



## Frontières extérieures de l'UE : l'accès à la protection internationale en question

Numéro 5 - Aout 2011



Observatoire de l'asile et des réfugiés

Le 23 juin dernier, le Conseil et le Parlement européen ont trouvé un accord au sujet de la réforme de Frontex, l'Agence européenne chargée de la gestion de la coopération opérationnelle en matière de surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne (UE)<sup>1</sup>. Cet accord, validé par la commission Libertés civiles, justice et sécurité intérieure (LIBE) du Parlement européen le 12 juillet, intervient après plusieurs mois de négociations.

Particulièrement sensible, la question du respect des droits fondamentaux des migrants et du droit d'asile a constitué un point de désaccord important entre les différentes parties. La mise en lumière par des organisations non gouvernementales (ONG) de violations répétées de ces droits lors

d'opérations de contrôle des frontières de l'UE a rendu nécessaire une remise à plat des activités de l'Agence, à laquelle se heurte la réticence d'États membres qui traitent trop souvent les migrations vers l'Europe du seul point de vue sécuritaire de lutte contre l'immigration irrégulière.

Or, au-delà de leurs choix en matière de politique migratoire, les États sont tenus de respecter les obligations internationales auxquelles ils ont souscrit. Plus particulièrement, du fait de la présence de nombreux demandeurs d'asile parmi les candidats à l'immigration, des mesures spécifiques doivent être appliquées pour assurer la mise en œuvre de ces obligations en matière de protection internationale, notamment le respect du droit de quitter tout pays, y compris le sien, prévu par la Déclaration universelle des droits de l'homme, et l'obligation de non-refoulement des réfugiés qui constitue la pierre angulaire de la Convention de Genève.

1 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'Union européenne.



En conformité avec ces textes, le programme de Stockholm, adopté lors du Conseil des chefs d'État de l'UE en 2010, prévoit la mise en place d'un régime d'asile européen commun d'ici 2012, qui garantisse « aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale la possibilité de recourir à des procédures d'asile juridiquement sûres et efficaces ». Cependant, malgré l'expansion rapide de Frontex, le flou qui entoure le partage des responsabilités autour de ses activités n'a jamais été clarifié. Celui-ci risque au contraire d'être renforcé par les modifications du règlement en cours d'adoption au Parlement européen, qui traduisent un manque de volonté manifeste de la part des États membres de s'attaquer sérieusement aux insuffisances de l'Agence.

## Frontex, une agence en expansion

La création de Frontex en 2005 correspond à la volonté de « mettre en place une gestion intégrée garantissant un niveau élevé et uniforme de contrôle et de surveillance qui constitue le corollaire indispensable de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne. »<sup>2</sup> Cependant, les États membres restent responsables du contrôle et de la surveillance de leurs frontières : l'Agence se limite à faciliter l'application des mesures de l'UE relatives à la gestion des frontières. Malgré son statut d'agence européenne, Frontex fonctionne d'ailleurs sur un mode intergouvernemental. À la demande des États, son conseil d'administration est constitué d'un représentant de chaque État membre et de deux représentants de la Commission.

Ses tâches sont essentiellement la coordination de la coopération opérationnelle (patrouilles, interception des migrants irréguliers), l'appui pour l'organisation d'opérations de retour conjointes, l'analyse des risques basée sur une veille quotidienne, la recherche et développement, l'assistance à la formation des gardes-frontières des États membres (il n'existe pas de gardes-

.....  
2 *Ibid.*

frontières européens à proprement parler) et l'assistance aux États membres confrontés à une situation particulière, par exemple par le déploiement des équipes d'intervention rapide (Rabit)<sup>3</sup> en cas de situation urgente. D'autres dispositifs ont renforcé les capacités de Frontex au fil des ans. La coopération avec les États tiers, prévue à l'article 14 du règlement instituant l'Agence, a notamment connu un fort développement. Elle recouvre sensiblement les mêmes domaines que la coopération entre États membres : opérations conjointes, projets pilotes, échange d'informations, analyses de risque, formation, recherche et développement. Au 1er février 2011, Frontex avait conclu quatorze accords de travail avec des pays tiers<sup>4</sup>, et était à différents stades de négociations avec huit autres<sup>5</sup>.

Frontex a aussi lancé des partenariats avec des agences ou des organisations internationales telles que le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) ou l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). La coopération avec le HCR lancée en 2008 vise une meilleure prise en compte des questions de protection par Frontex. Au-delà de son activité d'expertise et de conseil, l'agence de l'ONU a par exemple participé à des formations de gardes-frontières. Au sein de l'UE, Frontex a également signé avec la FRA un accord de coopération, cette dernière pouvant notamment offrir une expertise sur le respect des droits fondamentaux lors des opérations conjointes.

Pour accompagner cette expansion, le budget de Frontex a constamment augmenté depuis sa création, s'élevant à 93 millions d'euros en 2010 contre 6,2 millions d'euros en 2005. De même, ses effectifs sont passés de 45 employés fin 2005 à 294 fin 2010.

.....

3 Règlement (CE) n°863/2007, *op. cit.*

4 Russie, Ukraine, Croatie, Moldavie, Géorgie, Macédoine, Serbie, Albanie, Bosnie Herzégovine, États-Unis, Monténégro, Biélorussie, Canada et Cap Vert.

5 Turquie, Libye, Maroc, Sénégal, Mauritanie, Égypte, Brésil et Nigéria.

Cette même année, 59% du budget était consacré aux opérations aux frontières, dont 46% aux seules frontières maritimes, 10% aux frontières terrestres et 3% aux frontières aériennes. Les opérations de retours ont représenté 14% du budget, la formation 9% et la mise en commun de ressources 10%.

“ Il n'existe pas de cadre clair qui précise les tâches des agents de Frontex, ce qui empêche de clarifier les missions et les prérogatives de son personnel lors des interceptions. ”

## Un partage flou des responsabilités

### *Un cadre juridique ambigu*

La question du partage des responsabilités entre les États membres de l'UE et Frontex n'est pas anodine. En effet, l'Agence entre chaque jour en contact avec de nombreux migrants, parmi lesquels des personnes vulnérables et des demandeurs d'asile. Si des violations des droits fondamentaux ne concernant pas seulement les demandeurs d'asile ont été observées<sup>6</sup>, c'est sur cette dernière catégorie que se concentre cette note.

Le règlement Frontex dispose que les États membres, et non l'Agence, sont seuls responsables du contrôle et de la surveillance des frontières.

6 Voir notamment MIGREUROP, «Agence Frontex : quelles garanties pour les droits de l'homme ? Étude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat», édité en novembre 2010 avec le soutien du groupe des Verts / ALE au Parlement européen; et Human Rights Watch, «Pushed Back, Pushed Around. Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers», Septembre 2009.

Cela n'est pourtant pas clair pour beaucoup d'acteurs concernés, y compris pour certains États membres. La nature même de Frontex et les imprécisions dans le règlement 2007/2004 instituant l'Agence y sont pour beaucoup. Si Frontex n'est en effet pas juridiquement responsable du contrôle des frontières, elle dispose en revanche de la personnalité juridique et peut conclure des accords avec des pays tiers ou des organisations internationales.

Par ailleurs, le règlement prévoit que le personnel de Frontex exerce un pouvoir exécutif sans que cette notion ne soit définie dans les règlements Frontex et Rabbit. *A contrario*, les pouvoirs et responsabilités des gardes-frontières d'autres États membres invités à participer à une opération conjointe sont définis et restreints. Ceux-ci ne peuvent en effet accomplir des tâches et exercer des compétences que sur instruction de gardes-frontières de l'État membre hôte et, en règle générale, en leur présence<sup>7</sup>. Il n'existe pas de cadre clair qui précise les tâches des agents de Frontex, ce qui empêche de clarifier les missions et les prérogatives de son personnel lors des interceptions.

Le Conseil européen pour les réfugiés et exilés (CERE) et Amnesty international ont par exemple relevé des irrégularités lors de l'opération Poséidon 2009 en Grèce<sup>8</sup>. Dans le cadre du projet Attica, qui visait à assister les autorités grecques dans l'identification et l'éloignement des migrants irréguliers, des employés de l'Agence auraient eux-mêmes mené des entretiens avec des migrants, identifié leur pays d'origine, sélectionné des personnes à éloigner et organisé leur retour dans leur pays d'origine, outrepassant ainsi le rôle d'assistance auquel ils sont censés se cantonner. Des ONG locales ont par ailleurs

7 Règlement (CE) n°863/2007 du Parlement européen et du Conseil 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières.

8 ECRE, AMNESTY INTERNATIONAL, «Briefing on the Commission proposal for a Regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004», 2010.

affirmé que parmi les personnes sélectionnées pour éloignement, certaines présentaient des risques de refoulement. Des cas d'enregistrement de nationalités erronées ont également été relevés. Cependant, l'ambiguïté concernant les rôles et les responsabilités respectifs des agents invités, des agents de l'État membre hôte et des agents de Frontex a rendu difficile la contestation des décisions administratives prises dans le cadre de cette opération conjointe.

La question de l'entité qui doit répondre d'une violation des droits fondamentaux ou d'un dommage causé à une personne est pourtant incontournable dans le cadre d'une politique qui assurerait le respect effectif des droits des migrants. La principale difficulté est l'inadéquation entre le mandat officiel de Frontex – une simple assistance – et les activités menées sur le terrain.

### *Les interventions en haute mer*

L'ONG Human Rights Watch a publié en décembre 2009 un rapport embarrassant pour Frontex, l'UE et certains États membres. Le refoulement vers la Libye de *boat people* après leur interception en haute mer à une trentaine de miles au sud de l'île italienne de Lampedusa y était relaté. Or, la Libye n'est pas signataire de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, et est régulièrement accusée par les ONG de violer les droits des migrants. Il n'existe notamment aucune procédure d'asile, et les migrants irréguliers sont victimes de mauvais traitements lors de détentions arbitraires qui sont systématiques pour les personnes refoulées d'Europe.

Le gouvernement italien prétend malgré tout, respecter le principe de non-refoulement et utilise comme argument le fait que les migrants sont interceptés en dehors de ses eaux territoriales. Cette interprétation est cependant contraire à la Convention de Genève, qui interdit de façon absolue le refoulement des réfugiés vers des lieux

où leur vie ou leur liberté serait menacée, ou dans lesquels ils seraient victimes de traitements inhumains et dégradants. Peu important donc le lieu et la forme du refoulement. De plus, le code frontières Schengen<sup>9</sup> et l'obligation de non-refoulement qu'il prévoit restent applicables en dehors des frontières de l'UE.

Par ailleurs, le droit maritime comporte des vides juridiques qui rendent difficiles à la fois la détermination de l'État responsable du secours des navires en détresse et celle de l'État dans lequel les personnes à bord doivent être débarquées. Elles le sont souvent au port d'escale le plus proche, dans un pays du sud de l'Europe. Cette règle pousse les États méditerranéens à rechigner à respecter leurs obligations en matière de sauvetage en mer, d'autant plus que les bâtiments utilisés pour les contrôles sont souvent des navires de guerre et peuvent constituer une portion du territoire national, ce qui peut permettre aux migrants recueillis à bord d'introduire une demande de protection<sup>10</sup>. Pour éviter ce genre de situations, les États tendent à utiliser certains types de navires ne pouvant être assimilés à des portions de territoire national.

Afin de remédier à ces imprécisions qui peuvent mettre des vies en danger, des lignes directrices relatives à la conduite des opérations de surveillance en mer (les *Sea Guidelines*<sup>11</sup>) ont été adoptées par le Conseil en 2010. Elles précisent le protocole que doit suivre Frontex lorsque des migrants sont interceptés en haute mer et rendent explicite l'obligation du respect des droits des réfugiés. Les personnes devraient être débarquées en priorité dans le pays tiers d'où est parti le navire à bord duquel elles ont été trouvées ou

9 Règlement (CE) n°562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen).

10 E. Papastavridis, "Fortress Europe' and Frontex: Within or Without International Law?", *Nordic Journal of International Law*, n° 79, Koninklijke Brill NV, 2010, pp.75–111.

11 Décision du conseil 2010/252/UE du 26 avril 2010.

par les eaux territoriales ou la région de recherche et de sauvetage duquel ledit navire a transité, et si cela s'avère impossible, le débarquement devrait avoir lieu en priorité dans l'État membre d'accueil de l'opération coordonnée par Frontex. Cependant, le protocole prévu reste incomplet sur la possibilité effective d'une demande de protection, qui semble compromise en l'absence d'assistance juridique, d'accès à une procédure judiciaire et de possibilité de recours, notamment concernant le pays tiers vers lequel le retour est effectué. Le Conseil a en outre réduit la portée du texte en le scindant en deux, une partie des lignes directrices n'étant pas contraignante, parmi lesquelles les dispositions relatives à la poursuite des opérations une fois l'interception opérée. La majorité des députés du Parlement européen a voté contre les *Sea Guidelines* pour marquer son désaccord face à l'absence de portée législative de ces dispositions non contraignantes, mais le nombre de voix nécessaires pour rejeter le texte n'a pas été atteint. Sur la base des normes procédurales, le Parlement européen a déposé en juillet 2010 un recours à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), demandant son annulation<sup>12</sup>.

### Les opérations dans les pays tiers

Les États membres ont multiplié les accords avec des pays tiers concernant la gestion des flux migratoires. Ces accords bilatéraux peuvent contenir des clauses concernant la réadmission, la coopération dans le contrôle des frontières, mais aussi des opérations sur le territoire même des pays tiers. Le rôle de Frontex n'y est pas précisé, bien que l'Agence intervienne lors des opérations.

Par ailleurs, Frontex peut directement coopérer avec des pays tiers sans passer par les États membres, dans le cadre d'accords de travail avec les autorités compétentes. Ces accords ne

12 Case n°C-355/10, European Parliament v. Council of European Union (Application under Article 263 TFEU for annulment of Council Decision 2010/252/EU).

sont pas conclus en conformité avec les règles européennes et internationales de conclusion des traités : Frontex agit de manière autonome, sans en référer aux institutions européennes, et

“ Quand ils opèrent sur le territoire d'un pays tiers, les États membres et Frontex attribuent systématiquement aux autorités locales la responsabilité des violations des droits de l'homme. ”

sans garanties apparentes en matière de respect des droits de l'homme et des droits des réfugiés. Cela est justifié par l'Agence par le fait que les accords passés ne le seraient pas à proprement parler avec les pays tiers et leurs gouvernements, mais avec les autorités compétentes de contrôle aux frontières, dans un cadre juridique par conséquent moins contraignant<sup>13</sup>.

Quand ils opèrent sur le territoire d'un pays tiers, les États membres et Frontex attribuent systématiquement aux autorités locales la responsabilité des violations des droits de l'homme. Par exemple, dans le cadre de l'opération conjointe Hera, dont l'objectif est d'empêcher l'immigration irrégulière vers les îles Canaries, l'Espagne a négocié des accords pour autoriser des interceptions non seulement en haute mer, mais aussi dans les eaux territoriales sénégalaises et mauritaniennes. Selon Frontex, les autorités responsables de ces opérations sont les agents locaux présents sur les vaisseaux fournis par les États membres, et non l'Espagne<sup>14</sup>. Cependant, cet argument ne peut être valable, car les États n'ont pas le droit de conclure des accords bilatéraux qui dérogeraient à leurs obligations internationales en matière de respect des droits

13 MIGREUROP, *op. cit.*, p.31.

14 ECRE, Amnesty international, *op.cit.*, p.19.

fondamentaux, et demeurent responsables de leurs actes dans l'exécution de ces accords. De surcroît, le droit européen est clair concernant l'existence d'une juridiction extraterritoriale. L'État qui exerce un contrôle effectif sur une personne ou sur le territoire d'un autre État étend sa juridiction à la personne ou au territoire en question. Dans ces situations, les États membres sont donc responsables des violations des droits fondamentaux des migrants. Et, lorsque des opérations conjointes sont menées par un État membre et un pays tiers ou par plusieurs États membres sous l'égide de Frontex, les États qui coopèrent sont conjointement et séparément responsables. On peut en conclure que dans le cadre de l'opération Hera, bien qu'une opération ait pu être conduite par des autorités sénégalaises à bord de bateaux espagnols, l'État pavillon du bateau conserve le contrôle effectif<sup>15</sup>. Cela est également valable pour les opérations en haute-mer : l'État à qui appartient l'appareil qui arraisonne le navire étend sa juridiction sur les migrants à bord et doit s'assurer que les personnes interceptées sont débarquées vers un État ou leurs droits seront respectés et leurs demandes de protection internationale examinées, en conformité avec le principe de non-refoulement.

## Une refonte qui ne répond pas aux défaillances de l'Agence

### *Un contrôle toujours insuffisant des activités de Frontex*

L'accord conclu entre le Conseil et le Parlement sur la proposition de refonte de Frontex, qui sera soumise au vote en assemblée plénière au Parlement en septembre 2011, renforce les moyens et les compétences de Frontex sans pour autant clarifier les responsabilités de l'Agence et des États en cas de violation des droits fondamentaux.

.....  
15 *Ibid.*

La version actuelle du texte, approuvée par la commission LIBE et qui sera probablement adoptée sans modification majeure par le Parlement, prévoit en effet que Frontex se verra confier la codirection des opérations conjointes et des projets pilotes et pourra elle-même en prendre l'initiative. Elle devra de plus évaluer, approuver et coordonner les propositions d'opérations conjointes et de projets pilotes faites par les États membres. Sur le plan symbolique, et bien que les gardes-frontières restent juridiquement des agents détachés par les États, les équipes déployées dans le cadre des opérations Frontex adopteront le nom d'« équipes européennes de gardes-frontières ». Les moyens matériels sont par ailleurs renforcés. Les États membres seront juridiquement contraints de respecter leurs engagements faits en début d'année concernant le matériel mis à la disposition de l'Agence. Frontex pourra aussi acheter et louer ses propres équipements ou les acheter en copropriété avec un État membre. Les missions de Frontex seront également renforcées dans les domaines de l'analyse des risques, de la formation, de la recherche et de la coordination des opérations de retour conjointes. Le texte prévoit aussi la possibilité pour l'Agence de lancer des projets d'assistance technique et de déployer des officiers de liaison dans les pays tiers.

En matière de protection des droits fondamentaux, le projet de règlement prévoit dans son article premier que les activités de l'Agence seront conformes au droit de l'Union (y compris la Charte des droits fondamentaux), au droit international (y compris la Convention de Genève), et plus largement aux obligations en matière de droits fondamentaux, notamment à travers la prise en compte des rapports d'un forum consultatif des droits fondamentaux.

Le forum consultatif en question est issu d'un compromis entre le Parlement et le Conseil. Le premier souhaitait la création d'une instance indépendante composée de représentants du Bureau européen d'appui en matière d'asile

(BEA), du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et de la FRA. Le Conseil a passablement édulcoré cette disposition : le forum consultatif sera composé de membres désignés par le conseil d'administration sur proposition du directeur exécutif de Frontex, tandis que le HCR, la FRA et le BEA y seront « invités » par l'Agence<sup>16</sup>. De même, dans la proposition du Parlement, le conseil consultatif disposait de pouvoirs étendus en matière d'accès aux informations sur les opérations, et pouvait pousser à leur suspension en cas de violation des droits fondamentaux et des obligations en matière de protection. Dans la version adoptée par le Conseil et la commission LIBE, le conseil d'administration décide de la composition et des méthodes de travail du forum consultatif, ainsi que des modalités de transmission des informations. Le pouvoir d'arrêter les opérations reste lui entre les mains du directeur de l'Agence, et donc du ressort unique de Frontex, tout comme la notification des incidents survenus au cours des opérations.

Un poste d'officier aux droits fondamentaux est certes créé, mais il est également désigné par le conseil d'administration. Son rôle, à travers la remise de rapports, sera de « contribuer au mécanisme de surveillance des droits fondamentaux. »

Les mesures en cours d'adoption manquent donc d'ambition, principalement du fait de la réticence du Conseil à soumettre l'activité de Frontex à un contrôle indépendant, qui ne saurait reposer sur un mécanisme interne à une Agence dont les violations passées des droits fondamentaux ont été avérées. Si les grands principes de la protection des droits fondamentaux et des droits des réfugiés sont affirmés, leur mise en œuvre concrète reste donc limitée.

.....  
<sup>16</sup> Document interinstitutionnel résumant les propositions des différents organes de l'UE, disponible sur <http://www.statewatch.org/news/2011/jun/eu-council-frontex-multicolumn-11475-add1-11.pdf>

Aucune garantie procédurale concrète pour les demandeurs d'asile (aide juridique, interprétariat, entretiens individuels, accès à une procédure judiciaire, à un recours, etc.) n'est par ailleurs prévue dans le texte. Les *Sea Guidelines* ne sont pas incorporées et n'auront par conséquent pas de valeur contraignante.

### *Plus de pouvoir, mais pas plus de responsabilités*

Le projet de refonte du règlement va de plus renforcer l'ambiguïté autour du rôle de Frontex. Le mandat de l'Agence est renforcé, notamment à travers le rôle de codirection des opérations. Cependant, il est confirmé que les États sont seuls responsables du contrôle et de la surveillance

“ En cas de violation des droits fondamentaux, et notamment de la Convention de Genève, aucun mécanisme de recours ou de détermination des responsabilités n'est prévu. ”

des frontières. Et en cas de violation des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale, c'est aux États membres d'origine des officiers que revient la tâche de prendre des mesures disciplinaires « ou autres mesures » contre ses gardes-frontière. Ni Frontex, ni l'État membre hôte ne sont donc tenus responsables des opérations qui sont pourtant élaborées et exécutées sous leur direction.

Les possibilités de coopération avec les pays tiers seront également renforcées. Frontex pourra désormais financer des projets d'assistance technique dans ces pays, mais devra en revanche recueillir l'avis favorable de la Commission pour engager des accords de travail. Lorsqu'ils concluront des accords bilatéraux avec des pays

tiers, les États membres devront préciser le rôle et les compétences de Frontex<sup>17</sup>, notamment en ce qui concerne l'exercice de pouvoirs exécutifs par des membres des équipes déployées par l'Agence. Le cadre légal est donc légèrement renforcé, mais se borne principalement à institutionnaliser des pratiques existantes.

Frontex disposera aussi désormais de ses propres Officiers de liaison Immigration (OLI). Ces agents remplissent déjà des missions pour le compte des États membres dans les pays tiers, afin de participer à la réduction de l'immigration irrégulière. Ils jouent en quelque sorte le rôle de filtres dans les pays d'origine et de transit, dans le but de maintenir les migrants potentiels loin

.....

17       Projet de rapport sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004, adopté par la commission LIBE le 12 juillet 2011, article 14 (7) : « Lorsqu'ils concluent des accords bilatéraux avec des pays tiers conformément à l'article 2, paragraphe 2, les États membres peuvent prévoir des dispositions relatives au rôle et aux compétences de l'Agence, notamment en ce qui concerne l'exercice de pouvoirs exécutifs par des membres des équipes déployées par l'Agence durant les activités visées à l'article 3.»

des frontières européennes. Les OLI peuvent par exemple former les employés des transporteurs aériens afin que ceux-ci n'acceptent pas l'embarquement des personnes démunies de documents de voyage. Cependant, ni la législation existante ni le projet de refonte ne comprennent de disposition relative au protocole que doivent suivre les OLI lorsqu'ils font face à un demandeur de protection. Ce type de pratique réduit la possibilité pour les demandeurs de protection de fuir leur pays, beaucoup d'entre eux ne disposant pas des documents requis pour entrer sur le territoire des États membres. Encore une fois, en cas de violation des droits fondamentaux, et notamment de la Convention de Genève, aucun mécanisme de recours ou de détermination des responsabilités n'est prévu.

La faiblesse du cadre juridique régissant l'activité de Frontex reste donc patente, alors que son renforcement aurait dû être au cœur d'une réforme qui intervient après de nombreux abus.

## Conclusion

L'extrême modestie des avancées qu'apporte la proposition de réforme de Frontex en matière de respect des droits fondamentaux et de clarification du cadre juridique des activités de l'Agence est largement attribuable à la mauvaise volonté des États membres. Majoritaires au conseil d'administration, ils peuvent néanmoins se défaire de leurs responsabilités grâce à un flou juridique organisé. En retoquant les propositions du Parlement et des ONG, les États ont imposé un texte qui améliorera la mise en œuvre d'une politique d'immigration et d'asile restrictive et ont démontré que leur ambition affichée de protéger les droits de l'homme relève plus du discours que d'une réelle volonté politique.

Ce document a été élaboré sous la direction de Asisé Mateo, responsable du service Europe - Études



Rédigé par Melissa Alice Paintoux et Harald Condé Piquer