



Frontex, l'agence européenne d'expulsion

Brigitte Espuche

DANS **PLEIN DROIT** 2020/2 n° 125 , PAGES 7 À 10
ÉDITIONS **GISTI**

ISSN 0987-3260

DOI 10.3917/pld.125.0007

Date de mise en ligne : 23/06/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-plein-droit-2020-2-page-7?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour GISTI.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Au début des années 2000, les États membres de l'Union européenne s'accordent sur une politique commune de lutte contre l'immigration « clandestine » qui passe par un accroissement des expulsions des ressortissant-es de pays tiers sans titre de séjour. Pour des questions économiques, c'est à la nouvelle agence pour la gestion de la coopération aux frontières extérieures de l'UE, Frontex, qu'est confiée l'organisation des expulsions mutualisées... en dehors de tout cadre légal ?

Frontex, l'agence européenne d'expulsion

Brigitte Espuche, *Migreurop*

En 1999, lors du sommet européen de Tampere, les États membres de l'Union européenne (UE) décident la mise en place d'une politique commune en matière d'asile et d'immigration. Dès 2002, dans le cadre de la politique de lutte contre l'immigration dite clandestine, ils se fixent pour objectif d'accroître les expulsions de personnes sans droit au séjour au sein d'un État membre et d'améliorer leur collaboration en fixant des normes communes.

La même année, un plan pour la gestion des frontières extérieures de l'Union est adopté, et plusieurs « vols communs pour

l'éloignement » sont organisés à l'échelle intergouvernementale. En 2004, l'UE se dote d'une agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres : Frontex. Au nom de l'efficacité des mesures de renvois groupés et de la réduction des coûts – notamment pour les petits États européens¹ –, cette agence devient l'outil privilégié des expulsions mutualisées.

Très vite, Frontex joue un rôle opérationnel majeur dans la politique sécuritaire européenne en matière migratoire. Son but est de surveiller et de protéger les frontières maritimes, aériennes et terrestres de l'Europe, et de coordonner les expulsions grâce à l'organisation de vols « conjoints » au départ de plusieurs États membres. Le tout, pour un budget général qui

a augmenté de plus de 1 600 % en 13 ans², passant de 19 à 330 millions d'euros entre 2006 et 2019.

En 16 ans d'existence, les compétences, les responsabilités et le budget de Frontex vont se démultiplier au point de faire de ce prestataire de services, de plus en plus autonome et puissant, une véritable « agence d'expulsion »³ de (puis) l'UE.

Dès sa création, Frontex est chargée d'aider à l'organisation et au financement des « opérations conjointes de retour » décrites, en 2004, comme « l'organisation de vols communs pour l'éloignement, à partir du territoire de deux ou plusieurs États membres, de ressortissants de pays tiers faisant l'objet de mesures d'éloignement individuelles »⁴.

Le règlement (CE) n° 2007/2004 portant création de l'agence Frontex en 2004 et la directive européenne dite « Retour » de 2008⁵ – qui fixe des règles communes pour le renvoi de ressortissant-es de pays tiers depuis le territoire de l'UE – vont constituer le cadre légal de ces opérations d'expulsions. Différents règlements vont, par la suite, réviser son mandat et renforcer ses compétences en matière de renvois conjoints. Son degré de « performance » ira croissant avec l'expansion de son budget et de ses responsabilités.

Une « performance » opérationnelle exponentielle

La première opération d'expulsion collective assistée par Frontex est organisée en 2006 depuis l'Autriche pour le renvoi de huit personnes⁶. Dès 2007, l'agence donne un coup d'accélérateur en coordonnant l'expulsion de 428 personnes via 13 vols groupés. Son budget comme le nombre de renvois effectués augmentent de 100 % entre 2008 (801 personnes renvoyées via 15 vols groupés pour un budget de 2 M€) et 2009 (1 622 personnes renvoyées via 32 vols groupés pour un budget de 4 M€⁷).

Puis, presque curieusement, la « machine » ralentit. En 2010 « seules » 1 917 personnes sont renvoyées (+ 18 % par rapport à 2009), dans le cadre de 38 opérations conjointes, alors que le budget de l'agence a plus que doublé pour atteindre 9 M€ (+ 125 %). Dès 2011, à l'occasion de la première révision de son mandat⁸, Frontex est autorisée à acquérir ou louer son propre matériel en vue d'augmenter le nombre d'opérations de retour.

En 2015, 3 500 personnes sont expulsées via les « charters » Frontex (+ 82 % en cinq ans) pour un budget de 11 M€ (+ 175 %).

En septembre 2016, en vue de répondre à la crise politique

qui secoue l'UE⁹, Frontex voit son mandat à nouveau révisé pour devenir l'agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières¹⁰. Elle joue désormais un rôle central dans l'expulsion, érigée en priorité.

L'agence peut désormais organiser des opérations de « retour » qui ne relèvent donc plus de la seule initiative des États membres. Son rôle est renforcé en matière d'obtention des documents de voyage des personnes renvoyées. Un centre européen pour les retours est créé, avec une réserve de contrôleurs des retours forcés, d'escortes et de spécialistes, ainsi qu'une réserve d'intervention rapide de 1 500 garde-frontières issu-es des États membres. Est également officialisé le recours aux « opérations de retour par collecte », pourtant initiées dès 2015¹¹, dans lesquelles moyens de transport et agents d'escorte sont fournis par le pays d'expulsion.

En contrepartie de ses nouveaux pouvoirs, et dans le cadre de la procédure de suivi de ses opérations d'expulsion, Frontex doit adopter un énième code de conduite¹². Est également instauré un mécanisme interne de plainte en cas de violation des droits durant une opération Frontex ; seules les plaintes écrites, étayées par des violations concrètes, sont admissibles.

Les nouveaux attributs de Frontex ont un impact direct sur ses « performances » en matière d'expulsion. Ses responsabilités comme son « efficacité » augmentent à la mesure du budget dédié, qui passe de 11 à 40 millions entre 2015¹³ et 2016. Cette année-là, Frontex aide à l'expulsion de près de 10 700 personnes, soit plus du triple de l'année précédente, via 232 vols conjoints (+ 251 %).

En 2019, alors même que rien ne le justifie¹⁴, une troisième révision de son mandat¹⁵ renforce à nouveau les moyens financiers, techniques et

humains de l'agence (corps permanent de 10 000 garde-frontières d'ici 2027). Ses pouvoirs en matière d'expulsions sont accrus¹⁶ et certains de ses pouvoirs d'exécution étendus pour s'assimiler à ceux des garde-frontières nationaux. Si l'agence peut autoriser ou non l'entrée à la frontière de l'UE, elle ne peut, en théorie, délivrer de laissez-passer européens qui restent de la compétence des États-membres, également responsables du bien-fondé de la décision de retour. Si Frontex ne peut préparer les décisions d'expulsion, elle voit son rôle renforcé dans l'identification des personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion, la collecte des informations nécessaires à la mise en œuvre effective des expulsions et l'obtention des documents de voyage auprès des autorités consulaires des pays de renvoi, sans plus de détails sur ce que cela suppose. Enfin, seront désormais présents sur l'ensemble des vols conjoints d'expulsion des « contrôleurs des droits fondamentaux », nouvelles figures censément indépendantes (même si statutairement intégrées à Frontex¹⁷), qui s'ajoutent ou se substituent aux contrôleurs des retours, rattachés à l'agence.

En 2019, 15 850 personnes sont renvoyées par l'agence¹⁸ (+ 350 % en quatre ans) pour un budget dédié de 63 M€¹⁹.

Entre 2006 et 2019, plus de 71 330 personnes ont ainsi été expulsées via des vols conjoints Frontex. L'Allemagne, l'Italie, la France et la Belgique sont les États membres ayant le plus recours à ces opérations. Selon l'agence, les principaux pays de renvoi sont l'Albanie, la Tunisie et la Géorgie²⁰, du fait sans doute de leur proximité géographique (coûts réduits), d'une coopération déjà fructueuse en matière d'expulsions ou d'une volonté de rapprochement avec l'UE²¹. Il est bien plus difficile d'expulser vers des pays plus

éloignés ou dont la diaspora est suffisamment puissante pour peser sur les autorités de leur pays d'origine.

Aujourd'hui, Frontex dit apporter son soutien à près de 10 % des expulsions effectuées au sein de l'UE²², mais le Conseil souhaite accroître encore son rendement... et donc son budget (ou l'inverse ?) : « *L'objectif des États pour 2021-2027 est de faciliter le retour de 50 000 personnes par an* »²³ pour un budget d'environ 250 M€ annuels. L'implication croissante de l'agence dans les opérations de renvoi forcé pose pourtant de nombreuses questions.

Expulsions collectives, violences à l'abri des regards

La légalité des renvois groupés de personnes d'une même nationalité coordonnés par Frontex est contestable au regard des textes protégeant les droits humains (Convention européenne des droits de l'Homme, Charte européenne des droits fondamentaux) qui prohibent les expulsions collectives. Les États membres se défendent en considérant que ces vols conjoints sont une mise en œuvre collective de retours individuels et individualisés. Ces charters Frontex légitiment et banalisent pourtant une pratique contraire aux droits fondamentaux²⁴.

Les renvois forcés sont l'un des moyens matériels les plus violents des politiques migratoires européennes. Migreurop, comme d'autres²⁵, le pointait déjà en 2011 : « *Régulièrement, certains témoignages d'expulsés font état de violences se traduisant par des humiliations, des insultes, de l'agressivité, des coups jusqu'au tabassage durant les tentatives d'embarquement : [...] jambes sanglées et poignets menotés, la bouche parfois recouverte pour empêcher la personne de parler ou hurler, quand ce n'est pas l'usage*

de sprays paralysants qui empêche de crier »²⁶. En août 2018, une enquête conjointe²⁷ dénonce de nombreux cas de violences lors de vols conjoints d'expulsion coordonnés par Frontex : expulsion de mineur·es seul·es par voie aérienne, en dépit des recommandations de l'officier des droits fondamentaux de l'agence ; personnes expulsées sous sédatifs en violation des réglementations internationales. Des observateurs du Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe (CPT) ont également rapporté les mesures coercitives – jugées « *excessives* » – lors d'un vol conjoint coordonné (et contrôlé) par Frontex depuis l'Allemagne vers l'Afghanistan, en août 2018 : « *Trois escortes retenaient le rapatrié derrière son siège et un officier d'escorte était assis de chaque côté de lui. Un sixième agent d'escorte s'agenouillait sur les genoux et le haut des jambes du rapatrié, utilisant son poids pour le maintenir assis. Au bout d'une quinzaine de minutes, ce sixième agent d'escorte a saisi les parties génitales de la personne de retour avec sa main gauche et les a serrées à plusieurs reprises pendant des périodes prolongées pour que la personne renvoyée se calme* »²⁸.

Selon la directive « Retour » et le règlement de l'agence, toutes les opérations d'expulsion doivent faire l'objet d'un suivi et d'un rapport au directeur exécutif de Frontex, à l'officier des droits fondamentaux, ainsi qu'aux autorités nationales compétentes. Dans un souci de transparence, l'agence doit, dans son rapport d'activités annuel, évaluer

les « résultats » de ces retours et en rendre compte. Pourtant, dans son rapport d'activités 2018, Frontex ne fait aucune mention de l'« incident » dénoncé par le CPT qui ne lui aurait pas été rapporté, pas même par ses agents présents à bord²⁹... Sur 345 opérations conjointes de retour, 230 ont été contrôlées³⁰ et seuls 3 « rapports d'incident grave » (sur 10 plaintes enregistrées) ont été traités par le Bureau chargé des droits fondamentaux en 2018 et rendus publics³¹ (3 sur 15 en 2017³²). Pour EuObserver, cela pose « *des questions sur la fiabilité et l'indépendance des observateurs et des escortes de retour, ainsi que sur la sincérité des efforts internes de Frontex pour endiguer tout abus* »³³. Avis en partie partagé par le CPT, qui considère que les « *dispositions actuelles*

» La légalité des renvois groupés est contestable au regard des textes qui prohibent les expulsions collectives. Les charters Frontex légitiment et banalisent une pratique contraire aux droits fondamentaux.

[mises en place par Frontex dans les vols conjoints de retour] *ne peuvent être considérées comme un mécanisme de surveillance externe indépendant*³⁴ ». De plus, les codes de conduite existants ne sont pas juridiquement contraignants et, s'ils sont censés s'appliquer à « *toutes les personnes impliquées dans les activités de Frontex* », il y a

lieu de s'interroger sur leur applicabilité aux agents non européens qui participent à certaines opérations. Par ailleurs, il n'existe toujours pas de mécanisme de plainte effectif pour dénoncer les violations des droits commises par Frontex elle-même dans les pays où elle opère, le dispositif actuel ne permettant pas d'engager la responsabilité de l'agence devant une juridiction indépendante.

Le directeur de Frontex a toutefois la possibilité de suspendre ou de mettre un terme à une opération en cas de violations des droits. Malgré les allégations de violences éclaboussant ses agents³⁵, dont Frontex a catégoriquement démenti toute implication ou complaisance³⁶, une telle décision n'a jamais été prise, « *ce qui diminue la crédibilité de l'agence*³⁷ », voire illustre sa complicité, selon le directeur du Forum consultatif des droits de l'Homme de Frontex³⁸.

À la suite de ces accusations de violences, le Secrétaire général de la Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé la nécessité de soumettre les agences européennes à un contrôle judiciaire externe indépendant et la responsabilité juridique de Frontex « *liée par les lois de l'UE* »³⁹.

Irresponsabilité juridique

À ce jour, il n'existe aucun moyen de garantir le respect des droits des personnes expulsées car aucun suivi post-expulsion n'existe au niveau étatique. Pourtant, les pays tiers de renvoi ne sont pas soumis aux mêmes obligations que les pays européens en matière de respect des droits de l'Homme, et il existe une responsabilité extra-territoriale des États membres concernant les risques – souvent avérés – de traitements inhumains ou dégradants après l'expulsion. Malgré cela, par deux fois (en 2016 et 2019), la Commission a tenté d'élargir le mandat de Frontex à des renvois organisés par des États hors UE vers d'autres États tiers. Sans succès jusqu'ici face à l'opposition ferme du Parlement européen, colégislateur.

Frontex s'est autonomisée au fil des ans : elle peut organiser des charters conjoints d'expulsion de sa propre initiative, avec son propre équipement et personnel, et en

contrôler elle-même le bon déroulement. Véritable agence de renseignements, elle traite et partage les données personnelles des personnes migrantes visées.

En parallèle, les différentes révisions de son mandat n'ont apporté aucune solution au problème structurel de sa non-responsabilité juridique. Ce qui contraste avec sa croissante capacité d'action, malgré des cas avérés de violations des droits durant ses opérations, commises dans un contexte politique et juridique d'impunité croissante.

L'activité de Frontex – comme celle de tous les garde-frontières – pose finalement la question de la banalisation de la « violence illégitime » des États et de l'UE. ♦

forcement de Frontex au détriment des droits fondamentaux », 11 octobre 2018.

¹⁵ Règlement UE 2019/1896 no 1052/2013 et (UE) 2016/1624 du 13 novembre 2019.

¹⁶ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/EU_Centre_For_Returns_2019.pdf

¹⁷ « L'Agence Frontex se dote de contrôleurs des droits fondamentaux des migrants », *Dalloz actualités*, 22 novembre 2019.

¹⁸ Frontex, 2019 en bref [en ligne].

¹⁹ https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Budget_2019.pdf

²⁰ « Les arrivées dans l'Union européenne au plus bas depuis 2013, les renvois en hausse » *Ouest France*, 17 janvier 2020.

²¹ « Frontex : the making of a "super agency" Refugee support Aegan, 4 décembre 2019; Mariana Gliaki, *Frontex Return Operations and their Human Rights Implications*, à paraître.

²² frontex.europa.eu/assets/Publications/General/EU_Centre_For_Returns_2019.pdf

²³ Mariana Gliaki, *op. cit.* ; Proposition de Règlement sur Frontex, p.8. Fiche financière révisée suite à l'accord provisoire entre les colégislateurs, 8354/19, 22 mai 2019.

²⁴ « Allemagne-Serbie : deuxième "charter" organisé par Frontex », action collective, 13 mars 2012 ; « Nouvelle expulsion par vol collectif coordonnée par Frontex vers la Serbie : violation des droits et impunité des États membres », Migreurop, 20 septembre 2012.

²⁵ Irish Refugee Council, « Nigerian deportees were subjected to inhumane and degrading treatment », 14 janvier 2011.

²⁶ Migreurop, « Frontex : quelles garanties pour les droits de l'homme ? », 2011.

²⁷ Enquête conjointe du site d'investigation Correctiv, du quotidien britannique *The Guardian* et de la chaîne allemande ARD.

²⁸ Comité de prévention de la torture du Conseil de l'Europe, visite Allemagne 2018, rapport observation vol retour Afghanistan 18 août 2018.

²⁹ Statewatch, *Deportation Union*, à paraître.

³⁰ Rapport 2018 du Forum consultatif des droits de l'Homme de Frontex.

³¹ Frontex, Rapport d'activités 2018.

³² Frontex, Rapport d'activités 2017.

³³ « "Inhumane" Frontex forced returns going unreported » *EUobserver*, 30 septembre 2019.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ « Frontex accusée de tolérer des maltraitances sur des migrants », *Europe 1*, 5 août 2018.

³⁶ « Frontex denies involvement in human rights violations », *Infomigrants*, 7 août 2019.

³⁷ Raphael Bossong, « The Expansion of Frontex », German Institute for International and Security Affairs, décembre 2019.

³⁸ Mis en place en 2016, il rassemble ONG et organisations internationales.

³⁹ Farewell Speech at the European Court of Human Rights, 16 septembre 2019.

¹ Rapport d'évaluation externe de Frontex, 2009 : www.statewatch.org/news/2009/may/frontex-eval-report-2009.pdf

² Frontex, *Rapports d'activités*

³ Ska Keller, *EU Border and Coast Guard: Frontex Transformed into Return Agency*, Communiqué de presse, 6 juillet 2015.

⁴ Décision du Conseil européen du 29 avril 2004 (2004/573/EC).

⁵ Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

⁶ Frontex, *Opérations conjointes de retour 2006-2016* : www.asktheeu.org/en/request/2864/response/9824/attach/html/4/Copy%20of%20JROs%20for%20reviewing.xlsx.html

⁷ *Ibid.*

⁸ Règlement (UE) n° 1168/ du 25 octobre 2011.

⁹ Annalisa Lendaro, Claire Rodier, Youri Lou Vertongen (dir.), *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*, La Découverte, 2019.

¹⁰ Règlement (UE) n° 2016/1624 du 14 septembre 2016.

¹¹ cf. « New ways of return » : <https://frontex.europa.eu/media-centre/focus/self-collection-a-new-way-of-returns-P4dpos>

¹² Un code sur les retours était déjà prévu (art. 9-1 bis Règlement (UE) n° 1168/ du 25 octobre 2011), ainsi qu'un code de conduite pour les opérations conjointes de retour adopté par Frontex le 7 octobre 2013.

¹³ Frontex, *Opérations conjointes de retour 2006-2016*, *op.cit.*

¹⁴ Frontex, « UE-JAI : course effrénée au ren-