

Externalisation des frontières

Suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5

11 février 2024

« L'Europe forteresse ne se contente pas de laisser les gens dans la misère et de les repousser devant ses murs : La forteresse Europe tue. Rien de tout cela n'est accidentel ou simplement malheureux ; ces politiques sont systémiques et systématiques, et tolèrent les morts. Puisque l'UE accepte sciemment et volontairement ces morts, il ne s'agit clairement pas d'un problème humanitaire mais d'une catastrophe politique ».

Pia Klemp

Contenu

Editorial : vieux vin, vieilles bouteilles - nouveaux verres ?.....	2
Développements thématiques et régionaux	4
Gestion des frontières.....	4
Budgets et financement	5
Expulsion et réadmission	5
Partenariats migratoires.....	6
Autres	7
Analyse : La violence à distance : Le rôle croissant de Frontex en dehors de l'UE.....	8
À propos de ce bulletin	16

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

Editorial : vieux vin, vieilles bouteilles - nouveaux verres ?

Au début du mois, *EUobserver* [a rapporté](#) que la Commission européenne avait adopté « nouvelle rhétorique » en matière de migration, ciblant les « migrants en situation irrégulière » et les « déboutés du droit d'asile », et faisant de l'augmentation des taux de retour une « priorité politique ».

En réalité, il s'agit d'un discours ancien, servi sous une forme à peine renouvelée : du vieux vin dans de vieilles bouteilles, peut-être simplement versé dans de nouveaux verres.

Quoi qu'il en soit, ce regain d'attention politique entraîne une série de nouvelles initiatives.

Celles-ci visent à exiger que l'UE renforce son pouvoir sur les États non membres afin d'obtenir leur coopération dans le cadre du programme de contrôle des migrations — un programme qui entretient les abus et la déshumanisation des migrants et réfugiés.

« Effet de levier » sur les États non membres de l'UE

Depuis des années, l'UE cherche à renforcer son « influence » sur les États non membres pour les pousser à accepter les expulsions.

Parmi les outils employés : [restriction en matière de visas](#) et de propositions de [sanctions commerciales](#) visant les pays qui refusent les vols d'expulsion.

Cela ne vous rappelle rien ?

Peu après son retour au pouvoir, l'administration Trump avait menacé la Colombie de sanctions massives sur ses exportations, afin de la forcer à accepter les vols d'expulsion depuis les États-Unis.

Et cela [a fonctionné](#).

Secret absolu

De nombreux admirateurs de Trump au sein des gouvernements européens aimeraient sans doute pouvoir agir de la même manière, avec autant de rapidité et de latitude. Mais, au sein de l'UE, il subsiste au moins un semblant de procédure démocratique encadrant ce type de décisions jusqu'à un certain point, en tout cas.

[MOCADÉM](#) est l'entité au sein de laquelle les gouvernements de l'UE coordonnent les politiques d'externalisation des frontières. Comme l'[a rapporté Statewatch en janvier](#), la présidence polonaise du Conseil a proposé plusieurs pistes pour améliorer ses méthodes de travail.

Le contrôle parlementaire, en revanche, n'en fait pas partie. À ce jour, aucune forme de contrôle démocratique n'existe sur cette structure.

Nous espérons que [les documents du MOCADÉM publiés avec ce bulletin](#) contribueront à

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

renforcer, au minimum, la transparence de ses activités.

Contrôle des frontières : de l'intérieur vers l'extérieur, de l'extérieur vers l'intérieur

À Bruxelles, les représentants des États membres discutent activement de leurs ambitions pour une nouvelle législation européenne sur les déportations.

Un document de discussion émanant de la présidence polonaise souligne un point central : l'augmentation des expulsions dépend étroitement de la coopération des États non membres de l'UE.

Autrement dit, les politiques dites « internes » ont des dépendances et des répercussions profondément « externes » — un constat également confirmé par d'autres documents publiés avec ce bulletin.

Par exemple, la Pologne propose de déployer des officiers de liaison « migration » en Turquie et aux Émirats arabes unis, officiellement pour lutter contre l'« instrumentalisation » de la migration. L'objectif est d'empêcher certains migrants d'atteindre la Russie ou le Belarus.

Parallèlement, l'UE travaille sur des projets de camps d'expulsion dans des pays tiers, euphémiquement désignés comme « centres de retour ».

Cela peut sembler évident, mais il est essentiel de le rappeler : l'externalisation des contrôles migratoires est étroitement liée aux dynamiques politiques internes de l'Union européenne, ainsi qu'à celles opérant à ses frontières extérieures.

Frontex en dehors de l'UE

Les responsables politiques et les fonctionnaires en sont parfaitement conscients. C'est pourquoi Frontex a progressivement étendu ses opérations, ses contacts et ses initiatives dans des pays allant du Maroc à la Moldavie.

Le rapport annuel de l'agence sur la coopération avec les pays dits « tiers », [analysé dans ce bulletin](#) illustre cette ingérence croissante dans les affaires des États non membres de l'UE, ainsi qu'une implication directe dans leurs politiques migratoires. Ce processus s'est sans doute accéléré après 2023, période couverte par le rapport.

Pour la première fois, nous proposons des [mises à jour sur la jurisprudence relative à l'externalisation des contrôles aux frontières](#). Ces informations sont fournies par les membres du [groupe de travail sur l'externalisation de l'Initiative sur le droit des réfugiés](#).

Le retour de Donald Trump sur la scène politique mondiale a redonné de l'élan à ses partisans, y compris en Europe. Ces acteurs chercheront à poursuivre et intensifier les initiatives abordées dans ce bulletin, parmi bien d'autres. La question demeure : comment les arrêter ?

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

Développements thématiques et régionaux

Tous les documents résumés ici, ainsi que ceux publiés dans les éditions précédentes du bulletin, sont disponibles dans nos [archives documentaires](#)

Contenu

- [Gestion des frontières](#)
- [Budgets et financement](#)
- [Expulsion et réadmission](#)
- [Partenariats migratoires](#)
- [Autres](#)

Gestion des frontières

L'[analyse des risques de Frontex pour la période 2024-25](#) (WK 9683/2024) souligne que la multiplication des murs et clôtures frontaliers peut détourner la pression migratoire vers des points de passage officiels ou des routes maritimes, rendant les trajectoires migratoires plus dangereuses.

Dans [un document de discussion d'octobre 202](#) (14103/24), la présidence hongroise du Conseil suggère que les missions de la politique étrangère de l'UE (dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune – PSDC) pourraient passer d'une gestion civile des crises à une implication plus directe dans le contrôle des migrations.

[La fiche d'action sur la MOCADÉM Méditerranée orientale](#), traite également de la gestion des frontières, en insistant sur l'importance de la « prévention des départs ».

La Gambie devrait recevoir 46 millions d'euros de l'UE pour « améliorer la sécurité, la migration et la gestion des frontières », selon un [dossier d'action de la MOCADÉM](#).

L'« instrumentalisation de la migration » reste un thème central, discuté notamment au sein du [SEMP](#), de l'[IMEX](#) et du [groupe de travail sur les frontières](#).

Un [document de la présidence polonaise](#) (5234/25) examiné par le PTME, s'intéresse à la « route terrestre orientale » vers l'UE, passant par la Russie et le Belarus.

Il propose de déployer des officiers de liaison en Turquie et aux Émirats arabes unis, afin d'empêcher les déplacements vers ces deux pays. Un plan d'action spécifique sur cette route terrestre orientale serait en cours de préparation.

Enfin, dans un autre document (5012/25), du [groupe de travail sur les frontières](#), [la présidence polonaise a sollicité](#) l'avis des États membres sur des « solutions innovantes » pour renforcer la protection et la sécurité des frontières, notamment face à l'afflux de migrations irrégulières liées à l'instrumentalisation migratoire.

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

Ce thème a également été abordé par [IMEX en octobre 2024](#), à travers [un document de la présidence hongroise](#) (14204/24) portant sur l'utilisation de transports commerciaux à des fins d'instrumentalisation migratoire.

Budgets et financement

Plusieurs [fiches d'action MOCADÉM publiées avec ce bulletin](#), détaillent des projets spécifiques, accompagnés des montants alloués via le budget de l'UE.

Expulsion et réadmission

Concernant l'expulsion, le principal sujet de discussion au Conseil est la future proposition de la Commission pour réviser la directive « retour » de l'UE.

Un [document](#) (15071/24) soumis en novembre au SCIFA, pose la question suivante :

« Nous devons évaluer comment le concept de « centres de retour » peut s'inscrire dans le cadre juridique de l'UE. »

Probablement, bon nombre des « solutions innovantes » envisagées pour freiner l'immigration dite irrégulière soulèveront des questions juridiques majeures. En d'autres termes, leur conformité légale ne sera pas immédiate — voire, elles pourraient s'avérer illégales.

Le sujet des « centres de retour » a été réabordé lors d'une réunion IMEX en décembre. Un [document de la présidence hongroise](#) (16084/24) indique que les Etats membres souhaitent réformer le mandat juridique de Frontex, afin de lui permettre de soutenir les expulsions depuis des centres de retour situés dans des pays tiers vers d'autres pays tiers.

Ce même sujet a été abordé dans un autre [document de la présidence hongroise](#) (14871/24, novembre) portant sur la région des Balkans occidentaux.

Rédigé pour le [PTME](#), le document note que les pays des Balkans occidentaux souhaitent autoriser Frontex à procéder à des expulsions – par exemple, de la Serbie vers le Pakistan – et qu'ils considèrent cette capacité comme une priorité. L'objectif est clair : accroître les expulsions forcées depuis ces territoires.

Une réunion suivante du [groupe de travail IMEX](#) s'est penchée sur un [document de travail de la présidence polonaise du Conseil](#) (5244/25), proposant notamment :

L'instauration d'interdictions d'entrée à durée illimitée pour les personnes considérées comme une menace pour la sécurité publique — une forme de sanction permanente.

La question de systèmes nationaux d'expulsion « plus efficaces » est abordée [dans un polonaise document de discussion de la présidence](#) (5243/25) distribué au [groupe de travail IMEX](#). Ce document répond aux évaluations de la Commission européenne.

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

Une autre priorité de la présidence polonaise cette fois-ci pour le [MOCADÉM](#), est de se concentrer sur la [réadmission, entre autres](#).

L'utilisation de la politique des visas comme levier pour imposer des expulsions de l'UE vers des pays tiers est évoquée dans les récentes conclusions du Conseil, dont une [version provisoire](#) figure dans les archives du groupe de travail sur les visas.

La question de la réadmission est également traitée dans [le « dossier d'action » faisant suite au plan d'action de l'UE pour Méditerranée orientale](#), coordonné par le [MOCADÉM](#).

Par ailleurs, selon un [rapport de mise en œuvre du MOCADÉM](#) (WK 9925/2024 INIT), l'UE cherche à numériser et accélérer les procédures en place avec le Pakistan, afin de faciliter les expulsions.

La réadmission apparaît clairement comme une priorité politique en ce qui concerne la Gambie. Ce sujet est abordé dans deux sections distinctes du [dossier d'action MOCADÉM sur le pays](#).

Partenariats migratoires

En janvier, la dernière [liste des réunions, accords et arrangements de l'UE avec des non membres de l'UE États ainsi qu'avec des « processus » régionaux](#) (document 5235/25) a été publiée.

La coopération entre l'UE et la Tunisie y est abordée à travers [un fichier d'action MOCADÉM](#), bien que celui-ci soit en grande partie censuré. Les sections accessibles traitent principalement d'actions menées en 2023 et au début de l'année 2024.

Il y est mentionné qu'un contrat de lutte contre la contrebande devait être signé au dernier trimestre 2024, afin de renforcer les capacités répressives des autorités tunisiennes.

Un autre dossier MOCADÉM, daté de mai 2024 et portant sur les Balkans occidentaux

Un autre [dossier d'action du MOCADÉM, daté de mai 2024 et portant sur les Balkans occidentaux](#) (daté de mai 2024) , indique que des « feuilles de route » pluriannuelles en matière d'asile doivent être adoptées en 2024 pour tous les États de la région, dans le cadre de leur alignement progressif avec la législation de l'UE.

D'autres [dossiers d'action MOCADÉM et rapports de mise en œuvre publiés avec ce bulletin](#) couvrent :

- [Méditerranée centrale](#)
- [Méditerranée orientale](#)
- [Pakistan](#)
- [Gambie](#)

La situation migratoire dans la Manche a été abordée en janvier [dans un document de la présidence](#)

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d' externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

[polonaise](#) pour le SEMP (5380/25).

La présidence y interroge la nécessité de renforcer la surveillance de la région, les « mesures ou instruments » pouvant être mobilisés pour « réduire la pression » migratoire, ainsi que les moyens d'un meilleur engagement avec les « pays d'origine et de transit ».

À noter qu'aucune mention explicite d'une coopération avec le Royaume-Uni n'est faite dans ce document. La région des « Routes de la soie » a fait l'objet d'une discussion au SEMP en octobre dernier, sur la base d'un [document de la présidence hongroise](#) (14100/24), qui mentionne notamment l'Afghanistan, le Bangladesh, l'Inde, l'Irak et le Pakistan

Il y est suggéré que des « partenariats pour les talents » avec le Bangladesh et le Pakistan pourraient contribuer à réduire l'immigration irrégulière depuis ces pays vers l'UE.

Par ailleurs, la région des Routes de la Soie est également traitée par le processus multilatéral de Budapest, où le PTME a discuté en octobre d'un [projet de déclaration et d'appel à l'action pour la période 2025-30](#) (14102/24), depuis [finalisés et publiés](#).

Le rôle plus large des « régionaux processus » a été évoqué [dans un discussion de la présidence hongroise](#) (14872/24) datant de novembre 2024.

Enfin, un document à l'intention des délégations au sein du [PTMF](#) était soulevé une question centrale : comment les processus et dialogues régionaux peuvent-ils contribuer au développement de partenariats globaux avec des pays tiers ?

Autres

De nombreux documents examinés par le [groupe de travail sur les visas](#) témoignent d'une évolution vers une utilisation plus stratégique de la politique des visas, notamment comme levier pour faciliter les expulsions. Des discussions ont également porté sur la lutte contre les « abus de visa », un rapport de la Commission sur le mécanisme de suspension des visas de l'UE, ainsi que d'autres aspects liés à la gestion des régimes de visas.

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

Mises à jour de la jurisprudence

Contenu

- [Détention extraterritoriale et responsabilité de : l'Etat Décisions du Comité des droits humains des Nations unies M.I. et Nabhari](#) par Izabella Majcher
- [La Cour européenne des droits humains place la barre très haut en matière de preuves dans les affaires de refoulement contre la Grèce présumé](#) par Ayşe Dicle Ergin
- [Remise en cause de l'externalisation des : frontières partialité des preuves et violations de procédure dans l'affaire M.A. et Z.R. c. Chypre](#) par Vicky Kapogianni

Détention extraterritoriale et responsabilité de : l'État Décisions du Comité des droits de l'homme des Nations unies M.I. et Nabhari

Mots-clés : Détention d', immigrants détention, extraterritoriale traitement ; offshore juridiction

Dans deux décisions historiques contre l'Australie, le [Comité des droits humains des Nations unies](#) a réaffirmé que conformément au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), les États demeurent responsables du traitement des personnes détenues dans des centres offshore, dès lors qu'ils exercent un contrôle effectif sur ces opérations. Ces décisions visent le transfert de demandeurs d'asile par l'Australie vers le centre régional de traitement (RPC) de Nauru en vertu de deux protocoles d'accord [international relatif aux droits civils et politiques](#) conclus entre les deux pays, qui autorisent le transférer vers Nauru les demandeurs d'asile arrivant par la mer.

L'affaire concernait 24 enfants non accompagnés originaires d'Irak, d'Iran, d'Afghanistan, du Pakistan, des Maldives, du Sri Lanka et du Myanmar ([M.I. et al.](#)), ayant fui des persécutions et interceptés en mer par les autorités australiennes. Ils ont d'abord été transférés sur l'île Christmas (territoire australien), puis détenus au centre régional de traitement (RPC) de Nauru. De même, dans une autre affaire, une demandeuse d'asile iranienne, arrivée elle aussi sur l'île Christmas avec sa famille, a été transférée à Nauru et détenue au RPC ([Nabhari](#)).

Le Comité s'est fondé sur le principe du « pouvoir ou contrôle effectif » pour établir la compétence de l'Australie dans ces affaires. Il a constaté que l'Australie exerçait un contrôle significatif sur le fonctionnement et la gestion du centre de traitement de Nauru : elle en avait organisé la construction, en assurait le financement, et supervisait la gestion via l'embauche d'entités privées chargées de la sécurité, du nettoyage, de la restauration, des loisirs et de l'éducation, toutes devant rendre des comptes aux autorités australiennes. Ainsi, les personnes détenues au RPC de Nauru relevaient de la juridiction de l'Australie, et leur détention était imputable à celle-ci.

Dans les deux affaires, cette détention a été jugée contraire à l'article 9(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui garantit le droit à la liberté, l'Australie n'ayant pas fourni de

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

justification adéquate à la privation de liberté.

Ces arrêts rappellent qu'un contrôle effectif engage la responsabilité des États au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et que l'externalisation des opérations ne les en exonère pas. Ces décisions s'appliquent également à d'autres pratiques extraterritoriales, notamment la détention à l'étranger, comme celle envisagée récemment dans le cadre de l'[accord entre l'Italie et l'Albanie](#).

Izabella Majcher

La Cour européenne des droits humains place la barre très haut en matière de preuves dans les affaires de refoulement présumé contre la Grèce

Mots-clés : Cour européenne des droits humains, preuves, utilisation de la technologie, risque de mauvais traitement

Le 7 janvier 2025, la Cour européenne des droits humains (CEDH) a rendu sur deux affaires majeurs - [A.R.E. c. Grèce](#) et [G.R.J. c. Grèce](#) - confirmant que la Grèce a systématiquement procédé au refoulement de ressortissants de pays tiers vers la Turquie.

Dans l'affaire A.R.E. c. Grèce, la Cour européenne des droits humains a jugé que la Grèce avait expulsé un ressortissant turc sans évaluer le risque de mauvais traitements auquel il aurait pu être exposé à son retour en Turquie. La Cour a également estimé que le requérant avait été illégalement détenu avant son refoulement, dans des conditions assimilables à une [disparition forcée temporaire](#). En outre, le système d'asile grec a été jugé inefficace pour garantir des recours effectifs face à ces violations.

Par conséquent, la Cour a conclu à la violation de plusieurs dispositions de la Convention européenne des droits humains, notamment : l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants, le droit à la liberté et à la sécurité, et le droit à un recours effectif.

Dans l'affaire G.R.J. c. Grèce, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné le cas d'un mineur afghan non accompagné de 15 ans, fuyant les persécutions des Talibans. Le requérant affirmait avoir été enlevé de force du camp de réfugiés de Vathy (Samos) par les garde-côtes grecs, puis placé sur un radeau pneumatique, en dépit de sa volonté déclarée de demander l'asile internationale. Bien que la Cour ait reconnu les difficultés liées à la preuve d'activités clandestines impliquant l'État, elle a finalement déclaré l'affaire irrecevable, en raison : d'incohérences dans les déclarations du requérant, de preuves insuffisantes quant à sa présence en Grèce et au refoulement allégué. Les éléments audiovisuels présentés (photos, vidéos) n'atteignaient pas le seuil de preuve requis par la Cour.

Ces affaires mettent en évidence une exigence accrue de la part de la Cour européenne des droits humains : les victimes de refoulement doivent démontrer leur présence effective sur le territoire de l'État concerné. Dans l'affaire A.R.E. c. Grèce, des preuves technologiques, comme les données de

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

localisation transmises par téléphone portable, ont permis de satisfaire cette exigence. En revanche, dans l'affaire G.R.J. c. Grèce, l'absence de témoignages cohérents a compromis la crédibilité des preuves audiovisuelles, affaiblissant ainsi les allégations du requérant. Il reste à voir si la position de la Cour évoluera dans les affaires futures de ce type, où l'accès à des preuves cruciales est souvent limité par la nature même des pratiques dénoncées.

Ayşe Dicle Ergin

Contestation de l'externalisation des : frontières partialité de la preuve et violations de la procédure dans l'affaire *M.A. et Z.R. c. Chypre*

Mots-clés : Pushbacks, responsabilité de , l'État défis en matière de , preuves violations des , Liban, externalisation procédures

Le 8 janvier 2025, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a rendu son arrêt dans l'affaire

[M.A. et Z.R. c. Chypre](#). Cette affaire illustre la tension croissante entre les procédures d'asile formelles et les pratiques informelles d'externalisation, par lesquelles les États délèguent le contrôle des frontières à des pays tiers, souvent en contournant leurs obligations juridiques internationales. La Cour a condamné Chypre pour avoir expulsé illégalement deux ressortissants syriens vers le Liban, sans examiner leurs demandes d'asile, en violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce cas met en lumière le recours accru à des mesures extraterritoriales, comme les refoulements, utilisés par certains États pour éviter toute reddition de comptes et éluder leurs responsabilités en matière de droits des réfugiés et des droits humains.

Dans son raisonnement, la Cour européenne des droits de l'homme s'est appuyée sur des arrêts précédents de référence, notamment [Ilias et Ahmed c. Hongrie](#) et [Hirsi Jamaa et autres c. Italie](#), pour réaffirmer qu'un État ne peut échapper à ses responsabilités en matière de protection des personnes en s'appuyant sur des accords bilatéraux, dès lors que cela risque de compromettre la protection contre des préjudices potentiels. La Cour a souligné que Chypre n'avait pas procédé à une évaluation indépendante des risques auxquels les requérants syriens auraient pu être exposés en cas de retour au Liban, malgré les lacunes bien connues du système d'asile libanais. Ces manquements constituent, selon la Cour, une violation des obligations procédurales de Chypre au titre : de l'article 3 de la Convention (interdiction des traitements inhumains ou dégradants), et de l'article 4 du Protocole n° 4 (interdiction des expulsions collectives).

En outre, l'affaire *M.A. et Z.R.* met également en lumière une problématique plus large : la dépendance de la Cour européenne des droits humains à l'égard des preuves produites par les États. Sur les [28 demandes](#) documentant des refoulements similaires, seule cette affaire a été enregistrée par la Cour. Ce constat est significatif, car la CEDH rejette fréquemment les recours fondés sur des témoignages de victimes ou d'acteurs de la société civile, qu'elle juge insuffisants en l'absence de [preuves officiels émanant de l'État](#). Cette partialité dans l'appréciation des preuves soulève des inquiétudes sur la capacité de la Cour à répondre efficacement aux violations, notamment dans le contexte de l'externalisation des politiques migratoires, où la documentation est

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

souvent absente, supprimée ou inaccessible.

Cette affaire souligne la nécessité pour la Cour européenne des droits humains de réinterroger ses présupposés en matière de preuve et d'adapter ses procédures, afin de garantir une reconnaissance plus juste et une réparation effective pour les victimes de violences aux frontières. Elle met également en évidence le risque que la Cour, en s'appuyant sur des États tiers jugés « [fiables](#) » en matière de preuve, puisse involontairement légitimer l'externalisation de la gouvernance des frontières, notamment à travers des « partenariats opérationnels » avec ces pays.

Vicky Kapogianni

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

Analyse : La violence à distance : Le rôle croissant de Frontex en dehors de l'UE

- Marloes Streppel

L'Union européenne cherche à empêcher l'entrée sur son territoire de personnes jugées « indésirables » en déléguant le contrôle des frontières à des pays tiers, avec le soutien de Frontex, l'agence européenne des garde-frontières. Frontex joue un rôle central dans un « réseau de dissuasion violente », ancré dans l'héritage colonial de l'Europe. Chaque année, l'agence publie un rapport sur ses activités dans et avec des pays tiers. La dernière édition met en évidence l'élargissement de son mandat, tout en passant sous silence ou en ignorant les violations des droits humains liées à ses opérations.

Document : [Coopération entre Frontex et les pays tiers en 2023](#) (pdf)

Coopération de Frontex avec les pays tiers

Le travail de Frontex en matière d'externalisation des frontières s'inscrit dans une stratégie plus large de l'UE, visant à éloigner la « violence générée par ses politiques de contrôle migratoire », selon les termes de l'UE [Médecins sans frontières](#).

Cette stratégie repose sur un « réseau de dissuasion violente », et présente de [fortes continuités historiques](#) avec le colonial de l'Europe. Elle [contribue à maintenir](#) « l'influence politique et économique européenne sur les anciens territoires colonisés tout en restreignant simultanément la circulation des personnes issues de ces territoires ».

Cette stratégie se manifeste de plusieurs façons : - le soutien aux refoulements violents aux frontières de l'UE, avec peu ou pas de moyens pour les personnes concernées de demander justice, - l'instrumentalisation de l'invasion russe de l'Ukraine pour étendre le mandat de Frontex en Ukraine et en Moldavie, - la mise en place d'accords de partage de données avec des États non membres de l'UE, susceptibles d'être utilisés pour orienter des opérations d'interception et de refoulement.

Il n'est pas surprenant que le rapport annuel de Frontex occulte ces questions. Lorsqu'elles sont mentionnées, c'est dans un langage technique et bureaucratique, minimisant leur portée politique et juridique.

Le mandat de coopération de Frontex

Frontex dispose d'un mandat étendu en matière de coopération avec les pays tiers. Ce rôle s'est élargi progressivement au fil du temps, notamment avec l'attribution de nouvelles tâches [en 2016 et en 2019](#).

Dans ce cadre, Frontex est habilitée à:

- déployer des équipes de gestion des « frontières, composées de gardes-frontières européens », dans des États non membres de l'UE ;

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

- aider à la formation des gardes-frontières des pays tiers ;
- soutenir la coopération en matière d'expulsion et de réadmission ; et
- contribuer à la coopération technique et opérationnelle entre les États membres de l'UE et les États non membres de l'UE.

Selon le rapport, en 2023, Frontex a concentré ses efforts de coopération principalement sur les Balkans occidentaux, ainsi que sur la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie. Le « [voisinage méridional](#) » et l'Afrique de l'Ouest figurent également parmi ses principales zones prioritaires.

Renforcer les contrôles aux frontières dans les pays en phase de préadhésion

Pour qu'un État puisse intégrer l'Union européenne, un il doit aligner sa législation, ses politiques et ses pratiques sur les normes de l'UE dans le cadre du processus d'« adhésion ». En 2023, Frontex a désigné comme prioritaires les pays engagés dans ce processus.

L'agence y mène actuellement des opérations conjointes, notamment dans :

- Albanie (depuis 2019);
- Moldavie (2022);
- Monténégro (2020);
- Macédoine du Nord (2023); et
- Serbie (2021).

Le rapport souligne l'[accord de statut entre](#) Frontex et l'Albanie, approuvé en septembre 2023, qui renforce et remplace l'accord initial de 2019. Ce nouvel accord autorise le déploiement d'agents du corps permanent de Frontex [aux frontières albanaises](#) avec tout pays voisin, alors qu'auparavant, leur action était limitée à la frontière avec la Grèce, en raison de son statut d'État membre de l'UE.

Cependant, la coopération entre Frontex et l'Albanie [a été fortement critiquée](#). Le Border Violence Monitoring Network a documenté des violences et des refoulements à la frontière gréco-albanaise, mettant en cause le respect des droits humains dans ces opérations.

Un [protocole d'accord](#) entre Frontex et le médiateur albanais (*Avokati i Popullit*) a été signé en 2022, établissant un mécanisme de plainte pour les opérations conjointes menées avec les gardes-frontières albanais. Cependant, ce mécanisme partage les responsabilités entre les deux parties, ce qui contredit les [recommandations du Médiateur européen](#), selon lesquelles une telle répartition complexifie la procédure et entrave la responsabilité en cas de violations des droits.

La Frontex décision de d'ignorer ces recommandations du Médiateur reflète des inquiétudes plus larges quant à l'élargissement de son [mandat](#) et de ses [pouvoirs](#), qui ne sont pas suffisamment encadrés par des garanties nécessaires en matière de droits humains et de droits fondamentaux.

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d' externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

Les liens croissants entre Frontex et les pays en phase de préadhésion sont illustrés par une opération menée en Moldavie, citée à plusieurs reprises dans le rapport. Pour la première fois dans un pays non membre de l'UE, des agents du corps permanent de Frontex ont pu accéder aux bases de données nationales moldaves et vérifier les passeports des voyageurs.

L'accord entre l'UE et la Moldavie découle directement de l'invasion russe de l'Ukraine, utilisée par l'UE pour étendre de façon significative le mandat de Frontex en Moldavie et en Ukraine. Comme l'[a souligné le Transnational Institute](#) :

« Les priorités sont claires : conclure des accords, même en pleine guerre, qui garantissent le maintien du statu quo aux frontières extérieures de l'UE, quel qu'en soit le coût humain. »

La coopération avec le Monténégro s'est intensifiée en 2023, après la signature d'un accord bilatéral. Outre la surveillance des frontières, le mandat de Frontex dans le pays inclut désormais des « entretiens de débriefing et de filtrage ». Ces pratiques ont fait l'objet de critiques, notamment parce qu'elles [ciblaient des « isolées ou personnes vulnérables »](#), et que les données recueillies ont été partagées avec Europol, ce qui a été qualifié de « [violation grave](#) » du droit. En réponse, des restrictions strictes ont été imposées quant à l'utilisation et au partage des informations issues de ces entretiens.

Le rapport indique qu'en 2023, la Moldavie, le Monténégro et la Macédoine du Nord ont été connectés au système européen de surveillance des frontières (EUROSUR). Ce système centralise des données issues de satellites, de la surveillance des frontières et d'autres sources afin de fournir une « connaissance de la situation » aux garde-frontières.

Cependant, le partage de ces données avec des États non membres de l'UE [a été critiqué](#), car il pourrait faciliter les refoulements : les autorités partenaires, recevant des localisations précises de personnes en mouvement, pourraient les expulser de leur territoire, en violation des droits fondamentaux.

Au-delà de l'Europe : la coopération en Afrique et au Moyen-Orient

En 2023, les activités de coopération de l'UE se sont étendues bien au-delà de la « [tampon](#) » immédiate de l'UE des Balkans et de l'Europe de l'Est. Des équipements techniques ont été fournis à plusieurs États africains, et de nombreuses sessions de formation ont été organisées.

Le rôle croissant de Frontex en Afrique suscite des inquiétudes parmi les universitaires et les activistes. Il s'inscrit dans des politiques plus larges de l'UE, incluant la fourniture de fonds et d'équipements, qui rendent l'accès sûr à l'Europe de plus en plus difficile pour les migrants originaires d'Afrique du Nord. Selon un récent [rapport de Médecins Sans Frontières](#), les pratiques d'externalisation de l'UE ont violemment piégé des personnes en quête de protection, notamment en provenance d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Asie.

La Communauté de renseignement Afrique–Frontex (AFIC) a été créée en 2010 pour renforcer le partage d'informations [entre Frontex et trentaine d'États africains](#). Cependant, l'agence ne dispose d'aucun accord de coopération formel avec la grande majorité de ces pays.

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE

En février 2023, s'est achevé un projet de six ans visant à renforcer les capacités des États membres de l'AFIC pour « [lutter contre les crimes graves affectant l'Afrique et l'UE](#) ». Dans ce cadre, Frontex a formé des analystes de la police des frontières dans huit pays de l'AFIC¹ et a fourni des équipements aux cellules d'analyse des risques (CAR).

Cela inclut notamment la fourniture d'un Universal Forensic Extraction Device, un [outil controversé](#) «capable d'extraire les journaux d'appels, photos, localisations GPS et messages WhatsApp de n'importe quel téléphone ». Selon le journaliste Andrei Popviciu, les autorités sénégalaises ont acquis cet équipement grâce au soutien de l'UE, ainsi que d'autres outils de surveillance, tels que : logiciels de reconnaissance faciale et d'empreintes biométriques, drones, serveurs numériques, lunettes de vision nocturne, et autres équipements de sécurité.

Le projet « EU4BorderSecurity », piloté par Frontex, vise à « renforcer la sécurité des frontières en Afrique du Nord et au Levant », tout en facilitant et soutenant les « voyages de bonne foi ». Il implique une coopération avec :

- Algérie;
- Égypte;
- Israël ;
- La Jordanie;
- Liban ;
- Libye ;
- Maroc;
- Palestine;
- Syrie; et
- Tunisie.

Le projet a donné lieu à divers ateliers, à des « visites de familiarisation » pour des fonctionnaires tunisiens au siège de Frontex à Varsovie, ainsi qu'à des réunions entre les États membres de l'UE et la Ligue des États arabes. Selon le rapport de Frontex, malgré les tensions géopolitiques (faisant vraisemblablement référence à la guerre entre Israël et la Palestine), la « coopération avec les autorités égyptiennes a pu être maintenue à un bon rythme et le projet a poursuivi sa mise en œuvre

¹ Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal et Togo.

sans interruption majeure ».

La coopération de Frontex avec les soi-disant garde-côtes libyens est depuis longtemps au cœur de critiques et de controverses. Par le biais de ses opérations de surveillance l'agence [recueille et transmet](#) les coordonnées des bateaux quittant la Libye à des milices, permettant leur interception en mer et leur « renvoi » vers la [détention, à la violence et les abus](#).

Le rapport ne fournit aucun détail sur la coopération de Frontex avec la Libye. Il mentionne toutefois quatre enquêtes portant sur « des violations des droits fondamentaux commises par des acteurs libyens de recherche et de sauvetage en mer, survenues à la suite d'observations de Frontex ». Cependant, ces enquêtes « n'ont donné lieu à aucun contact avec les autorités libyennes

Surveillance, contrôle aux frontières et autres opérations

Le rapport couvre de nombreux autres développements, notamment une coopération limitée avec des pays de la « Route de la soie » et d'Asie centrale, dont l'Afghanistan, le Kazakhstan, le Kirghizstan, le Pakistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

Il aborde également des sujets susceptibles d'intéresser les chercheurs et les militants, parmi lesquels :

- des efforts visant à « renforcer les échanges de renseignements » avec les États-Unis et le Canada ;
- la coordination de « journées d'action communes contre la criminalité transfrontalière », ayant abouti à des centaines d'arrestations et à la saisie massive d'armes et de stupéfiants ;
- la coopération continue avec Interpol, notamment en matière de faux documents;
- l'expansion du rôle de Frontex dans le régime d'expulsion de l'UE (près de 40 000 expulsions en 2023, selon le rapport)
- des formations dispensées à près de 400 fonctionnaires non européens sur des thèmes comme la détection des armes à feu, l'inspection documentaire et l'analyse des risques ;
- et prévoir un projet visant à étendre l'usage des drones à des fins de surveillance.

Ces formes de coopération sont désormais solidement intégrées dans le travail de Frontex et devraient se renforcer dans les années à venir. L'objectif sous-jacent est clair : exporter le modèle européen de gestion des frontières vers des pays proches et lointains, afin de bloquer l'entrée des personnes jugées indésirables sur le territoire de l'UE. Face à la violence et aux abus que ce projet engendre, il devient essentiel de renforcer la coopération transnationale entre les acteurs qui œuvrent à rendre l'UE et Frontex redevables de leurs actes.

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d' externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024

À propos de ce bulletin

Ce projet, conduit par *Statewatch* et *migration-control.info*, est financé par *Brot für die Welt*, *Misereor*, *medico international* et *Pro Asyl*. Il vise à rendre public les politiques et pratiques d'externalisation de l'UE, en mettant en lumière leur impact sur les droits des personnes en déplacement, ainsi que sur les normes démocratiques, la transparence et la responsabilité. Le projet répond au manque d'information accessible au public en publiant des documents pertinents de l'UE, principalement ceux produits ou discutés par le Conseil de l'UE dans cette phase. Il s'attaque également à la surcharge d'informations émanant de multiples institutions, groupes de travail et gouvernements impliqués dans l'agenda de l'externalisation, en proposant des résumés thématiques et régionaux et en analysant les enjeux clés en profondeur.

L'externalisation des frontières : Le suivi de la politique d' externalisation de l'UE

Bulletin 5, 11 février 2024