

Bulletin bimestriel : Externalisation des frontières Suivi de la politique d'externalisation de l'UE

29 avril 2024

"Nous continuerons à nous battre pour un monde plus juste. Nous continuerons à nous interroger sur nos propres consciences. Nous continuerons à documenter ce qui se passe... Documenter ce qui se passe est un grand moyen de résistance." - David Yambo, Réfugiés en Libye

À propos de ce bulletin

Ce projet, mené par *Statewatch* et *migration-control.info* et financé par *Pain pour le Monde*, *Misereor*, *Medico* et *Pro Asyl*, vise à rendre publics les politiques, plans et pratiques d'externalisation de l'UE. Ce faisant, il cherche à mettre en lumière leur impact sur les droits des personnes en déplacement, ainsi que sur les normes démocratiques de transparence et de responsabilité. Il s'attaque au manque d'information du public en publiant les documents pertinents de l'UE, dans cette phase principalement ceux produits ou discutés par le Conseil de l'UE. Il s'attaque également au trop-plein d'informations provenant de diverses institutions de l'UE, de groupes de travail et de gouvernements nationaux impliqués dans l'agenda de l'externalisation en résumant les développements thématiques et régionaux et en analysant les questions clés en profondeur.

Éditorial

Bienvenue dans la première édition de ce nouveau bulletin intitulé "*Externaliser les frontières : Le suivi de la politique d'externalisation de l'UE*". Avec cette publication, nous souhaitons mettre en lumière les discussions et les négociations qui se déroulent à huis clos, avec peu d'attention de la part du public ou de contrôle démocratique. Nous le faisons pour informer la lutte politique et sociale de longue date pour des politiques migratoires justes et humaines - une lutte qui est plus cruciale que jamais, dans le contexte du Pacte sur l'immigration et l'asile récemment adopté par l'UE.

En fournissant et en analysant des documents officiels - dont beaucoup n'ont pas été officiellement rendus publics - nous espérons soutenir le travail de campagne, juridique et de plaidoyer des organisations non seulement au sein de l'UE, mais aussi dans les États où les politiques migratoires de l'UE soutiennent les violations des droits de l'homme et le soutien à des régimes non démocratiques.

Dans cette première phase du projet, nous concentrons nos ressources sur le Conseil de l'UE et sur les groupes de travail et les structures qui jouent un rôle particulier dans l'avancement de l'agenda de l'externalisation. Ces organes sont expliqués plus en détail dans [l'une des deux analyses incluses dans ce bulletin](#), et nos [archives documentaires en ligne](#) contiennent un grand nombre de sources primaires, qui remontent actuellement à septembre 2023, le début du mandat politique actuel. Vous remarquerez peut-être que, jusqu'à présent, nous n'avons pas publié de documents du Mécanisme

opérationnel de coordination de la dimension externe des migrations (MOCADDEM) - mais nous aurons beaucoup de matériel produit et discuté par cet organe dans notre deuxième numéro, à paraître à la fin du mois de juin.

La [deuxième analyse de](#) ce numéro porte sur une note de la Commission européenne expliquant les raisons de la signature d'un accord sur la migration avec les autorités mauritaniennes. L'analyse, réalisée par Hassan Ould Moctar, conclut que "la coopération en matière de contrôle des migrations restera à la fois une question diplomatique centrale entre l'UE et la Mauritanie et une question contestée à l'intérieur du pays". On peut également observer que les autorités mauritaniennes ont bien compris que la migration est une question clé qui peut être utilisée pour obtenir un soutien financier et politique de l'UE et de ses États membres - ce que les autorités d'autres pays, tels que la Turquie et la Tunisie, ne savent que trop bien.

Nous avons [résumé les questions clés qui ressortent des documents publiés dans le cadre de ce bulletin](#), afin de fournir des points de repère à ceux qui travaillent sur le sujet. Toutefois, ces informations ne doivent être considérées que comme un point de départ. Pour entrer dans les détails des politiques, des projets et des plans en cours de discussion, et de leurs effets, il faudra que les journalistes, les chercheurs et les enquêteurs s'y consacrent. La remise en question de ces politiques nécessitera des efforts supplémentaires. Nous espérons qu'avec cette publication, nous pourrons fournir des informations pour étayer ces défis.

- Chris Jones, *Statewatch*

Développements thématiques et régionaux

Les résumés ci-dessous concernent des documents produits ou discutés par cinq groupes de travail du Conseil de l'UE :

- Groupe de travail sur les aspects externes des migrations (EMWP)
- Comité stratégique sur les frontières, l'immigration et l'asile (CSIFA)
- Groupe de travail sur les visas
- Groupe de travail sur les frontières
- Groupe de travail sur l'intégration, la migration et l'expulsion (IMEX)

Tous les documents résumés ici, et d'autres encore, sont contenus dans nos [archives documentaires](#), qui contiennent également des sections sur le Conseil européen et le Conseil "Justice et affaires intérieures". Nous ajouterons les documents produits ou discutés par le Mécanisme opérationnel de coordination de la dimension externe des migrations (MOCADDEM) à l'occasion de la publication du prochain bulletin, à la fin du mois de juin.

Gestion des frontières

L'**évaluation externe du fonctionnement du règlement Frontex** a été un sujet de discussion majeur au sein des groupes de travail du Conseil depuis sa publication au début du mois de février :

- L'EMWP a discuté des aspects liés à la coopération de Frontex avec les pays tiers le [14 mars](#);
- Le SCIFA a organisé une discussion plus large et de haut niveau sur le thème de la sécurité des consommateurs. [20 février](#);

- le groupe de travail sur les frontières a tenu une discussion sur "la connaissance de la situation, le corps permanent et le développement des capacités" le [20 mars](#)
- le Groupe de travail sur l'intégration, la migration et l'expulsion a examiné les aspects de l'évaluation relatifs aux expulsions le [12 mars](#).

Le consensus général qui se dégage des différents documents de travail diffusés au sein du Conseil - et de l'évaluation elle-même - est qu'il n'est actuellement pas nécessaire de modifier la législation régissant Frontex. En revanche, des efforts considérables seront consacrés à la mise en œuvre du mandat actuel, en particulier aux questions mises en évidence dans le [plan d'action](#) de la Commission.

Les modalités de travail de Frontex avec les États africains ont été discutées par l'EMWP le [14 mars](#). Un document de discussion diffusé par la présidence belge du Conseil note que "la question de la souveraineté nationale et la réputation de Frontex sont des facteurs qui pourraient expliquer la réticence à coopérer avec l'Agence". Néanmoins, le document indique que les négociations sur un accord de travail avec le **Maroc** devaient commencer en mars, et qu'elles sont également prévues avec la **Jordanie**. Un texte avait été convenu avec les **autorités nigériennes** avant le coup d'Etat de juillet, mais la coopération a été interrompue depuis. L'UE devrait également conclure un nouvel accord sur le statut Frontex avec la **Serbie**, discuté par le groupe de travail sur les frontières le [20 mars](#).

Un accord de travail prévu avec la **Mauritanie** a été remplacé par l'accord plus large signé avec le pays, mais il se peut qu'il soit encore en cours d'élaboration. Toutefois, le document de discussion sur la coopération de Frontex avec les États africains indique, en ce qui concerne la **Mauritanie** et le **Sénégal** "Aucun des deux pays n'a montré un grand intérêt à accueillir des opérations conjointes de Frontex sur leur territoire.

Un aperçu détaillé de la **coopération de Frontex avec les États non membres de l'UE** est fourni dans le rapport de l'agence sur le sujet couvrant 2022, discuté par le [groupe de travail sur les frontières en septembre](#). Parmi de nombreux autres éléments, le rapport note que :

- l'agence "a organisé à l'Académie de police du **Caire** un atelier sur les droits de l'homme aux frontières" ;
- trois nouvelles cellules d'analyse de risque ont été mises en place dans le cadre de la **Communauté de renseignement Afrique-Frontex (AFIC)** en 2022, en **Côte d'Ivoire**, au **Togo** et en **Mauritanie** ;
- la Commission a financé un "projet d'assistance technique... pour soutenir les capacités d'analyse des risques des participants à l'AFIC", qui comptent aujourd'hui une trentaine de pays ;
- Le **Kosovo** et la **Macédoine du Nord** "ont introduit des exigences de base pour les futurs centres de coordination [EUROSUR] dans la région" ; et
- Frontex a élaboré "**un programme complet de renforcement des capacités**" pour les pays tiers "**dans le domaine du retour, de la réadmission et de la réintégration**".

La question des **officiers de liaison en matière d'immigration** a été examinée par l'IMEX le [8 février](#) (en se concentrant sur leur rôle dans les déportations et les réadmissions, voir ci-dessous) et au sein du SEMP le [14 mars](#). Un document de travail de la présidence pour cette dernière réunion souligne "la nécessité de coordonner étroitement les pays prioritaires pour leur déploiement afin d'assurer une couverture adéquate des zones de migration concernées dans certains pays tiers".

Le document contient un tableau indiquant où l'UE et ses États membres ont déployé des officiers de liaison. Le document note que des tentatives ont été faites pour améliorer la coordination et la coopération entre les officiers de liaison en matière d'immigration, mais sans grand succès, et demande l'avis des États membres sur la manière de gérer la situation.

L'amélioration de l'échange d'informations avec les pays tiers sur le trafic de migrants est également abordée dans le récent "[document analytique](#)" de la Commission sur les amendements proposés au règlement Europol, qui indique qu'ils pourraient être utilisés pour fournir des informations sur les pays du "**Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord**, du **Sahel** et de l'**Afrique de l'Ouest**", avec lesquels Europol n'a pas conclu d'accords formels. Le document est examiné plus en détail [ici](#).

Le fonctionnement du **système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)** a été examiné par le groupe de travail sur les frontières le [23 novembre](#) où Frontex a fait une présentation basée sur son rapport bi-annuel au Parlement et au Conseil. La présentation est fortement censurée, la quasi-totalité de son contenu étant expurgé. Cependant, elle démontre le large éventail d'informations qui sont traitées dans le système :

- l'analyse des informations provenant de systèmes d'information à grande échelle (tels que le système d'information Schengen, le système d'information sur les visas et Eurodac, un sujet abordé dans [un rapport de Statewatch publié l'année dernière](#)) ;
- la surveillance des ports et des côtes de pays tiers désignés ;
- la surveillance des zones du domaine maritime ;
- le suivi des flux migratoires vers et à [l'intérieur de l'Union](#) ;
- l'open source et l'intelligence des médias sociaux ;
- la surveillance des zones pré-frontalières désignées ;
- l'évaluation environnementale ;
- le suivi des aéronefs et des navires ; et
- la surveillance des zones désignées des frontières aériennes.

Expulsion et réadmission

Le [groupe de travail "Visas"](#) a examiné l'**article 25 bis du code des visas** lors de chacune de ses réunions depuis septembre. Cet article autorise l'introduction de mesures punitives à l'encontre des pays tiers qui ne coopèrent pas aux expulsions de l'UE (par exemple, en refusant de délivrer des documents de voyage aux personnes renvoyées).

[IMEX](#) a abordé le même sujet à chacune de ses réunions depuis décembre. Un document à l'ordre du jour de la réunion de janvier examine les résultats de la menace ou de l'application de sanctions en matière de visas à l'encontre de l'**Irak** ("sans précédent"), du **Bangladesh** ("une diminution significative de la qualité de la coopération"), de la **Gambie** ("mesures positives"), du **Sénégal** ("mitigé") et de l'**Éthiopie** (discussions en cours). L'IMEX doit également devenir le principal forum de discussion des propositions des États membres au titre de l'article 25 bis, le groupe de travail sur les visas jouant un rôle secondaire.

Le rapport annuel de la Commission sur la mise en œuvre de l'article 25a a également été discuté par le SEMP le 8 septembre. *Statewatch* a couvert ce rapport [ici](#).

Le [groupe de travail sur les visas](#) a également négocié la position du Conseil sur une **proposition de révision du mécanisme de suspension des visas de l'UE**, qui vise à en faciliter l'utilisation et à

augmenter le nombre de motifs pour lesquels il peut être invoqué. Alors que l'intention du Conseil était de terminer les négociations avant la fin de la législature, le Parlement a été lent à faire avancer le dossier et celui-ci ne sera donc pas achevé avant la fin de l'année au plus tôt. Cela a donné l'occasion au Conseil de discuter en profondeur de diverses dispositions et d'en ajouter de nouvelles au texte.

Lors de la réunion du groupe de travail sur les visas du [26 mars](#) il y a eu une discussion sur "**l'avenir de la politique des visas**", en particulier en ce qui concerne les liens entre la politique des visas et la politique d'asile. Nous n'avons pas encore obtenu le document de discussion sur ce sujet, mais en mars 2023, [la présidence suédoise a proposé de](#) lier les demandes d'asile au mécanisme de suspension des visas, car "les citoyens des pays libéralisés en matière de visas ont déposé un nombre presque record de demandes d'asile en 2022".

Le **rôle de Frontex dans les déportations** a été un sujet fréquemment abordé par le groupe de travail IMEX. Le [19 septembre](#) Frontex a présenté une mise à jour générale de ses activités. La présentation offre un aperçu utile des chiffres, mais peu de détails. Frontex a présenté une mise à jour lors de la réunion du [20 décembre](#) où une discussion a également eu lieu sur les "**approches innovantes en matière de retour**". Cette discussion était basée sur un document de discussion de la présidence espagnole du Conseil décrivant un projet pilote visant à inclure "des **retours volontaires et non volontaires mixtes sur le même vol charter**", qui pourrait devenir un élément standard du "portefeuille" de retours de Frontex.

Frontex a de nouveau fait le point sur ses activités en matière de retour lors de la réunion de l'IMEX qui s'est tenue le [16 janvier](#) Frontex a fait une nouvelle mise à jour de ses activités de retour lors de la réunion IMEX du 16 janvier, avec une présentation générale et une présentation de ses priorités pour 2024 en ce qui concerne les expulsions. Ces priorités concernent les activités préalables au retour, la mise en œuvre des opérations d'éloignement, les activités postérieures au retour et la numérisation. L'objectif global est que Frontex soutienne et organise davantage de vols d'expulsion, augmente et améliore ses services aux États membres et sa coopération avec les États non membres de l'UE, et assure la mise en place et l'interconnexion de systèmes numériques de gestion des dossiers dans l'ensemble de l'UE. Ces derniers comprendront un "projet pilote d'entrepôt de données sur les retours" et une "application mobile pour la réintégration (RAPP)".

Le document note également que Frontex vise à "devenir un partenaire [des États membres] dans la mise en œuvre des activités opérationnelles (et pas seulement un fournisseur)". Comme l'a [précédemment rapporté Statewatch](#), Frontex a déjà commencé à organiser ses propres vols d'expulsion, au lieu de se contenter de coordonner ceux organisés par les États membres. En novembre de l'année dernière, des vols avaient été organisés vers "l'Albanie, le Nigéria, le Bangladesh et, plus récemment, vers la Géorgie et l'Albanie".

Un document distinct de la présidence a été examiné lors de la réunion de l'IMEX de janvier. [IMEX de janvier](#) examine les moyens de "rendre le système de retour plus efficace", en se concentrant sur la "dimension interne [des retours]... en particulier en donnant la priorité à des retours efficaces de ressortissants de pays tiers représentant une menace pour la sécurité et en progressant vers une **décision de retour européenne**".

Il est probable qu'une proposition législative relative à une décision de retour européenne, qui harmoniserait certaines procédures et renforcerait la reconnaissance mutuelle des décisions de

retour, sera présentée après le mois de septembre. Un document de discussion distinct portant le même titre était à l'ordre du jour de la réunion du SCIFA en novembre. [réunion du SCIFA en novembre](#) dont *Statewatch* a rendu compte ici. Un autre document sur le sujet a été distribué pour la réunion d'IMEX du 12 mars. [IMEX du 12 mars](#) Il porte sur l'harmonisation, les "solutions créatives" et les questions horizontales, avec quelques détails sous chaque rubrique.

La réunion de mars de l'IMEX [réunion IMEX de mars](#) a également discuté d'**un document officiel détaillé de la Commission analysant les résultats des évaluations de Schengen sur le retour entre 2020 et 2023**. Ce document souligne un certain nombre d'obstacles à l'augmentation du nombre d'expulsions depuis l'UE, la capacité de détention limitée et les limitations de la durée de détention étant toutes deux décrites comme "un obstacle important pour la majorité" des Etats membres. Il couvre un large éventail de questions qui sont susceptibles d'être au centre des efforts de l'UE pour intensifier les expulsions dans les années à venir, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre du Pacte sur les migrations, qui permet des procédures accélérées pour l'examen des demandes d'asile et le traitement des cas d'expulsion.

Le **rôle des officiers de liaison "immigration" dans le soutien aux opérations d'expulsion** a été discuté lors de la réunion de l'IMEX le [8 février](#) Cette réunion a été soutenue par une présentation de Frontex et un document de discussion de la Présidence belge du Conseil. Le premier document examine le travail des **officiers de liaison "retour" de l'UE (EURLO)**, tandis que le second explique les différents types d'officiers de liaison nationaux et de l'UE et note : "A ce jour, environ 500 officiers de liaison nationaux sont déployés dans le monde entier, principalement en **Europe**, en **Asie** et en **Afrique**. Il examine où et comment le travail des officiers de liaison pourrait être mieux coordonné afin d'améliorer leur rôle dans les expulsions et les réadmissions.

La réintégration a été un sujet de discussion clé au sein d'IMEX. Lors de la [réunion du 19 septembre](#) l'**Organisation internationale pour les migrations** était présente pour une discussion sur ses activités de réintégration. La présentation est plus lourdement censurée que celle produite par Frontex pour la même réunion ; elle note que les services de conseil au retour de l'OIM sont : "Ils visent à responsabiliser les individus et à accroître leur capacité à prendre leur propre décision au lieu d'essayer de l'influencer. L'organisation espagnole **San Ezequiel Moreno Foundation** était également présente à la réunion pour présenter son travail de réintégration.

Il est évident que le **rôle de Frontex en matière de réintégration** - par l'intermédiaire de ses services communs de réintégration (SCR) - s'est considérablement développé au cours des deux dernières années et continuera à le faire. Des informations générales sur son travail dans ce domaine sont incluses dans les présentations au groupe de travail IMEX mentionnées ci-dessus. Un document de discussion de la présidence espagnole du Conseil pour la [réunion de septembre](#) note qu'"il est essentiel de poursuivre l'extension du champ d'application géographique du JRS de Frontex, en accordant une attention particulière à l'inclusion des pays tiers qui réadmettent actuellement un nombre croissant de personnes renvoyées".

Partenariats migratoires

Le PTME a discuté des relations avec un certain nombre de pays depuis le début de la législature. Le suivi des plans d'action sur le **Niger** et le **Nigeria** a été discuté le 8 septembre ; la **Tunisie** et la **Mauritanie** étaient à l'ordre du jour le [La Tunisie et la Mauritanie étaient à l'ordre du jour le 6 octobre](#). Le document de discussion sur la Mauritanie pour cette réunion indiquait que la coopération avec le pays devrait être renforcée, comme l'a rapporté *Migration-Control.info* [ici](#).

Depuis lors, l'UE et la Mauritanie ont signé un accord couvrant une série de questions, y compris la migration ; une note précédant la signature de cet accord est analysée [dans ce numéro du bulletin](#). La situation migratoire au **Niger** a été discutée le [12 février](#) ainsi que les relations avec la **Mauritanie** en matière de migration ; un document relatif à cette réunion est analysé ici [GA1] . Le suivi des plans d'action de l'UE sur le **Pakistan**, l'**Afghanistan** et la **Libye** était à l'ordre du jour le [14 mars](#) mais les documents de cette réunion n'ont pas encore été obtenus.

Le [6 octobre](#) le groupe de travail sur les aspects externes des migrations a discuté du conflit au **Soudan** et de son impact "sur la situation des déplacements dans la région". Une présentation a décrit les causes du conflit, la situation actuelle et la situation des personnes déplacées et des réfugiés. Notant le soutien de l'UE à des projets destinés à aider les personnes déplacées au Soudan et dans les États voisins, le document souligne également la nécessité de surveiller "si les Soudanais accueillis dans les pays voisins envisagent de s'engager dans un mouvement secondaire ou si les nouveaux déplacés à l'intérieur du Soudan décident également de fuir vers les pays voisins".

Budgets et financement

Lors de sa réunion du [28 novembre](#) le groupe de travail "Aspects externes des migrations" a examiné le **rapport annuel de la Commission sur la mise en œuvre des instruments d'action extérieure de l'Union européenne en 2022**, qui couvre principalement le budget de l'**instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (NDICI)** et l'**instrument d'aide de préadhésion III (IAP III)**. Le rapport donne un aperçu des dépenses et du nombre de projets liés à la migration dans différentes régions, mais ne fournit pas de détails substantiels sur le contenu de ces projets. Les deux annexes du rapport font au total plus de 400 pages.

L'un des chiffres clés contenus dans les rapports concerne le montant du budget de la NDICI consacré aux projets liés à la migration, qui, pour la période 2021-22, s'élevait à 13,6 % du total. Ce chiffre dépasse d'un tiers l'objectif global de 10 % pour la période 2021-27, qui devrait s'élever à 3,364 milliards d'euros. Il semble également que l'**initiative "Global Gateway" de l'UE** - conçue pour rivaliser avec l'initiative chinoise "Belt and Road" - soit utilisée pour mettre en œuvre des projets liés aux migrations, jusqu'à présent dans 13 pays d'**Afrique**.

Au cours de la période couverte par le rapport, 231,9 millions d'euros du budget IPA III ont été dépensés, ainsi qu'un "programme régional supplémentaire" d'une valeur de 7 millions d'euros pour aider à soutenir la mise en œuvre des **accords de statut de Frontex avec les pays des Balkans occidentaux**. Le rapport note qu'un nouveau programme "pour lutter contre le trafic de migrants" d'une valeur de 30 millions d'euros a été adopté à la fin de 2022, mais il n'est pas clair s'il contribue au total de 231,9 millions d'euros pour 2022. Le rapport note le soutien de l'UE au centre de détention de Lipa en **Bosnie-Herzégovine**, l'acquisition par l'**Albanie** "d'équipements modernes, le renouvellement des flottes maritimes" et la "construction de deux stations radar", ainsi que le soutien à la **Macédoine du Nord** pour "aider à améliorer les capacités technologiques et institutionnelles nationales pour identifier, enregistrer, filtrer et traiter les informations sur les migrants et les réfugiés conformément aux normes de l'UE et aux normes internationales."

La question de l'externalisation du financement a été explicitement soulevée par la présidence espagnole du Conseil, et un document de discussion pour la réunion du SCIFA en novembre a été publié. [SCIFA de novembre](#) souligne la nécessité d'augmenter les fonds destinés à l'externalisation "pour maintenir notre crédibilité vis-à-vis de nos pays partenaires d'origine et de transit". Il indique que les nombreux budgets différents disponibles pour l'externalisation rendent le suivi et l'analyse

difficiles, et appelle à investir dans le "modèle préventif" proposé par la présidence espagnole, dont [Statewatch a déjà parlé](#).