

07 _ 2023

ÉTUDE

Surveiller et laisser périr

À quoi sert Frontex ?

_Gustav Fiere

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS

Gustav Fiere est expert associé
à la Fondation Jean-Jaurès.

Résumé

À travers le cas de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, plus connue sous le nom de Frontex, cette étude tente de saisir le dilemme présent au cœur de la gestion des frontières européennes, entre protection de ces frontières et respect des droits de l'homme.

Il s'agit d'abord de comprendre les origines de l'agence sur fond d'analyse des risques et d'inquiétude concernant le terrorisme international, et de saisir comment Frontex est devenue l'outil politique des institutions européennes et des États membres pour légitimer leur action face à l'augmentation des tentatives de migration par voie illégale et du nombre

de morts en mer. Frontex, qui se présente elle-même comme acteur de l'harmonisation des politiques européennes, notamment des droits humains, s'est en fait révélée manquer clairement de légitimité sur ce point précis, faisant par exemple preuve de complaisance envers les pratiques de refoulement.

L'agence ne pourra que s'améliorer si elle fait preuve de plus de transparence et de responsabilité dans ses pratiques. Ce projet semble toutefois irréaliste sans un changement structurel de l'approche des phénomènes de migration par les institutions européennes et par les États membres qui y siègent.

Méthode

Cette étude tente de dresser un « état de l'art » de Frontex. L'idée est de comprendre les origines de l'agence, ainsi que les raisons politiques de sa fondation et de son évolution radicale. Il s'agit aussi d'être en mesure de formuler une critique claire, non pas vindicative mais précise sur les éléments concrets de questionnement de l'agence. La dernière partie de l'étude aborde la politique européenne de désingularisation des migrants plus largement, et propose

notamment des pistes pour une nouvelle politique migratoire. Ce sujet fait appel à la sociologie politique, à l'histoire, à la géopolitique, mais aussi aux sciences administratives, à la philosophie politique et au droit. Cette étude s'appuie également sur des entretiens directs réalisés avec des élus, des fonctionnaires et des universitaires qui ont tous eu affaire à Frontex dans leur parcours professionnel.

Introduction

« Entre l'impératif de ne pas laisser passer les gens illégalement et, d'autre part, le principe de non-refoulement car toute personne ayant besoin de protection a droit à l'asile, comment fait-on ? Personne n'est en mesure de me répondre. Nous sommes schizophrènes¹. » La gestion des frontières extérieures de l'Europe a-t-elle perdu sa boussole ? C'est ce que semblait suggérer Fabrice Leggeri au moment de sa démission du poste de directeur exécutif de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes le 29 avril 2022. Pour lui, en effet, la ferme protection des frontières ne semble pas pouvoir rimer avec la garantie du respect des droits humains. Pourtant, est-ce là la position que s'évertue à défendre l'agence dont il était le directeur depuis sa création – ainsi que la plupart des États membres de l'espace Schengen ? Un aveu d'échec pour la politique migratoire européenne ? Depuis plusieurs années, l'Organisation des nations unies (ONU) ainsi que de nombreuses organisations non gouvernementales pointent le manque flagrant d'attention accordée aux droits de l'homme aux frontières européennes, notamment en mettant en cause l'agence Frontex, tandis que l'Union européenne se targue d'être un exemple et un défenseur des droits humains sur la scène internationale.

Au cours des années 2000, alors que l'espace Schengen se dessine et offre au monde l'exemple de l'ouverture des frontières et de la circulation des personnes, l'Union européenne intensifie la sécurisation et la militarisation de ses frontières extérieures. Ce processus a suscité de nombreuses critiques de la part d'ONG et d'intellectuels, relayées par des institutions internationales, selon lesquelles les États membres négligent les droits de l'homme en créant *de facto* des conditions d'immigration plus

dangereuses. Parallèlement, l'intérêt pour les droits de l'homme et le respect de ces valeurs s'est accru au sein de l'Union européenne, dans un contexte de renforcement des liens entre les 27 pays membres.

Au centre de ce paradoxe se trouve l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, connue sous le nom de Frontex – abréviation de « frontières extérieures » en français. Sa version embryonnaire est née en 2005 à la suite de la fin des contrôles aux frontières intérieures avec la création de l'espace Schengen en 1995. Créée pour répondre à un large éventail d'intérêts et d'objectifs européens, l'agence était chargée de coordonner la coopération entre les États membres, sans toutefois remplacer le travail des garde-frontières nationaux. Cependant, le nombre de pays avec lesquels elle a commencé à s'impliquer est rapidement devenu important, ses tâches concernant aussi bien les pays membres que les pays de départ ou de transit.

Progressivement, le mandat et les compétences de Frontex se sont élargis et son statut fondateur a été modifié à deux reprises par le Parlement européen et le Conseil européen en 2007 et 2011, entraînant une augmentation de son budget, de son personnel et de ses responsabilités. Alors que les critiques s'élevaient de toutes parts et que l'agence devenait un symbole de la militarisation des frontières de l'Europe, Frontex n'a cessé de monter en puissance, recevant le statut d'« Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes » en octobre 2016, ce qui lui a permis de disposer de son propre personnel et d'acquérir son propre matériel. Encore modifié en 2018, son budget est devenu considérable – 758 millions d'euros en 2022² – avec un objectif de 900 millions d'euros et 10 000 gardes d'ici à 2027³.

1. « Frontex et les renvois illégaux de migrants : le directeur exécutif de l'agence européenne, le Français Fabrice Leggeri, a présenté sa démission », *Le Monde* avec AFP, 29 avril 2022.
2. Léo Blaise Fontfrède, « Frontex, une administration décriée dans la tourmente », *The Conversation*, 1^{er} juin 2022.
3. « Qu'est-ce que Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ? », *Toute l'Europe*, 2 mars 2023.

Au vu de ces chiffres, nul ne doutera de l'importance que l'Union européenne attache à la sécurité de ses frontières extérieures. Ce qui est en revanche discutable, c'est la capacité de cette même agence à relier ces missions de sécurité aux missions de protection des droits de l'homme, valeurs que l'Union européenne prétend défendre à l'intérieur de ses frontières, mais aussi sur la scène internationale. En théorie, que ce soit dans ses rapports officiels ou dans les discours de son personnel, Frontex peut être considérée comme un acteur de la sécurité des frontières qui défend les deux objectifs, affirmant qu'elle protège les frontières européennes, mais soutient également les droits de l'homme et le sauvetage des personnes en mer.

L'objectif de cette étude est de permettre de comprendre comment cette combinaison inattendue de sécurité et de droits de l'homme s'est traduite dans les pratiques et les discours de l'agence, mais surtout comment elle s'est avérée trompeuse – comme en témoigne la récente démission de son directeur exécutif. Cela invite à une réinvention de l'agence, mais aussi à une nouvelle vision des phénomènes migratoires par l'Union européenne et l'ensemble de la politique migratoire, avec de plus hautes ambitions que de surveiller strictement les migrants aux frontières et de laisser un tel nombre d'entre eux périr dans les mers ou être opprimés sur notre territoire ou dans les pays de transit.

Frontex : une agence au développement exponentiel

Aux origines de Frontex : la gestion des risques

Pour comprendre comment Frontex fonctionne et comment elle a évolué, il est utile de rappeler pourquoi l'agence a été créée en premier lieu. Quelles stratégies ont été mises en place pour permettre à une telle organisation de voir le jour et de participer à la politique européenne aux frontières ? Le contexte dans lequel l'agence est née, entre la libre circulation à travers les frontières intérieures, d'une part, et un sentiment accru de menace du terrorisme international et de l'immigration clandestine, d'autre part, joue nécessairement un rôle. Mais Frontex peut aussi être vue simplement comme un prolongement de la politique d'intégration européenne, à la suite d'autres processus d'intégration. Enfin, nous verrons que la création de l'agence et sa capacité à se développer rapidement sont intimement liées à sa fonction première concernant la gestion et l'évaluation des risques migratoires.

Revenons d'abord au contexte international et européen du début des années 2000, avec l'entrée en vigueur de la convention de Schengen en 1995. Cette convention signe l'abolition des frontières intérieures et la création de l'espace Schengen pour la circulation libre et sans restriction des personnes. Cette zone comprend actuellement 22 États membres de l'UE¹, ainsi que l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse. L'autre sujet qui anime l'Union

européenne à ce moment-là – et dans les décennies à venir – est le terrorisme international et l'immigration clandestine. Les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis ont alerté les institutions européennes, et des liens clairs ont été établis entre terrorisme et immigration : les terroristes profiteraient des politiques d'accueil pour entrer sur le territoire européen, et des mesures de contrôle plus drastiques seraient donc nécessaires. La sécurité de l'espace Schengen, et de tous les pays qui en font partie, est ainsi liée à la sécurisation des frontières et à la régulation du droit d'asile et d'immigration.

Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 reprend ces liens dans ses conclusions :

Le Conseil européen demande au Conseil et à la Commission de développer les modalités de coopération entre les services chargés du contrôle des frontières extérieures et d'examiner les conditions dans lesquelles un mécanisme commun ou des services de contrôle des frontières extérieures pourraient être créés².

Il poursuit : « Une meilleure gestion du contrôle des frontières extérieures de l'Union contribuera à la lutte contre le terrorisme, les réseaux d'immigration clandestine et la traite des êtres humains³. » Le lien entre sécurité intérieure et immigration est donc déjà très clair. Ce qui se produit entre 2001 et 2003 est un processus de négociation et de compromis entre la Commission européenne et le Conseil européen, d'une part, et entre les États membres au sein du Conseil européen, d'autre part. Le principal point d'achoppement est la proposition de créer une

1. Belgique, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Grèce, Espagne, France, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Portugal, Slovaquie, Finlande et Suède.

2. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Laeken, 14-15 décembre 2001.

3. *Ibid.*

agence européenne de garde-frontières – cette idée constituera la base embryonnaire de Frontex. Le plan d'action de Laeken identifie en effet la nécessité d'une coopération, d'une coordination, d'une convergence et d'une cohérence accrues entre les agents des frontières des États membres de l'UE, mais abandonne l'idée d'un corps européen de garde-frontières¹. Le processus politique de 2001 à 2003 se perd dans un long cheminement bureaucratique, et les discussions sur la création d'un nouveau corps de police européen se tarissent². Un haut fonctionnaire actuel de la Commission européenne reconnaît que les pays européens avaient peur à l'époque d'aller trop loin dans le processus et d'abandonner une trop grande part de leur contrôle sur leurs frontières.

En réponse à ce ralentissement, au second semestre 2003, la présidence grecque du Conseil européen décide de relancer l'idée d'un mécanisme commun de gestion des frontières extérieures de l'UE³. Le terme « sécurité » disparaît largement des principaux objectifs des plans de gestion des frontières extérieures. Bien qu'il soit fait référence à plusieurs reprises à une agence de sécurité, les plans n'ont plus le caractère d'urgence présent à l'origine en septembre 2001. À présent, la gestion commune des frontières extérieures apparaît désormais comme un projet largement technocratique. Celui-ci est présenté comme un moyen de mutualiser les outils des États membres. Ainsi, l'idée de Frontex a été lancée pour la première fois au sein de la Commission européenne en novembre 2003⁴. Le lien entre sécurité, terrorisme, migration et frontières, qui était évident en 2001 et 2002, est ainsi institutionnalisé. À partir de là, il faut moins d'un an pour que l'agence soit mise en place⁵.

Le principal point de discordance dans sa création réside dans la question de savoir quelle institution de l'UE est compétente pour le contrôle des frontières extérieures⁶. Bien qu'il soit souligné à chaque étape et par chaque institution que les frontières resteront du ressort des États membres, Frontex, en tant qu'agence communautaire, représente un grand changement par rapport à la précédente approche intergouvernementale de gestion des frontières extérieures sous le Conseil européen entre 2001 et 2003⁷. Tenant compte de ces considérations, la Commission européenne décide de présenter une proposition plutôt conciliante⁸. Ainsi, l'agence proposée n'est pas uniquement sous sa responsabilité, comme cela pourrait normalement être le cas, mais plutôt sous un mélange de contrôle intergouvernemental et supranational. Le conseil d'administration de Frontex est composé de deux fonctionnaires de la Commission européenne et des chefs des services nationaux de garde-frontières, ce qui est assez inhabituel pour une agence de l'UE⁹. C'est le résultat d'une négociation politique au cours de laquelle le Parlement européen a critiqué la proposition qui à ses yeux donnait un rôle trop limité à la Commission européenne et au Parlement européen, mais la Commission a préféré ne pas contester la souveraineté des États membres sur les frontières nationales¹⁰. Interrogée pour cette étude, Lena Düpont, députée européenne membre de l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne, évoque le cas de Frontex et sa marge d'action encore aujourd'hui : « Nous sommes dans un domaine politique qui est si profondément ancré dans la souveraineté nationale, la politique des frontières est toujours une question d'État membre et un

1. Conseil de l'Union européenne, « Plan for the management of the external borders of the member States of the European Union », 14 juin 2002, p. 10.
2. Ole Wæver, « The EU as a security actor. Reflections from a pessimistic constructivist on post-sovereign security orders » in Michael Williams et Morton Kelstrup (dir.), *International Relations Theory and the Politics of European Integration*, Londres, Routledge, 2000, p. 251.
3. Conseil de l'Union européenne, « Conclusions de la Présidence – Thessalonique, les 19 et 20 juin 2003 », note de transmission, Bruxelles, 1^{er} octobre 2003.
4. Andrew Neal, « Securitization and risk at the EU border. The origins of Frontex », *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 2, Édimbourg, Université d'Édimbourg, janvier 2009, p. 342.
5. Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *Journal officiel*, L. 349, 25 novembre 2004.
6. Andrew Neal, « Securitization and risk at the EU border. The origins of Frontex », *art. cit.*, p. 343.
7. Elspeth Guild, *Security, Technology, Borders. EU Responses to New Challenges*, Bruxelles, Centre for European Policy Studies, 2006.
8. Andrew Neal, « Securitization and risk at the EU border. The origins of Frontex », *art. cit.*, p. 343.
9. Sergio Carrera, *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, CEPS working document, n° 261, mars 2007, p. 13.
10. Mogens Hobolth, *Governing the Borders of Europe. The Establishment of the Frontex Agency*, présenté lors de la Conférence « Security, Technology, Borders: EU Responses to New Challenges », 2009, p. 8.

domaine politique jeune pour l'Union européenne par rapport à l'agriculture commerciale ou au marché commun, par exemple. »

De ce fait, la structure qui émerge de ces discussions a des responsabilités opérationnelles limitées¹. Son nom officiel le souligne : Frontex est officiellement l'« Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières des États membres de l'Union européenne² ». Son mandat est de renforcer et de soutenir la coopération entre les agences de contrôle aux frontières des États membres, et de développer et de promouvoir des politiques communes en matière de formation, d'évaluation des risques et d'opérations conjointes³. Elle coordonne, mais n'est pas la première responsable des opérations dont elle a la charge. L'État requérant assume la responsabilité juridique et politique. Le mandat de Frontex est présenté comme technique, il ne contribue pas à la définition de la politique européenne de contrôle aux frontières. De plus, les frontières dont elle a la charge ne sont pas celles de l'espace Schengen, mais de ses États membres. Frontex n'est donc pas une police des frontières au sens traditionnel. L'agence est conçue principalement comme un point nodal dans une architecture de contrôle des frontières en réseau, auquel les praticiens et les pratiques de contrôle des frontières des États sont connectés.

Même si la dimension sécuritaire n'est pas totalement absente, la fondation de l'agence peut ainsi être vue comme une suite logique du processus d'intégration et du principe de libre circulation au sein de l'UE – le traité de Rome de 1957 promettait déjà la mise en œuvre de la libre circulation des personnes. Par ailleurs, la sécurité aux frontières, qui fait partie de ce processus, a également évolué. Les systèmes nationaux qui fondent la souveraineté de chaque État ont également cédé la place à la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. Dans nombre de ses activités quotidiennes, Frontex prétend même

être à l'opposé de la sécurisation ou de l'exceptionnalisme, car elle vise à réglementer et à harmoniser les pratiques frontalières des États individuels, et ainsi à prévenir l'arbitraire et l'érosion des droits aux frontières européennes. Cela va dans le sens d'une interprétation classique de l'intégration européenne comme réglementant la souveraineté traditionnelle des États-nations, de sorte que l'État de droit et les procédures communes viennent remplacer les jugements étatiques parfois fondés sur l'intérêt personnel ou le populisme⁴. À cette fin, Frontex développe un programme de base pour la formation des garde-frontières, évalue les « insuffisances » et « lacunes » en matière de sécurité aux frontières dans les États membres, et développe et diffuse de « meilleures pratiques »⁵.

Cela dit, le récit officiel neutre et positif de Frontex, en plaçant le développement de l'agence dans le contexte d'évolutions plus larges de la politique migratoire de l'UE, mérite un contrepoint. En effet, le chercheur en politique migratoire Sergio Carrera s'en prend à la présentation de Frontex comme un « organisme dépolitisé », créé en raison des demandes « urgentes » des États membres⁶. Il critique ce récit plus particulièrement parce que l'asile et l'immigration étaient bien entendu des domaines controversés de la politique de l'UE avant 2001, et que l'UE ne constituait en aucun cas un refuge pour la migration libre en provenance de pays non européens avant le 11 Septembre. Depuis le début des années 1990, les partis d'extrême droite de nombreux pays européens défendaient une position dure à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés pour engranger des gains électoraux⁷. Les gouvernements européens ont dans leur grande majorité réagi à cela en resserrant continuellement les contrôles migratoires. Ce n'est qu'une des nombreuses initiatives qui, selon la professeure de droit Elspeth Guild, concourent à un durcissement des outils de contrôle dans le système frontalier

1. Julien Jeandesboz, « Contrôles aux frontières de l'Europe. Frontex et l'espace Schengen », *La Vie des idées*, 10 janvier 2012.

2. Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil, *op. cit.*

3. *Ibid.*

4. Andrew Neal, « Securitization and risk at the EU border. The origins of Frontex », *art. cit.*, p. 348.

5. *Ibid.*

6. Sergio Carrera, *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, *op. cit.*, p. 19.

7. Carl Levy, « The European Union after 9/11. The demise of a liberal democratic asylum regime? », *Government and Opposition*, vol. 40, n° 1, hiver 2005, p. 35.

de l'UE depuis 2001 et ont évidemment influencé la construction de l'agence¹.

À cet égard, il est intéressant d'examiner le type d'analyse des risques effectué par Frontex. En effet, l'agence est mandatée au moment de sa création pour élaborer un modèle d'analyse des risques « afin de fournir aux États membres les informations adéquates pour leur permettre de prendre les mesures appropriées ou de répondre aux menaces et risques identifiés² ». L'analyse des risques se concentre d'abord sur le mouvement potentiel des migrants :

Nous évaluons quelle est la menace probable pour les frontières extérieures, la sécurité des frontières et les citoyens de l'UE à l'extérieur. En d'autres termes, la pression criminelle, en termes de migration illégale, de traite des êtres humains, etc. sans négliger les autres types de criminalité organisée et la lutte contre le terrorisme international³.

Cette vision relie toute une série de phénomènes sous la catégorie de menace, et génère des associations qui forment l'âme de Frontex. La logique ici n'est pas celle de la réponse, mais plutôt de l'anticipation et de la gestion de ces phénomènes. Pour le professeur en relations internationales Didier Bigo, cela correspond « à une logique proactive qui anticipe les risques et les menaces, localisant les adversaires potentiels avant même qu'ils aient conscience d'être une menace pour les autres⁴ ». Il ne s'agit plus d'intercepter la « menace » à son arrivée à la frontière dans ce qui pourrait être perçu comme une logique sécuritaire directe, mais d'évaluer les risques susceptibles d'apparaître dans le futur. C'est, en quelque sorte, la technocratisation de la peur des mouvements migratoires⁵. Dans un second temps, l'analyse des risques porte sur les capacités des frontières des États membres et leur

aptitude à réagir aux mouvements de migration⁶. Le regard analytique et prédictif de Frontex ne concerne pas simplement l'émergence de futures « menaces » ou mouvements de personnes, mais également les capacités frontalières des États membres eux-mêmes. Par conséquent, l'agence est un outil visant à analyser les faiblesses des régimes frontaliers actuels des États membres, et à suggérer de meilleures façons de les gérer.

Cette utilisation de l'analyse des risques fait vraiment partie de ce qui va guider et justifier l'ensemble de l'activité de Frontex pour la suite. Elle relie déjà les questions de sécurité et des droits de l'homme. Ce travail dit de renseignement, dans le but de produire des « analyses de risques », vise clairement aussi à orienter le débat politique pour la protection des frontières européennes⁷. La chercheuse Regine Paul explique qu'au lieu de simplement traiter des objectifs de sécurisation, l'analyse des risques représente une « solution miracle » pour la gestion des risques institutionnels de l'UE⁸. La Commission européenne fonde véritablement ses espoirs d'harmonisation sur les promesses de rationaliser la gouvernance basée sur les risques, Frontex l'incarnant – une gouvernance fondée sur les risques signifiant une coordination et une intervention accrues au niveau européen, sans remettre en cause les compétences des États membres.

Une fois fondée, l'agence n'est plus seulement une conséquence politique. En d'autres termes, malgré ses origines liées à l'analyse des risques, Frontex peut être considérée à la fois comme un instrument et un acteur de sécurisation⁹. En effet, à l'opposé du langage plus neutre utilisé pour constituer l'agence, une fois Frontex opérationnelle, le vocabulaire sécuritaire apparaît dans ses discours. Comme lors

1. Elspeth Guild, *Security, Technology, Borders. EU Responses to New Challenges*, *op. cit.*

2. Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 2007/2004, *op. cit.*

3. Andrew Neal, « Securitization and risk at the EU border. The origins of Frontex », *art. cit.*, p. 349.

4. Didier Bigo, « Frontier controls in the European Union. Who is in control? » in Didier Bigo et Elspeth Guild (dir.), *Controlling Frontiers. Free Movement into and within Europe*, Londres, Routledge, 2005, p. 86.

5. Andrew Neal, « Securitization and risk at the EU border. The origins of Frontex », *art. cit.*, p. 344.

6. *Ibid.*, p. 349.

7. Claire Rodier, « Frontex, la petite muette », *Vacarme*, vol. 55, n° 2, 2011, p. 36-39.

8. Regine Paul, « Harmonisation by risk analysis? Frontex and the risk-based governance of European border control », *Journal of European Integration*, vol. 39, n° 6, 2017, p. 689-706.

9. Andrew Neal, « Securitization and risk at the EU border. The origins of Frontex », *art. cit.*, p. 346.

de son intervention dans les îles Canaries au printemps 2006¹, l'agence devient un outil sur lequel les États membres et les institutions européennes peuvent s'appuyer et qu'ils peuvent utiliser comme preuve d'action en réponse aux « urgences » migratoires². La modification de juillet 2007 concernant Frontex et la création du programme d'équipe d'intervention rapide aux frontières montrent à quelle vitesse elle passe du rôle d'agence de coordination à celui d'outil de réassurance politique et d'affirmation de l'action en matière de contrôle aux frontières pour les États membres et les institutions européennes, ne faisant que renforcer la militarisation des frontières de l'Europe³.

L'évolution de Frontex au fil d'une succession de « crises migratoires »

En 2006, Ilkka Laitinen, un ancien garde-frontière finlandais et directeur de l'agence jusqu'en 2014, décrit Frontex comme étant avant tout un organe de coordination avec très peu de pouvoirs exécutifs⁴. En effet, l'agence dépend du leadership politique et financier de la Commission européenne et des États membres et, politiquement, n'a pas la capacité de décider du lancement des opérations – elle ne dispose pas de moyens opérationnels propres⁵. Aujourd'hui encore, l'équipe de presse de Frontex avec qui nous avons discuté déclare : « Frontex est une agence opérationnelle, ce qui signifie que nous ne sommes pas impliqués dans l'élaboration des politiques. C'est entre les mains de la Commission européenne, du Parlement européen et du Conseil. » Cependant, une

différence notable apparaît rapidement entre le caractère non controversé des origines de l'agence et les demandes d'action urgente et rapide qui lui sont adressées par les États membres. Ces demandes sont formalisées le 11 juillet 2007, lorsque le Parlement européen et le Conseil européen modifient le règlement fondateur de Frontex afin de faciliter la création d'équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT)⁶. Le but de ces équipes est d'intervenir pour une durée limitée à la demande de tout État membre confronté à une situation urgente et exceptionnelle, résultant d'un afflux massif de migrants par des voies irrégulières. C'est la première référence directe à l'immigration en tant que risque commun nécessitant une action de Frontex. Le premier exercice de formation RABIT a lieu à la frontière slovéno-croate le 10 avril 2008, impliquant des garde-frontières de vingt États membres chargés de la surveillance et du contrôle des frontières dans un scénario fictif d'immigration clandestine sur la route des Balkans. D'un budget limité de 12 millions d'euros et d'un effectif de 51 personnes la première année, Frontex dispose d'un budget de 22 millions d'euros en 2007, presque le double, et d'un effectif de 138 personnes en 2008⁷.

Cette première modification n'est que le début d'une longue série de changements apportés à l'agence. Le règlement fondateur de Frontex est modifié quatre fois, en 2007, en 2011⁸, en 2016⁹ et en 2019¹⁰. « La crainte de donner trop de pouvoir à l'Europe, et donc à Frontex, s'est assez vite transformée en un appel à plus de soutien de l'Europe », analyse un ancien fonctionnaire de la Commission européenne interrogé pour cette étude, et qui a souhaité rester anonyme. Pour lui, ce qui a changé, c'est l'augmentation de la migration, et le défi qu'elle est devenue d'abord pour les États du Sud :

1. Durant cette opération, baptisée « Hera », Frontex avait pour mission d'encadrer les patrouilles le long des côtes espagnoles pour intercepter les embarcations en provenance de pays des côtes africaines.
2. Sergio Carrera, *The EU Border Management Strategy. FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands*, *op. cit.*, p. 12.
3. Trym Nohr Fjørtoft, « More power, more control. The legitimizing role of expertise in Frontex after the refugee crisis », *Regulation & Governance*, vol. 16, n° 2, avril 2022, p. 557-560.
4. Andrew Neal, « Securitized and risk at the EU border. The origins of Frontex », *art. cit.*, p. 347.
5. Conseil de l'Union européenne, Règlement (CE) n° 2007/2004, *op. cit.*
6. Parlement et Conseil européen, Règlement (CE) n° 863/2007 du 11 juillet 2007, *Journal officiel de l'Union européenne*, 31 juillet 2007.
7. Frontex, *General Report 2007*, Varsovie, 2008, p. 11.
8. Parlement et Conseil européen, Règlement (CE) n° 1168/2011 du 25 octobre 2011, *Journal officiel de l'Union européenne*, 22 novembre 2011.
9. *Id.*, Règlement (CE) n° 2016/1624, *Journal officiel de l'Union européenne*, 16 septembre 2016.
10. *Id.*, Règlement (CE) n° 2019/1896, *Journal officiel de l'Union européenne*, 14 novembre 2019.

Cela a commencé avec la crise financière de 2007 qui a entraîné des pressions des pays du Sud, puis avec les crises libyenne et syrienne – qui y ont ajouté la menace terroriste internationale. À ce moment-là, l'aide est devenue urgente, en particulier pour les pays de la ligne de front comme la Grèce. En raison de la forte pression qu'ils subissaient, un plus grand soutien, non seulement financier, mais aussi d'agents sur le terrain était indispensable. La préoccupation générale en Europe à l'époque, je m'en souviens, était que si nous n'obtenions pas le contrôle, cela pourrait remettre entièrement en cause l'UE, et en particulier la libre circulation des personnes à l'intérieur de celle-ci. Frontex est devenue une partie de la réponse avec, en parallèle, l'idée d'avoir un contrôle aux frontières qui pourrait être plus unifié en raison de la fermeture des frontières pendant la crise syrienne. Tout cela a conduit à une entente sur le renforcement de Frontex, toujours sous l'autorité nationale.

Ainsi, chacune des modifications est justifiée par les diverses « crises » que l'Europe prétend vivre – un discours qui s'est avéré fécond pour l'expansion de Frontex¹. En effet, les récits de crise produisent des acteurs « capables de répondre² ». Lorsque les gouvernements et les institutions de l'UE coopèrent pour répondre aux « crises » en Méditerranée, leurs interventions servent à affirmer leur capacité d'action, tout en projetant simultanément la Méditerranée comme un espace européen contrôlé. En attendant, le terme « crise » n'évoque plus un moment singulier de décision et de jugement, mais s'entend désormais comme un état de fait prolongé³. Ainsi, Frontex et l'Europe, par intérêt mutuel à légitimer leur action, se sont servis de ce discours, l'un pour asseoir son rôle dans la politique européenne de gestion des frontières, et l'autre pour montrer que des réponses étaient apportées aux vagues successives de migration. Interrogée dans le cadre de cette étude, l'eurodéputée verte

néerlandaise Tineke Strik, chef du groupe de travail du Parlement européen sur Frontex, déclare : « Les États membres ont utilisé Frontex comme argument en tant que réponse politique, notamment en 2015, en disant : “Regardez, nous contrôlons, maintenant.” Un grand nombre d'États membres réellement en grande difficulté en 2015 ont accueilli Frontex comme une réponse européenne “neutre”. »

En 2011, Frontex invoque ainsi pour la première fois un discours de crise dans ses documents publics – une année de bouleversements politiques en Afrique du Nord et d'augmentation des départs en bateaux de Tunisie et de Libye vers l'UE. L'agence qualifie les arrivées en Italie de « situation de crise migratoire⁴ » qui nécessite « un ensemble de mesures opérationnelles renforcées⁵ ». Alors que le récit plus large décrit les arrivées comme « exceptionnelles », Frontex joue un rôle de premier plan en liant ces événements à la perte de contrôle des frontières européennes⁶. En réponse, les principaux changements apportés à son mandat cette année-là concernent la gestion de ses systèmes d'information et un rôle de coordination renforcé pour les opérations conjointes, par exemple dans les retours, ainsi qu'une nouvelle possibilité pour l'agence d'acquiescer des équipements, seule ou conjointement avec un État membre, et d'envoyer des officiers de liaison dans des pays tiers⁷.

En 2014, le budget de Frontex est augmenté pour lui permettre d'intervenir dans l'opération italienne « Mare Nostrum⁸ », justifiée par la nécessité de poursuivre les activités de recherche et de sauvetage⁹. En 2015, l'augmentation du budget intervient en réponse à la mort de plus de 800 personnes lors d'un seul incident survenu en avril de la même année¹⁰. À chaque tragédie, Frontex reçoit plus de pouvoir et de budget, les législateurs de l'UE et la Commission

1. Janet Roitman, *Anti-Crisis*, Durham (NC), Duke University Press, 2013, p. 41.

2. Rogier van Reekum, « The Mediterranean. Migration corridor, border spectacle, ethical landscape », *Mediterranean Politics*, vol. 21, n° 2, 2016, p. 339.

3. Janet Roitman, *Anti-Crisis*, *op. cit.*

4. Frontex, *General Report 2011*, Varsovie, 2012, p. 21.

5. *Id.*, *General Report 2013*, Varsovie, 2014, p. 51.

6. Nina Perkowski, « Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security », *Security Dialogue*, vol. 49, n° 6, octobre 2018.

7. Parlement et Conseil européen, Règlement (CE) n° 1168/2011, 25 octobre 2011.

8. Lancée après l'un des plus grands naufrages de migrants en mer Méditerranée à Lampedusa en octobre 2013, l'opération menée par la marine de guerre italienne vise à secourir les immigrés clandestins. Elle prend fin en novembre 2014.

9. Frontex, *General Report 2014*, Varsovie, 2014.

10. Conseil européen, « Réunion extraordinaire du Conseil européen », 23 avril 2015.

européenne estimant que l'agence n'est pas suffisamment dotée en personnel et en équipement – elle est financée par des dons volontaires des États membres et n'est pas autorisée à effectuer des opérations de gestion des frontières ou de recherche et de sauvetage. Ces contraintes empêcheraient Frontex de remplir ses missions et de gérer correctement la « crise » des réfugiés.

Cela aboutit à la troisième modification du règlement fondateur de l'agence en 2016. Le 6 octobre, Frontex est rebaptisée « Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes » et se voit confier des tâches et des compétences élargies tant sur le plan opérationnel que dans le suivi et la coordination de la gestion des frontières¹. Le texte crée également un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, composé de membres de l'agence et des organismes nationaux chargés de la gestion des frontières extérieures. Pour la première fois, l'objectif d'une gestion intégrée des frontières européennes est énoncé dans un texte législatif². Le règlement fixe à Frontex pour mission générale de :

gérer de manière efficace le franchissement des frontières extérieures et de faire face aux défis migratoires et aux éventuelles menaces futures à ces frontières, contribuant ainsi à la lutte contre toute forme de criminalité grave à dimension transfrontalière et à assurer un niveau élevé de sécurité au sein de l'Union. Dans le même temps, il est nécessaire d'agir dans le plein respect des droits fondamentaux et d'une manière qui préserve la libre circulation des personnes au sein de l'Union³.

En septembre 2018, deux ans seulement après l'entrée en vigueur du règlement précédent, la Commission européenne propose encore un nouveau mandat pour l'agence⁴. Le Conseil européen invoque l'urgence d'agir pour justifier l'absence d'analyse d'impact de la nouvelle législation ou d'évaluation du mandat précédent – un manque de suivi clair des

pratiques de Frontex. Le nouveau règlement entre en vigueur le 4 décembre 2019. La principale mesure introduite est la création d'un contingent permanent, le premier service d'application de la loi en uniforme de l'UE, chargé de combler « l'écart entre les attentes et les capacités » résultant de la dépendance de l'agence vis-à-vis des contributions de l'État, tant pour les garde-frontières que pour le matériel⁵. Aux yeux de Lena Düpont, députée européenne, 2019 est une « grande étape » dans l'évolution de l'agence : « Ce que vous aviez, c'était une plateforme de coordination, les États membres demandaient de l'aide et ils apportaient le soutien. Avec la révision de 2019, nous constatons un changement majeur non seulement dans la tâche, mais dans la compréhension de l'agence ; nous avons toujours les experts, mais nous avons le tout premier corps permanent de l'agence. »

Le contingent est censé être composé d'agents statutaires de Frontex et d'agents détachés par les pays européens sur une base obligatoire pour des périodes brèves ou longues, et sera progressivement augmenté pour atteindre 10 000 agents d'ici à 2027, dont 3 000 garde-frontières et garde-côtes, escortes de retour et experts⁶. 900 millions d'euros par an devraient couvrir les tâches et fonctions renforcées de l'agence⁷. Cela fait de Frontex la plus grande agence européenne, avec un budget de 544 millions d'euros en 2021⁸. Questionnée sur ce nouveau règlement dans le cadre de cette étude, l'équipe de presse de Frontex estime qu'il a renforcé la capacité de l'agence à mieux contribuer à la gestion des frontières extérieures :

La capacité à déployer plus rapidement des garde-frontières a accru l'efficacité et la flexibilité opérationnelle de l'agence tout en allégeant les charges administratives pour les États membres, et permis une gestion plus uniforme de nos frontières extérieures communes. Le règlement a également renforcé le rôle de Frontex dans les retours et renforcé la coopération avec les

1. Parlement et Conseil européen, Règlement (CE) n° 2016/1624, 14 septembre 2016.

2. *Ibid.*, article 4.

3. *Ibid.*, considérant 2.

4. Parlement et Conseil européen, Règlement (CE) n° 2019/1896, 13 novembre 2019.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*

forces de l'ordre et les garde-côtes de l'UE. Avec des garde-frontières supplémentaires et notre propre équipement, nous sommes désormais en mesure de nous concentrer sur des déploiements à long terme plutôt que sur la couverture des urgences.

Il est frappant de constater à quelle vitesse les responsabilités de Frontex se sont étendues. Son mandat a d'abord été modifié pour mettre en place des équipes d'intervention rapide pouvant être déployées à court terme, mais l'agence a vu ses responsabilités augmenter ostensiblement au fur et à mesure que les crises se succédaient. L'équipe de presse de Frontex décrit cette évolution en ces termes :

Frontex s'est développée en tant qu'agence, a un nouveau mandat et est impliquée dans davantage

d'opérations. Concrètement, cela peut être illustré par le nombre d'employés, qui est passé d'environ 40 en 2005 à plus de 1 500 en 2021. Frontex est également en train de construire le corps permanent européen, le premier service en uniforme des forces de l'ordre de l'UE. La mise en place du corps permanent a nécessité une reconversion totale de l'agence et de la manière dont elle gère ses opérations.

L'agence a reçu le pouvoir d'organiser des vols de retour, et peut même aider à réintroduire des contrôles aux frontières lorsqu'un État membre ne respecte pas les recommandations à la suite de ses évaluations. Qu'une telle agence n'ait aucun pouvoir politique, comme elle l'affirme, semble alors difficile à croire.

Résumé des actions de Frontex

Frontex supervise le déploiement des agents qui participent aux patrouilles frontalières, aidant à l'arrestation des passeurs présumés¹. Non seulement le personnel de l'agence surveille les frontières, mais il aide activement à l'identification et à l'enregistrement des migrants. Lorsque ces derniers arrivent dans un camp, les agents de contrôle de Frontex peuvent aider à identifier leur nationalité. Ils peuvent également entamer la procédure d'asile et fournir une aide humanitaire². Frontex collecte aussi des renseignements et crée sa propre analyse des risques pour gérer la situation présumée aux frontières extérieures de l'UE. À mesure que le rôle de renseignement de l'agence prend de l'importance, elle collecte aussi des données sur les

mouvements transfrontaliers au sein de l'UE, ainsi que des informations sur l'entrée fournies par les États membres³. Certaines de ces informations sont également obtenues auprès de pays tiers avec lesquels Frontex a signé des accords de coopération. C'est avantageux pour Frontex car cela garantit l'échange constant de données sur les tendances migratoires importantes, ainsi que le partage des meilleures pratiques⁴. Enfin, Frontex assure la liaison entre les États membres afin de faciliter les retours conjoints de ressortissants d'un même pays. Elle veille à ce que tous les rapatriés soient regroupés dans un État membre d'où part un avion de retour⁵.

Frontex est ainsi devenue une partie de la réponse évidente à la série de « crises » migratoires en Europe. L'agence a réussi à se positionner comme le meilleur acteur pour répondre au défi sécuritaire et humanitaire des frontières européennes. Si elle a continué d'utiliser son discours de gestion et d'analyse

des risques pour invoquer elle-même les crises, elle a également profité des crises déclarées par d'autres acteurs de la gouvernance des frontières européennes, chacun d'entre eux renforçant les responsabilités de Frontex. Tineke Strik mentionne notamment l'importance du soutien des pays d'Europe du Nord à

1. Korontzis Tryfon, « The contribution of EUROPOL and FRONTEX in combating the phenomenon of illegal immigration in Hellas », *Review of European Studies*, vol. 4, n° 1, mars 2012, p. 188-202.
2. Silvan Pollozek et Jan Hendrik Passoth, « Infrastructuring European migration and border control. The logistics of registration and identification at Moria hotspot », *Society and Space*, vol. 37, n° 4, mars 2019, p. 606-608.
3. Marianne Takle, « Migration and asylum statistics as a basis for European border control », *Migration Studies*, vol. 5, n° 2, juillet 2017, p. 267-285.
4. Florin Coman-Kund, « The international dimension of the EU agencies. Framing a growing legal-institutional phenomenon », *European Foreign Affairs Review*, vol. 23, n° 1, 2018, p. 97-118.
5. Jari Pirjola, « Flights of shame or dignified return? Return flights and post-return monitoring », *European Journal of Migration and Law*, vol. 17, n° 4, novembre 2015, p. 305-328.

Frontex : « Ils étaient très désireux de renforcer Frontex et d'augmenter le budget, parce que c'est une question de frontière commune, c'est leur intérêt que la migration irrégulière soit combattue ; et aussi peut-être à cause d'un manque de confiance dans le comportement des pays du Sud. » L'agence a en effet été présentée comme un acteur de l'amélioration et de l'harmonisation des pratiques dans l'ensemble de l'espace Schengen, y compris en matière de droits de l'homme. Il n'est pas rare d'entendre dire que les États de la périphérie sud et est de l'Europe comme la Grèce ou la Hongrie doivent rattraper leur retard à cet égard, et que Frontex les aide ainsi à se développer.

Ce récit de Frontex comme harmonisateur de l'Europe renforce encore l'agence et lui permet de se détourner de ses responsabilités. Les violations

des droits de l'homme peuvent être reconnues mais sont attribuées à des États membres en dehors des opérations de l'agence. Le discours général est qu'il vaut mieux avoir une présence de Frontex dans les États « problématiques » que de laisser les garde-frontières de ces pays livrés à eux-mêmes. Au lieu d'être perçue comme faisant partie du problème, Frontex s'est donc construite comme une solution à la violence et aux abus aux frontières des États membres. Mais, si elle est considérée comme la réponse politique la plus appropriée, et reconnue pour sa politique d'analyse des risques et d'harmonisation, sa réputation a été mise à mal ces dernières années par les nombreuses révélations de refoulements aux frontières commis en sa présence, et même avec son soutien.

Les raisons des défaillances de Frontex

Un manque flagrant d'attention accordée au respect des droits humains

Depuis sa création, Frontex a été à plusieurs reprises critiquée pour son traitement des migrants lors d'opérations conjointes. Des rapports, des enquêtes et des témoignages ont montré la pratique régulière de refoulement de migrants interceptés vers leur port de départ, comme les territoires libyens. La protection contre les retours forcés vers des lieux de persécution potentielle est connue sous le nom de principe de non-refoulement, et le non-respect de ce principe constitue une violation du droit international et européen¹.

De nombreux experts juridiques ont souligné l'obligation pour Frontex de respecter ce principe, quels que soient le lieu des opérations et le contexte, comme dans le cas d'un afflux massif. Cependant, nombreuses sont également les inquiétudes quant à son application dans la pratique car, sans contrôle et sans transparence, elle reste difficile à assurer.

Les agents de Frontex peuvent donc agir avec une grande latitude dans leurs opérations². Pendant des années, des ONG et des organisations internationales ont présenté une série de cas de violations présumées des droits fondamentaux, de refoulements et d'expulsions collectives aux frontières extérieures de l'Europe³. Des rapports d'acteurs tels que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), l'Ombudsman grec, Amnesty International⁴, Human Rights Watch⁵, le Border Violence Monitoring Network (réseau de surveillance de la violence aux frontières)⁶ ou le Refugee Support Aegean⁷ dénoncent le comportement des garde-frontières et des garde-côtes, qui mettent en danger des vies en mer, compromettent l'accès à l'asile et utilisent la violence pour dissuader les personnes d'entrer sur le territoire européen. Des organisations intergouvernementales telles que le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme⁸, le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme des migrants⁹, le Commissaire aux droits de l'homme¹⁰, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT)¹¹ et la Commission

1. « Note sur le non-refoulement EC/SCP/2 », Agence des Nations unies pour les réfugiés, 23 août 1977.
2. Simone Marinai, « The interception and rescue at sea of asylum seekers in the light of the new EU legal framework », *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 55, décembre 2016, p. 901-939.
3. Tineke Strik, « Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations », document de travail, Commission LIBE des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, Parlement européen, juillet 2021.
4. « Europe: Pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees », Amnesty International, février 2021.
5. « Frontex failing to protect people at EU borders », site de Human Rights Watch, 23 juin 2021.
6. Border Violence Monitoring Network, *Annual Torture Report 2020*, mai 2021.
7. Refugee Support Aegean, « Push backs and violations of human rights at sea: a timeline », site du Refugee Support Aegean, décembre 2020.
8. UN Human Rights Office, « "Lethal disregard". Search and rescue and the protection of migrants in the central Mediterranean Sea », 2020.
9. Human Rights Council, *Report on Means to Address the Human Rights Impact of Pushbacks of Migrants on Land and at Sea – Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants*, mai 2021.
10. Commissaire aux droits de l'homme et Conseil de l'Europe, *A Distress Call for Human rights. The Widening Gap in Migrant Protection in the Mediterranean*, mars 2021.
11. CPT, « Report to the Greek government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 13 to 17 March 2020 », novembre 2020.

européenne ont toutes exprimé leur inquiétude face à la situation. Le Comité européen pour la prévention de la torture et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont explicitement déclaré que les États membres de l'UE violaient leurs obligations internationales et régionales en matière de droits de l'homme et de droit maritime lorsqu'ils procédaient à des refoulements illégaux et à des expulsions collectives de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants arrivant à leurs frontières¹.

Autant d'appels à l'action et d'enquêtes laissés sans réponse. Sur ce sujet précis, l'équipe de presse nous a simplement répondu : « Les droits fondamentaux, y compris le respect du principe de non-refoulement, sont au cœur de toutes les activités de l'agence. » Les seules explications fournies par le directeur exécutif de Frontex de 2015 à 2022, Fabrice Leggeri, étaient que l'agence n'avait « aucune autorité sur le comportement de la police locale des frontières » et qu'aucune plainte n'avait été déposée contre ses agents, même s'il exprimait sa volonté d'examiner la question et de prendre les mesures nécessaires si besoin². L'action de Fabrice Leggeri a continué d'être saluée par la France – il avait fait carrière au ministère français de l'Intérieur – et par Bruxelles, avec un renouvellement de son mandat en 2019³, l'année même où les choses commençaient à changer. Tineke Strik témoigne à propos de ce moment :

Avec le règlement de 2019, le Parlement européen a eu la chance de mettre beaucoup l'accent sur les droits fondamentaux, ce qui a renforcé un peu le responsable des droits fondamentaux (FRO)⁴. Les premiers scandales datent d'il y a dix ans, il n'y avait pas de mécanisme de plainte. Maintenant, il y en avait un dans le règlement. Quand je suis arrivée au Parlement⁵, le règlement venait d'être adopté. Nous nous sommes concentrés sur la bonne application du travail du FRO,

par exemple. Cela a bien sûr été retardé par Fabrice Leggeri. J'ai donc prêté beaucoup d'attention aux refoulements par les autorités nationales, nous nous concentrons sur les États membres car c'était notre seule option. C'est difficile aussi, nous ne pouvions que pousser la Commission à forcer la mise en conformité en réduisant les crédits. Et c'était encore plus difficile pour nous d'avoir vraiment des preuves suffisantes que Frontex était activement impliquée. Mais c'est alors que le Lighthouse Reports est sorti avec des preuves très concrètes que Frontex avait une implication active et cela a changé beaucoup de choses.

En mars 2020, Lighthouse Reports, un collectif de journalistes basé aux Pays-Bas, mêlant méthodes journalistiques traditionnelles et science des données, associé à des journaux européens tels que *Le Monde* ou *Der Spiegel*, a publié un premier article d'investigation qui semblait montrer la complicité d'un bateau de Frontex, témoin passif d'un refoulement en mer Égée⁶. Cette première enquête a provoqué une crise de gouvernance au sein de l'agence européenne, même si Fabrice Leggeri n'était pas particulièrement impliqué. En avril 2021, les garde-frontières européens cette fois ont été mis en cause par Lighthouse Reports pour avoir alerté les autorités libyennes sur la présence de migrants hors de leur pays⁷. L'enquête montre qu'au total, en 2020, 11 891 migrants ont été interceptés par les garde-côtes libyens, notamment à l'aide d'informations fournies par Frontex⁸. Dans une autre de ses enquêtes, Lighthouse Reports a réussi à obtenir des informations encore plus précises grâce à une demande d'accès aux informations de la base de données de l'agence. Baptisée JORA (Joint Operations Reporting Application), cette base de données regroupe l'ensemble des opérations de l'agence, des interceptions de migrants aux saisies de marchandises de

1. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Pushback policies and practices in Council of Europe Member States », résolution n° 2099 et recommandation n° 2161, 2019.
2. « Frontex : première réunion du groupe de contrôle avec M. Leggeri et Mme Johansson », communiqué de presse, site du Parlement européen, 3 mars 2021.
3. *Ibid.*
4. Le responsable des droits fondamentaux (FRO pour Fundamental Rights Officer) est chargé de surveiller la mise en œuvre des obligations de l'agence en matière de droits fondamentaux et de conseiller le directeur exécutif sur les questions relatives aux droits fondamentaux.
5. Le 2 juillet 2019.
6. Florian Schmitz *et al.*, « Deep pushbacks from Greece », *Lighthouse Reports*, 5 avril 2020.
7. *Ibid.*
8. Margot Davier, « À la dérive, le directeur de Frontex démissionne », *Libération*, 29 avril 2022.

contrebande et aux arrestations de passeurs¹. Les États membres l'alimentent en informations telles que le résumé des événements, l'heure, la date et le nombre de personnes impliquées. Frontex a envoyé une version modifiée de la base de données et a supprimé toutes les descriptions des incidents, à l'exception des événements entre mars 2020 et septembre 2021, qu'elle a accidentellement envoyés sans modifications². Interrogé dans le cadre de cette étude, Tomas Stadius, journaliste pour Lighthouse Reports, admet qu'il ne saura jamais si l'agence l'a fait à dessein ou pas. Les événements de cette période se déroulent dans le cadre de l'opération « Poseidon », aux frontières maritimes entre la Grèce et la Turquie où des hélicoptères, avions ou drones Frontex sont opérationnels. Lighthouse Reports identifie 222 incidents dans la base de données JORA qui ont été présentés comme « avant le départ » – c'est-à-dire des cas de bateaux de migrants interceptés ou détournés avant qu'ils n'aient accosté dans les eaux grecques – en fait des refoulements illégaux dissimulés³. Le groupe de journalistes d'enquête a montré qu'au moins 22 cas, concernant 957 migrants, correspondaient à des situations où des canots de sauvetage gonflables, ressemblant à des modèles grecs financés par la Commission européenne, ont été retrouvés, sans moteur et à la dérive. Grâce au travail de Tomas Stadius et au journaliste Steffen Lüdke ainsi qu'à des informations complémentaires obtenues *via* des rapports d'associations ou des témoignages des garde-côtes turcs, Lighthouse Reports a montré que des migrants avaient atteint les côtes grecques avant d'être retrouvés par les garde-côtes turcs, dérivant en mer. Ils auraient ainsi été illégalement empêchés de demander l'asile en Grèce. Cela montre également que la base de données JORA était incorrecte ou trompeuse. Interrogés par Lighthouse Reports sous couvert d'anonymat, certains agents de

Frontex ont admis que la base de données contenait des informations « douteuses », voire « fantaisistes⁴ ». Le témoignage d'un policier grec est encore plus éloquent : l'agence « ne fera rien pour mettre l'État membre dans l'embarras ou lui créer des problèmes », admet-il. « La remontée d'informations à Frontex a toujours été une ruse. L'agence accepte toujours plus ou moins notre version⁵ », a déclaré un autre responsable des garde-côtes grecs. On est loin des ambitions supposées de Frontex d'harmoniser des politiques frontalières respectueuses des droits de l'homme. Au vu de toutes les enquêtes publiées par le collectif de journalistes, Frontex était et est toujours accusée d'avoir participé à des refoulements en Libye, en Grèce et en Hongrie, mais aussi de problèmes de harcèlement au travail.

Tineke Strik explique : « Maintenant nous avons quelque chose que nous pouvions faire. Cela a mené à la lutte politique, j'ai voulu une commission d'enquête comme avec Pégase, mais il y avait de la résistance. Nous avons obtenu le FSWG⁶ à la place. Nous avons mené l'enquête, c'était une négociation sur la façon dont nous pouvions obtenir une enquête. Cela a conduit à une intense période d'audiences. » L'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a relevé ce manque de rigueur et de transparence de la part de Frontex concernant les violations des droits de l'homme aux frontières en novembre 2020. Une vingtaine d'agents ont été interpellés et les bureaux de Fabrice Leggeri et de son directeur de cabinet ont été perquisitionnés. Le 7 décembre, des téléphones et des ordinateurs ont également été saisis⁷.

S'est ajouté au rapport de l'OLAF un audit très critique de la Cour des comptes européenne, publié en juin 2021, indiquant que Frontex ne soutenait toujours pas suffisamment les États membres dans

1. Julia Pascual et Tomas Stadius, « Frontex, l'agence européenne de gardes-frontières, a maquillé des renvois illégaux de migrants en mer Égée », *Le Monde*, 27 avril 2022.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*

6. Mis en place en janvier 2021 par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE), le Frontex Scrutiny Working Group (FSWG) a pour but de contrôler toutes les activités qui participent au fonctionnement de Frontex, notamment en matière de transparence et de responsabilité à l'égard du Parlement européen. Il a lui aussi rendu un rapport d'enquête en juillet 2021.

7. Noémie Galland-Beaune, « Frontex visée par une enquête de l'Office européen de lutte antifraude », *Toute l'Europe*, 13 janvier 2021.

leur gestion des frontières extérieures de l'UE¹. Le Parlement européen a alors décidé de ne pas voter de décharge budgétaire pour Frontex, bloquant ainsi les comptes de l'agence, et a écrit dans un communiqué le 31 mars pour se justifier :

Rien n'a été fait concernant les informations faisant état de violations des droits fondamentaux en Grèce et les opérations de retour de migrants par la Hongrie se sont poursuivies en 2020, malgré une décision de la Cour de justice de l'UE qu'elles sont incompatibles avec le droit européen².

Les eurodéputés de la commission du contrôle budgétaire réclamaient donc le 28 avril 2021 que 90 millions d'euros, soit 12 % du budget total de Frontex, soient mis en réserve pour 2022 tant que les enquêtes de l'OLAF et du Parlement européen se poursuivaient³. Tineke Strik ajoute :

Nous avons dit qu'il y avait tellement de flou, nous ne pouvions pas approuver la décharge, il y avait l'enquête en cours de l'OLAF, le manque de mise en œuvre des officiers des droits fondamentaux, il était facile de suspendre la décharge une fois, nous avons réussi à la suspendre une seconde fois en octobre 2021 jusqu'à devoir prendre à nouveau la décision au printemps, date à laquelle l'OLAF a présenté son rapport.

Après une enquête d'un an, l'OLAF a achevé son rapport non public le 15 février 2022 et l'a envoyé directement au conseil d'administration de Frontex et à la Commission européenne. Il concernait les refoulements en mer Égée à la frontière gréco-turque, et était accablant. Frontex est accusée d'un manque de loyauté et de transparence envers la Commission européenne et le Parlement européen, notamment sur les droits fondamentaux, et d'un style de gestion opaque⁴. Lors d'une présentation orale de l'enquête aux députés – que Frontex a tenté en vain d'empêcher – le 28 février, le directeur de l'OLAF, Ville Itälä, a annoncé qu'il disposait de multiples preuves

tangibles⁵. « De nombreux députés européens ont été choqués par les révélations de l'OLAF », déclare Tineke Strik. Il est clair que Fabrice Leggeri, le directeur exécutif de Frontex, a caché des refoulements commis par des garde-frontières grecs en 2019 sur les îles de Samos et Lesbos⁶. Il se serait mis d'accord avec les autorités grecques, dont le représentant au conseil d'administration de l'agence, pour donner une même version frauduleuse des faits à la Commission européenne. Il a également commis un parjure lors de son audition devant le Parlement européen en niant formellement les accusations⁷. Toutes ces révélations ont poussé la France et d'autres pays à cesser de lui apporter leur soutien. Le 29 avril 2022, M. Leggeri démissionne après avoir rencontré son conseil d'administration, craignant sans doute les conséquences juridiques du scandale. Le rapport l'incrimine pour trois motifs : non-respect des procédures, déloyauté envers l'Union européenne et ses institutions, y compris parjure, et mauvaise gestion des équipes de l'agence. Cependant, il n'a pas encore fait l'objet de poursuites judiciaires. Interviewé par *Libération*, Omer Shatz, directeur juridique de l'ONG Front-Lex, qui a engagé plusieurs procédures contre Frontex, affirme :

Leggeri n'aurait pas dû démissionner. Il aurait dû être licencié. Pas maintenant, mais il y a des années [...]. C'était l'obligation du commissaire et du conseil d'administration de Frontex. Personne ne peut défaire les innombrables vies perdues et les séquelles dues aux sévices qu'ont subis les personnes maltraitées. Leggeri est la façade. Mais le problème demeure au sein de Frontex, la Commission et les États membres. Ce sont eux qui orchestrent les politiques frontalières criminelles à travers l'Union européenne. Leggeri était seulement assez corrompu pour les exécuter⁸.

Face aux preuves désormais avérées de non-respect des codes de conduite par Frontex, essayons de saisir

1. Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 08/2021. Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures : pas assez efficace jusqu'ici*, Luxembourg, 2021.

2. Parlement européen, « Les députés suspendent la décharge des comptes de Frontex », communiqué de presse, 31 mars 2022.

3. *Ibid.*

4. Giorgos Christides et Steffen Lüdke, « Classified report reveals full extent of Frontex scandal », *Spiegel International*, 29 juillet 2022.

5. « OLAF report on Frontex – E-000861/2022 », question parlementaire, 2 mars 2022.

6. Julia Pascual et Tomas Statius, « Frontex, l'agence européenne de gardes-frontières, a maquillé des renvois illégaux de migrants en mer Égée », *art. cit.*

7. *Ibid.*

8. Margot Davier, « À la dérive, le directeur de Frontex démissionne », *art. cit.*

la complexité de toutes les critiques adressées à l'agence. Tineke Strik estime que les défauts de Frontex sont qu'« elle ne s'accompagne pas de freins et contrepoids. Elle est unique par sa taille et son mandat fort, elle a exactement les mêmes règles d'organigramme qu'une agence menant des recherches dans le domaine de la médecine, par exemple. Il est très étrange qu'elle n'ait pas obtenu de contrôle externe. » Entre le début de l'enquête de l'OLAF et celle du Frontex Scrutiny Working Group (FSWG) dans la foulée, l'agence n'a fait montre d'aucun signe de progrès ou de volonté de changer. Essayons de saisir la culture organisationnelle de Frontex et d'examiner ses défauts présumés en plus des violations des droits fondamentaux.

Frontex, une autre grande muette

L'agence s'est longtemps décrite comme encore récente et adoptant une approche expérimentale¹. Lena Düpont, plutôt en faveur d'une évolution de Frontex que de son abolition, semble le reconnaître lors de son entretien pour cette étude : « Nous sommes en train de [...] regarder [Frontex] grandir, il y a quelque chose de beau là-dedans, nous pouvons la changer maintenant pour qu'elle soit meilleure. » Ce discours politique est approprié dans la mesure où la base juridique globale de l'agence et son implication dans les opérations restent encore floues, et insuffisamment réglementées. Des caractéristiques d'une armée, Frontex a retenu la culture du silence². En raison du caractère sensible de ses activités, elle est sans doute devenue une agence fermée, cherchant apparemment à éviter la critique publique.

Premièrement, il est clair que Frontex n'a prêté aucune attention aux acteurs externes tels que les organes et organisations nationaux et internationaux de défense des droits de l'homme, qui ont

régulièrement signalé en vain des violations des droits fondamentaux à la frontière dans un certain nombre d'États membres. La responsabilité politique de Frontex aurait également pu être assurée par le contrôle et la supervision de l'agence par les institutions dont elle dépend. Cependant, ce contrôle hiérarchique se trouve essentiellement entre les mains du conseil d'administration, composé de fonctionnaires nationaux, laissant par exemple l'agence davantage soumise à l'ingérence politique nationale qu'à la responsabilité des institutions européennes³. Ces dernières années, Frontex n'a pas jugé nécessaire de répondre aux nombreuses sollicitations du Parlement européen, dont elle dépend pourtant directement en matière budgétaire. Pour Sylvie Guillaume, eurodéputée française du Parti socialiste et siégeant à la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) interrogée pour cette étude :

Depuis 2015 et le développement rapide des effectifs et des tâches de Frontex, il y a certainement un manque de contrôle, car Frontex n'est plus la petite agence qu'elle était, et un désaccord entre les différents acteurs sur le fonctionnement de l'agence s'est développé.

À l'époque où il était directeur exécutif, Fabrice Leggeri s'est délibérément abstenu de coopérer pour assurer le respect de certaines des dispositions du nouveau mandat de Frontex, notamment sur les droits fondamentaux, ce qui a entraîné des retards importants. Il a refusé à plusieurs reprises de mettre en œuvre les recommandations de la Commission européenne dans le recrutement d'observateurs des droits fondamentaux, contrairement à sa proposition d'étendre le cabinet de la direction exécutive à 63 membres du personnel⁴. Le conseil d'administration aurait dû jouer un rôle beaucoup plus proactif dans le contrôle de Frontex, en reconnaissant le risque sérieux de violation des droits fondamentaux et en prenant des mesures pour s'assurer que l'agence remplissait ses obligations. Le Parlement européen, qui pourrait fonctionner comme un mécanisme de

1. Nikesh Pandit, « Policing the EU's external border: legitimacy and accountability under scrutiny », *ERA Forum*, 13, octobre 2012, p 397-410.

2. Claire Rodier, « Frontex, la petite muette », *art. cit.*

3. Tineke Strik, « Report on the fact-finding investigation on Frontex concerning alleged fundamental rights violations », *art. cit.*

4. *Ibid.*

contrôle démocratique, ne peut superviser les opérations de Frontex que dans une mesure très limitée, car il n'est pas pleinement informé et n'est pas en mesure de demander des comptes à la direction de l'agence¹. Tineke Strik témoigne :

Le scandale a fait prendre conscience du fait que le Parlement devait avoir plus de pouvoir, le nombre de documents de Frontex auxquels il avait accès était trop limité. Nous ne devrions pas laisser cela se reproduire. Il y avait beaucoup de résistance politique, et maintenant j'ai encore du mal à obtenir du soutien pour continuer ce travail.

L'agence est aussi particulièrement discrète sur sa relation avec les sociétés de sécurité, de plus en plus importante. Comme l'équipe de presse interrogée à ce sujet l'a confirmé :

En 2019, l'agence a commencé à développer son propre parc d'équipements et a acheté ses propres voitures de patrouille qui sont utilisées dans divers déploiements sur le terrain aux frontières de l'Europe. D'autres équipements lourds tels que des avions et des aéronefs télépilotés pour la surveillance aérienne sont loués par l'agence pour aider les États membres de l'UE dans le contrôle des frontières.

Mais toutes ces procédures manquent cruellement de contrôle. Comme l'a souligné un rapport récent, il est étonnant de voir à quel point le secteur industriel privé a eu accès à l'agence, contrairement aux observateurs des droits de l'homme². L'eurodéputée Lena Düpont suppose qu'il y a encore du travail à faire sur cette question : « C'est un processus en cours pour le moment, nous aimerions certainement trouver des moyens d'avoir une coopération plus structurée pour remplir notre mission de contrôle, du côté des entreprises en particulier. »

De plus, l'agence semble lancer peu d'enquêtes sur les failles signalées en interne, faisant preuve d'un manque de rigueur dans ce domaine également³.

Elle a clairement trouvé des preuves de violation des droits fondamentaux dans les opérations des États membres, mais a choisi de ne pas les traiter ni les suivre de manière appropriée, vigilante et efficace – ce qui soulève des questions de gestion au sein de l'agence à Varsovie, où elle est basée⁴. Interrogé dans le cadre de cette étude, Tomas Stadius, journaliste à Lighthouse Reports, explique que l'OLAF n'a pas encore publié l'entièreté de son rapport d'enquête, une autre partie se révélant très critique concernant la gestion de Frontex par M. Leggeri : « Selon un ancien collaborateur, Fabrice Leggeri dirigeait Frontex comme une petite préfecture française. » En conséquence, l'agence n'a pas empêché ces violations, ni réduit le risque de futures violations des droits fondamentaux, tout en maintenant un style de gestion très vertical. Elle présente donc des déficiences évidentes dans les mécanismes de suivi et d'analyse des cas de violation des droits fondamentaux en interne, ce qui peut être décrit comme des failles structurelles en matière de responsabilité, mais aussi de management.

La culture du secret de Frontex complique également son contrôle administratif⁵. L'évolution de l'agence est allée dans le sens d'une responsabilité administrative accrue, avec la possibilité d'audits et d'enquêtes sur les plaintes par d'autres institutions de l'UE mais, dans l'ensemble, le fonctionnement interne de Frontex et la façon dont elle a géré son expansion rapide ont fait l'objet de très peu de contrôle⁶ étant donné que la responsabilité reste limitée aux mécanismes *post hoc*⁷. Le rapport de la Cour des comptes européenne rappelle à juste titre que la dernière évaluation externe de l'agence avant la sienne en 2021 a été publiée en juillet 2015, et que le nouveau règlement est entré en vigueur en décembre 2019 sans qu'il y ait eu d'analyse d'impact, qui devait avoir lieu en octobre 2019⁸.

1. *Ibid.*

2. Myriam Douo, Luisa Izuzquiza et Margarida Silva, « Lobbying fortress Europe. The making of a border-industrial complex », Corporate Europe Observatory, 5 février 2021.

3. Nikesh Pandit, « Policing the EU's external border: Legitimacy and accountability under scrutiny », *art. cit.*

4. Giorgos Christides et Steffen Lüdke, « Classified report reveals full extent of Frontex scandal », *art. cit.*

5. Sarah Wolff et Adriaan Schout, « Frontex as agency. More of the same? », *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 14, n° 3, 2013, p. 305-324.

6. Nikesh Pandit, « Policing the EU's external border: Legitimacy and accountability under scrutiny », *art. cit.*

7. Sergio Carrera, Leonhard den Hertog et Joanna Parkin, « The peculiar nature of EU home affairs agencies in migration control. Beyond accountability versus autonomy? », *European Journal of Migration and Law*, n° 15, janvier 2013, p. 337-358.

8. Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 08/2021, op. cit.*

Des lacunes ont également été identifiées dans la coopération avec les États membres, tant en matière de tâches générales que de respect des obligations de Frontex en matière de droits fondamentaux. En outre, la responsabilité du personnel déployé n'est pas clairement définie, de sorte que Frontex peut éviter les accusations de violation du droit international ou de la législation de l'UE en se défaussant concernant sa potentielle responsabilité juridique sur les États membres. En effet, l'État membre reste toujours responsable de la légalité des opérations mises en œuvre, malgré l'influence croissante de Frontex dans la prise de décision opérationnelle¹. Lorsque l'agence opère dans le cadre d'une opération militaire, comme dans le cas de l'opération « Triton² », les exigences standard en matière de rapports et sa responsabilité, envers le Parlement européen en particulier, ne s'appliquent pas, ce qui réduit encore sa responsabilité³. Bien que les parlements nationaux puissent interroger le directeur exécutif de Frontex sur les opérations dans lesquelles elle est impliquée, cela ne garantit qu'une responsabilité limitée. Cela signifie qu'il est également juridiquement très difficile pour quelqu'un qui a été victime d'une opération de Frontex de se retourner contre elle⁴.

Enfin, une condition essentielle pour une responsabilisation efficace est la mise à disposition d'informations pertinentes pour le public. Cependant, cette responsabilité précise de Frontex est entravée par sa réticence à livrer ces informations. Cela se manifeste par une tendance à expurger fortement la documentation publiée et à réduire les informations dans les rapports annuels⁵. Claire Rodier, avocate, vice-présidente du réseau Migreurop et membre du Gisti⁶, a notamment montré que, malgré des

rapports remplis de photos, de chiffres, de tableaux et de graphiques, peu d'informations précises pouvaient en être tirées. Par exemple, quand Frontex explique dans son rapport de 2009 avoir « collecté et analysé 165 700 détections de passages illégaux aux frontières, 251 000 détections de situations de séjour irrégulier, 9 500 porteurs de faux papiers et 6 600 passeurs⁷ », il n'y a pas de précisions sur le lieu où les « détections » ont eu lieu, ni sur la nationalité ou le statut des personnes qui en ont fait l'objet ni sur ce qu'elles sont devenues. Il n'est pas précisé si elles ont été arrêtées, détenues ou déportées, et nous n'avons aucune idée des critères utilisés par Frontex pour désigner quelqu'un comme « passeur »⁸. En 2015, Frontex rapportait avoir compté 710 000 entrées de migrants en Europe entre janvier et septembre, un chiffre sans précédent qui a été immédiatement repris dans le débat public – seules 282 000 entrées avaient été comptabilisées l'année précédente⁹. Cependant, le chercheur Nando Sigona a fait remarquer sur Twitter que ce chiffre n'indiquait pas le nombre de personnes qui étaient entrées sur le territoire mais le nombre de tentatives d'entrées, qui étaient susceptibles de se produire plusieurs fois, ce chiffre était donc supérieur à l'estimation d'environ 590 000 entrées selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM)¹⁰. Frontex a par la suite admis cette ambiguïté, mais a permis que le chiffre soit largement utilisé. De plus, les données sur lesquelles travaille l'agence sont fournies par les États membres de l'UE, il n'y a pas de guide commun, pas d'instructions d'utilisation afin qu'elles soient collectées de la même manière. Et enfin, comme cela a été montré plus haut avec les chiffres des entrées en 2015 ou la base de données JORA, ces informations

1. Shunsuke Horii, « Accountability, dependency, and EU agencies: The hotspot approach in the refugee crisis », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 37, n° 2, juin 2018, p. 204-230.
2. L'opération a duré de novembre 2014 à janvier 2018 et consistait à surveiller les frontières plus que d'assurer des sauvetages de migrants près des côtes italiennes.
3. Sophie Dura, « The EU in the Central Mediterranean. Impact and implications of the comprehensive approach », *European Journal of Migration and Law*, vol. 20, n° 2, mai 2018, p. 215-218.
4. Shunsuke Horii, « Accountability, dependency, and EU agencies: The hotspot approach in the refugee crisis », *art. cit.*
5. Sergio Carrera, Leonhard den Hertog et Joanna Parkin, « The peculiar nature of EU home affairs agencies in migration control. Beyond accountability versus autonomy? », *art. cit.*
6. Groupe d'information et de soutien des immigrés.
7. Frontex, *General Report 2009*, Varsovie, 2010, p. 34.
8. Claire Rodier, « Frontex, la petite muette », *art. cit.*, p. 37.
9. Nando Sigona, « Quand l'Europe voit les migrants en double ou en triple », *The Conversation*, 21 octobre 2015.
10. *Ibid.*

peuvent être erronées ou mal utilisées. Cela entrave là aussi la responsabilité juridique et le contrôle démocratique.

Et lorsqu'il s'agit d'étudier réellement Frontex, les résultats ne sont pas concluants. Au-delà de toutes les préoccupations relatives aux droits de l'homme, le rapport de la Cour des comptes européenne a constaté que, dans l'ensemble, le soutien de Frontex aux États membres de Schengen dans la lutte contre l'immigration clandestine et la criminalité transfrontalière n'était pas suffisamment efficace¹. La Cour des comptes européenne considère que Frontex n'a pas pleinement rempli le mandat qui lui avait été confié en 2016, et que plusieurs risques liés à son mandat de 2019 existent. L'agence est également mise en cause dans d'autres tâches qui lui sont confiées – lui est notamment reproché un manque de préparation pour des interventions rapides dans les pays frontaliers². De plus, la structure d'échange d'informations mise en place par l'agence ne serait pas suffisamment performante pour fournir une image précise de la situation aux frontières extérieures de l'espace Schengen.

« Il semble que le mandat de Frontex sur lequel j'ai été élu et renouvelé en juin 2019 ait été silencieusement mais effectivement modifié³ », écrit Fabrice Leggeri dans sa lettre de démission. Une manière de laisser entendre que l'agence prend une direction qu'il désapprouve. Tineke Strik s'est moquée de la déclaration sur Twitter : « Ce qui veut dire : “Je n'ai jamais compris que Frontex doit protéger les droits fondamentaux dans toutes ses actions.” Le prochain directeur devrait en faire une priorité absolue⁴. »

Essayons de bien comprendre quelle a été la vision de Frontex et quelle direction elle devrait prendre dans l'objectif d'une meilleure politique d'immigration. Au vu de toutes les critiques que nous avons recueillies à propos de l'agence, du fait qu'elle a volontairement dissimulé des violations des droits fondamentaux et manque cruellement de responsabilité, tentons à présent d'appréhender comment Frontex traduit le conflit au sein de la politique migratoire européenne entre la sécurisation des frontières et le respect des droits fondamentaux, et éventuellement de voir quelles meilleures trajectoires nous pourrions tracer.

1. Cour des comptes européenne, *Rapport spécial 08/2021, op. cit.*

2. *Ibid.*

3. Julia Pascual et Virginie Malingre, « Fabrice Leggeri, le directeur de Frontex, démissionne », *Le Monde*, 30 avril 2022.

4. *Ibid.*

Une vision et des pratiques à réinventer pour Frontex et l'Europe

Un double discours, entre sécurisation et respect des droits de l'homme

Comment l'image humanitaire des États membres et des institutions de l'UE peut-elle coexister avec les paroles de responsables politiques qui contribuent directement et indirectement à l'insécurité des personnes migrantes ? Si le discours et le comportement de Frontex paraissent paradoxaux, ils incarnent en réalité toutes les contradictions de la politique migratoire européenne, mêlant justement sécurisation et respect des droits de l'homme¹. Comprendre l'entremêlement de ces discours quant aux frontières européennes peut nous aider à fournir des pistes d'amélioration de cette politique, en passant par Frontex notamment. La surveillance des frontières est un contexte dans lequel coexistent des injonctions contradictoires, comme l'objectif de « protection » de la sécurité de l'État et la nécessité de venir au secours des personnes en danger extrême, tant en mer que si elles sont renvoyées du territoire européen.

De nombreux observateurs estiment qu'il n'existe pas de lien entre l'agence et les valeurs humanitaires. Frontex représente en effet le symbole le plus visible de la militarisation des frontières européennes, liée à l'échec de nombreuses missions de sauvetage en Méditerranée, et concourt à la politique

d'externalisation européenne². La ligne de communication de l'agence tente pourtant de contrer ces opinions afin de convaincre qu'elle accorde une grande importance aux droits de l'homme et aux activités humanitaires. C'est ce que confirme son équipe de presse, interrogée sur le sujet : « Les droits fondamentaux, y compris le respect du principe de non-refoulement, sont au cœur de toutes les activités de l'agence. » L'importance des droits de l'homme est soulignée dans chacun de ses codes de conduite, également complétés par des normes de comportement spécifique portant sur le respect de l'individu – même si nous savons que l'application de ce code de conduite est en réalité très limitée sur le terrain. Tentons de saisir exactement ce double langage et de mesurer à quel point Frontex assure une ligne humanitaire de façade.

Interrogé dans le cadre d'une étude menée par la chercheuse Nina Perkowski, le personnel de Frontex tient d'abord un discours sécuritaire³. Que les répondants soient interrogés sur la fonction de Frontex, sur l'importance du contrôle aux frontières ou simplement sur leurs principales responsabilités, leurs propos présentent constamment l'agence comme une instance protectrice de l'Europe contre les menaces extérieures⁴. Ce style de rhétorique est compatible avec une conception de leur travail frontalier comme jouant le rôle de filtre, avec une description de la mission de Frontex comme celle d'une agence de suivi et d'identification : « Notre objectif [...] est de

1. Nina Perkowski, « Humanitarianism, human rights, and security in European border governance. The case of Frontex », thèse de doctorat, Édinburgh, Université d'Édimbourg, 2016.

2. Thomas Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

3. Nina Perkowski, « Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security », *op. cit.*

4. *Ibid.*

garantir que toute personne qui traverse la frontière soit correctement identifiée [...] même ceux qui arrivent en bateau¹. » Les droits humains sont eux aussi largement défendus, déclarations qui s'accompagnent souvent de ressentiment face aux critiques externes, considérées comme injustes. Cependant, la traduction des idéaux et des principes des droits de l'homme dans la pratique paraît moins claire pour les agents². Nombre d'entre eux, par exemple, qualifient d'utiles les cours de formation aux droits de l'homme, mais les considèrent particulièrement pertinents pour les agents des pays d'Europe de l'Est plutôt que pour eux-mêmes³. Ils ne voient pas non plus de conflit idéologique entre le fait de traquer les individus empruntant des chemins illégaux et le fait de tenter de les sauver. Plusieurs personnes interrogées dans l'étude de Perkowski mentionnent également la crainte d'être blâmées pour les décès en Méditerranée, et témoignent de la difficulté selon elles de la recherche et du sauvetage, ou s'en prennent à certains États membres pour l'échec de ces missions. Elles reconnaissent toutefois que ces opérations ne sont pas une priorité, Frontex restant avant tout une agence de sécurité – comme Fabrice Leggeri semblait le laisser entendre au moment de sa démission. Pourtant, une personne interrogée parvient à relier chacune des dimensions présentées ici⁴. Elle résume l'activité sécuritaire de Frontex aux frontières à l'interception des passeurs, ainsi qu'aux missions de défense des droits de l'homme en permettant le dépôt de demandes de résidence, de bénéficier de l'aide humanitaire et en tentant d'éviter les décès. Présenter le travail de Frontex comme une lutte contre l'immigration illégale et plus particulièrement contre les passeurs « voyous » et les dangers qu'ils représentent pour les migrants permet d'imputer la responsabilité de ces mouvements aux passeurs et non à l'Europe. Frontex peut ainsi se présenter comme une agence qui promeut les droits de l'homme en empêchant la migration illégale. De cette manière,

elle protège les intérêts de l'UE ainsi que ceux des migrants, considérés comme à la merci des passeurs.

Ainsi, l'agence parvient à tracer une continuité entre sécurité, droits de l'homme et rhétorique humanitaire dans son activité. Toutefois, le rapport de force aux frontières européennes est manifestement inégal, au détriment des personnes migrantes⁵. Frontex utilise la rhétorique du gardien pour définir son objectif principal de sécurité des frontières, comme si l'Europe était une sorte de zone précieuse qui devait être protégée d'un adversaire⁶. Or, employer ce récit protecteur sert simplement à renforcer l'idée que les migrants représentent une menace pour la sécurité. En matière de droits de l'homme et d'activités humanitaires, les migrants sont perçus comme des individus à protéger de leurs adversaires, les passeurs, mais aussi à guider ; Frontex décide également s'ils peuvent entrer dans l'Union européenne ou non. Ils sont vus comme des victimes, loin des concepts d'individualité et de citoyenneté. Leur statut se rapproche bien plus de celui d'illégal que de potentiel réfugié, ce qui renforce leur racialisation et les préjugés envers leur nation d'origine⁷.

De plus, si Frontex se souciait autant des droits de l'homme et des actions humanitaires que de la sécurité des frontières, elle recueillerait sans aucun doute des informations détaillées sur la mortalité et les décès de migrants aux frontières, et l'évaluation de ses missions serait fondée sur ce type de données. Mais, comme nous l'explique une chercheuse qui travaille sur la manière dont Frontex collecte ses données et qui souhaite rester anonyme : « Frontex ne recueille pas de telles informations, ils ne considèrent pas cela comme faisant partie de leur mandat, et encore moins comme faisant partie de l'impact qu'ils ont sur les frontières européennes. » À vrai dire, l'agence fait l'inverse en dissimulant dans ses bases de données les refoulements perpétrés aux différentes frontières de l'Europe. Dans son discours, il y a une

1. *Ibid.*

2. Peter Neyroud et al., « From ethics to principles and practice », in *Policing, Ethics and Human Rights*, Willan Publishing, 2001.

3. Nina Perkowski, « Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security », *art. cit.*

4. *Ibid.*

5. Didier Bigo, « Protection: security, territory and population » in Jeff Huysmans, Andrew Dobson et Raya Prokhovnik, *The Politics of Protection. Sites of Insecurity and Political Agency*, Abingdon & New York, Routledge, 2006, p. 84-100.

6. *Ibid.*

7. Makau W. Mutua, « Savages, victims, and saviors. The metaphor of human rights », *Harvard International Law Journal*, vol. 42, n° 1, 2001, p. 201-245.

distinction claire entre la sécurité de l'État et la sécurité humaine¹. Frontex semble se concentrer principalement sur les analyses axées sur l'état des risques auxquels sont confrontés les États membres, avec peu de changement dans les évaluations des risques en ce qui concerne les droits de l'homme et quant aux préoccupations humanitaires liées aux migrants.

Ce manque d'attention aux migrants s'apparente à certains égards à l'héritage policier, même au niveau national, axé sur l'accomplissement d'objectifs fixés en matière de prévention de la criminalité, et ignore les besoins des individus concernés, au point de se désintéresser de leur sécurité. C'est un monopole de la violence légitime qui oublie que ce pouvoir n'est pas seulement accordé par l'État, mais aussi par les populations qu'il police. Cela renvoie aux deux conceptions classiques du maintien de l'ordre². La première vision se concentre sur les besoins de la communauté que servent les forces de l'ordre, ces dernières utilisant des moyens de communication efficaces dans un esprit de *polis*, et cherche à former un groupe humain et social cohérent. Dans une interprétation conservatrice du mot « police », l'autre culture garde une vision du maintien de l'ordre comme relation dominante entre l'autorité de l'État et la communauté, ce qui signifie que la police accorde plus d'importance à son lien avec l'État qu'à son lien avec le public³. Que Frontex corresponde à une vision conservatrice de la police fait sens si l'on regarde les parcours professionnels de ses responsables. Le journaliste Tomas Stenius explique :

Fabrice Leggeri avait une vision très verticale du pouvoir, tout comme Thibault de La Haye Jouselin, son chef de cabinet depuis 2016. Ce dernier travaillait auparavant pour des hommes politiques français très conservateurs sur l'immigration, comme Brice Hortefeux et Patrick Stefanini. En fait, ils étaient convaincus que Frontex devait avant tout devenir le premier corps européen en uniforme, c'est-à-dire des policiers à l'échelle européenne, et non se concentrer sur le contrôle des droits fondamentaux. Cette conviction était évidemment partagée par d'autres,

puisqu'ils étaient chargés de la politique de Frontex depuis cinq ans.

La chercheuse travaillant sur l'analyse des données de Frontex interrogée précédemment abonde dans le même sens :

L'évolution de la réglementation dans le temps a été principalement axée sur le regroupement des policiers, et non sur la protection des personnes. L'inclusion de d'éléments de droits fondamentaux dans le texte ne s'est faite que sous la pression d'abord des associations, puis du Parlement et de la Commission, mais ils n'ont jamais été respectés.

Le discours et les pratiques de Frontex sont aussi particulièrement influencés par son action sur un espace frontalier. Le terme « espace frontalier » renvoie à la proximité géographique de la frontière, mais désigne également un espace ou une région intermédiaire floue – ni anarchique, ni caractérisée par un État de droit effectif. Dans une telle perspective, le maintien de l'ordre s'effectue sur un terrain mouvant entre des conditions contrôlées et non réglementées, compatibles et inhumaines. Ici aussi, nous acquérons une meilleure compréhension de l'énigme de la « ligne » Frontex. La mission de l'agence est encadrée et légitimée par la rhétorique de l'humanitarisme et des droits de l'homme ; les agents sont contraints de remplir leurs tâches d'agents humanitaires tout en étant complices d'actions très brutales, et pratiquement impliqués. Frontex a la particularité d'opérer dans l'espace frontalier européen. En conséquence, ses opérations sont soumises à des obligations d'inspection et de transparence potentiellement plus rigoureuses que sur d'autres frontières, mais l'agence subit également une demande très forte de contrôle strict des États européens, ce qui se retrouve dans ses pratiques.

Frontex s'inquiète davantage des objectifs gouvernementaux, tels que le nombre de trafiquants appréhendés ou l'immigration clandestine évitée, que du nombre de morts aux frontières. Or, la connaissance d'une institution du nombre de migrants morts est

1. Katja Franko Aas et Helene O. I. Gundhus, « Policing humanitarian borderlands. Frontex, human rights and the precariousness of life », *The British Journal of Criminology*, vol. 55, n° 1, janvier 2015, p. 1-18.
2. Antti Rautiainen, Elena Urquía-Grande et Clara Muñoz-Colomina, « Institutional logics in police performance indicator development. A comparative case study of Spain and Finland », *European Accounting Review*, vol. 26, n° 2, 2017, p. 165-191.
3. *Ibid.*

indissociable de la reconnaissance des personnes migrantes et de la difficulté de leur trajectoire à travers les frontières européennes. Pour Frontex, et donc pour l'Europe, ce serait leur accorder une nouvelle importance qui remet en cause la communauté distincte et discriminante à laquelle on les a assignés¹. Aux frontières de l'Europe, il n'existe aucune tentative de l'État de collecter systématiquement des informations pour maximiser ses chances de réduire les taux de mortalité et d'augmenter l'espérance de vie des migrants². Comme le soulignait Foucault, le pouvoir biopolitique que les États sont censés rechercher pour démontrer leur capacité à promouvoir la santé communautaire est inexistant³. Pour le philosophe Giorgio Agamben, ce processus, qui consiste à exclure les migrants de la rationalité biopolitique traditionnelle, les transforme en *homines sacri*⁴, ce qui signifie que les États membres n'accordent aucune valeur juridique à la vie de ces individus⁵. Les taux de mortalité enregistrés par d'autres organisations et les informations sur les conditions dans les centres de détention aux frontières de l'Europe semblent le confirmer. Cependant, cette « ligne » semble négliger le discours humanitaire et de défense des droits de l'homme et des responsables de Frontex évoqué plus haut. Même si les migrants n'entrent pas dans la logique et l'objectif politiques habituels de l'État, qui se limitent aux résidents de l'UE, leur cas pourrait néanmoins relever du biopolitique minimaliste⁶. En effet, les agents de Frontex font tout de même preuve d'empathie envers les migrants et sont prêts à les aider, d'après certains témoignages mentionnés précédemment⁷. Les migrants se situent ainsi entre des biocitoyens et des *homines sacri*. Ils ne sont pas

considérés comme des individus méritant une sécurité équivalente à celle d'un citoyen, mais reçoivent une supposée empathie de l'agence d'État et du reste de l'Europe. En octobre 2013, par exemple, 470 migrants ont perdu la vie à Lampedusa, ce qui a suscité de vives réactions de la part du public, des médias et des organes politiques⁸. Leurs cercueils ont tous été exposés et des responsables publics ont évoqué l'événement. Il en a été de même lorsqu'en 2015 la photo du cadavre d'un enfant syrien d'origine kurde, Aylan, a fait le tour du monde⁹, ou lorsqu'en 2020, sur l'île grecque de Lesbos, le camp de Moria a brûlé. Ces drames et les réactions qu'ils suscitent, l'anthropologue Didier Fassin les voit comme une forme de motivation politique. Dans *La Raison humanitaire*, il observe que ces dispositions empathiques, ressemblant à une adhésion à des valeurs humanitaires, ont évolué pour s'appliquer à la majorité des communautés défavorisées¹⁰. Les tragédies impliquant des communautés vulnérables, telles que les migrants traversant la Méditerranée, sont régies par des principes humanitaires. Cependant, au lieu de mobiliser des composantes du discours sur la justice et les droits de l'homme dans ces événements, la compassion et l'empathie demeurent, conférant aux parties prenantes censées venir en aide aux migrants une apparente bienveillance et donnant l'impression qu'elles sont désireuses d'apporter cette aide tout en maintenant en réalité le statu quo. Wendy Brown, professeure de sciences politiques à l'Université de Californie à Berkeley, offre une bonne explication de ces mises en scène spectaculaires de l'échec : « Le contrôle des frontières est un spectacle rituel. Quand l'échec des efforts de dissuasion met le spectacle en crise, ses auteurs tentent de sauver la face en

1. Leanne Weber et Sharon Pickering, *Globalization and Borders. Death at the Global Frontier*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
2. Bien au contraire, puisque les États membres compliquent les routes vers l'Europe pour les migrants, les obligeant à emprunter des chemins de plus en plus dangereux, comme nous le verrons plus loin dans cette étude.
3. Michel Foucault, *Surveiller et punir* [1975], Paris, Gallimard, 1993.
4. « Hommes sacrés » en français, c'est-à-dire en dehors du contrat social. Les demandeurs d'asile sont ici exclus des raisonnements biopolitiques habituels, leur précarité étant notamment perçue comme acceptable.
5. Giorgio Agamben, *Homo Sacer. Le Pouvoir souverain et la Vie nue*, Paris, Seuil, 1997.
6. Ce terme renvoie à une perception des migrants comme des individus dignes d'attention, mais pas d'un traitement égal à celui des autres citoyens. William Walters, « Foucault and frontiers. Notes on the birth of the humanitarian border » in Ulrich Bröckling, Susanne Krasmann et Thomas Lemke (dir.), *Governmentality. Current Issues and Future Challenges*, New York, Routledge, 2011, p. 138-164.
7. Nina Perkowski, « Frontex and the convergence of humanitarianism, human rights and security », *art. cit.*
8. Lizzy Davies, « Lampedusa victims include mother and baby attached by umbilical cord », *The Guardian*, 10 octobre 2013.
9. Helena Smith, « Shocking images of drowned Syrian boy show tragic plight of refugees », *The Guardian*, 2 septembre 2015.
10. Didier Fassin, *La Raison humanitaire. Une histoire morale du temps présent*, Paris, Seuil, 2010.

promettant un spectacle plus gros que le précédent¹. » Wendy Brown observe également la banalisation de la rhétorique de protection des migrants :

Même lorsqu'elle porte un message de compassion, ou d'avertissement, la médiatisation – y compris par les militants – des “dramas migratoires” alimente le discours de l'invasion de l'Europe par les migrants. Et cela justifie la réponse des autorités, selon laquelle pour protéger les migrants, pour les empêcher de prendre des risques, il faut renforcer les contrôles aux frontières².

Ce système, au lieu de s'inspirer de la forme classique de pouvoir qui consiste à « surveiller et punir³ », semble davantage obéir à une logique du « surveiller et laisser périr ». Les institutions accordent une grande attention aux migrants ; elles surveillent leurs mouvements, les trient selon leurs différents statuts, évitent à tout prix leur entrée déréglée ; mais elles ne les punissent pas comme des citoyens classiques. Elles freinent le processus global de migration depuis les pays du Sud, laissent les migrants emprunter des routes extrêmement dangereuses et les refoulent, quel que soit leur statut, vers des zones où leur sécurité n'est pas garantie. Le renforcement des frontières rend en effet les routes européennes de plus en plus compliquées à franchir pour les migrants, de plus en plus périlleuses, et donc meurtrières. Frontex ne compte pas ces morts car ce sont les politiques qu'elle mène qui les engendrent. Si l'agence mettait en place tout un processus de reconnaissance des corps, de contact des familles ou de droit à un enterrement digne, elle consacrerait alors la reconnaissance de la singularité des personnes migrantes. Les événements comme ceux survenus à Melilla en juin 2022⁴, ou au large de la Grèce en juin 2023⁵, prouvent que, derrière ces chiffres de décès liés à l'immigration, aucune importance n'est accordée aux individus. Tout cela s'inscrit dans le processus plus large de désingularisation des migrants, construits

comme indésirables et illégitimes. Ce sont ces discours, et les pratiques qui en découlent, que Frontex et l'Europe doivent changer.

Pour une nouvelle politique migratoire européenne, plus juste

Une première série de réponses pourrait venir des changements rapides attendus de Frontex, censée incarner l'unification de la politique migratoire européenne. Selon Lena Düpont : « L'agence est en évolution [...] il y a beaucoup de changement et avant de pouvoir juger, ils ont besoin de temps pour évoluer et dans un an, nous verrons s'il y a assez de travail fait. » Frontex doit d'abord établir de nouvelles normes en matière de transparence et de responsabilité. Sylvie Guillaume insiste sur ce point :

J'ai un souvenir clair d'avoir assisté à la création du Fundamental Rights Officer (FRO), à part l'acte de naissance, il ne s'est absolument rien passé en quelques années. Nous verrons si les embauches réelles du FRO ont un impact – ce sont les bons outils dans tous les cas.

La députée européenne demande également une formalisation de la relation avec le Parlement européen : « Ce ne sont pas les visites programmées à Varsovie des missions parlementaires qui vont régler les choses, c'est sûr, il y a d'autres choses à réinventer et on ne va pas régler ça en bloquant les décharges budgétaires⁶ – ce qui a d'abord permis de mettre en évidence les dysfonctionnements. » Interrogé dans le cadre de cette étude, Pierre Regnault de la Mothe, chef du service justice et affaires intérieures à la représentation permanente de la France auprès de

1. Wendy Brown, *Walled States, Waning Sovereignty*, New York, Zone Books, 2010, p. 20.

2. *Ibid.*, p. 113.

3. Michel Foucault, *Surveiller et punir*, *op. cit.*

4. 37 migrants sont décédés en raison d'un usage excessif de la force face à leur tentative d'entrer en Europe à la frontière entre le Maroc et l'Espagne. « Drame de Melilla : une ONG marocaine accuse le Maroc et l'Espagne de la mort de 27 migrants », TV5 monde avec l'AFP, 21 juillet 2022.

5. On a sciemment laissé couler un bateau au bord duquel se trouvaient environ 750 personnes, ce qui a causé la mort d'au moins 80 d'entre elles, sans compter des centaines de disparus.

6. Cela renvoie aux votes de suspension des décharges budgétaires de Frontex par le Parlement européen en 2021.

l'UE, partage cette exigence de transparence : « Il y a un besoin, avec l'augmentation du mandat, de mieux structurer les débats et les contrôles du *management board*. » C'est ce qui semble être en cours et sera suivi par les États dans le cadre du recrutement du nouveau directeur exécutif de Frontex. Au cours de l'année 2022, la refonte des processus internes et la reconnaissance des incidents graves ont rebattu les cartes. Selon Pierre Regnault de la Mothe :

Le contrôle du Parlement, les rapports de l'OLAF et de la Cour des comptes nous font reconsidérer l'importance du contrôle externe. Il est certainement important de suivre toutes les directives du FSWG, qui permettraient par exemple de restructurer une chaîne de signalement allant directement au FRO.

Les pistes d'amélioration de l'agence résident également dans la recherche d'une doctrine de travail unifiée, en réaction à une précédente direction qui entretenait volontairement le flou sur la surveillance des droits fondamentaux, par exemple. Il manque encore un cadre généralisé de doctrine opérationnelle qui donne des informations claires aux États, mais aussi aux agents sur le terrain. Lena Düpont note cependant la complexité du processus : « Nous avons 27 structures de police différentes, et elles se sont développées pendant des décennies. Et maintenant nous sommes en train de regarder le modèle européen se développer également. » Le niveau décisionnel doit assumer ses responsabilités et donner un cadre clair à ce service armé doté de prérogatives de puissance publique, ce qui est une évolution du rôle de l'UE souhaitée par les États membres. À ce propos, Sylvie Guillaume estime que Frontex s'est certainement vu accorder trop de prérogatives trop rapidement :

Quand on voit qu'en parallèle d'un gros recrutement d'agents, l'agence doit aussi organiser des retours, par exemple, ou produire des analyses de données, il y a beaucoup de choses qui se sont greffées de manière insuffisamment maîtrisée. Bref, il est temps d'en finir avec la confiance aveugle, et d'arrêter de penser qu'un échec migratoire équivaut à une augmentation automatique du budget et des prérogatives de Frontex.

Mais l'agence ne peut évoluer dans le bon sens que s'il existe une volonté politique claire de la part des États membres. Lucie Boulanger, conseillère à la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne concernant les frontières et

l'espace Schengen, assure que, sous la présidence française de l'UE, il a été demandé que davantage de discussions aient lieu entre les États membres, que les ministres puissent échanger plus activement et juger du fonctionnement de l'agence, et notamment des décisions de son directeur général. Elle note : « La mise en place du Conseil de Schengen en est la preuve, avec une volonté d'offrir un cadre de discussion. » Il est essentiel que la partie des droits de l'homme joue un rôle de premier plan dans ces discussions, comme le dit Tineke Strik : « L'agence doit d'abord être remise dans son mandat de 2019, avec un conseil d'administration comptant des voix plus fortes en faveur des droits de l'homme. »

Accorder une plus grande attention au respect des droits humains implique toutefois que les États membres entretiennent une relation de confiance avec Frontex. Aujourd'hui, certains pays y regardent à deux fois avant de solliciter l'agence, voire se montrent réticents. Ils craignent une action et un regard intrusifs sur leurs frontières extérieures. C'est le cas de la Pologne, qui est très mobilisée face aux conséquences de la guerre en Ukraine et qui, malgré cela, ne demande pas à Frontex de l'aider à gérer l'afflux massif d'entrées sur son territoire. Le travail de l'agence ne peut donc se faire que si elle établit une relation de confiance avec les pays, en justifiant l'utilité de son aide pour unifier le droit, tout en évitant les soupçons d'intrusivité. Car, comme semble le montrer l'exemple polonais, sans confiance, les États membres ne souhaitent pas risquer de constat d'entraves aux droits humains sur leurs activités et ne font donc pas appel à Frontex. L'inconvénient pour l'agence, toutefois, est de manquer de crédibilité ; à force de s'évertuer à instaurer cette confiance avec certains États membres, un manque clair d'attention accordée au respect des droits humains s'ensuit depuis trop longtemps. Pour Pierre Regnault de la Mothe, plutôt en faveur de l'intervention de Frontex quoi qu'il en coûte : « Il est de toute façon mieux de pouvoir identifier des pratiques contestables *via* l'action de Frontex sur ces territoires que si l'État membre restait seul face à son fleuve Evros ou à la mer Égée. » Ainsi, en plus de faire de Frontex une agence véritablement attentive aux droits fondamentaux, en charge de leur respect dans tout l'espace Schengen, s'ajoute forcément l'objectif de rendre son soutien aux États membres plus efficace, plus en

phase avec leurs attentes et leurs besoins opérationnels. Pierre Regnault de la Mothe ajoute :

On ne peut pas dire à la Grèce, qui se remet d'une crise financière, qui gère de très nombreuses entrées sur son territoire, que l'on coupe les subventions alors que l'on parle de solidarité. Il ne faut pas fermer les yeux, mais le bon levier n'est pas celui de la sanction immédiate.

D'autres agences européennes comme Europol, visant à favoriser les échanges d'informations entre polices nationales sur des enjeux de criminalité internationale comme le trafic de drogue à travers l'Europe, exercent un contrôle sur les pays et prouvent qu'un rapport de confiance exigeant est possible.

Cela nous conduit à une problématique plus large que la seule refondation de Frontex, à savoir une meilleure gestion globale de la politique migratoire européenne, plus humaine donc, mais aussi plus unifiée et solidaire. Comme le souligne Lena Düpont :

Les États membres sont en majorité seuls, qu'ils donnent une attention supérieure à la protection des frontières ou accordent également leur attention au respect des droits humains, [...] c'est la raison pour laquelle le cas de Frontex et le respect des droits humains sont intrinsèquement liés à la recherche d'une politique migratoire partagée et élargie à travers le pacte asile et migration.

Les nouvelles pistes dessinées par les dirigeants européens, censées suivre cet objectif, se retrouvent effectivement dans le très discuté nouveau pacte asile et migration de la Commission européenne. Présenté en 2020, ce pacte tente de dessiner un accord plus clair entre les pays, mais peine à être validé dans son entièreté tant les avis divergent.

Une partie du pacte prétend reconnaître que l'Europe aura besoin de migration et que de meilleures voies légales sont nécessaires. Il propose d'utiliser davantage les visas et les contrats pour que les migrants viennent travailler dans les domaines où on a besoin d'eux, comme l'agriculture, par exemple, mais aussi pour les regroupements familiaux¹ ; en d'autres termes, d'élaborer de nouvelles façons officielles pour les migrants de venir en Europe pour donner de

nouvelles options plutôt que de les laisser emprunter des chemins illégaux et dangereux. La Commission européenne estime également que le droit d'asile mérite de fonctionner beaucoup plus efficacement. Trop de demandeurs d'asile disparaissent du système et ne parviennent jamais à faire passer leurs demandes. La Commission européenne demande de ce côté-là plus de soutien aux États membres, pour ne pas laisser les pays frontaliers gérer eux-mêmes cet aspect. L'aide pourrait se matérialiser par l'accueil de migrants, ou l'aide à leur expulsion, ou le financement de centres d'accueil frontaliers². Selon Pierre Regnault de la Mothe :

Il est nécessaire de trouver un cadre au niveau européen aussi convergent que possible, qui travaille ensemble pour qu'un demandeur d'asile ne soit pas en loterie. Quand on a dit oui à un migrant, quand on lui a accordé une protection asile ou un titre de séjour, l'effectivité de la décision est de garantir que cette personne sera bien accueillie, qu'on l'introduira dans un parcours de migration et, quand c'est non, qu'on réussira beaucoup mieux qu'aujourd'hui à appliquer ces décisions.

Ce qui est sous-entendu ici, c'est l'envers du plan de la Commission européenne visant à renforcer encore les frontières extérieures. Selon ce plan, une politique migratoire dite crédible nécessiterait l'introduction d'une procédure frontalière intégrée avec des contrôles préalables à l'entrée pour toutes les personnes qui franchissent les frontières extérieures de l'UE sans autorisation, ou qui ont été débarquées après une opération de recherche et de sauvetage, procédure où il serait rapidement décidé d'accorder l'asile ou d'ordonner le retour³. Cela signifierait un renforcement de l'instrument Eurodac, qui collecte des données – notamment biométriques – des migrants. En plus des empreintes digitales déjà enregistrées, s'ajouteraient des contrôles « santé et sécurité ». Lena Düpont décrit cette nouvelle pratique « comme un point d'arrêt à la frontière où il est beaucoup mieux et plus faisable d'offrir un accueil sanitaire social que de simplement laisser les migrants livrés à eux-mêmes sur le territoire après un simple contrôle. » La Commission européenne

1. Commission européenne, « Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile », Bruxelles, 23 septembre 2020.

2. *Ibid.*

3. *Ibid.*

souhaite également développer davantage des programmes, comme il en existe déjà avec la Libye et la Turquie, pour proposer directement aux migrants sans statut d'asile et se trouvant dans des pays tiers de retourner dans leur pays avec le financement de l'UE¹. L'objectif de cette politique est d'éviter que les migrants ne tombent dans l'économie souterraine d'un pays où ils ne souhaitent pas rester, voire où ils risquent leur vie, comme en Libye, notamment². Arranger ces retours fait partie d'une volonté plus large d'avancer dans les relations avec les pays de départ. Il est aussi envisagé de créer de nouvelles possibilités légales de départ des pays où l'immigration clandestine est importante. Frontex prendrait bien entendu un rôle déterminant sur ces deux efforts, que ce soit dans les étapes de tri à l'entrée ou lors des opérations de retour.

D'après Pierre Regnault de la Mothe, « le pacte proposé n'est pas la panacée, ça ne servirait à rien d'avancer cela. Mais il a une vertu : c'est un ensemble cohérent qui essaye d'introduire une logique complète cohérente. » La députée Lena Düpont ajoute :

Ce n'est pas la solution à tout, mais le pacte a le mérite de proposer une chaîne de responsabilités et de mettre en place une procédure pour les cas les plus évidents ou les retours, et d'établir des lieux d'accueil. Ce que l'on constate sur la question des refoulements est l'absence d'une compréhension européenne commune, travailler sur un pacte d'asile est une bonne manière d'avancer en solidarité et d'établir des procédures claires.

Pour le moment, les négociations entre États patinent, malgré un engagement, de la part des pays ayant récemment occupé ou s'appropriant à prendre la présidence du Conseil de l'UE et du Parlement européen, à délivrer une version finale en février 2024³. Les ministres de l'Intérieur ont également décidé le 25 novembre 2022 d'un « plan d'action » en 20 points de la Commission européenne, destiné à lutter contre l'immigration illégale *via* la Méditerranée⁴.

Malgré quelques faux-semblants, ce que l'on identifie clairement dans ce plan est la continuité avec toutes les politiques migratoires européennes de sécurisation et d'externalisation des frontières adoptées jusque-là. Comme toutes les lois proposées par les pays au niveau national – telle la nouvelle loi française sur l'immigration « pour contrôler l'immigration et améliorer l'intégration » –, il a pour but de concentrer l'accueil sur les personnes dites « en règle » et d'être intransigeant envers les autres. L'Europe souhaite, de fait, continuer de viser une immigration choisie avec seulement des individus correspondant à une main-d'œuvre bon marché ou à des cerveaux dont elle a besoin, des réfugiés qui correspondent strictement à la convention de Genève⁵ ou bien mineurs, et personne d'autre. Et les solutions présentées dans ce but, telles que le calcul de relocalisation de migrants ou les procédures de filtrage, suivent le même schéma technique qui a prouvé son insuccès depuis maintenant bien longtemps. Ces mesures se sont toujours révélées très difficiles à mettre en œuvre, en plus de leur violation fréquente des droits humains.

Le développement des *hotspots* de filtrage de migrants se matérialise notamment par une détention presque constante des migrants aux frontières, où leur sont demandées leurs données personnelles, enregistrées ensuite sur Eurodac. Cet espace dit extraterritorial à l'Europe permet à la Commission européenne de fonder une fiction juridique pouvant exiger le renvoi de migrants vers les pays tiers, sans qu'ils aient foulé le sol européen ni pu déposer une demande d'asile. Pour l'organisme de défense des personnes migrantes Migreurop, « cela signe donc la fin du droit d'asile tel qu'inscrit dans la convention de Genève⁶ ». Ce renvoi vers les pays tiers depuis les *hotspots* n'est qu'une des nombreuses mesures du pacte, s'orientant vers une accentuation de l'externalisation des frontières de l'Europe. Le pacte prévoit

1. *Ibid.*

2. « Libye : "Entre la vie et la mort". Les personnes réfugiées et migrantes prises dans la tourmente des violences en Libye », site d'Amnesty International, 24 septembre 2020.

3. Belga, « Le Pacte pour l'asile et la migration devra être fixé pour le début de la présidence belge de l'Union européenne », RTBF, 7 septembre 2022.

4. « Migrations : les Vingt-Sept approuvent un plan d'urgence pour éviter de reproduire la crise de l'"Ocean-Viking" », *Le Monde* avec AFP, 25 novembre 2022.

5. Reconnue par 145 pays dans le monde, la convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés énonce les obligations juridiques des États pour assurer leur protection. D'aucuns estiment que cette convention doit être actualisée au vu de l'évolution récente des phénomènes de migration.

6. « Pacte européen sur l'asile et la migration : positionnement de Migreurop et analyse juridique », Migreurop, 22 juillet 2022.

en effet d'aller dans le sens des accords déjà signés avec des pays tiers comme la Turquie, notamment au sommet de La Valette en novembre 2015, et d'autres pays de transit ou de départ. L'objectif pour l'Europe est de présenter la « crise migratoire » comme un défi commun : en échange de quelques pistes d'aide au développement et de voies de migration légale, les pays du Sud de départ ou frontaliers lui garantissent le retour et la réadmission de migrants en situation irrégulière. Cette logique constitue d'abord un grand risque de violation des droits humains, comme le montre clairement l'exemple libyen, où des abus systématiques sur les migrants ont été largement documentés¹. Elle perpétue également le rapport déséquilibré entre les pays du Nord et du Sud, en associant fermeté sur l'immigration à aide financière ou au développement. D'autant plus que, depuis son application, ce processus d'externalisation se révèle tout à fait inefficace pour endiguer les mouvements d'immigration². Les routes que les autorités des différents pays se chargent de fermer ne font qu'en créer de nouvelles plus dangereuses et plus coûteuses pour les migrants. Ainsi, celles empruntées jusque-là pour rejoindre Gibraltar ont été interrompues, obligeant les migrants à se diriger vers le sud pour atteindre les îles Canaries³. De même, lorsqu'une clôture frontalière nouvellement construite entre la Grèce et la Turquie a été achevée et surveillée par une patrouille avec l'aide de Frontex, les migrants se sont mis à traverser la mer par bateaux pour passer d'un pays à l'autre⁴. Ces nouveaux chemins sont aussi plus risqués, car plus longs et moins surveillés. Des ONG en contact avec des familles de réfugiés ont documenté des centaines de naufrages invisibles : « De tels cas, extrêmement difficiles à

vérifier, indiquent que les décès sur les routes maritimes vers l'Europe sont bien plus élevés que ne le montrent les données disponibles⁵ », déplore l'OIM.

Quant aux migrants qui sont parvenus à effectuer la traversée et à déposer une demande d'asile, le pacte prévoit pour leur répartition un compromis perçu comme largement insuffisant par les pays de première entrée, comme la Grèce et l'Italie⁶. Pour trouver une alternative au règlement de Dublin⁷, le pacte propose en effet une solidarité à plusieurs vitesses aux États membres, laissant le choix d'éviter l'accueil des migrants par une contribution financière partielle à leur retour ou aux centres d'accueil, ou encore leur assignant un devoir d'assistance en cas de trop forte pression migratoire. Étant donné l'échec flagrant des relocalisations durant l'année 2015 et le fait que seulement 3 % des demandeurs d'asile sont envoyés d'un pays européen à un autre dans l'actuelle application du système de Dublin, il est plus qu'improbable que les pays optent pour l'accueil⁸. Le premier pays d'entrée restera par conséquent le principal responsable des demandes d'asile et du tri entre les quelques migrants à relocaliser et le reste des demandeurs à renvoyer. Aucun rééquilibrage de la charge des pays de premier accueil n'est donc en vue.

Par ailleurs, malgré quelques ambitions esquissées dans ce nouveau pacte, très peu de nouvelles pistes légales de migration sont dessinées – laissant présager la poursuite de l'engorgement des demandes d'asile, faute d'alternative pour les migrants économiques. En effet, malgré l'ouverture en direction des travailleurs hautement qualifiés dans la directive « carte bleue » adoptée dès mai 2009⁹, les possibilités d'immigration économique restent trop

1. Nations Unies et ONU Info, « Libye : un rapport de l'ONU détaille des abus systématiques de migrants dans le cadre de programmes de "retour assisté" », 11 octobre 2022.
2. Émilien Urbach, « Sara Prestianni : "L'externalisation, une logique perverse et inefficace" », Migreurop, 19 février 2018.
3. Luna Vives, « Unwanted sea migrants across the EU border: The Canary Islands », *Political Geography*, vol. 61 (2), novembre 2017, p. 181-192.
4. Anna Triandafyllidou et Angeliki Dimitriadi, « Deterrence and protection in the EU's migration policy », *The International Spectator*, vol. 49, n° 4, décembre 2014, p. 146-162.
5. « Deaths on maritime migration routes to Europe soar in first half of 2021: IOM brief », site de l'OIM, 14 juillet 2021.
6. « Pacte migratoire : l'Italie, l'Espagne, la Grèce et Malte veulent plus de solidarité au sein de l'Union européenne », *Nice-Matin*, 26 novembre 2020.
7. Le règlement de Dublin, réformé en 2013, sert à déterminer quel pays, parmi les 32 pays européens appelés « pays Dublin », a la responsabilité de la demande d'asile des migrants qui arrivent sur le territoire européen.
8. « Pacte européen sur l'asile et la migration : positionnement de Migreurop et analyse juridique », *art. cit.*
9. La carte bleue pour l'Union européenne est une procédure qui permet aux travailleurs hautement qualifiés des pays hors Union européenne de résider et de travailler sur le territoire européen.

peu explorées par la Commission européenne¹. Ce manque étonne, tant le contexte de chute démographique européenne et de dynamisme économique et migratoire des pays du Sud invite à de nouvelles politiques plus ambitieuses issues de ce pacte. Selon l'ONU, les dix pays du monde amenés à subir les plus larges pertes de population d'ici à 2050 sont tous situés en Europe². Au total, le continent est censé voir sa population baisser de plus de cent millions à l'horizon 2080³. Ainsi, sans parler de l'aspect humain, l'Europe a beaucoup à perdre sur le plan économique si elle ne change pas sa politique migratoire. Les migrants ne constituent pas un poids pour l'Europe, bien au contraire, comme le montre d'ailleurs un récent rapport de l'OCDE portant sur les 25 pays qui en font partie : « En moyenne au cours de la période 2006-2018, la contribution des immigrants sous la forme d'impôts et de cotisations a été supérieure aux dépenses publiques consacrées à leur protection sociale, leur santé et leur éducation⁴. »

Comme le souligne la professeure néerlandaise de droit européen Elspeth Guild :

Le Pacte illustre un problème persistant et très grave à la Commission européenne, qui est le rapport entre la prise de décision et la réalité des migrations. [...] L'irrégularité des entrées a été transformée en un énorme problème par certains médias et par l'extrême droite. Il y a là un terrible problème d'échelle. Alors que ses propres statistiques montrent que l'UE aime faire venir des étrangers, les encourage à venir et délivre un nombre écrasant de visas et de premiers titres de séjour, comment est-il possible que la Commission européenne produise un pacte – un plan directeur pour la politique migratoire de l'UE – qui présente l'arrivée d'étrangers dans l'UE comme un problème qui doit être abordé, résolu et atténué ? [...] Le régime de l'UE est en fait très libéral et ouvert pour la très grande majorité des ressortissants de pays tiers, tout en étant incroyablement violent et coercitif envers une très petite proportion⁵.

La juste manière de combattre les discours et les fausses perceptions sur l'immigration en Europe serait d'y opposer les faits clairs que nous venons d'évoquer, et non d'entrer dans un cercle vicieux consistant à reconnaître ces fausses craintes et à vouloir y apporter de fausses résolutions. La politique européenne a trop longtemps suivi ce chemin, avec les coûts humains, financiers et politiques que nous avons détaillés tout au long de ce rapport. Comme l'indique Elspeth Guild :

Si l'on oublie les savoirs fondamentaux quand on conçoit une politique publique, on finit avec une politique publique complètement folle, guidée par les préjugés, la xénophobie et des peurs inutiles, rumeurs, etc. On ne finit pas par trouver une politique publique qui rencontre les exigences de la réalité, de la situation et des besoins de l'État.

Selon Migreurop, les politiques européennes génèrent un « apartheid de la mobilité » de la part des pays du Nord sur les populations des pays du Sud : « un système qui hiérarchise les droits et les vies en fonction de la nationalité, de la classe et de la catégorisation raciale et qui précarise les vies des migrant-e-s tout au long de leur parcours, en permettant leur exploitation sur le sol européen⁶ ».

Au nom de la recherche du compromis et de la cohésion, la Commission européenne maintient cette vision restrictive de l'immigration depuis 1999 et le transfert des compétences de politiques d'asile et d'immigration des États membres à l'échelle européenne. En réalité, elle s'est laissée contaminer par une conception très précise de l'immigration, défendue par des fonctionnaires issus des ministères de l'Intérieur des différents États membres ayant accédé aux comités et autres responsabilités politiques européennes – c'est le cas de Fabrice Leggeri. Cette conception laisse peu de place à une vision plus modérée de l'immigration, plus conforme à l'opinion publique ou même à celle de membres des

1. Conseil de l'UE, « Migration légale : accord provisoire entre la présidence du Conseil et le Parlement européen sur un système permettant d'attirer des travailleurs hautement qualifiés », communiqué de presse, 17 mai 2021.

2. *World Population Prospects 2022. Summary of Results*, New York, Nations unies, 2022.

3. *Ibid.*

4. *Perspectives des migrations internationales 2021*, Paris, Éditions de l'OCDE, octobre 2021.

5. Chowra Makaremi, « The EU pact on migration and asylum. Policy making in an era of alternative facts », *La Vie des idées*, 15 février 2021.

6. « Pacte européen sur l'asile et la migration : positionnement de Migreurop et analyse juridique », *art. cit.*

gouvernements des États de l'UE – à l'exception de certains pays comme la Hongrie, par exemple. La Commission européenne pourrait à dire vrai proposer un pacte bien plus audacieux, comme le souligne Elspeth Guild :

L'UE peut avoir une capacité impressionnante d'innovation. Elle ne montre pas ce genre de leadership sur le système de politique commune d'asile, pour lequel elle n'a fait aucune tentative de réforme, contrairement au Premier ministre canadien, par exemple, quand il a créé le programme de soutien des réfugiés au Canada.

Le programme auquel la professeure de droit fait référence s'attaque directement aux préjugés que peut avoir une population envers les migrants. Il implique directement les citoyens canadiens et des entreprises locales de même que des églises, des mosquées ou des clubs de sport, pour apporter un soutien émotionnel ou financier aux nouveaux arrivants¹. Durant une année, il est proposé d'aider à trouver une école pour les enfants ou un travail pour les parents. Ce programme permet d'avoir un autre regard sur l'immigration dans son propre pays, et pourrait être un exemple de politique permettant de changer les mentalités des citoyens européens.

Un véritable nouveau pacte sur l'asile et l'immigration reconnaîtrait d'abord à quel point il est important de redéfinir les liens entre l'Europe et les pays du Sud. Ces relations ne seraient plus fondées sur l'instrumentalisation de l'aide au développement pour permettre des contrôles aux frontières, et verraient la fin de toute activité politique ou économique aux conséquences désastreuses. Il serait notamment question de revoir les accords signés, comme ceux avec la Turquie, qui, selon la convention de Genève, méprisent le droit d'asile de dizaine de milliers de réfugiés, et de refuser tout accord futur de même nature, d'autant plus avec des pays connus pour le mauvais traitement qu'ils infligent à leur population immigrée. Les aides et les accords signés s'orienteraient davantage en direction des pays dont le nombre de migrants dits illégaux est le plus important, et non vers ceux dont la capacité à juguler les mouvements

d'immigration vers l'Europe semble la meilleure. Ces mesures s'inscriraient dans une initiative plus globale destinée à véritablement changer nos relations avec les pays du Sud, en revoyant, par exemple, des accords commerciaux inéquitables, ou en soutenant plus nettement les secteurs dynamiques locaux tels que les microentreprises ou les coopératives agricoles².

Mettre en place une telle politique nécessite forcément de traiter dans le même temps les raisons structurelles des politiques restrictives d'immigration, et de s'attaquer notamment aux discours xénophobes et racistes, en regardant notre passé colonial en face, déconstruisant ainsi des imaginaires cultivés depuis des dizaines d'années. Ce pacte se matérialiserait par des changements drastiques dans certaines institutions. L'agence Frontex concentrerait ses missions sur l'évaluation des risques réels pour l'Europe, comme les trafics d'armes, de drogue ou d'êtres humains, au lieu d'aborder des populations vulnérables comme des « risques ». Elle participerait également à l'amélioration des conditions d'accueil dans les camps de migrants et veillerait réellement, dans ces camps comme sur ses autres théâtres d'opérations, au respect de ces populations par les garde-frontières. Le pacte veillerait également à une meilleure répartition des migrants à travers l'Europe, au lieu de toujours laisser reposer une trop forte pression sur les pays frontaliers. Cela passerait notamment par l'aménagement de nouvelles voies légales d'immigration, avec une répartition équitable du traitement des demandes d'asile et de l'accueil entre les États membres. Les consulats et ambassades basés dans les pays de départ pourraient autoriser l'obtention de visas permettant de se rendre légalement dans un pays pour y demander l'asile. Il s'agirait aussi d'accélérer les demandes des réfugiés de guerre dans un pays tiers, et plus largement de militer pour l'actualisation de la convention de Genève pour mieux tenir compte des situations qui forcent les populations à choisir le départ³. On pourrait ainsi inclure le statut de réfugié climatique dans les conventions. Tous ces

1. « Programmes de parrainage privé », site de l'Agence des Nations unies pour les réfugiés, rubrique « Nos activités ».

2. Charles Heller et Bernd Kasperek, « Le pacte européen contre les migrations », *Mouvements des idées et des luttes*, 10 mars 2021.

3. Antoine Pécoud, « Une nouvelle "gouvernance" des migrations ? Ce que disent les organisations internationales », *Mouvements*, vol. 93, n° 1, 2018, p. 41-50.

efforts viseraient à mieux sécuriser les voies d'exil et d'immigration – car si ces mesures peuvent paraître futiles ou irréalisables pour certains, elles sont peut-être les seules à reconnaître que la question n'est pas de savoir si les migrants peuvent ou non franchir les frontières européennes, mais dans quelles conditions. Il est bien plus irréalisable de tenter au maximum de fermer ses frontières, quel qu'en soit le prix humain ou économique, que de chercher les solutions d'une immigration légale et démocratique. Dans cette logique, l'Union européenne pourrait également militer pour une gouvernance multilatérale des mouvements de migration. Elle inciterait notamment les organisations internationales en charge de l'immigration, comme l'OIM ou l'UNHCR, et l'ONU plus généralement, à rediscuter des politiques migratoires, pour mieux s'assurer du respect des droits humains et mieux prendre en compte les intérêts de chaque

partie prenante, en particulier les migrants¹. Un réel pacte instaurant une gouvernance multilatérale pourrait alors être signé entre les États concernés par les mouvements de migration du départ à l'arrivée, les organisations internationales, les migrants et les acteurs associatifs qui soutiennent ces derniers.

Toutes ces pistes pourraient être examinées par l'Union européenne au moment où elle débat des choix de politique migratoire qu'elle souhaite faire pour les années à venir, et décide du rôle qu'elle entend jouer auprès de personnes qui choisissent son continent dans leur quête d'un meilleur destin. Soit les États membres et les institutions européennes persévèrent dans leur objectif d'une Europe forteresse, soit ils décident de politiques responsables, judicieuses pour leur avenir et en cohérence avec les valeurs qu'ils prétendent défendre.

1. *Ibid.*

Conclusion

Frontex est devenue l'agent de la militarisation des frontières européennes depuis sa création. Initialement fondée sur un discours très institutionnel de seule harmonisation des frontières désormais communes de l'espace Schengen, l'agence en est rapidement venue à incarner la concrétisation de bien d'autres enjeux. Fondant son fonctionnement sur l'analyse des risques, Frontex a contribué à la perception des frontières européennes comme d'une forteresse assiégée, liant le trafic de drogue et d'êtres humains à des mouvements migratoires plus larges. Se présentant au départ comme un simple agent d'harmonisation des frontières, elle a en effet été rapidement promue à de nouvelles missions, devenant un instrument politique, tant pour les États membres que pour les institutions européennes, de répondre à tous les drames aux frontières, et de promettre ainsi qu'une augmentation du budget de Frontex et un élargissement de ses prérogatives s'accompagneraient d'une diminution du nombre de morts en mer – ce qui n'a pas été le cas. Frontex s'est révélée complice, voire responsable de nombreuses violations des droits de l'homme que les institutions et organisations internationales mettent en lumière depuis de nombreuses années. Lighthouse Reports a permis que les institutions européennes prennent enfin conscience de ces pratiques. Le directeur exécutif de Frontex a finalement démissionné mais il n'a pas été poursuivi, malgré des preuves évidentes de

parjure devant le Parlement européen et de dissimulation assumée de refoulements aux frontières. Cela montre que le problème des politiques européennes aux frontières dépasse largement la seule agence Frontex, qui reste dépendante d'un conseil d'administration composé d'États membres. Il appartient donc à ces derniers de comprendre que des changements drastiques dans leur perception des frontières sont nécessaires, et que leur soumission aux discours xénophobes de l'extrême droite n'a que trop duré. Il s'agit de faire évoluer les discours, de comprendre que l'Europe a et aura un sérieux besoin de filières légales d'immigration, et que les augmentations successives du budget et l'élargissement des responsabilités de Frontex ne résolvent en rien les situations dangereuses aux portes de l'Europe. Le pacte asile et migration proposé par la Commission européenne reconnaît en effet la nécessité d'améliorer les filières légales d'immigration, mais insiste sur la fermeté envers les filières illégales, quitte à ce que les pays européens s'associent encore plus à des États où le respect des droits de l'homme n'est pas garanti. De nombreux commentateurs estiment que le plan que construit la Commission européenne depuis plus de deux ans pourrait être beaucoup plus audacieux, pour enfin faire face aux préjugés de l'Europe sur la migration et adopter des politiques qui obéissent aux valeurs fondamentales que le Vieux Continent prétend défendre.

Table

des matières

01	Résumé
02	Méthode
03	Introduction
05	Frontex : une agence au développement exponentiel
05	Aux origines de Frontex : la gestion des risques
09	L'évolution de Frontex au fil d'une succession de « crises migratoires »
14	Les raisons des défaillances de Frontex
14	Un manque flagrant d'attention accordée au respect des droits humains
18	Frontex, une autre grande muette
22	Une vision et des pratiques à réinventer pour Frontex et l'Europe
22	Un double discours, entre sécurisation et respect des droits de l'homme
26	Pour une nouvelle politique migratoire européenne, plus juste
34	Conclusion

Réalisation : REFLETS GRAPHICS

JUILLET 2023

Collection dirigée par Laurent Cohen et Jérémie Peltier

© Éditions Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris

www.jean-jaures.org

Derniers rapports et études :

06_2023 : De la solitude choisie à la solitude subie. Enquête sur une « sociose »
Adrien Broche, François Miquet-Marty, Lucia Socias

06_2023 : L'Union européenne et les médias. Atonie générale, sursaut récent
Théo Verdier

06_2023 : Vers la vie pleine. Réenchanter les vacances au XXI^e siècle
Benoît Kermoal, Jérémie Peltier

05_2023 : Le pastoralisme en Afrique : un mode d'existence en péril ?
Pierre Jacquemot

05_2023 : La haine anti-LGBTI+ en France. Instantanés issus de l'application FLAG! en 2022
Flora Bolter, Denis Quinqueton, préface de Johan Cavirot

04_2023 : La guerre en Ukraine menée par la Russie : regards latino-américains
Jean-Jacques Kourliandsky (coord.)

04_2023 : L'accompagnement de la perte d'autonomie : une politique publique en déshérence ?
Diagnostic et propositions
Luc Domergue, Pavel Rehor

04_2023 : État d'urgence démocratique : comment décider ensemble ?
Marinette Valiergue

03_2023 : Travailler autrement ? Comment la pandémie a changé les organisations
du travail en Europe
Sarah Proust

02_2023 : Le rapport au travail post-Covid. Télétravail, management, reconnaissance, santé... :
les nouvelles tendances
Romain Bendavid (coord.)

02_2023 : Droits des femmes : combattre le « backlash ». Recommandations pour la politique
étrangère de la France
Amandine Clavaud, Lucie Daniel, Clara Dereudre, Lola-Lou Zeller



fondationjeanjaures



@j_jaures



fondation-jean-jaures



www.youtube.com/c/FondationJeanJaures



fondationjeanjaures

Abonnez-vous !



www.jean-jaures.org

Fondation
Jean Jaurès
ÉDITIONS