



Association nationale des Auditeurs jeunes de l'Institut des Hautes Etudes de Défense nationale

Première association française de jeunes sur les problématiques de défense et de sécurité

FRONTEX, symbole d'une gestion des frontières européennes en évolution

1^{er} mars 2018

Comité Europe – ANAJ-IHEDN

Ce texte n'engage que la responsabilité de l'auteur. Les idées ou opinions émises ne peuvent en aucun cas être considérées comme l'expression d'une position officielle.

Symbole de l'inefficacité de « l'Europe passoire » pour les uns, dangereux bras armé de « la forteresse Europe » pour les autres, l'agence Frontex est mentionnée régulièrement dans les médias et les discours politiques. Depuis le pic de la crise migratoire en 2015 et 2016, son rôle dans la gestion des frontières de l'Union européenne (UE) est discuté, décrié ou soutenu selon la sensibilité politique des intervenants. Dans tous les cas, cette agence est un acteur au cœur des enjeux touchant les frontières européennes.

Un simple rôle de coordination en 2004

Forme abrégée de « Frontières extérieures », Frontex est le nom de l'« Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ». Son rôle est d'aider les États membres de l'UE et de l'espace Schengen à gérer les frontières extérieures de l'Union, c'est-à-dire les frontières séparant les États membres et les États tiers. Son rôle de surveillance et de protection des frontières est donc étroitement lié à la gestion des flux migratoires.

Pour comprendre le rôle et l'évolution de Frontex, il faut remonter à 1985, lorsque la signature des accords de Schengen crée un espace de libre circulation de personnes entre cinq États membres de l'UE. Repris dans le droit primaire de l'UE par le Traité

Création : 2004 sous le nom d'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures. En 2016, elle devient l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes.

Siège : Varsovie, Pologne

Personnel : 352 en 2017

Budget : 300 millions d'euros

Directeur : Fabrice Leggeri, FR, auparavant haut fonctionnaire au ministère de l'Intérieur

Conseil d'administration : 1 représentant par État membre + 2 représentants de la Commission, qui adoptent le programme de travail de l'agence.

d'Amsterdam en 1999, cet espace concerne aujourd'hui 26 États européens entre lesquels les citoyens peuvent circuler sans contrôles aux frontières.

L'absence de frontières intérieures impliquait en contrepartie un renforcement important des frontières extérieures de l'UE et une coopération policière et judiciaire accrue entre les États participant à cet espace. Dans la perspective de garantir une Union européenne « ouverte et sûre¹ », le système de visa de courte durée est harmonisé, un régime d'asile commun est mis en place et des systèmes d'informations partagés sur les visas, les personnes et objets sont créés². La proposition de la Commission européenne de 2002 de créer un véritable corps de garde-frontières européen est toutefois refusée en raison de la réticence de certains États³, qui y voyaient une atteinte à leur souveraineté.

À la place, l'agence Frontex est créée en 2004⁴ avec pour mission d'aider les États membres à mettre en œuvre les règles européennes et à coordonner leurs actions de gestion des frontières extérieures. Elle organise des actions de coopération entre États mais n'est pas responsable de la protection des frontières de l'UE, une tâche qui reste entièrement à la charge des États membres ayant une frontière avec un pays tiers⁵.

Les capacités d'intervention de l'agence restent également très faibles, dans la mesure où elle ne dispose que d'un budget restreint⁶ et ne possède elle-même aucun équipement technique. Elle se contente de tenir un registre des équipements de contrôle et de surveillance potentiellement disponibles dans les États membres et pouvant être utilisés lors d'activités communes aux frontières. Entièrement tributaire du bon vouloir des États pour toute intervention opérationnelle, Frontex était donc très loin des ambitions initiales de la Commission en 2002.

Des compétences renforcées au gré des crises

Toutefois, la nécessité d'une coopération plus étroite entre les États membres s'est rapidement avérée nécessaire. A partir de 2015, les bouleversements au sein du monde arabe ont en effet renforcé considérablement les flux migratoires vers l'Europe et mis au jour les failles du système européen de gestion des frontières extérieures. Les États frontaliers, particulièrement la Grèce et l'Italie, se trouvèrent rapidement dépassés par les événements⁷ et les pouvoirs de l'agence furent renforcés progressivement⁸.

Autorisée à acquérir ses propres équipements techniques à partir de 2011, Frontex put également constituer, dès 2007, des équipes (réserves) de garde-frontières issus des États membres, pour les déployer sur demande d'un État membre confronté à une situation de crise exceptionnelle. Ces **forces d'intervention rapides**, appelées RABIT, ont successivement été déployées en Grèce puis en Italie.

¹ *Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Tampere*, 15 et 16 octobre 1999, C/99/0002, [en ligne], URL : http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-99-0002_fr.htm, consulté le 01/03/2018.

² Système d'information de Schengen dès 2001 et le système d'information des visa (VIS) en 2011.

³ Communication de la Commission européenne du 7 mai 2002 : *Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne* (COM/2002/0233), [en ligne], URL : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-1519_fr.htm, consulté le 01/03/2018.

⁴ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'UE.

⁵ Art. 1er du règlement (CE) n° 2007/2004.

⁶ Environ 20 millions en 2005. *Rapport annuel 2006 de Frontex*, Frontex, [en ligne], URL : http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2006/microsoft_word_-_frontex-2008-0001-00-00-enfr.pdf, consulté le 01/03/2018.

⁷ *L'Europe au défi des migrants : agir vraiment !*, Rapport d'information n° 795 (2015-2016) de MM. Jacques LEGENDRE et Gaëtan GORCE, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat, 13 juillet 2016 [en ligne], URL : <https://www.senat.fr/rap/r15-795/r15-795.html>, consulté le 01/03/2018.

⁸ Règlement (CE) n° 863/2007 puis règlement (UE) n°1168/2011.

Rapid Border Intervention Teams (RABIT) : depuis 2007, en cas de situation exceptionnelle, des équipes de garde-frontières de toute l'UE peuvent venir renforcer les autorités nationales d'un autre État membre. Les équipes peuvent surveiller des frontières ou aider à enregistrer des personnes arrivées. La première intervention de ce type a eu lieu en 2010, sur demande de la Grèce, pour sécuriser la frontière avec la Turquie.

Loin de se tarir, les flux migratoires ont cependant continué à augmenter et, face à l'incapacité des États placés aux frontières méridionales de gérer l'arrivée des migrants, certains États ont décidé de réintroduire des contrôles à leurs frontières. Pour espérer conserver l'espace Schengen malgré cette crise, un renforcement du système européen de gestion des frontières devenait inéluctable.

Sur proposition de la Commission européenne, un règlement est adopté en décembre 2016 pour créer la nouvelle « Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes », une version renforcée de Frontex⁹.

Un acteur central du système de gestion intégrée des frontières en 2016

Cette fois-ci les changements sont beaucoup plus importants. Frontex fait à présent partie, avec les États membres, d'un « système de gestion intégrée des frontières ». Il ne s'agit pas d'un simple changement sémantique mais d'une nouvelle approche étendant le rôle de l'agence : alors que la gestion « ordinaire » des frontières extérieures reste sous la responsabilité des États membres, le rôle de Frontex est maintenant plus actif et opérationnel en cas de difficultés. Les États et l'agence doivent donc assurer **ensemble** la protection des frontières extérieures au sein d'un système commun.

Dans ce nouveau cadre, Frontex remplit un rôle renforcé d'**analyse des risques** aux frontières afin d'identifier les failles dans le système de protection des frontières. Sur demande de la Commission européenne, Frontex sera chargée d'analyser la « vulnérabilité » aux frontières d'un État membre présentant des risques et de faire des recommandations pour en assurer la maîtrise. Si ces dernières ne sont pas suivies d'effets, le Conseil de l'UE et la Commission en seront informés et décideront des suites à donner¹⁰.

En parallèle, les capacités de réaction de Frontex ont été considérablement renforcées. Un véritable **corps de garde-frontières européens** est prévu. Les forces d'intervention rapides passeront ainsi de 1 500 à **3 000 hommes** et pourront être déployés en cinq jours dans un État membre où la protection des frontières extérieures n'est plus assurée. L'agence se voit même reconnaître un **droit d'intervention** en cas de défaillance d'un État membre face à une forte pression migratoire mettant en danger l'espace Schengen¹¹.

L'agence n'agit pas qu'à l'intérieur de l'UE. Frontex a progressivement acquis des compétences pour travailler avec les **États tiers**, notamment dans le bassin méditerranéen. Objet de vives critiques¹², cette compétence est fondée sur le constat de la nécessité d'une meilleure coordination entre l'UE et les États tiers dans la gestion des

Quelques opérations coordonnées par Frontex :

- Mise en place de points d'accès au territoire de l'UE (« hotspots ») et soutien aux activités d'enregistrement et d'orientation des personnes.
- Opération Triton : aide l'Italie dans les contrôles aux frontières, la surveillance et les activités de recherche et de sauvetage en Méditerranée centrale.
- Opération Poseidon : fournit à la Grèce une assistance technique destinée à renforcer la surveillance de ses frontières, ainsi que sa capacité de sauvetage en mer et ses moyens d'enregistrement et d'identification.

⁹ Règlement (UE) n°2016/1624 du Conseil relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

¹⁰ Art. 13 du règlement (UE) n°2016/1624.

¹¹ Art. 19 du règlement (UE) n°2016/1624 : cette intervention est décidée par le Conseil de l'UE, qui en informe également le Parlement européen. L'État devra alors coopérer avec Frontex pour gérer la crise.

¹² Ces critiques émanent essentiellement de certaines ONG, voir ci-après.

frontières. L'agence peut également coordonner des **opérations de retour** de personnes en situation irrégulière auxquelles aucun État de l'UE n'a reconnu le droit d'asile.

L'extension des compétences de Frontex dans le domaine de l'**échange d'informations** mérite également d'être mentionnée, Frontex assurant désormais l'administration du système satellitaire Eurosur¹³, permettant aux États de voir en temps réel tout mouvement suspect aux frontières extérieures de l'UE. Frontex peut également accéder à diverses bases de données essentielles pour le partage d'informations, dont le Système d'information Schengen¹⁴, jusque-là utilisé seulement par les États.

La réforme de 2016 a donc pour ambition de donner à Frontex de véritables moyens pour remplir ses missions dans un contexte particulièrement tendu.

Un acteur vivement contesté

L'apparent consensus européen ayant permis de renforcer les pouvoirs de Frontex ne doit pas masquer le vif mécontentement existant du côté de la société civile comme chez certains acteurs politiques. Les critiques les plus médiatisées sont de deux sortes. Si les critiques visent d'abord le manque d'efficacité de l'agence, elles pointent également une approche exclusivement sécuritaire au détriment des droits de l'homme.

Chez certaines Organisations Non Gouvernementales (ONG), Frontex est perçue comme une organisation semi-militaire et privant de leurs droits fondamentaux les personnes tentant d'entrer dans l'UE. Ces ONG et associations déplorent à la fois le manque de moyens investis dans le sauvetage des migrants en mer, les actions entreprises pour empêcher les flux migratoires (et donc la possibilité de demander l'asile) et l'organisation d'opérations de retour des migrants en situation irrégulière. Selon ces ONG, Frontex enfreindrait le droit au non-refoulement prévu dans la Convention de Genève. Certains rapports font également état de traitements inhumains et dégradants survenus pendant des opérations coordonnées par l'agence¹⁵. En réaction à ces critiques, un officier aux droits fondamentaux a été institué dans l'agence en 2011, ainsi qu'un mécanisme de plainte en 2016.

En 2013, un collectif de plusieurs ONG dénommé Frontexit¹⁶ a signé un appel à arrêter les activités de l'agence. Ces critiques semblent toutefois partiellement manquer leur cible : en effet, Frontex ne décide pas de l'accueil ou du renvoi de migrants et ne définit pas la politique migratoire de l'UE ou des États membres, mais exécute un programme de travail approuvé par les représentants des États pour coordonner la gestion des frontières. De fait, l'arrêt des opérations menées par Frontex ne mettrait pas véritablement un terme aux préoccupations sécuritaires des États, ces derniers étant les seuls responsables de leur décision d'accueillir ou non les personnes cherchant à s'y établir.

¹³ Pour une brève explication voir : « Qu'est-ce qu'EUROSUR ? », in *Toute l'Europe*, 23 août 2017, [en ligne], URL : <https://www.touteleurope.eu/actualite/qu-est-ce-qu-eurosur.html>, consulté le 01/03/2018.

¹⁴ SIS : ce système permet aux autorités de police et aux garde-frontières des États membres de l'UE de saisir des informations sur les personnes recherchées, disparues, sous surveillance ou auxquelles l'accès à l'espace Schengen est interdit, ainsi que sur les objets volés. Ces mêmes autorités ont accès aux informations saisies par les autorités d'autres États membres afin d'agir de manière coordonnée. Voir : « SIS II : Système d'information Schengen II », site Internet de la CNIL, [en ligne], URL : <https://www.cnil.fr/fr/sis-ii-systeme-d-information-schengen-ii>, consulté le 09/03/2018.

¹⁵ Voir le courrier de Statewatch au Médiateur européen du 27 septembre 2012, [en ligne], URL : <http://www.frontexit.org/fr/docs/20-reponse-a-lappel-du-mediateur-europeen/file>, consulté le 01/03/2018 et l'étude faite par le groupe Les Verts et ALE au Parlement européen « Agence Frontex : quelles garanties pour les droits de l'Homme ? », novembre 2010, [en ligne], URL : https://europeecologie.eu/IMG/pdf/dossier_frontex.pdf, consulté le 01/03/2018.

¹⁶ Site Internet du collectif Frontexit, [en ligne], URL : <https://www.frontexit.org/fr/a-propos/frontex>, consulté le 01/03/2018.

Par ailleurs, la question de la **responsabilité** dans les opérations coordonnées par Frontex est un autre point sensible¹⁷ : les règles applicables aux opérations d'intervention ne sont pas toujours très claires et rendent plus difficile l'identification des auteurs de dommages ou violations des droits fondamentaux. La responsabilité doit-elle être portée par l'État membre sur le territoire duquel l'intervention a eu lieu¹⁸ ? Qu'en est-il des opérations menées hors du territoire d'un État de l'UE ? Les règles ne sont pas aisément identifiables et facilitent une dilution des responsabilités, là où il est pourtant essentiel de veiller au respect des droits de l'homme.

Du côté de ceux qui trouvent Frontex **sous-dimensionnée**, les moyens juridiques, financiers et matériels sont perçus comme largement insuffisants face aux défis posés par la crise migratoire actuelle¹⁹. En effet, malgré les réformes, Frontex ne dispose toujours pas d'une véritable capacité d'intervention dans un État membre si celui-ci est réticent, et malgré la possibilité d'acquérir du matériel d'équipement, les stocks dont dispose Frontex restent faibles et les moyens humains mobilisables, même renforcés, sont limités. Durant la crise des flux migratoires, les moyens de l'agence étaient donc très insuffisants pour aider l'Italie et la Grèce à enregistrer efficacement les arrivées dans les hotspots²⁰.

Néanmoins, l'évolution de Frontex en 2016 répond en partie à ces carences en augmentant sensiblement le budget, les moyens humains administratifs et opérationnels et les compétences de l'agence. La nouvelle efficacité apportée par cette réforme peut toutefois être questionnée au regard de l'ampleur des défis.

* * *

Si la création de l'espace Schengen avait pour corollaire la gestion commune des frontières extérieures, celle-ci n'a jamais été véritablement réalisée puisque chaque État membre a souhaité conserver sa pleine souveraineté sur ses frontières. Cependant, la survenance de toute difficulté à la frontière d'un État membre ayant potentiellement des conséquences sur l'ensemble de l'UE, une véritable coordination européenne dans la gestion des frontières reste plus que jamais nécessaire.

Ce que Frontex n'est pas :

- Le responsable des contrôles de personnes aux frontières
- Une force militaire européenne (toutes les forces opérationnelles sont issues des États membres)
- Un acteur définissant les politiques migratoires de l'UE

Dans ce contexte, la création de l'agence Frontex et son récent renforcement peuvent être vus comme une tentative de pallier les défauts d'une construction inachevée de l'espace Schengen. La crise migratoire a toutefois remis en lumière les failles du système actuel : l'absence d'une véritable politique européenne de gestion de frontières, pourtant commune. Ce manque semble cependant difficilement compensable par le renforcement de Frontex à lui seul, l'agence ne maîtrisant pas la politique menée par les États et ne pouvant être qu'un soutien en cas de besoin. L'agence ne pourra donc pas remplacer une véritable politique européenne concertée.

À l'heure où l'UE est affaiblie par des mouvements eurosceptiques, il est salutaire de remarquer que la nécessité d'un renforcement de l'action européenne aux frontières recueille une large approbation

¹⁷ Voir par exemple : « Frontex et l'Union européenne : responsabilité envers les violations des droits de l'homme », in *Grotius International*, 8 mars 2016, [en ligne], URL : <https://grotius.fr/frontex-et-lunion-europeenne-responsabilite-envers-les-violations-des-droits-de-lhomme/>, consulté le 01/03/2018.

¹⁸ C'est pour le moment la solution retenue dans le règlement n°2016/1624, qui prévoit une responsabilité de l'État hôte de l'intervention. Frontex n'est jamais directement tenue pour responsable, n'ayant pas elle-même de moyens propres d'intervention.

¹⁹ « Immigration en Europe : Frontex, tigre de papier », in *L'Expansion*, 26 janvier 2015, [en ligne], URL : https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/immigration-en-europe-frontex-tigre-de-papier_1643514.html, consulté le 01/03/2018 et « Frontex, dépourvue des moyens nécessaires », in *L'Opinion*, 19 avril 2015, [en ligne], URL : <http://www.lopinion.fr/edition/international/frontex-depourvue-moyens-necessaires-23450>, consulté le 01/03/2018.

²⁰ Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, *Réponse de l'UE à la crise des réfugiés : l'approche dite « des points d'accès »*, juin 2017, [en ligne], URL : https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_ER.pdf, consulté le 01/03/2018.

dans les États membres, tant il apparaît évident que les États ne pourront pas faire face seuls aux défis posés par la crise migratoire. Le moment est donc opportun pour achever le système européen de gestion des frontières extérieures et les propositions en ce sens ne manquent pas²¹.

Annabelle KARGL
Membre du Comité Europe de l'ANAJ-IHEDN
103^e séminaire Jeunes, Paris 2017

Retrouvez toutes les publications de l'ANAJ-IHEDN sur <https://www.anaj-ihedn.org/publications/>

²¹ Communication de la Commission européenne du 27 septembre 2017, *État de l'Union 2017 – La Commission présente les futures étapes d'une politique migratoire et d'asile de l'Union plus solide, plus efficace et plus juste*, 27 septembre 2017, [en ligne], URL : <https://ec.europa.eu/luxembourg/news/%C3%A9tat-de-lunion-2017-%E2%80%93-la-commission-pr%C3%A9sente-les-futures-%C3%A9tapes-dune>, consulté le 01/03/2018.