



HAL
open science

Règlement 2019/1896 et le renforcement des compétences de Frontex

Romain Tinière

► **To cite this version:**

Romain Tinière. Règlement 2019/1896 et le renforcement des compétences de Frontex. Journal de Droit Européen, 2021, 2021/1 (275), pp.10. hal-03153593

HAL Id: hal-03153593

<https://hal.science/hal-03153593v1>

Submitted on 26 Feb 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Règlement 2019/1896 et renforcement des compétences de Frontex

Romain Tinière¹

- Le règlement 2019/1896 réformant l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes renforce plus qu'il n'étend les pouvoirs de cette agence qui conserve son appellation courante de Frontex.
- Frontex acquiert avec ce règlement de véritables pouvoirs opérationnels distincts de ceux des États membres.
- Le contrôle de son activité demeure pour l'heure insuffisant.

L'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, également appelée agence Frontex, se situe à la confluence de deux tendances lourdes s'exprimant au sein de l'Union européenne : l'agenciarisation croissante de son fonctionnement et le renforcement d'une politique migratoire se résumant souvent à une politique de lutte contre l'immigration irrégulière². Ceci explique largement l'ascension fulgurante de cette agence créée en 2004³, refondée en 2016⁴ et réformée par le règlement 2019/1896 du 13 novembre 2019. Chargée initialement d'une mission d'appui et de coordination de l'action des États membres dans la gestion des frontières extérieures, Frontex s'est vu reconnaître progressivement des missions de plus en plus opérationnelles. L'approfondissement considérable des compétences de l'agence résultant du règlement de 2019 (1) met en lumière avec d'autant plus de force les faiblesses des contrôles portant sur son action (2).

1- Un renforcement considérable des compétences de l'agence Frontex

Ce renforcement des compétences de Frontex se manifeste d'abord et surtout par la consolidation du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes. En effet, si la création de ce corps constituait l'une des principales innovations de la réforme de l'agence Frontex en 2016, son existence demeurait largement virtuelle dans la mesure où il ne s'agissait, pour l'essentiel⁵, que de la mise en commun et la coordination d'équipes nationales soumises donc au bon vouloir des États. Le règlement de 2019 prévoit la constitution d'un contingent permanent incluant du personnel opérationnel pour des déploiement de courte et longue durée dont les effectifs doivent atteindre 10 000 personnes à partir de 2027 contre seulement 1500 dévolus aux interventions rapides sous l'égide du règlement de 2016. Cette création d'un véritable corps permanent de garde-frontières et de garde-côtes s'accompagne en outre d'une augmentation considérable de ses moyens budgétaires⁶ permettant notamment l'acquisition de matériels propres. L'Agence sera désormais en mesure de monter et piloter seule une opération aux frontières extérieures de l'Union en s'appuyant sur son personnel et son propre matériel⁷.

1 L'auteur est professeur de droit public à l'Université Grenoble-Alpes, titulaire d'une chaire Jean Monnet et codirecteur du Centre de Recherches Juridiques (CRJ). Il peut être contacté à l'adresse suivante : romain.tiniere@univ-grenoble-alpes.fr.

2 Sur cette intersection, voir R. Mehdi (dir.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, Confluence des droits [en ligne], Aix-en-Provence, 2020.

3 Règlement (CE) 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.

4 Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

5 L'article 20 du règlement de 2016 prévoit la création d'une réserve de réaction rapide d'équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes.

6 Entre 2010 et 2020, le budget de Frontex est passé d'un peu plus de 92 millions d'euros presque 450 millions d'euros.

Ce renforcement des capacités opérationnelles de Frontex est également particulièrement sensible dans la gestion des données personnelles des migrants. C'est ce qui découle d'abord du développement de son partenariat avec l'agence EU-LISA chargée de la gestion des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice dont le système d'information Schengen, celui d'information sur les visas et Eurodac. C'est le cas ensuite pour le système européen de surveillance des frontières EUROSUR permettant des échanges entre Frontex et les autorités nationales et dont certains aspects incluent des données personnelles⁸. Cela sera enfin le cas par la fonction de gestion de l'unité centrale du système ETIAS visant à collecter les données personnelles des ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa⁹. En outre, cette fonction lui donne accès au portail de recherche européen¹⁰ qui permet d'interroger simultanément l'ensemble des bases ainsi que les données d'Europol et la base ECRIS-TCN¹¹. En d'autres termes, Frontex contribue et a désormais accès à l'ensemble des nombreux systèmes d'information de l'Union européenne relatifs au franchissement des frontières et à la criminalité transfrontalière.

En somme, cette Agence se voit dotée des moyens humains et matériels lui permettant de remplir les nombreuses tâches liées à la surveillance des frontières extérieures de l'Union qui lui avaient été en partie refusés lors de la réforme de 2016. L'élargissement de ses compétences vers la coopération pénale pour lutter contre la criminalité transfrontalière, la coopération douanière ou l'assistance des États au retour des étrangers en situation irrégulière, trouvent désormais une expression dans les moyens dont elle dispose. De ce point de vue, la transformation d'une agence initialement cantonnée à la coopération entre États dans la gestion des frontières extérieures en une agence opérationnelle en mesure de réaliser elle-même des contrôles en s'appuyant sur des informations, moyens humains et matériels propres est patente¹².

2- La persistante faiblesse des contrôle sur l'action de l'agence

Compte tenu de ses attribution et du domaine dans lequel elle les exerce, l'agence Frontex est susceptible de porter atteinte aux droits fondamentaux, notamment ceux des migrants confrontés à une opération de surveillance des frontières extérieures. C'est la raison pour laquelle la transformation de Frontex s'est accompagnée, dès 2016, de la création de plusieurs dispositifs visant à garantir le respect de ces droits. Sont ainsi apparus l'officier aux droits fondamentaux, une stratégie en matière de droits fondamentaux, un code de conduite, un forum consultatif chargé de surveiller l'action de l'agence en la matière ainsi qu'un mécanisme interne de traitement des plaintes visant à assurer le respect des droits fondamentaux dans toutes les activités de l'Agence¹³.

7 Étant entendu toutefois que les décisions sont prises à la majorité absolue (voire des 2/3 pour les décisions les plus délicates) au sein du Conseil d'administration, lequel est composé d'un représentant par État plus deux représentants de la Commission.

8 Règlement (UE) 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur) abrogé par le règlement 2019/1896 car intégré à ses articles 18 et suivants. Voy. l'analyse de la FRA « How the Eurosur Regulation affects fundamental rights », sept. 2018, disponible sur le site internet de l'agence.

9 Règlement (UE) 2018/1240 du Parlement européen et du Conseil du 12 septembre 2018 portant création d'un système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), art. 7.

10 Règlement (UE) 2019/817 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE dans le domaine des frontières et des visas.

11 Système centralisé permettant d'identifier les États membres détenant des informations relatives aux condamnations concernant des ressortissants de pays tiers et des apatrides créé par le règlement UE 2019/816 du Parlement et du Conseil du 17 avril 2019.

12 Il n'est d'ailleurs pas anodin que le règlement de 2019 comporte une annexe V consacrée aux « règles relatives à l'usage de la force ».

13 Respectivement aux articles 71, 34, 35, 70 et 72 du règlement Frontex de 2016.

Malheureusement, il semble que le respect effectif de ces droits ne soit pas simplement proportionnel au nombre de fois où ils apparaissent dans un acte de droit dérivé et les 93 occurrences de l'expression « droits fondamentaux » dans le règlement de 2016 n'ont pas suffi à conjurer le sort. En attestent en dernier lieu les allégations – étayées – de refoulement (Pushback) de migrants à l'une des frontières maritimes grecque¹⁴ lors d'une opération menée par des agents des frontières grecs avec l'appui des moyens aériens de l'Agence. Cette carence des contrôles internes et l'incapacité des contrôles externes juridictionnels et non-juridictionnels à la compenser sont assez bien documentés¹⁵. La multiplication des références aux droits fondamentaux dans le règlement de 2019 avec 226 occurrences a-t-elle changée la donne ?

Les tâches de l'agence s'étendent désormais au contrôle du « respect des droits fondamentaux dans l'ensemble de ses activités, aux frontières extérieures et dans les opérations de retour » (art. 10 e)) et la présentation de plusieurs de ses fonctions intègre explicitement l'obligation de respect des droits fondamentaux. Néanmoins, c'est à la robustesse des mécanismes de contrôle que l'on peut mesurer l'effectivité de la garantie des droits. Or, l'évolution est ici modeste. Certes, l'officier aux droits fondamentaux voit son rôle de contrôleur interne considérablement renforcé et sera épaulé par un adjoint et des « contrôleurs des droits fondamentaux » chargés de veiller au respect de ces droits durant les activités opérationnelles de l'agence (art. 110). Mais son intervention ne pourra toujours pas aller au-delà de la simple recommandation au conseil d'administration ou au directeur exécutif, y compris dans le cadre du mécanisme de traitement des plaintes prévu à l'article 111 qui n'évolue guère par rapport à la version de 2016. Tout au plus l'officier aux droits fondamentaux peut-il « recommander » au directeur exécutif de donner une suite appropriée à une plainte adressée contre un membre du personnel de l'agence, alors qu'il fallait auparavant que le directeur donne une suite appropriée « en concertation avec l'officier aux droits fondamentaux ». L'avancée est ténue et la médiatrice européenne ne s'y est d'ailleurs pas trompée en décidant, le 10 novembre dernier, d'ouvrir une enquête sur l'effectivité et la transparence de ce mécanisme¹⁶, s'interrogeant notamment sur la façon et le moment auquel ce mécanisme serait mis à jour pour refléter l'évolution de son mandat. On ne peut que regretter que la réforme de 2019 n'ait pas conduit à renforcer le contrôle non-juridictionnel en s'appuyant, par exemple, sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Longtemps dans l'incapacité de compenser ce déficit, les contrôles externes vont-ils indirectement bénéficier du renforcement des compétences de Frontex ? Si les obstacles pratiques à la saisine d'une juridiction par des migrants faisant, par exemple, l'objet de refoulement en mer vers les eaux Libyennes demeurent, sans qu'il soit possible de les formuler ici, certains obstacles juridiques pourraient être levés par le développement d'une capacité opérationnelle propre de Frontex¹⁷. En effet, une telle évolution pourrait faciliter l'imputation à l'Agence et donc à l'Union de certaines de ses actions qui étaient jusqu'à présent organisées conjointement avec un ou plusieurs États membres. D'ailleurs l'article 7 posant le principe de responsabilité partagée indique désormais en son paragraphe 4 que « L'agence est pleinement responsable et tenu de rendre compte de toute décision qu'elle prend et de

14 Voy. notamment « EU Border Agency Frontex Complicit in Greek Refugee Pushback Campaign », Spiegel International, 23 oct. 2020 (<https://www.spiegel.de/international/europe/eu-border-agency-frontex-complicit-in-greek-refugee-pushback-campaign-a-4b6cba29-35a3-4d8c-a49f-a12daad450d7>).

15 Par ex C. Chevallier-Govers et R. Tinière (dir.), *De Frontex à Frontex – vers l'émergence d'un service européen des gardes-côtes et garde-frontières*, Bruylant, 2019, not. pp. 149-289 ; L. Karamanidou et B. Kasperek, « Fundamental Rights, Accountability and Transparency in European Governance of Migration: The Case of the European Border and Coast Guard Agency Frontex », Working Paper dans le cadre du projet H2020 RESPOND, DOI: [10.5281/zenodo.3967784](https://doi.org/10.5281/zenodo.3967784) ; et N. Rubio, « Agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile et perfectionnement du contrôle par la Cour de justice de l'Union européenne », in R. Mehdi (dir.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée*, préc., p. 109.

16 Affaire OI/5/2020/MHZ

17 M. Finck, Why it is so Hard to Hold Frontex Accountable: On Blame-Shifting and an Outdated Remedies System, EJIL: Talk !, 26 nov. 2020, <https://www.ejiltalk.org/why-it-is-so-hard-to-hold-frontex-accountable-on-blame-shifting-and-an-outdated-remedies-system/>

toute activité dont elle est seule responsable en vertu du présent règlement »¹⁸. Cela conduira-t-il au développement d'un contrôle juridictionnel externe sur l'action de l'Agence ? Tout dépendra finalement de l'action des ONG susceptibles de porter des recours devant les juridictions européennes et de la position de ces dernières. Plus précisément, au vu de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹, c'est plutôt du côté de Luxembourg qu'il faut éventuellement attendre les signes annonciateurs de l'apparition d'un tel contrôle qui pourraient être favorisés par le développement des références aux obligations positives²⁰.

18 Ce qui est le cas notamment en matière de protection des données, d'action aux frontières extérieures en vertu de l'article 42, ou encore, dans une moindre mesure en matière de retour en vertu de l'article 53 § 2.

19 CourEDH, 13 février 2020, *N.D. et N.T. c. Espagne* et l'analyse de C. Picheral *in*, «Évolutions de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme – Premier semestre 2020», *RDLF* 2020, chron. n°75 (www.revuedlf.com).

20 C.J., gde ch., 6 oct. 2020, *La Quadrature du net e.a.*, aff. jtes C-511, 512 et 520/18, pts 126-128.