

## Frontex : l'urgence de faire primer le respect des droits fondamentaux

### en bref

Au cours des vingt dernières années, le nombre de migrants morts aux frontières de l'Europe n'a cessé d'augmenter. En témoigne le drame de Lampedusa survenu le 3 octobre 2013. Les réponses de l'Union européenne (UE) semblent pourtant peu adéquates. En effet, les politiques migratoires, orientées prioritairement sur la fermeture des frontières et le renforcement des contrôles, ne permettent pas de juguler les flux migratoires et les drames pouvant les accompagner. Au contraire, elles ont eu pour effet principal de pousser des milliers de migrants et réfugiés à emprunter des routes migratoires de plus en plus dangereuses.

**Créée en 2004, l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE (Frontex) a pour mission la surveillance des frontières de l'Espace Schengen. Pourtant, depuis lors, l'agence ne satisfait pas les exigences en matière de gestion des flux migratoires commandées par l'UE et ses États membres<sup>1</sup> (les entrées, via les frontières extérieures de l'UE, de migrants en situation irrégulière sont en hausse – 107 000 personnes en 2014) et ce malgré l'augmentation croissante de son budget. De plus, les actions de Frontex entraînent des violations des droits humains, en particulier de plusieurs principes fondamentaux du droit international: le droit de quitter tout pays y compris le sien<sup>2</sup>, le droit d'asile<sup>3</sup> et l'interdiction de refoulement<sup>4</sup>.**

**Les politiques menées au travers de Frontex sont donc à la fois inefficaces et contraires aux obligations internationales de l'UE et de ses États membres. Dès lors, de plus en plus d'observateurs reconnus demandent une réorientation des politiques migratoires, afin qu'elles soient véritablement respectueuses des droits humains.**

Les inégalités Nord-Sud et la pauvreté persistante dans les pays en développement continuent d'affaiblir une très grande partie de leurs populations. De tout temps, les stratégies humaines d'adaptation ont amené des populations à faire des choix difficiles, notamment de migrer, en quête d'une vie décente. Selon le dernier rapport 2014 du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), « pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale, le nombre de déplacés dans le monde, quittant leur foyer en raison des conflits et des crises, a dépassé le seuil des 50 millions<sup>5</sup> ». À ces migrations qui font suite à des conflits s'ajoutent de multiples autres causes qui poussent au départ. C'est le cas également lorsque des décisions prises dans nos pays, en matière agricole ou commerciale par exemple, appauvrissent les paysans d'Afrique sub-saharienne ou imposent des conditions de travail indignes aux ouvriers du sud-est asiatique. De plus en plus, la dégradation des conditions environnementales vient s'ajouter aux causes politiques, économiques et sociales, créant un stress supplémentaire qui pousse avant tout les habitants du Sud, premières victimes des changements climatiques, sur les routes de l'exil<sup>6</sup>.

Face à cette situation, l'UE et ses États membres restreignent les voies d'accès possibles et légales au territoire européen, l'objectif étant d'empêcher l'accès à l'Espace Schengen.

Par ailleurs, les États européens font une pression considérable sur les pays d'origine des migrants (essentiellement les pays d'Afrique et de l'est européen), afin que les contrôles s'opèrent en amont, sur leurs territoires. Par ce procédé, l'UE externalise ses contrôles aux frontières. Les États non européens y consentent par le biais d'accords visant à réadmettre leurs ressortissants expulsés d'Europe (ou des ressortissants de pays non membres de l'UE ayant transité par leur territoire) et adoptent des législations répressives à l'égard des migrants dans le but d'empêcher les départs.

## Une agence qui ne connaît pas la crise

Depuis 2005, l'Union européenne s'est pourvue d'un outil de contrôle des frontières extérieures de l'UE, l'agence Frontex. Basée à Varsovie, elle fonctionne avec un Conseil d'Administration composé de représentants d'États membres de l'UE, ainsi que de la Commission européenne.

L'agence coordonne et effectue des opérations de surveillance maritime, aérienne et terrestre. En mer, elle patrouille dans les eaux territoriales européennes, internationales mais également dans les eaux des pays voisins. Dans les aéroports, elle contrôle les migrants selon leurs provenances et leurs origines. Elle organise également des vols de retours conjoints, qui sont pourtant prohibés par la Charte des droits fondamentaux de l'UE. Aux frontières terrestres, aujourd'hui, elle agit notamment à la frontière gréco-turque<sup>7</sup>.

L'agence Frontex est en charge d'administrer le système européen de surveillance des frontières extérieures, EUROSUR, qui met en commun tous les systèmes de surveillance et de détection des pays membres de l'UE. C'est un dispositif fonctionnant 24h/24 déployé aux frontières maritimes de l'UE, en particulier en Méditerranée, et, à terme, à l'ensemble des frontières Schengen ainsi qu'aux frontières de certains pays non-membres de l'UE, comme la Libye. Doté notamment de radars et de satellites, il permet l'échange de données entre États membres et avec l'agence Frontex. L'agence déploie également des opérations ponctuelles menées sur base « d'analyses de risques », qui visent à identifier les voies de passage les plus empruntées par les personnes migrantes.

Depuis sa création, Frontex n'a cessé de voir ses moyens financiers augmenter (son budget 2014 est de 89 197 000 EUR) et d'acquérir de nouveaux pouvoirs sans réelle garantie satisfaisante de respect des droits fondamentaux, en particulier depuis la révision de son mandat en octobre 2011 et l'adoption d'un nouveau règlement sur les interceptions maritimes en avril 2014<sup>8</sup>.

## « Surveiller » n'est pas compatible avec « veiller sur » !

Frontex présente et justifie ses actions de contrôles aux frontières par la nécessité de secourir les migrants en mer, de lutter contre le terrorisme et le trafic d'êtres humains. Or, en déployant son matériel militaire afin d'empêcher les migrants d'accéder aux frontières de l'Europe, l'agence ne peut, dans le même temps, veiller à leur bien-être et à leur sécurité. La majorité du budget de l'UE est donc en réalité consacrée à la protection de ses frontières externes (entre 2007 et 2013 : près de 2 milliards EUR) et non à l'amélioration de la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés sur son territoire (entre 2007 et 2013 : 700 millions EUR). Le Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits humains des migrants, le Médiateur européen et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>9</sup> ont d'ailleurs exprimé leurs préoccupations et mis en cause la responsabilité de l'agence dans les violations des droits humains.

La modification du mandat de l'agence en 2011 a obligé la création au sein de Frontex d'une stratégie sur les droits fondamentaux. Le médiateur européen a lancé une consultation de la société civile sur le contenu de cette stratégie. Ses recommandations à cet égard laissent entendre que de nombreux efforts doivent être faits pour permettre un respect véritable, au-delà des bonnes intentions, des droits fondamentaux. Le médiateur a par exemple demandé à l'agence de créer un mécanisme de plainte indépendant en cas de violation des droits des personnes aux frontières. L'agence a refusé la création d'un tel mécanisme, se repliant derrière la responsabilité des États membres et mettant par là même à jour la dissolution des responsabilités qui caractérisent ses activités<sup>10</sup>.

## De nombreux griefs

La campagne Frontexit, dont le CNCD-11.11.11 est l'un des initiateurs, a rassemblé de nombreux éléments, qui constituent autant de griefs à l'encontre du mandat de l'agence Frontex. Ce sont par exemple :

- le manque de garanties en matière de droit d'asile et de non-refoulement,
- le manque de transparence et de clarification des responsabilités,
- les imprécisions juridiques entourant les opérations de screening et de débriefing,
- la nature des vols conjoints d'expulsion,
- le parti pris de Frontex d'aborder la migration comme un risque par le biais notamment de ses « analyses de risque ».

En effet, que ce soit dans les rapports récents du Rapporteur spécial des Nations Unies pour les droits des migrants (François Crépeau), d'Amnesty International, de ProAsyl, ou encore de Human Rights Watch, de nombreux cas de refoulement par des gardes-frontières sont dénoncés, par exemple en Bulgarie et en Grèce. Ils sont illégaux<sup>11</sup> et empêchent des personnes de bénéficier d'une protection internationale. Ces pratiques sont de plus en plus courantes aux frontières européennes et s'opèrent dans des conditions particulièrement obscures comme on l'a encore vu, en février 2014, quand la Garde civile espagnole a tiré des projectiles en caoutchouc, des balles à blanc et des gaz lacrymogènes en direction de quelque 250 migrants qui arrivaient à la nage du Maroc vers la plage de Ceuta (enclave espagnole en Afrique). 14 personnes sont décédées et 23 autres ont été directement renvoyées vers le Maroc sans avoir eu la possibilité de demander l'asile.

De plus, Frontex opère à ces frontières (frontière gréco-turque, turco-bulgare, canal de Sicile...) où des violations de droits des migrants sont avérées. Ses opérations pourraient donc ne pas échapper à ces situations de non-respect du droit international. On constate en effet que la présence de l'agence aux frontières ne permet pas de protéger les migrants des violations des droits par les États membres. Sans que l'agence ne soit systématiquement mise en cause, n'est-elle pas directement complice de ces violations en les cautionnant et en ne les dénonçant pas lorsqu'elle en est témoin ?

Le CNCD-11.11.11 dénonce l'incompatibilité du mandat de Frontex avec le droit international et le droit de l'Union européenne et revendique que les moyens alloués par l'Union pour sa politique migratoire commune soient utilisés de manière à garantir le respect des droits humains, tant sur son territoire qu'en-dehors de celui-ci. Ce qui implique la reconversion des politiques sécuritaires, vers une politique orientée vers l'accueil et le respect du droit international.

## pour en savoir plus

Réponse de Statewatch et Migreurop à l'appel à contribution du Médiateur sur la stratégie des droits fondamentaux de Frontex. 2012. <http://www.frontexit.org/fr/docs/20-reponse-a-lappel-du-mediateur-europeen/file>

*Frontex: responsabilités en matière de droits de l'homme*. Rapport du Conseil de l'Europe, avril 2013. <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19547&Language=FR>

*Frontex, le bras armé de l'Europe forteresse*, CNCD-11.11.11, DLM-Demain Le Monde n°18, Dossier, mars/avril 2013. [www.cncd.be/dlm-Demain-le-monde-no18](http://www.cncd.be/dlm-Demain-le-monde-no18)

*Chronique de l'Europe forteresse*, Migrations-magazines n°9, avril 2013, CIRE. [www.migrations-magazines.be](http://www.migrations-magazines.be)

Rapport Migreurop, *Frontex, entre Grèce et Turquie, la frontière du déni*, mai 2014. <http://www.frontexit.org/fr/docs/43-rapport-frontex-greceturquie-frontiere-deni-2/file>

*The UE's Dirty Hands Frontex Involvement in Ill-Treatment of Migrants Detainees in Greece*, Human Rights Watch, Rapport septembre 2011. [www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/greece0911webwcover_0.pdf)

Rapport d'Amnesty, *The human cost of Fortress Europe: Human rights violations against migrants and refugee at Europe's borders*, juillet 2014. [http://www.amnesty.be/doc/IMG/pdf/eur\\_050012014\\_\\_fortress\\_europe\\_complete\\_web.pdf](http://www.amnesty.be/doc/IMG/pdf/eur_050012014__fortress_europe_complete_web.pdf)

1/ *Detections of illegal border-crossing along the EU's external borders sharply increased between 2012 and 2013, from approximately 2 500 to 107 000, which represents an annual increase of 48%* [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2014.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf)

2/ Article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme; article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

3/ Article 1 de la Convention de Genève sur les réfugiés; article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme; article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

4/ Article 33 de la Convention de Genève sur les réfugiés

5/ Exposition *Les émigrants belges d'hier... un miroir pour aujourd'hui*, 2014. CIRE.

6/ Point Sud n°11. Janvier 2014. Migrants de l'environnement. Cécile Vanderstappen. CNCD-11.11.11.

7/ Voir Rapport 2014 de Migreurop/FIDH/REMDH, *Frontex, entre Grèce et Turquie, la frontière du déni*.

8/ <http://www.cncd.be/Reglement-sur-la-surveillance>

9/ Voir le Rapport du Conseil de l'Europe, *Frontex: responsabilités en matière de droits de l'homme*, avril 2013

10/ Voir l'étude de 2010 de Migreurop pour le Groupe des Verts au Parlement UE : *Agence FRONTEX : quelles garanties pour les droits de l'Homme? Étude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat*, [http://europeecologie.eu/IMG/pdf/dossier\\_frontex.pdf](http://europeecologie.eu/IMG/pdf/dossier_frontex.pdf)

11/ Car contrairement à l'article 33, chapitre V de la Convention de Genève, qui interdit le refoulement et à l'article 4 du Protocole 4 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux, prohibant les expulsions collectives.

*Les secrets de l'Europe-Forteresse*, documentaire de Michael Richter, octobre 2013 [www.youtube.com/watch?v=bC7qWaTT8TM](http://www.youtube.com/watch?v=bC7qWaTT8TM)

*Bilan de la Campagne Frontexit. L'incompatibilité du mandat de Frontex avec le respect des droits fondamentaux*, mai 2014 <http://www.frontexit.org/fr/docs/41-bilan-frontexit-2014fr/file>

## sites ressources

Frontexit [www.frontexit.org](http://www.frontexit.org)

Migreurop [www.migreurop.org](http://www.migreurop.org)

Statewatch [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org)

Watch the med [www.watchthemed.net](http://www.watchthemed.net)

## recommandations

Nous demandons dès lors à l'Union européenne, et donc à la Belgique :

- de suspendre toute opération coordonnée par Frontex tant que des garanties ne sont pas apportées quant au respect des droits fondamentaux et à la répartition des responsabilités en cas de violation,
- de mettre en place des mécanismes de suivi des opérations Frontex par le pays qui est « hôte » de l'opération, en particulier par la publication par chaque État d'un rapport annuel public sur sa participation aux opérations de Frontex,
- de refonder les politiques migratoires en les basant sur le respect primordial des conventions internationales en matière de droits humains.

## contact

Cécile Vanderstappen, chargée de recherche & plaidoyer « Migrations et Développement » [cecile.vanderstappen@cncd.be](mailto:cecile.vanderstappen@cncd.be)  
+32 (0)2 250 12 61

**cncd-11.11.11**

quai du Commerce 9 à 1000 Bruxelles  
[www.cncd.be](http://www.cncd.be)

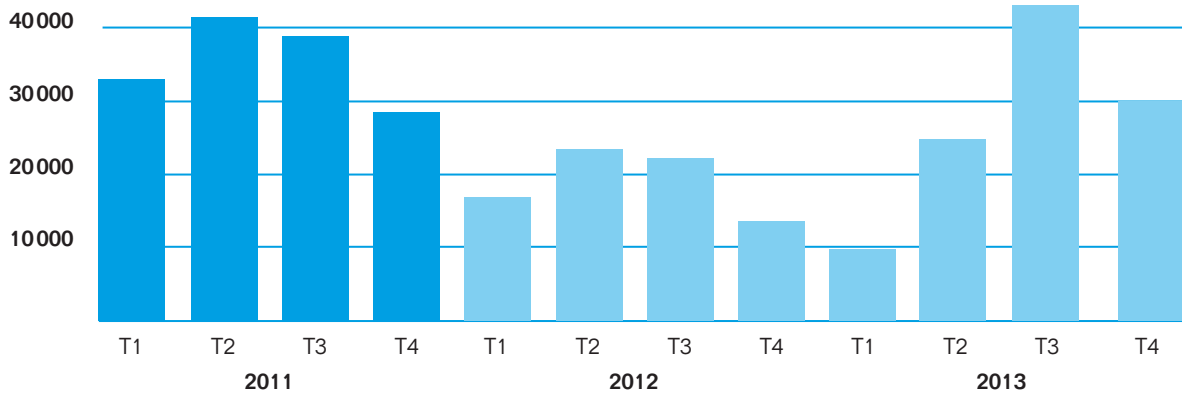
Avec le soutien de  
**LA COOPÉRATION  
BELGE AU DÉVELOPPEMENT** 

  
FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

Éditeur responsable : Arnaud Zacharie, 9 Quai du Commerce, 1000 Bruxelles

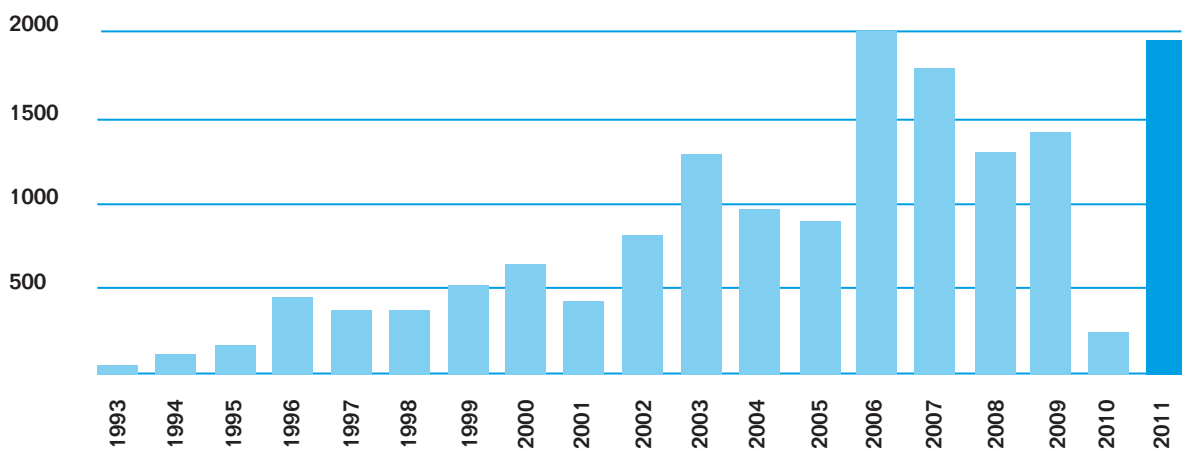
Considérant l'année 2011, on constate que malgré l'augmentation du budget de Frontex, le nombre de franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'espace Schengen par des migrants est en augmentation, ainsi que le nombre de décès de migrants lors de leurs parcours migratoires vers ces mêmes frontières.

**GRAPHIQUE #1 ÉVOLUTIONS TRIMESTRIELLES DU NOMBRE DE PASSAGES ILLÉGAUX AUX FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE**



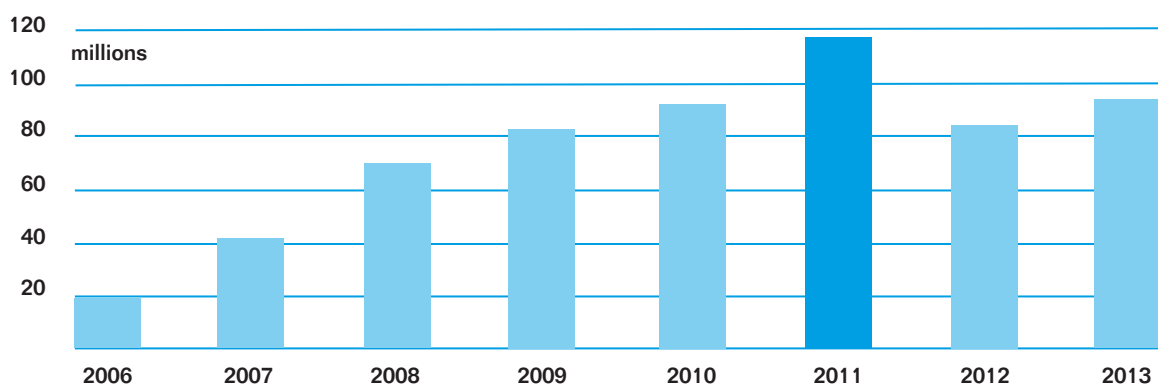
Source Frontex France

**GRAPHIQUE #2 NOMBRE DE MORTS PAR ANNÉES**



Source UNITED for International Action.

**GRAPHIQUE #3 BUDGET DE FRONTEX**



Source Frontex