

Les frontières extérieures de l'UE et le rôle de Frontex : ébauches de solutions

Document de base

1 Introduction

L'espace Schengen a été créé en tant qu'espace unique sans contrôles aux frontières intérieures. Pour ce faire, une politique commune concernant les frontières extérieures de l'UE est devenue nécessaire. L'article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne prévoit que des mesures appropriées doivent être prises en ce qui concerne les contrôles aux frontières extérieures. Ces dernières années, dans le domaine de l'asile et de la migration, ces mesures se concentrent de plus en plus sur la défense et la dissuasion, à l'exception de la gestion des réfugié-e-s d'Ukraine. Des clôtures ont été érigées le long des frontières, des camps fermés ont été construits aux frontières et des accords ont été conclus avec des pays tiers douteux comme la Turquie, ceci dans l'intention d'y renvoyer des personnes. En raison de ce renforcement du régime frontalier, il est devenu de plus en plus difficile de se rendre en Europe en tant que personne en quête de protection. Cela a rendu le commerce des passeurs plus lucratif et les routes migratoires plus meurtrières pour les personnes concernées. Chaque année, des milliers de personnes perdent la vie en tentant de rejoindre l'Europe.

L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes Frontex, créée en 2004, est un acteur de cette politique de cloisonnement croissante. Conformément à l'article 1 du règlement Frontex¹, Frontex doit assurer une gestion européenne intégrée des frontières extérieures afin de les gérer dans le plein respect des droits fondamentaux et d'accroître l'efficacité de la politique de retour de l'Union. En tant qu'agence de l'UE, Frontex est financée par le budget de l'UE et les contributions des pays associés à Schengen. À l'origine, Frontex jouait un rôle de coordination et faisait appel à des fonctionnaires détachés pour assister les États membres aux frontières extérieures de l'UE. Aujourd'hui, Frontex est l'agence de l'UE qui connaît la **croissance** la plus rapide. Alors que l'agence disposait encore d'un budget de 6 millions d'euros en 2005, il était de 460 millions d'euros en 2020. Pour les années 2021 à 2027, Frontex dispose d'un total de 11 milliards d'euros. En 2019, Frontex a reçu le mandat de mettre sur pied un corps permanent de 10 000 gardes-frontières d'ici 2027, ce qui lui confère des pouvoirs exécutifs substantiels. Depuis 2019, Frontex dispose en outre d'un mandat élargi qui autorise l'acquisition et la possession d'avions, de drones et d'armes à feu, bien qu'il n'existe aucune base juridique pour ces derniers.

En tant que membre associé de Schengen/Dublin, la **Suisse** participe également à Frontex. Elle est tenue par le nouveau **règlement Frontex** d'augmenter ses ressources en personnel. D'ici 2027, jusqu'à 16 spécialistes de la protection des frontières seront déployés à long terme et 59 personnes dans des forces d'intervention à court terme, tandis que 16 autres

¹ **Règlement (EU) 2019/1896** du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

personnes seront mises à disposition pour des interventions rapides d'ici 2024.² L'art. 111 du nouveau règlement Frontex (relatif à la procédure de recours de l'agence) s'applique également à ces spécialistes suisses de la protection des frontières. Cette procédure de recours repose sur les rapports des quarante observatrices et observateurs des droits fondamentaux qui doivent veiller, à la frontière extérieure de l'UE, à ce que le personnel de Frontex respecte les droits fondamentaux des personnes en fuite.

2 Contexte

Il existe des situations problématiques du point de vue des droits humains à différents endroits des frontières extérieures de l'UE, tant avec la participation des autorités policières nationales que de Frontex. Les États membres peuvent demander le soutien de Frontex pour remplir leurs obligations en matière de contrôle aux frontières extérieures. Frontex participe à de nombreuses opérations le long des **frontières extérieures de l'UE** et des accusations d'actes illégaux sont régulièrement formulées lors d'opérations de Frontex. Dans d'autres situations, Frontex ne tire pas les conséquences nécessaires d'un comportement illégal d'acteurs nationaux.

2.1 Hongrie

Conformément à l'art. 46 al. 4 du règlement Frontex³, Frontex se retire de ses activités lorsque celles-ci sont liées à des violations graves ou persistantes des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale.⁴ En Hongrie, il existe des rapports de police faisant état d'environ 50 000 refoulements effectués par le personnel hongrois de garde-frontières. La Cour européenne de justice de l'Union européenne (CJUE) a constaté leur illégalité dans un arrêt⁵, mais des refoulements illégaux ont continué d'être pratiqués après celui-ci. Malgré ces preuves évidentes de violations des droits humains, Frontex ne s'est **pas retirée de Hongrie**.

2.2 La Grèce

En mer Égée, outre les garde-côtes turcs et grecs, des navires sous commandement de Frontex sont également présents et présumés impliqués dans des refoulements. Les canots pneumatiques transportant des personnes en quête de protection sont remis à la mer en direction de la Turquie même s'ils ont déjà atteint une île grecque.

² Pour un tableau des ressources humaines que la Suisse doit fournir, voir : Rapport explicatif Reprise et mise en œuvre du [règlement \(UE\) 2019/1896](#) du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant le règlement (UE) 1052/2013 et (UE) 2016/1624 et concernant une modification de la loi sur l'asile du 13 décembre 2019, p. 47.

³ [Règlement \(UE\) 2019/1896](#) du Parlement européen et du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

⁴ Après avoir consulté l'officier aux droits fondamentaux et informé l'État membre concerné, le directeur exécutif retire le financement de toute activité de l'agence ou suspend ou met fin à toute activité de l'agence, en tout ou en partie, s'il estime que l'activité en question constitue une violation grave ou susceptible de persister des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale.

⁵ CJUE, arrêt [C-808/18](#) du 17 décembre 2020.

À la frontière **gréco-albanaise**, Frontex est également accusée par différentes organisations de défense des droits humains d'agir illégalement et de refouler à la frontière les personnes en quête de protection, parfois en recourant à la force.

Ces événements **violents** et leur élucidation ont été **dissimulés par Frontex elle-même** ; selon des documents internes, Frontex a connaissance des violations des droits humains en Grèce, **mais n'agit pas**.

2.3 Méditerranée

Frontex est également impliquée dans les rapatriements forcés de réfugié-e-s vers la **Libye**, où la torture et la détention attendent incontestablement les personnes concernées. Selon les recherches de divers médias, les avions de Frontex soutiendraient les garde-côtes libyens, initiant et facilitant ainsi les rapatriements vers la Libye. Pour au moins huit de ces rapatriements depuis la zone de recherche et de sauvetage maltaise, un avion de Frontex tournait auparavant à proximité des bateaux.

2.4 Biélorussie-Pologne

En 2021, des milliers de personnes en quête de protection se sont retrouvées bloquées pendant des mois à la frontière entre le Biélorussie et la Pologne, parfois par des températures négatives ; le personnel polonais de gardes-frontières a empêché leur accès au territoire polonais et donc la possibilité de demander une protection à l'UE. Frontex n'a pas été impliquée dans ce cas puisque la Pologne s'est explicitement opposée à recourir à Frontex.

2.5 Manque de mécanismes de contrôle

La liste des violations présumées des droits humains aux frontières extérieures de l'UE impliquant des gardes-frontières nationaux et/ou du personnel de Frontex est **longue**. Le bureau de l'*european ombudsman* critique le **manque de transparence** des opérations de Frontex. L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) mène également une enquête sur Frontex.

Les incidents et les enquêtes le montrent : l'agence a connu une croissance si rapide (en personnel et besoins de financement correspondants) que l'adaptation de ses bases juridiques et la mise en œuvre des dispositions de surveillance requises n'ont pas été en mesure de suivre le rythme. Les **mécanismes de surveillance** de Frontex existent principalement sur le papier, ils ne permettent pas d'enquêter efficacement sur les allégations d'abus ou de violation des droits fondamentaux, ou leur mise en œuvre est tellement déficiente que les enquêtes ne sont pas efficaces et n'entraînent pas de conséquences. La mise en œuvre efficace est surtout empêchée par Frontex elle-même. La plupart des mécanismes ne sont pas indépendants, mais internes à l'agence et manquent de contrôle et de transparence. Surveiller une agence aussi grande et les actions de ses collaboratrices et collaborateurs représente un énorme défi : les fluctuations du personnel sont immenses, le personnel vient de différents pays, les lieux d'intervention varient, les circonstances exactes des interventions respectives sont difficilement vérifiables de l'extérieur.

La question se pose donc de savoir quelles sont les solutions esquissées pour garantir efficacement le respect des droits fondamentaux des personnes en quête de protection aux frontières extérieures de l'UE, y compris le rôle de Frontex et la nécessité de le réformer.

3 Ébauches de solutions

3.1 Créer des conditions préalables

Pour que des solutions européennes communes puissent réellement désamorcer la situation, il faut en premier lieu que certaines conditions préalables d'un État de droit soient remplies dans les systèmes d'asile et les pratiques des États membres de l'UE.

- Les États membres de l'UE doivent garantir et **faire respecter** sans compromis **Idroit de l'UE** (en particulier la Charte des droits fondamentaux de l'UE et des normes minimales du régime d'asile européen commun (RAEC)). Les États membres dans lesquels des violations des droits humains sont commises doivent être systématiquement tenus pour responsables par l'UE au moyen de procédures d'infraction. Car les violations des droits humains visant à empêcher l'entrée de réfugié-e-s ne sont pas seulement commises par Frontex, mais aussi par les **acteurs nationaux**. Frontex n'a par exemple pas participé au régime frontalier fortement critiqué à la **frontière biélorusse**. Les autorités frontalières et policières nationales ne peuvent être tenues pour responsables qu'au niveau national, ce qui arrive rarement, car les États situés aux frontières extérieures sont intéressés à protéger leurs frontières. Il est donc faux de croire que sans Frontex, la problématique des refoulements et des incidents de violence aux frontières extérieures serait également résolue.
- L'une des explications du grand intérêt porté par les États nationaux à la protection des frontières réside (outre la libre circulation des personnes au sein de l'espace Schengen) dans le règlement Dublin III. Le critère le plus fréquemment utilisé pour déterminer la compétence d'un pays est fondé sur le **pays de première entrée**. En d'autres termes, la règle est que le premier pays dans lequel la personne requérante d'asile arrive mène également la procédure d'asile pour cette personne. Cela conduit inévitablement à une augmentation de la charge de travail pour les États situés aux frontières extérieures de l'UE. Les autres pays participant au système devraient donc se montrer solidaires dans l'accueil des personnes en quête de protection; en cas d'interprétation généreuse du règlement Dublin III, il existerait déjà la base légale correspondante, à savoir la clause de souveraineté de l'art. 17 qui permet à chaque Etat de se saisir d'une demande même s'il n'est pas tenu responsable en vertu dudit Règlement ». Il s'agit là bien sûr d'un complément qu'il faudrait reprendre dans la version originale. Autrement, on peut faire plus court : « Les autres pays participant au système devraient se montrer solidaires dans l'accueil des personnes en quête de protection en faisant par exemple usage de la clause de souveraineté prévue à l'art. 17.
- Le RAEC se compose de différents systèmes nationaux. Cela se traduit notamment par des taux de protection très divergents. Il faut donc des **instances de recours indépendantes et efficaces**. Et ce, non seulement dans les différents États membres, mais aussi au niveau international. Le nombre d'affaires dans le domaine

de l'asile et de la migration portées devant la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a fortement augmenté ces dernières années. La CJUE s'occupe de l'interprétation des traités de l'UE et ne prévoit pas de procédure de recours individuel. Un tribunal au niveau de l'UE pour les plaintes individuelles serait toutefois souhaitable. Il manque également une instance judiciaire pour garantir le respect de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de la part de l'ONU.

3.2 Réformer Frontex

Au sein de Frontex, il est urgent de réformer les possibilités de recours et de contrôle. Il faut s'assurer que les opérations de Frontex sont conformes à toutes les obligations du droit international. Pour ce faire, il faut d'une part améliorer les instruments existants et prendre de nouvelles mesures. L'énumération suivante et les propositions d'amélioration ne sont pas exhaustives.

- L'**officier aux droits fondamentaux** ODF (*fundamental rights officer FRO*) de Frontex est chargé du traitement des recours liés aux questions de droits fondamentaux dans le cadre des opérations et remet un rapport à Frontex et au forum de consultation de Frontex (CFFR). Ce **mécanisme de recours** permet le dépôt de plaintes individuelles par des personnes directement concernées par des actes ou des omissions des agents de Frontex et qui estiment que leurs droits fondamentaux ont été violés. Une enquête approfondie et des sanctions ne sont toutefois possibles que si les allégations concernent des employé-e-s permanent-e-s de Frontex. Lorsqu'il s'agit de gardes-frontières détachés par les États membres, Frontex ne peut transmettre les plaintes qu'à l'État membre concerné, mais n'est pas en mesure d'imposer le traitement de la plainte au niveau national. La recevabilité du recours est évaluée par l'ODF. Le poste de l'ODF est attribué par la direction de Frontex, ce qui soulève des questions d'indépendance. Les **observatrices et observateurs des droits fondamentaux** (*fundamental rights monitors*) ont été mis-es en place en 2019 et devraient être opérationnel-le-s en décembre 2020. Elles et ils seront également directement recruté-e-s par Frontex ; jusqu'à présent, seule la moitié des 40 postes prévus a été pourvus.

Nécessité d'agir : L'officier aux droits fondamentaux et les observatrices et observateurs des droits fondamentaux devraient disposer de ressources suffisantes pour examiner les allégations de manière approfondie. En outre, elles et ils doivent être convoqué-e-s de manière totalement indépendante et pouvoir agir en toute indépendance. Il est également nécessaire de mettre en place un système de déclaration, d'enquête et de surveillance efficace pour évaluer si l'officier aux droits fondamentaux et les observatrices et observateurs des droits fondamentaux sont réellement en mesure d'accomplir leurs tâches en toute indépendance, si Frontex donne effectivement suite à leurs constatations et recommandations et, au besoin, d'enquêter directement sur les allégations d'implication directe de l'agence ou de complicité d'abus. Un **système de surveillance indépendant** doit en outre être mis en place afin d'enquêter sur les infractions, y compris celles commises par la police et les gardes-frontières des États membres de l'UE, et d'empêcher de futures infractions.

- Créé en 2013, le **Forum consultatif sur les droits fondamentaux (CFFR)** devrait conseiller l'agence en toute indépendance sur le respect, la protection et la promotion des droits fondamentaux dans toutes les activités de Frontex. Le CFFR est composé d'institutions européennes ainsi que d'organisations internationales et de la société civile. Celles-ci **critiquent** régulièrement le fait de ne pas être consultées par Frontex et de ne pas avoir accès aux informations.
Nécessité d'agir : Le forum doit avoir pleinement accès aux informations essentielles concernant le respect des droits fondamentaux. Il doit également bénéficier d'un soutien supplémentaire pour mener à bien sa mission, par exemple par l'intermédiaire d'un secrétariat indépendant de Frontex.
- Frontex peut aider les États membres à rapatrier vers leur pays d'origine des personnes dont la demande de protection a été rejetée. Afin de s'assurer que ces opérations sont conformes au droit de l'UE, Frontex a mis en place un pool d'**observatrices et observateurs pour les rapatriements forcés**. Les rapports de l'officier aux droits fondamentaux de 2018 et 2019 ont mis en évidence que de graves violations des droits fondamentaux ont été constatées lors des opérations de rapatriement conjointes.
Nécessité d'agir : Un monitoring indépendant et complet des rapatriements est nécessaire pour tous les retours.

Compte tenu du respect du bien le plus précieux qu'est la dignité humaine et de l'énorme budget dont dispose la protection des frontières de la part de l'UE, la mise en œuvre de ces mesures est à la fois possible et proportionnée.

3.3 Renforcer la solidarité et développer des voies d'accès légales

La problématique de Frontex et l'accent mis sur la protection des frontières et la défense en tant que plus petit dénominateur commun de la politique d'asile de l'UE ne peuvent **pas être considérés isolément** des autres problématiques. Les points communs du système d'asile européen ne résident plus que dans son nom. Le traitement des personnes réfugiées d'Ukraine constitue une exception unique. En dehors de cela, les États européens sont profondément divisés quant à l'orientation de leur politique d'asile nationale, il y a un manque de disponibilité à accueillir et de solidarité, la conception des systèmes nationaux diverge aussi bien sur l'organisation de l'accueil que sur les taux de reconnaissance, les possibilités d'intégration, l'assistance médicale et l'assistance après la reconnaissance d'un statut de protection. Pour soulager la pression – sur le plan de la politique aussi bien intérieure qu'extérieure – exercée sur les États frontaliers, il faudrait une plus grande solidarité et la création de voies d'accès légales vers l'Europe.

- Une possibilité qui a déjà été utilisée par le passé est la **relocalisation**. En d'autres termes, les personnes qui entrent sur le territoire de l'UE sont enregistrées, mais se rendent ensuite légalement dans un autre pays pour y suivre leur procédure d'asile. Cela pourrait se faire par le biais de points de rattachement au pays concerné (famille, langue, séjours antérieurs). L'article 17 du règlement Dublin III offre une base juridique possible. Il serait imaginable que des pays offrent des places tandis que d'autres pays versent une contribution s'ils ne remplissent pas leur quota de places (calculé par exemple en fonction du PIB).

- Une autre possibilité serait la **libre circulation** immédiate après la reconnaissance d'un statut de protection, ce qui réduirait quelque peu la pertinence du lien avec le pays de première entrée. Cela atténuerait également la définition restrictive de la famille dans le règlement Dublin III (uniquement famille nucléaire, conjoint-e-s et enfants mineurs) en permettant aux titulaires d'un statut protégé de vivre avec des parents dans d'autres pays après avoir été reconnu-e-s.
- De nombreuses personnes réfugiées ont un **lien avec un pays européen en particulier**. Souvent, des membres de leur famille sont déjà présent-e-s. Toutefois, la notion de famille dans le règlement Dublin III est très restrictive et ne concerne que les conjoint-e-s et les enfants mineurs. Cela ne correspond généralement pas aux réalités de vie. Dans ce cas, les États qui appliquent le règlement Dublin III de manière généreuse auraient la possibilité d'entrer en matière sur les demandes d'asile de parents. Cela augmenterait les chances d'intégration, empêcherait d'autres voyages illégaux et donc dangereux au sein de l'UE et soulagerait la pression exercée sur les pays de première entrée.
- Les **voies d'accès légales doivent être développées**. Cela éviterait aux personnes en quête de protection une fuite dangereuse qui, en tant que telle, entraîne souvent des traumatismes. De plus, la situation aux frontières extérieures se détendrait quelque peu. La lutte contre les passeurs, que l'UE s'est également fixé comme objectif, ne pourra être menée efficacement que si la demande diminue. Les voies d'accès légales peuvent être conçues de différentes façons. Outre la réinstallation et les visas humanitaires, les obstacles au regroupement familial doivent être abaissés.