

## Frontex, une administration décriée dans la tourmente

Publié: 1 juin 2022, 21:27 CEST

**Léo Blaise Fontfrède**

Doctorant en droit européen et international, Université de Bordeaux



Sous la vigilance d'un patrouilleur de Frontex (en arrière-plan), un canot à bord duquel se trouvent quinze réfugiés afghans s'approche de l'île grecque de Lesbos, le 28 février 2020. Aris Messinis/AFP

Début mars, Marlena Malag, ministre polonaise de la Famille et de la Politique sociale, en appelait à la solidarité européenne pour faire face aux conséquences humanitaires de la guerre en Ukraine. La Pologne est en effet confrontée à un important flux de réfugiés à ses frontières.

Cette demande rappelle celle formulée en 2015 par l'Italie, alors confrontée à la plus grave crise migratoire européenne du XXI<sup>e</sup> siècle. La réponse communautaire de l'époque avait mis en lumière le manque de cohésion et de cohérence de la politique européenne en matière de migration.

---

***À lire aussi : L'UE face au défi de l'afflux de réfugiés ukrainiens***

---

Les événements tragiques de 2015 ont abouti à une profonde réforme de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, mieux connue sous le nom de Frontex, en charge de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des pays membres de l'UE. Elle a pour mandat de venir en aide aux États membres afin que ces derniers puissent mieux contrôler leur tronçon de frontières extérieures et lutter efficacement contre les risques d'immigration irrégulière et la criminalité transfrontalière.

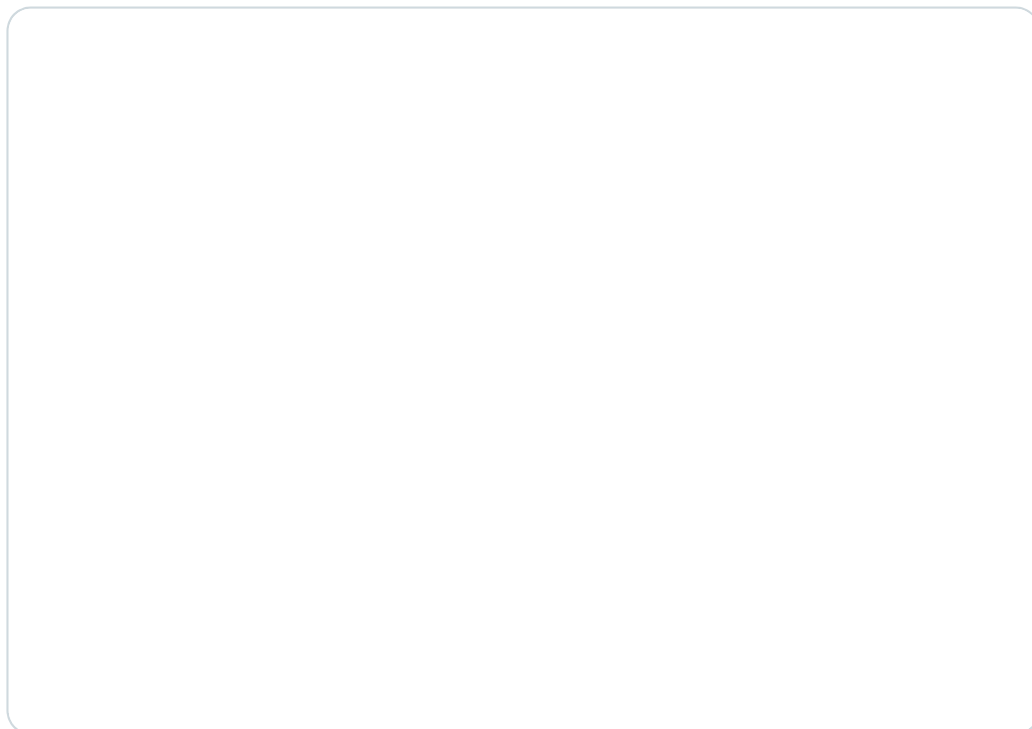
Ces injonctions découlent directement de la réalisation, prévue par le traité de Lisbonne, d'un « espace de liberté, sécurité et de justice » (ELSJ) et de la communitarisation des accords de Schengen, qui permettent la libre circulation dans l'UE à la fois des personnes, des biens, des services et des capitaux. Ces évolutions législatives se traduisent concrètement par un effacement des frontières internes, couplé à un renforcement des contrôles aux frontières externes de l'Union. C'est la naissance de l'Europe Forteresse.

Frontex   
@Frontex · [Follow](#)



Q1 of this year was the busiest in terms of illegal border crossings at the EU's external borders since the migratory crisis in 2016. Read more:

[frontex.europa.eu/media-centre/n...](https://frontex.europa.eu/media-centre/n...)



11:31 AM · Apr 19, 2022



 48  Reply  Share

[Read 8 replies](#)

## Une agence réorganisée, des moyens accrus

Les chercheurs Cédric Audebert et Nelly Robin montrent que la tendance est à l'externalisation à la fois du contrôle des frontières extérieures de l'Union et du contrôle des flux migratoires – c'est-à-dire qu'il existe, côté UE, une volonté de conférer aux pays du Sud une responsabilité croissante quant à la gestion et au contrôle des frontières des pays du Nord.

Pour mettre en place ces politiques, l'UE a opéré, en 2016 et en 2019, une réorganisation de Frontex, en transformant l'agence en un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

Cette restructuration repose sur une augmentation du budget de l'agence, passé de 19 millions d'euros en 2004 à 758 millions en 2022. Elle passe aussi par une augmentation de ses effectifs puisque Frontex pourra compter sur un corps de 10 000 hommes d'ici à fin 2027.



Ces hommes et femmes, détachés par les États membres, constituent désormais à la fois une force de réaction rapide permettant de soulager les États qui seraient confrontés à une forte pression migratoire, et un corps permettant la réalisation d'opérations conjointes, afin d'opérer dans des zones frontalières sous tension et de participer à des opérations de surveillance maritime et de sauvetage en mer.

Ces nouvelles compétences renforcent les missions traditionnellement dévolues à l'agence à savoir l'analyse de risques, la formation des agents en charge de la surveillance des frontières extérieures de l'Union, et enfin l'aide aux opérations de retours conjoints de ressortissants de pays tiers en situation irrégulière sur le territoire d'un des États membres.

**Le Monde**  · Oct 31, 2021



@lemondefr · [Follow](#)

 **ENQUÊTE VIDEO** | Des données de vol obtenues par « Le Monde » révèlent comment malgré son discours officiel, l'Europe encourage, en Méditerranée, les rapatriements de migrants vers la Libye plutôt que vers l'Europe 

lemonde.fr

Vidéo. Migrants : enquête sur le rôle de l'Europe dans le piège li...

Vidéo - Des données de vol obtenues par « Le Monde » révèlent comment l'agence européenne Frontex encourage les ...

**Le Monde** 

@lemondefr · [Follow](#)

Les données de vol du drone de Frontex, le garde-frontières européen, montrent comment l'agence concentre sa surveillance aérienne sur la zone où les migrants, une fois détectés, sont rapatriés en Libye.

2:57 PM · Oct 31, 2021



17 [Reply](#) [Share](#)  
Dans cette optique, Frontex dispose désormais d'un arsenal technologique important puisque l'agence possède son propre parc de véhicules comprenant bateaux, avions, drones et véhicules de patrouille. En outre, l'agence administre le Système européen de surveillance des frontières (Eurosur), instrument d'échange d'informations qui vise à renforcer la gestion des frontières extérieures de l'UE. [Read 1 reply](#)

## Un périmètre d'action étendu

Ainsi dotée, Frontex peut intervenir directement aux frontières extérieures de l'UE, que ce soit sur terre ou en mer, lors d'opérations de surveillance comme Minerva ou Poséidon. Ces deux opérations soutiennent l'action des garde-côtes espagnols et grecs dans leur missions de surveillance et de lutte contre la criminalité transfrontalière, ainsi que de contrôle des migrations irrégulières.

L'autre avancée majeure de la réforme de 2019 réside dans la capacité nouvelle d'intervention de l'agence à l'intérieur des frontières d'un des États membres. Cette intervention est prévue en cas de défaillance du « contrôle aux frontières extérieures », c'est-à-dire dans les cas où :

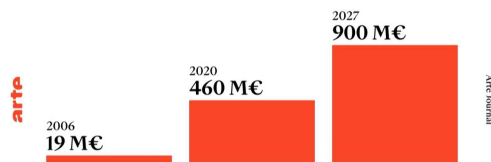
- un État membre refuse de se conformer aux injonctions adressées par l'agence lors de son évaluation de vulnérabilité ;
- un État membre fait face à des défis disproportionnés à ses frontières extérieures et n'a pas sollicité l'aide de Frontex.

Le déploiement d'agents de Frontex doit pallier la défaillance de l'État en question et peut aboutir à la restauration de frontières à l'intérieur de l'espace Schengen.

## Une agence hors de contrôle ?

Une telle mesure peut paraître attentatoire à la souveraineté des États membres ; cette crainte doit toutefois être nuancée puisque l'ensemble du mécanisme n'échappe pas aux contrôles de ces derniers. En effet, Frontex demeure une agence au fonctionnement intergouvernemental, où chaque État possède son représentant. En outre, les modalités d'intervention sont régies par une procédure législative spéciale qui exclut le Parlement européen, ce qui laisse le champ libre à la Commission européenne et au Conseil.

Cependant, cette possibilité montre combien le contrôle des frontières et la lutte contre l'immigration demeurent des valeurs cardinales au sein de l'Union. En effet, si le code Schengen ne permet pas la réintroduction de contrôles aux frontières intérieures en cas de fortes crises migratoires, cette possibilité se retrouve dans la nouvelle mouture de l'agence Frontex, qui devient en quelque sorte une super administration décentralisée en charge du contrôle et de la gouvernance des frontières, ainsi que de la lutte contre l'immigration irrégulière.



Budget annuel de Frontex

Toutefois, l'augmentation des capacités et des moyens du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes doit impliquer davantage de contrôles et de contre-pouvoirs afin de s'assurer que Frontex, laboratoire d'intégration communautaire, demeure sous contrôle.

Or, la dérive sécuritaire de Frontex enclenchée à la suite de la crise du modèle migratoire européen de 2015 et aux multiples attaques terroristes qui ont suivi, est pointée du doigt par le Sénat français, la Cour des Comptes européenne et bon nombre d'organisations internationales telles que Mirgeurop.

### **Une agence qui doit être améliorée**

Les crispations reposant sur l'absence de garanties effectives quant au respect des droits fondamentaux dans l'action de Frontex ont été entendues. Désormais, Frontex possède un organe interne de contrôle couplé à un mécanisme de dépôt de plainte.

Ces ajouts intègrent les préoccupations d'organisations non gouvernementales et de chercheurs comme Jorrit Rijpma et Marise Cremosa, qui alertent sur les mauvais traitements subis par les personnes qui tentent de franchir illégalement les frontières extérieures de l'Union. Leurs préoccupations portent également sur les effets de l'extra-territorialisation des contrôles migratoires et sur le rôle actif joué par Frontex dans la coordination des opérations de retour ou de surveillance.

En effet, la collaboration entre Frontex et les garde-côtes libyens, portant sur la formation de ces derniers par l'agence européenne, aboutit au maintien sur le sol libyen de nombreux candidats à l'immigration vers l'Europe. Ce qui porte de multiples atteintes au droit des migrants, qui se trouvent empêchés de partir, tout en subissant de mauvais traitements de la part de fonctionnaires libyens, à la fois garde-côtes et passeurs\_

L'agence européenne Frontex au bord du naufrage ? (TV5Monde Info, 5 mai 2022).

Désormais, le conseil d'administration de Frontex est assisté dans son travail par un forum consultatif composé d'organisations œuvrant pour la protection des droits. Si le rapport d'activité annuel offre des pistes d'amélioration, la promotion des droits fondamentaux et leur contrôle se font également par le truchement de l'officier en charge des droits fondamentaux. Ce dernier agit en toute indépendance et autonomie et dispose d'une équipe de contrôleurs dédiés aux droits fondamentaux. Ils sont présents lors des différentes interventions de l'agence sur terre ou en mer.

L'accent est mis à la fois sur la diffusion des bonnes pratiques et la promotion des droits fondamentaux, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'espace Schengen. Cela passe par le déploiement d'agents de Frontex dans des États tiers partenaires, afin qu'ils puissent faire face aux enjeux sécuritaires et migratoires, comme c'est le cas actuellement à la frontière Est de l'Union où des agents de Frontex se trouvent en Moldavie, mais également par l'intégration d'un agent en charge du bon respect des droits fondamentaux des migrants lors des opérations menées ou coordonnées par l'agence. En outre, Frontex participe à la formation des garde-frontières européens afin d'harmoniser la mise en place du nouveau système permettant le contrôle des entrées et des sorties de l'espace Schengen.

Cependant, le Parlement européen demeure très critique, tant envers la gestion budgétaire de l'agence qu'en ce qui concerne l'effectivité du respect des droits fondamentaux. Ces critiques sont reprises par l'Office européen de lutte antifraude qui accuse l'agence, entre autres maux, de non-respect des procédures et du droit, mais surtout de refoulements illégaux de migrants en mer.



Ces accusations ont conduit à la démission du patron de Frontex, Fabrice Leggeri, à la tête de l'agence depuis 2015. Nul doute qu'elles ne manqueront pas d'entraîner une nouvelle crise de gouvernance au sommet de Frontex, agence européenne essentielle... aux pratiques critiquables.