

Frontex : sortir des impasses politiques pour créer un « **bouclier aux frontières** »

Note – Août 2026

Fernand Gontier, ex-directeur central
de la Police aux Frontières (DCPAF)

L'Observatoire de l'immigration et de la démographie (OID)

est une structure d'étude et d'information relative aux évolutions migratoires et démographiques, destinée aux décideurs ainsi qu'à l'ensemble des citoyens intéressés par ce sujet.

Nous apportons une vision rationnelle et dépassionnée au débat public, en puisant aux meilleures sources disponibles : statistiques publiques, ouvrages de chercheurs spécialisés, analyses juridiques.

Plus d'informations sur **observatoire-immigration.fr**

PRÉSENTATION DE L'AUTEUR

À sa sortie de l'École Nationale Supérieure de la Police, le commissaire général de police Fernand Gontier fait le choix de la Police de l'Air et des Frontières. Son parcours est marqué par une forte dominante opérationnelle et consacre 37 années à la lutte contre l'immigration irrégulière et le contrôle des frontières dont 26 ans dans les services territoriaux de 1985 à 2007, puis 15 ans en administration centrale à la Direction centrale de la Police aux frontières (DCPAF) dont 5 ans à la tête de la DCPAF de 2017 à 2022.

Il est l'auteur d'un livre publié en 2024 : *La face cachée de l'immigration* aux éditions Baudelaire, en collaboration avec Miss Konfidentielle, journaliste police-justice. Il dresse un état des lieux de l'immigration notamment irrégulière et formule des propositions concrètes sur la base de son vécu professionnel au plus près de la réalité des flux migratoires et au niveau stratégique sous la direction de différents cabinets ministériels.



LA FACE CACHÉE DE L'IMMIGRATION

Fernand GONTIER

*Un entretien exclusif
de Miss Konfidentielle, journaliste Police-Justice,
du Directeur Central de la Police Aux Frontières
de 2017 à 2022 au ministère de l'Intérieur*

Éditions
Baudelaire

Table des matières

INTRODUCTION	7
I. FRONTEX : UNE FORCE SUPRANATIONALE EN CONSTANTE ÉVOLUTION	9
A. Aux origines de Frontex.....	9
B. Un mandat de plus en plus étendu	9
C. Des effectifs et un budget en forte croissance	12
II. DES MISSIONS MULTIPLES – À L’EXCÈS ?	
A. Contrôler les frontières : une mission centrale, rendue difficile par les actuelles règles de « non-refoulement »	17
B. Lutter contre les trafics et la criminalité transfrontalière : une dispersion de l’objet de Frontex.....	19
C. Anticiper les risques aux frontières de l’UE.....	19
D. L’organisation des retours : un atout encore trop peu exploité par la France.....	20
E. Agir en amont grâce aux pays tiers : une stratégie à développer	21
F. Former les futurs garde-frontières européens.....	22
III. COMMENT FAIRE DE FRONTEX UN « BOUCLIER EUROPÉEN » ?	
A. Recentrer Frontex sur le contrôle des frontières	25
B. Donner à Frontex les moyens de son ambition.....	26
C. Donner à la France toute sa place dans Frontex	28
D. Assouplir le principe de non-refoulement	28

L'essentiel

- Frontex est devenue l'une des agences les plus puissantes de l'Union européenne, avec un budget passé de 6 millions d'euros en 2005 à 1,1 milliard en 2025 et un corps permanent qui doit atteindre 10 000 agents en 2027, puis 30 000 selon les ambitions de la Commission européenne.
- Malgré cette montée en puissance, l'Europe ne dispose toujours pas d'une véritable stratégie cohérente et efficace de contrôle des frontières. Depuis les débuts de l'espace Schengen, les politiques de contrôle des frontières, d'asile, de retours et de lutte contre les filières migratoires se sont construites séparément, avec retard et sans vision d'ensemble.
- La principale faiblesse de Frontex est aujourd'hui le cadre juridique européen. Les procédures restent lourdes, les retours insuffisamment efficaces et l'actuelle interprétation du principe de « non-refoulement » limite fortement l'action opérationnelle aux frontières. Certains États peuvent craindre qu'une demande de soutien adressée à Frontex n'entraîne une forme de surveillance susceptible d'entraver l'action de leurs forces de contrôle des frontières.
- Le principe absolu du non-refoulement doit être revu, en le limitant à des pays tiers non sûrs. Par exemple, le Maroc et la Tunisie étant considérés comme des pays sûrs : il apparaît raisonnable de retourner les navires en partance de ces pays dans leurs ports de départ.
- La mission de Frontex doit être recentrée et clarifiée : l'agence tend aujourd'hui à disperser ses moyens dans des missions parfois éloignées de la maîtrise des frontières (lutte contre les trafics et la criminalité), avec la tentation de les élargir encore plus (protection des aéroports et lutte contre les drones). Frontex doit être dédié à la question migratoire.
- L'agence souffre d'une bureaucratie excessive, avec des mécanismes de contrôle et de reporting résultant d'une culture politique de soupçon à son égard, qui mobilisent une part importante de ses ressources au détriment de l'action opérationnelle. Ces procédures doivent impérativement être allégées.
- Dans le même temps : la France recourt insuffisamment aux capacités offertes par Frontex, notamment pour l'organisation des retours (vols conjoints) et les missions d'identification, alors que ces dispositifs sont financés par l'UE et permettent une mutualisation des moyens entre États et un poids diplomatique supérieur. Notre pays gagnerait à en faire un usage beaucoup plus fréquent.
- Par ailleurs, le soutien de Frontex à des États tiers coopératifs permet de prévenir des flux irréguliers à destination de l'Europe, depuis les pays d'origine ou de transit. Cette stratégie d'action en amont doit être développée plus largement – notamment en Afrique, d'où la pression démographique et migratoire sera la plus importante dans les décennies à venir.

Introduction

La frontière est la limite extérieure du territoire sur lequel un État exerce sa souveraineté. Depuis 1985, une approche sans précédent a été établie en Europe, en distinguant des « frontières extérieures » aux États membres de l'espace Schengen, avec les pays tiers, et des « frontières intérieures » ou « limites territoriales » entre États membres.

La volonté des pays fondateurs de Schengen était de supprimer les contrôles à leurs frontières communes, de les reporter aux limites de l'espace Schengen et de lutter contre l'immigration irrégulière et la criminalité transfrontalière.

Cette distinction n'est pas toujours bien comprise dans l'opinion publique surtout lorsque les États Schengen décident de rétablir des contrôles à leurs frontières intérieures. Si ces derniers relèvent bien de leur compétence exclusive, s'agissant des frontières extérieures, la compétence de chaque État membre devient communautaire et s'exerce au bénéfice de tous les États parties prenantes aux accords. Cette compétence est normée par un « code frontières » sous la forme d'un règlement directement applicable dans chaque État et qui encadre les contrôles aux frontières extérieures (conditions, vérifications, refus d'entrée, rôle des garde-frontières, etc.).

La France est l'un des 5 pays fondateurs, mais désormais 29 pays appartiennent à cet espace commun, rendant la gouvernance plus complexe. L'espace Schengen permet ainsi à plus de 450 millions de personnes de circuler librement entre les pays membres sans passer par des contrôles aux frontières¹. Chaque jour, environ 3,5 millions de personnes franchissent des frontières intérieures² et près de 1,7 million de personnes résident dans un pays de l'espace Schengen tout en travaillant dans un autre³.

L'histoire de Schengen démontre une évolution chaotique où les questions de sécurité ont été sous-estimées et peu anticipées. Ainsi les mesures compensatoires à la levée des contrôles aux frontières intérieures ont été progressives, insuffisantes et surtout tardives. Par exemple, si la mise en œuvre effective des accords n'est intervenue qu'en 1995⁴, soit 10 ans après la signature des

¹ European Union, EUR-Lex, [lien](#).

² European Commission, Schengen area, 2025, [lien](#).

³ Conseil de l'union européenne, L'espace Schengen, [lien](#).

⁴ European Union, EUR-Lex, [lien](#).

accords, il fallut attendre encore 3 ans pour commencer à évaluer l'effectivité des contrôles aux frontières extérieures et leur conformité aux règles communes. La première évaluation de la France date de 2002⁵...

En vérité sur l'immigration et le contrôle des frontières, l'Europe n'a jamais eu d'approche globale : comment peut-on décorrélérer les questions de frontières, d'immigration irrégulière, de lutte contre les trafics de migrants et des fraudes associées, de l'asile, des retours, des règles de séjour etc... ? Tous ces aspects apparemment différents ne sont que les facettes du même sujet, que l'Europe aborde séparément, successivement et encore par petites touches. Une politique des « petits pas » face à une réalité plus rude et à des enjeux majeurs.

Pour assister et soutenir les États membres dans leur mission de contrôles aux frontières, il faudra attendre encore 7 ans la création de l'actuelle agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, communément baptisée *Frontex*.

Cette agence européenne bénéficie aujourd'hui de moyens financiers, logistiques et humains importants censés répondre à toutes les situations notamment de crise avec des mandats qui ont été progressivement élargis.

Pour autant bénéficions-nous enfin d'un « produit fini » ou Frontex reste-t-elle encore un instrument perfectible apte à répondre aux flux actuels, aux nouveaux défis technologiques ou encore à une guerre hybride ?

La montée en puissance de l'agence pose également la question de la compétence partagée avec les États membres : Frontex sera-t-elle à terme une police fédérale des frontières ou, comme c'est le cas aujourd'hui, une force auxiliaire, agile et équipée qui soutient des états-nations souverains ?

⁵ Sénat, Circuler en sécurité en Europe : renforcer Schengen, 2017, [lien](#).

I. FRONTEX : UNE FORCE SUPRANATIONALE EN CONSTANTE ÉVOLUTION

A. Aux origines de Frontex

Basée à Varsovie, Frontex assiste les États membres de l'Union européenne (UE) et de l'espace Schengen dans la gestion opérationnelle des frontières, le soutien aux États membres et la participation à la politique de retour.

Elle assure des missions de surveillance et de contrôle des frontières extérieures (terrestres, maritimes, aériennes), y compris par des opérations conjointes et des interventions rapides aux frontières. Elle est tenue de respecter les droits fondamentaux, notamment le principe de non-refoulement (interdiction de renvoi vers des pays présentant un risque de persécution) et l'obligation de porter assistance aux personnes en détresse en mer.

Elle collecte, analyse et partage des informations sur les flux migratoires et les menaces (trafics, criminalité organisée, terrorisme) afin d'anticiper les risques.

Elle appuie les États membres dans les procédures de retour des personnes en séjour irrégulier, avec une assistance opérationnelle et logistique. Elle est l'une des plus importantes agences de l'UE, avec un mandat en constante extension et un budget en forte croissance depuis 2010 et surtout 2015.

Frontex dispose d'un conseil d'administration composé de représentants des États membres de l'UE et de la Commission européenne. Elle est régie par un règlement européen spécifique, révisé à plusieurs reprises (notamment en 2011, 2016 et 2019) afin d'élargir ses missions et ses moyens.

B. Un mandat de plus en plus étendu

Créée en 2004 mais opérationnelle en 2005, il faudra attendre le Règlement (UE) 2016/1624 pour voir ses capacités d'intervention rapide augmentées, au-delà de la simple coordination, pour permettre des interventions rapides aux frontières. Ce règlement a également renforcé les capacités en matière de retour.

Ce règlement prévoit que l'agence peut désormais acquérir ses propres équipements techniques, co-posséder des équipements avec un État membre, louer du matériel opérationnel ou de transport, gérer un pool d'équipements techniques mis à disposition pour les opérations.

Les moyens propres correspondent notamment à des navires de patrouille, des avions et des hélicoptères de surveillance, des drones, des véhicules terrestres, des équipements de surveillance des frontières, des systèmes informatiques et de renseignement.

Ces équipements sont achetés et possédés directement par l'agence, puis déployés dans les opérations aux frontières extérieures de l'UE.

Selon le règlement de 2016, l'agence ne peut intervenir sur le territoire d'un État membre sans son accord, mais il prévoit des mécanismes qui réduisent fortement la marge de manœuvre d'un État en cas de crise aux frontières. Les opérations conjointes et interventions rapides aux frontières sont, en principe, organisées à la demande d'un État membre ou avec son consentement explicite via un plan opérationnel conclu entre l'Agence et l'État concerné.

L'Agence n'a pas, en droit, de compétence générale pour déployer des équipes ou exercer des pouvoirs de contrôle aux frontières en dehors d'un cadre approuvé par l'État d'accueil (plan opérationnel, accord sur le statut, etc.). Le règlement introduit toutefois un dispositif pour les « situations exigeant une action urgente »⁶ : si un État confronté à une pression migratoire particulière ne demande pas l'appui nécessaire ou ne met pas en œuvre l'appui proposé, la Commission peut proposer au Conseil une décision listant les mesures à mettre en œuvre par l'Agence et imposant à l'État membre de coopérer avec elle.

Si l'État ne coopère pas dans les 30 jours, la Commission peut déclencher la procédure qui permet aux autres États de réintroduire des contrôles aux frontières intérieures pour protéger le fonctionnement de Schengen⁷.

Autrement dit, Frontex n'agit pas « sans accord explicite des États » au sens où elle serait libre de s'implanter contre la volonté d'un État, mais le règlement 2016/1624⁸ met en place un système de responsabilité partagée et de pression juridique et politique (décision du Conseil, risque de réintroduction de contrôles intérieurs) pour contraindre l'État réticent à accepter l'intervention de l'Agence.

Mais c'est surtout le règlement (UE) 2019/1896⁹, adopté après la crise migratoire de 2015 qui amorce un véritable tournant pour doter l'agence de moyens nouveaux notamment en créant un corps permanent de 10 000 agents opérationnels¹⁰ d'ici 2027.

⁶ [lien](#).

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Règlement UE 2019/1896 du parlement européen et du conseil, 2019, [lien](#).

¹⁰ *Ibid.*

Son mandat est à nouveau renforcé avec des compétences accrues en matière de surveillance des frontières, de lutte contre la criminalité transfrontalière et de procédures de retour. La possibilité pour ses agents de porter des armes de service et d'exercer des pouvoirs exécutifs – c'est-à-dire exercer directement des prérogatives de puissance publique¹¹ – est actée à cette occasion. Les agents Frontex, en uniforme et armés, exercent désormais des pouvoirs exécutifs sur le terrain, comme les contrôles aux frontières de première ligne, sous l'autorité de l'État membre hôte. Ils peuvent effectuer des vérifications, des escortes pour exécuter les retours et procéder à des mises à disposition auprès des autorités locales mais ne peuvent exercer des missions privatives de liberté ou encore procéder à des enquêtes administratives ou judiciaires.

L'agence doit désormais établir une stratégie technique et opérationnelle pour la gestion intégrée des frontières extérieures. Le règlement renforce par ailleurs le rôle du délégué aux droits fondamentaux et impose des contrôleurs (monitoring) pour vérifier la conformité de ses activités.

Frontex est une agence chargée de la protection des frontières qu'elle assume directement sur le territoire d'un État membre et en liaison avec ce dernier mais aussi en exerçant une surveillance sur les conditions d'effectivité et de conformité des contrôles aux standards européens.

Cette double fonction peut susciter des réserves dans les demandes de soutien à l'agence, afin d'éviter un contrôle jugé paralysant pour l'efficacité opérationnelle.

Certains États peuvent ainsi craindre qu'une demande de soutien n'entraîne une forme de supervision ou de surveillance susceptible de compromettre l'action de leurs forces de contrôle des frontières.

Cette réticence est d'autant plus marquée que le contrôle des frontières extérieures demeure un attribut essentiel de la souveraineté étatique. Dans cette perspective, certains gouvernements peuvent privilégier des réponses nationales afin de conserver une maîtrise complète de leurs choix opérationnels et d'éviter ce qu'ils pourraient considérer comme une ingérence dans leurs politiques migratoires et de gestion des frontières.

Le mandat de 2019 intègre également l'échange d'informations entre États membres pour améliorer la surveillance des frontières extérieures via le dispositif Eurosur (pour *European Border Surveillance System*) afin de détecter l'immigration irrégulière vers l'UE, lutter contre le trafic d'êtres humains, la criminalité

¹¹ Frontex : le contrôle aux frontières extérieures de l'Europe participe à la lutte contre la criminalité organisée au sein de l'espace Schengen - Gendarmerie nationale

transfrontalière et contribuer au sauvetage des migrants en danger, notamment en mer.

Eurosur compile plusieurs technologies et sources d'information (satellites, drones et avions de reconnaissance, capteurs côtiers et radars) et les données partagées entre pays européens sous forme de rapports.

Les informations sont centralisées et partagées via des centres nationaux (NCC *National Coordination Center*) et par *Frontex*, qui coordonne l'ensemble du système.

C. Des effectifs et un budget en forte croissance

Des effectifs en pleine expansion

L'agence emploie directement 2100 agents originaires de 29 pays dont la plupart travaillent à Varsovie¹². Une partie de ces effectifs est détachée par les États membres pour quelques années et sont notamment chargés de l'analyse des risques, de l'élaboration de standards communs d'entraînement, de la coopération internationale ou encore des affaires juridiques et des droits fondamentaux.

Les États membres fournissent également à *Frontex* les moyens humains à déployer sur le terrain. En moyenne, pour l'ensemble de ses missions, l'agence déploie en continu entre 1 200 et 1 500 agents en Europe, détachés de leurs pays pour quelques semaines ou quelques mois. L'agence dispose également d'une "réserve de réaction rapide", composée de 1 500 agents que les États européens sont tenus de placer en réserve en permanence, selon une répartition proportionnelle au « poids » de chaque État. En situation de crise ou d'urgence aux frontières extérieures, *Frontex* peut ainsi déployer, en plus des agents qui le sont régulièrement dans ses opérations, ces garde-frontières, douaniers et experts en quelques jours.

Les agents statutaires de *Frontex* (ou corps permanent) qui devraient atteindre 10 000 agents d'ici 2027 sont divisés en 3 catégories¹³ :

- Catégorie 1 : Agents employés directement par *Frontex* : 3000 agents
- Catégorie 2 : Personnel détaché à long terme par les États membres sur une base obligatoire proportionnelle au poids de chaque pays
- Catégorie 3 : Personnel déployé par les états membres pour des missions de courte durée

¹² Unions Européenne, *Frontex*, [lien](#).

¹³ [Standing Corps](#)

En juillet 2024, la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen a affirmé vouloir tripler le nombre de garde-frontières et de garde-côtes européens pour les porter à 30 000.¹⁴, sans précision de leur emploi précis.

Les agents, contrairement à une idée reçue, ne sont pas systématiquement des policiers de la Police aux Frontières : on trouve par exemple pour la France des douaniers, des militaires de la Marine nationale, des gendarmes, des CRS, des policiers de divers services.

Dans le cadre de l'estimation de ses besoins pour une mission opérationnelle, Frontex sollicite des agents disposant d'un profil technique. Sont notamment concernés les garde-frontières, les garde-côtes, les agents d'escorte, les spécialistes de la fraude documentaire, les agents chargés du screening (identification, prise d'empreintes, contrôle de sécurité, etc.), les agents en charge du débriefing (entretiens portant sur le parcours migratoire, les réseaux de passeurs, etc.), les agents de surveillance, ainsi que les agents spécialisés dans la prise d'empreintes.

On compte plus d'une dizaine de profils. Les agents français sont très sollicités, appréciés au regard de leurs compétences, de leur polyvalence et de leur réactivité. Notre pays est l'un des premiers contributeurs au fonctionnement de Frontex.

Les moyens de ses ambitions

Les moyens financiers de Frontex augmentent constamment. Son budget était de 1,1 milliard d'euros en 2025.¹⁵, contre 364 millions en 2020.¹⁶, et 6 millions en 2005, ce qui en fait l'agence opérationnelle la mieux dotée de l'Union européenne.

6,4 milliards d'euros sont prévus pour Frontex sur la période 2021-2027, contre 2,4 milliards d'euros de 2014 à 2020.

Du matériel et des technologies de pointe

Même si Frontex peut acquérir son propre matériel, y compris des navires et avions depuis 2019, dans les faits, les États membres mettent souvent ces derniers à disposition de l'agence, moyennant le remboursement des coûts de déploiement. Ces

¹⁴ Orientation politique pour la prochaine commission européenne, Le Choix de l'Europe 2024-2029, [lien](#).

¹⁵ Frontex, Budget 2025, [lien](#).

¹⁶ Frontex, Frontex report on discharge 2020, [lien](#).

moyens concernant des véhicules terrestres pour patrouiller dans les zones frontalières difficiles (forêts, montagnes), des camions et bus pour le transport du personnel et des migrants secourus, des véhicules équipés de caméras thermiques pour détecter des personnes la nuit, des moyens aériens (avions de reconnaissance, hélicoptère, des drones) et des moyens maritimes (patrouilleurs, intercepteurs, navires de recherche et sauvetage).

En outre, les technologies de surveillance sont déployées : caméras thermiques et infrarouges, radars côtiers et maritimes, systèmes de satellites et d'imagerie et des tours de surveillance mobiles.

Une organisation entre action, contrôle... et bureaucratie

L'organigramme de l'agence comprend un directeur exécutif, assisté par trois directeurs exécutifs adjoints ayant chacun un domaine de responsabilité spécifique dont l'administration et la gestion de l'information, la planification opérationnelle et les retours et le développement des compétences (sélection et formation du contingent permanent). L'agence est organisée en divisions et unités spécialisées pour remplir ses missions de surveillance et de coordination dont par exemple, la Division de l'analyse des risques, qui surveille et décrypte les routes migratoires pour fournir des prévisions aux États membres ou encore la division Stratégie, Gouvernance et Relations Extérieures (STRAT) qui supervise l'intégration des processus stratégiques et la coopération internationale.

Un conseil d'administration, composé de représentants des autorités frontalières des États membres de l'UE et de la Commission européenne définit les priorités stratégiques et adopte le budget. Un bureau de gestion exécutive appuie la direction dans la coordination transversale des activités.

L'Office Européen de Lutte Antifraude a enquêté sur des allégations de « *pushbacks* » de migrants, mais cette notion n'ayant aucune existence juridique propre, la base juridique utilisée par l'OLAF pour s'en saisir a été la suspicion de violation des droits fondamentaux des migrants, notamment du principe de « non-refoulement ». L'interprétation par l'UE de ce principe du droit international est notamment exposé dans le Règlement (UE) n° 656/2014¹.

Si ce dernier permet en théorie de reconduire les personnes dans un port d'un pays tiers extra-européen, il fixe des conditions pratiquement impossibles à réunir :

- Le pays tiers doit être reconnu comme sûr par l'Etat membre qui accueille l'opération de Frontex ;
- Chaque concerné doit recevoir notification dans une langue qu'il comprend ;

- Chacun peut opposer le principe de non refoulement au fait d'être débarqué dans le pays tiers envisagé.

Il peut donc être considéré comme un obstacle à une protection efficace des frontières – et mériterait une application réservée uniquement aux pays tiers non sûrs.

Pour répondre aux critiques sur son action, Frontex a intégré des mécanismes de contrôle interne dont l'officier aux droits fondamentaux (ODF) qui promeut et surveille le respect des droits de l'homme dans toutes les opérations et le Délégué à la protection des données veille au respect et à la mise en œuvre des législations de l'UE en matière de protection des données personnelles.

Des contrôles externes sont également mis en œuvre par l'OLAF lui-même, la Médiatrice européenne, la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour des comptes européenne. On peut également ajouter le Parlement européen et la Commission Européenne.

Bien que Frontex coordonne les opérations, la responsabilité opérationnelle directe incombe souvent aux États membres (comme la Grèce ou l'Italie). Cette dualité crée une "zone grise" juridique sur la responsabilité de chacun en cas de violation des droits. Le contrôle est également assuré sur les États membres par Frontex qui dispose d'officiers de liaison.¹⁷ auprès des opérations, donc notamment des forces nationales, et qui sont également chargés de rendre compte des besoins en matière de gestion des frontières et facilitent le déploiement des équipes Frontex.

Des études de vulnérabilité¹⁸ conduites sur les États membres constituent par ailleurs un mécanisme d'évaluation qui vise à analyser la capacité des États membres à faire face aux défis liés à la gestion des frontières (pression migratoire, sécurité, etc.) et notamment à identifier les faiblesses dans les systèmes nationaux de contrôle des frontières, à évaluer la capacité de réaction face à des situations de crise (arrivées massives, trafics, etc.), à garantir que les États respectent les normes européennes communes et à renforcer la préparation et la résilience globales de l'UE dans la gestion intégrée des frontières.

Ce « *reporting* » ou suivi permanent, particulièrement lourd et contraignant pour les États membres, génère des comptes rendus et des tableaux statistiques mensuels et donne le sentiment d'une bureaucratie tatillonne et souvent doublonnée avec les évaluations Schengen, coordonnées par la Commission Européenne : un peu d'ordre et de simplification seraient nécessaires.

¹⁷ Fontex, Frontex déploie deux nouveaux agents de liaison auprès des États membres de l'UE, 2019, [lien](#).

¹⁸ Frontex, Monitoring and risk analysis, [lien](#).

II. DES MISSIONS MULTIPLES – À L'EXCÈS ?

Les demandes les plus fréquentes et communément perçues concernent les situations liées à un flux migratoire d'importance, pour lequel le pays demandeur sollicite de l'aide lorsque ses moyens nationaux sont insuffisants, par exemple pour gérer une forte arrivée de migrants ou de demandeurs d'asile, renforcer la surveillance des frontières (terrestres ou maritimes), organiser des opérations de retour pour les personnes en situation irrégulière avec des vols affrétés ou encore recevoir un soutien technique ou du personnel spécialisé (détection de la fraude documentaire, prise d'empreintes...).

La forme de la demande est généralement effectuée par le gouvernement du pays concerné et inclut le type de mission, la zone géographique concernée, la durée prévue de l'opération et les ressources nécessaires (agents, drones, navires, etc.).

C'est ici qu'intervient aussi, avant toute saisine un élément d'appréciation de politique interne et externe à l'Etat hôte : l'opportunité de recevoir les renforts d'une force non nationale qu'il faut encadrer mais aussi parfois un aveu de faiblesse lié à une perception d'incapacité à gérer une situation avec ses moyens propres, l'éventualité d'être évalué sur son organisation, ses pratiques, la crainte des remontées éventuelles de l'officier des droits fondamentaux, la volonté de traiter uniquement en bilatéral avec le pays tiers limitrophe etc...

Certains pays sont réticents à solliciter *Frontex* pour un certain nombre de motifs non techniques ou alors privilégient une assistance purement logistique ou financière. Cela est parfois dommageable à l'époque où les moyens européens sont en train de croître. La présence de *Frontex* peut au contraire consacrer un véritable caractère communautaire aux frontières extérieures.

Par exemple, des pays situés aux frontières extérieures de l'UE comme la Grèce, l'Italie ou l'Espagne ont déjà demandé l'appui de *Frontex* pour faire face à des arrivées importantes de migrants en Méditerranée ou par l'Atlantique vers les Canaries. Il est vrai que les demandes de *Frontex* sont essentiellement (en toute logique) maritimes, en raison des flux constatés, à savoir au moins 80 %.¹⁹ selon les années sur ce seul vecteur.

Une fois la demande acceptée, l'agence peut déployer des équipes d'intervention rapide (Rabits), fournir des équipements et des technologies de surveillance ou encore coordonner les actions entre plusieurs pays de l'UE.

¹⁹ *Frontex, Migratory routes*, [lien](#).

A. Contrôler les frontières : une mission centrale, rendue difficile par les actuelles règles de « non-refoulement »

Il s'agit de la mission essentielle de *Frontex*, dont le niveau d'attente est prioritaire.

On peut citer parmi les opérations majeures : l'opération *Thémis*²⁰ en Méditerranée centrale (principalement au large de l'Italie), lancée en 2018 avec pour objectif la surveillance des espaces maritimes de l'UE, la détection des embarcations de migrants, la collecte de renseignements sur les trafiquants de migrants et le soutien logistique aux autorités italiennes, l'opération *Poséidon*²¹ lancée en 2006 sur la frontière maritime entre la Grèce et la Turquie, l'opération *Hera* dans l'Atlantique, près des îles Canaries (Espagne) pour empêcher les traversées clandestines depuis l'Afrique de l'Ouest, développer la coopération avec des pays comme le Sénégal ou la Mauritanie, assurer la surveillance maritime et procéder à des interceptions, l'opération *Indalo* sur les côtes sud de l'Espagne pour entraver les routes migratoires entre Afrique du Nord et Espagne, l'opération *Minerva* sur les ports espagnols (Algésiras, Tarifa...) pour le contrôle des passagers et véhicules et la détection de migrants cachés dans les ferries ou camions.

Dans toutes ses principales interventions, la question des missions maritimes est au cœur du rôle de *Frontex* : l'agence est-elle un service de sauvetage en mer ou un service de protection des frontières européennes ? « Les deux mon capitaine » pourrait-on dire, mais comment ?

Si l'action de sauvegarde des vies humaines est un principe absolu en droit maritime international²² au moins depuis la Convention de Bruxelles de 1910 en son article 11 ; en revanche il serait tout à fait admissible de revoir le principe absolu de non-refoulement en le limitant à des pays tiers non sûrs.

En effet, en l'état actuel du droit européen, un navire en perdition doit être reconduit non pas à la côte la plus proche mais dans un port de l'État lui ayant porté secours. De là découle une habitude des passeurs de migrants consistant à armer des navires insuffisants pour la traversée envisagée en comptant sur les autorités des pays européens pour terminer la traversée. Les pays européens sont même tenus, contrairement aux dispositions du droit international de la mer, d'appliquer le

²⁰ EuroNews, « Themis au secours des migrants en Méditerranée », [lien](#).

²¹ Frontex, Joint operation Poseidon (Greece), [lien](#).

²² Convention Internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes, 1910, [lien](#).

principe de non-refoulement y compris dans le cadre des sauvetages dans des eaux non territoriales.²³.

En outre, pour la CEDH, le principe de non-refoulement s'applique également dans le contexte d'un refus d'admission sur le territoire et non seulement d'un éloignement, de sorte qu'il s'apparente à une obligation de laisser entrer.²⁴.

La CEDH a beau rappeler que la CESDH ne protège pas en tant que tel le droit d'asile, force est de constater que la jurisprudence impose en principe de laisser entrer sur le territoire, sans pouvoir les éloigner par la suite, des étrangers dès lors qu'ils pourraient courir un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants, indépendamment du fait qu'ils soient susceptibles, s'ils en font la demande, de remplir les conditions du droit d'asile. Comme l'écrit la CEDH, la Convention « englobe l'interdiction du refoulement au sens de la Convention de Genève » – c'est-à-dire qu'elle est plus large.²⁵ Le principe de non-refoulement est renforcé par l'interdiction des « expulsions collectives ».

Le règlement UE n°656/2014 permet certes, en théorie, de débarquer dans un pays tiers hors UE les migrants secourus par Frontex ; mais les conditions posées sont en pratique très difficiles à réunir. C'est notamment cette architecture législative européenne qui constitue le verrou opérationnel.

Dès lors, le principe de la reconduction dans un port de l'État secourant, tout comme le principe de non-refoulement, nécessiterait d'être revu afin de ne pas faire des garde-côtes des annexes des passeurs. Le Maroc et la Tunisie.²⁶ étant considérés comme des pays sûrs, il apparaît raisonnable de retourner les navires en partance de ces pays dans leurs ports de départ.

Le contrôle et la surveillance des frontières maritimes, terrestres ou aériennes sont perçues à juste titre comme la mission principale de Frontex.

Depuis sa création, l'agence est en première ligne dans la lutte contre la fraude documentaire et l'usurpation d'identité. Elle prend en charge le fonctionnement du système en ligne de vérification des documents authentiques et falsifiés (FADO). FADO est un système d'archivage d'images en ligne, conçu pour faciliter le partage rapide d'images de documents authentiques, falsifiés et contrefaits entre les États membres. Il fournit également des informations sur les techniques de falsification utilisées par les criminels.

²³ CEDH, 2012, Hirsii Jamaa c/ Italie

²⁴ CEDH, arrêt N.D. et N.T. c/ Espagne, n° 8675/15 et 8697/15, point 178. La CEDH s'appuie ici sur la doctrine du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) relative à la Convention de Genève, qui ne lie cependant pas les États parties à cette convention

²⁵ CEDH, arrêt N.D. et N.T. c/ Espagne précité, point 188

²⁶ Conseil d'Etat, Droit d'asile : liste des pays d'origine sûrs, [lien](#).

B. Lutter contre les trafics et la criminalité transfrontalière : une dispersion de l'objet de Frontex

L'agence contribue à la lutte contre la traite des êtres humains en détectant les situations d'exploitation sexuelle, le travail forcé ou l'exploitation des mineurs. Elle transmet ces informations aux autorités nationales ou encore à Europol ou Eurojust. Les agents sont formés pour identifier les victimes potentielles lors des contrôles.

Cette mission s'étend aussi à la lutte contre la contrebande et le trafic illicite de drogues, d'armes, de marchandises. L'étendue de ces missions est extrêmement large peut-être trop, alors que la question migratoire devrait à ce stade être le principal sujet même si personne ne doute de l'intérêt de lutter contre la contrebande de cigarettes ou le trafic de véhicules volés. Ceci est un point de vigilance pour éviter de disperser les ressources et d'embrasser de trop nombreux objectifs.

C. Anticiper les risques aux frontières de l'UE

L'analyse du risque de Frontex évalue les menaces sur les frontières extérieures de l'UE. En l'état actuel, elle identifie la migration irrégulière, la criminalité transfrontalière et les menaces hybrides comme risques principaux²⁷.

L'immigration irrégulière constitue l'élément principal, avec une pression continue sur les frontières orientales et méridionales, exacerbée par l'instabilité au Sahel et au Moyen-Orient. L'agence produit des analyses détaillées et publie les données sur les principales routes migratoires (volumétries, modes opératoires, nationalités, évolutions). Il en est de même s'agissant de la prise en compte des risques liés à la criminalité transfrontalière.

Elle intègre désormais les menaces hybrides c'est-à-dire le recours accru de la migration comme outil de pression politique, de désinformation. Il en va ainsi des flux de migrants en provenance du Moyen Orient et dirigés (voire transportés) depuis les pays sources via la Biélorussie vers les pays Baltes ou la Pologne qui visent à déstabiliser l'Union européenne ou certains de ses états membres.

Frontex produit un document stratégique l'Annual Risk Analysis (ARA) qui est le document de référence pour les décideurs politiques en matière de risques

²⁷ Frontex, Frontex releases Annual Risk Analysis 2025-2026, 2025, [lien](#).

frontaliers. Il est conçu sur la base de nombreuses sources dont les analyses produites par les Etats membres selon une méthodologie précise et harmonisée baptisée CIRAM (*Common Integrated Risk Analysis Model*).

De son côté, *Eurosur*, évoqué plus haut est davantage un outil tactique opérationnel permettant d'avoir une vision en temps réel de la situation aux frontières extérieures.

D. L'organisation des retours : un atout encore trop peu exploité par la France

La gestion des retours de migrants en situation irrégulière constitue une mission importante de Frontex même si elle est moins connue que le contrôle aux frontières. L'agence soutient les États membres de l'Union européenne dans l'organisation et la coordination de ces retours volontaires ou forcés vers les pays d'origine ou de transit.

Frontex ne prend pas de décision de retour (ce qui relève des États membres), mais l'agence fournit un soutien financier, opérationnel et logistique c'est-à-dire la coordination de vols de retour conjoints entre plusieurs États membres, l'affrètement direct d'avions ou encore la mise à disposition d'escorteurs et du monitoring le cas échéant.

Les vols de retour conjoints, financés à 100 %, permettent de regrouper des migrants provenant de plusieurs pays européens, de réduire les coûts et de fournir des moyens supplémentaires aux pays les moins équipés. Par ailleurs le pavillon européen est plus neutre et plus acceptable politiquement qu'un pavillon national ; qui plus est, reste à la seule charge financière d'un seul Etat organisateur. Ce pan de la mission de Frontex pourrait être davantage exploité par la France, dans la mesure où l'organisation des retours fait souvent face à d'importantes difficultés.

Frontex organise et finance également des missions d'identification auprès des pays membres : des représentants consulaires des pays tiers viennent par exemple dans les centres de rétention administrative et auditionnent les étrangers non documentés en vue de délivrer un laissez-passer consulaire. Cela permet de regrouper et d'accélérer les éloignements pour des groupes de personnes présumées de même nationalité. De même que pour l'organisation de vols, il serait intéressant pour les états, et spécialement pour la France, de recourir de manière plus systématique à ce service de l'agence.

Les principaux outils et bases informatiques de Frontex liés au retour sont :

- IRMA (*Integrated Return Management Application*)²⁸ système informatique centralisé pour l'échange d'informations sécurisées, tant stratégiques qu'opérationnelles, sur les retours. Il permet de gérer les besoins des États membres en matière de retours forcés et volontaires, de produire des statistiques mensuelles sur les retours et d'évaluer la coopération des pays tiers en matière de réadmission.
- FAR (*Application for Return*) utilisé pour le traitement des données personnelles dans le cadre de l'organisation et/ou de la coordination des opérations de retour par Frontex. Il permet de partager les détails des personnes impliquées dans la préparation d'une opération, de transférer les données des personnes retournées et du personnel d'escorte aux transporteurs et d'établir les listes de retour pour les autorités des pays tiers.
- RECAMAS (*Reference Model for Return Case Management Systems*) pour l'échange des bonnes pratiques.

Pour séduisants qu'apparaissent le volume et la qualité de ces moyens, il faut noter une certaine bureaucratie et des lenteurs parfois incompatibles avec les nécessités du « terrain » et les exigences juridiques au sein de chaque Etat membre. Ainsi, quand il faut deux mois voire plus pour organiser un vol, alors que des interpellations nombreuses justifieraient l'organisation d'un vol en moins d'une voire deux semaines, l'agilité de Frontex reste à parfaire pour éviter de perdre nombre de retours « en cours de route ». L'agence pourrait, au vu de ses moyens, importants et du concours apporté par les différents états, gagner en réactivité dans la mise en œuvre de vols de retour, ce qui bénéficierait largement à la politique migratoire des états membres.

E. Agir en amont grâce aux pays tiers : une stratégie à développer

La coopération de *Frontex* avec les pays tiers constitue un élément important de la gestion des frontières extérieures de l'UE : il est bien connu que le contrôle aux frontières commence dans les pays source ou de transit afin de prévenir la migration irrégulière, lutter contre la criminalité transfrontalière et améliorer la gestion des frontières.

Frontex agit dans le cadre des politiques de l'Union européenne et en coopération avec les autorités nationales. Avec les pays tiers, l'agence peut échanger des informations et analyses de risques, fournir une assistance technique et une formation aux gardes-frontières, soutenir les opérations de retour et participer à des projets de renforcement des capacités.

²⁸ Frontex, Return operations, [lien](#).

Pour déployer des agents dans un pays non-membre, Frontex doit conclure un accord de statut avec ce pays pour déployer des équipes opérationnelles, utiliser des équipements européens et participer à des opérations conjointes aux frontières.

Des accords ont par exemple été signés notamment dans les Balkans.²⁹ avec l'Albanie, le Monténégro, la Serbie et la Macédoine du Nord.

Frontex déploie également des officiers de liaison dans certains pays tiers comme la Turquie, le Niger, le Maroc la Bosnie Herzégovine pour faciliter la communication avec les autorités locales, coordonner les actions contre les réseaux de passeurs et suivre les évolutions migratoires régionales.

Par exemple, en 2019, l'Union européenne et l'Albanie ont signé un accord de statut³⁰ permettant à Frontex de déployer des agents sur le territoire albanais. C'était la première opération de Frontex dans un pays non-membre de l'UE. L'opération vise à contrôler la route migratoire des Balkans, utilisée par des migrants venant notamment du Moyen-Orient ou d'Asie pour rejoindre l'Europe occidentale.

Les équipes de *Frontex* travaillent avec la police des frontières albanaise pour surveiller la frontière entre l'Albanie et la Grèce, patrouiller aux points de passage frontaliers, identifier les migrants et vérifier les documents de voyage, lutter contre les réseaux de trafic de migrants et partager des informations et analyses de risque.

Le soutien de l'agence à des pays tiers coopératifs, permet de prévenir des flux irréguliers à destination de l'Europe depuis les pays sources ou de transit : ces actions devraient se développer dans d'autres pays notamment en Afrique.

F. Former les futurs garde-frontières européens

Les formations de *Frontex* préparent le personnel du « *Standing Corps* » (Corps permanent) à la gestion des frontières, au retour, aux droits fondamentaux et à la lutte contre la criminalité transfrontalière. Elles incluent des programmes opérationnels, des entraînements spécialisés, et s'appuient sur un réseau d'académies partenaires.

²⁹ Commission européenne - Communiqué de presse, L'UE signe un accord avec la Serbie pour renforcer la coopération en matière de migration et de gestion des frontières, 2024, [lien](#).

³⁰ Vie publique, Frontières et migrations dans les Balkans occidentaux : renforcement du rôle de l'UE, 2022, [lien](#).

Les membres de ce corps permanent (agents statutaires et détachés) et les gardes-frontières nationaux améliorent leurs compétences dans le contrôle des documents/véhicules, les droits fondamentaux, les retours, la gestion des frontières, et le sauvetage avec des programmes opérationnels, des formations spécialisées par profil, des cours de langues, et le développement du leadership.

Ces formations se déroulent au sein de l'académie des garde-frontières et garde-côtes qui fonctionne comme un réseau de centres de formation dans plusieurs pays européens avec des académies partenaires (*Partnership Academies*), du e-learning, et des entraînements sur site (aéroports, frontières).

Frontex propose par ailleurs un master européen.³¹ spécialisé dans la gestion stratégique des frontières, destiné à former les futurs responsables des systèmes de contrôle des frontières en Europe.

³¹ Frontex, European Joint Master's in Strategic Border Management, 2025, [lien](#).

III. COMMENT FAIRE DE FRONTEX UN VÉRITABLE « BOUCLIER EUROPÉEN » ?

L'Europe rencontre des difficultés majeures dans la gestion des questions migratoires ; un manque de cohérence, des dispositifs tardifs et insuffisants. Quand les frontières communes sont juridiquement créées en 1985 mais opérationnelles en 1995 et que l'agence européenne des frontières n'arrive qu'en 2005, de façon limitée, il y a de quoi s'interroger sur l'anticipation et la stratégie européenne.

On peut reprocher aux autorités européennes une approche fragmentée, réactive et limitée du contrôle des frontières, du traitement de l'asile et du retour. Il manque une approche globale, cohérente, volontariste et claire pour fixer le cap :

- Le pacte migratoire pour la migration et l'asile sera mis en œuvre en juin 2026 soit 11 ans après la crise de 2015 mais avec des lacunes déjà prévisibles,
- Les systèmes d'information européens (EES et ETIAS) en avril et octobre 2026 après plusieurs années de décalage,
- Le règlement Retour à venir,
- Le corps permanent européen sera porté à 10 000 personnels en 2027 contre 500 en 2015 etc...

Pour autant, l'harmonisation entre États membres des critères d'octroi du droit d'asile ou de délivrance des titres de séjour, de durcissement des législations nationales répressives contre les trafiquants de migrants se fait toujours attendre.

En fait, les évolutions se font « en marchant » même si désormais une prise de conscience semble émerger pour prendre les sujets à « bras le corps ».

Frontex n'échappe pas à ce débat : il s'agit dans ce domaine du bras armé de l'Europe mais les risques sont nombreux de ne pas atteindre les objectifs fixés.

Un nouveau règlement européen devrait voir le mandat de Frontex au cours du troisième trimestre 2026. Qu'en sera-t-il ?

A. Recentrer Frontex sur le contrôle des frontières

Frontex est aujourd'hui au croisement de la gestion migratoire, de la sécurité intérieure, de la souveraineté nationale et de l'intégration européenne. La frontière a un double objet : la sécurité publique par le contrôle des migrations et la protection du territoire contre les menaces de conflits.

Les questions de défense nous paraissent hors champ et ne devraient pas lui être confiées. Il en va ainsi de la protection des aéroports, de la lutte anti-drones etc... Qui risquent de la détourner de son objectif initial pour lequel, nous l'avons déjà vu, l'agence peine parfois à avoir la réactivité suffisante.

La tentation existe quand on ne possède pas de défense ou d'armée européenne de vouloir surinvestir sur un corps de garde-frontières.

Cette évolution vers des missions de nature militaire (protection d'aéroports, d'infrastructures sous-marines ou de ports avec l'acquisition de capacités de surveillance par drones et moyens de lutte anti-drones), souhaitée par un groupe de dix États membres (République tchèque, Croatie, Hongrie, Grèce, Espagne, Lituanie, Malte, Pologne, Roumanie, Slovaquie) présenterait un élargissement notable des compétences d'une agence conçue à l'origine pour le contrôle des frontières extérieures, et non pour des fonctions relevant de la sécurité militaire. Elle sera discutée à l'occasion du futur mandat de Frontex, prévue pour fin 2026. Il reste que les questions de défense doivent, à ce stade, rester de la compétence exclusive des nations.

Prioriser la lutte contre l'immigration irrégulière : quand on connaît les risques migratoires à l'horizon 2050 voire 2100, en particulier vis-à-vis du continent africain, on ne peut concevoir que Frontex se disperse et se dilue dans des missions variées et multiples comme le trafic de marchandises. Dans un rapport de la Cour des comptes européenne de 2021³², il est indiqué : « d'une manière générale, nous avons constaté que le soutien apporté par Frontex aux États membres de l'UE/pays associés à l'espace Schengen dans la lutte contre l'immigration illégale et la criminalité transfrontalière n'était pas suffisamment efficace ».

L'agence *Frontex* doit prioritairement et dans le respect de la compétence des États, soutenir les efforts de contrôle et de maîtrise des flux de personnes y compris à l'égard des menaces hybrides par instrumentalisation des migrants.

³² Cour des comptes européenne, Soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures : pas assez efficace jusqu'ici, 2021, [lien](#).

B. Donner à Frontex les moyens de son ambition

Renforcer les capacités opérationnelles

- Accroître les moyens propres (navires, aéronefs, technologies) et les capacités juridiques de leur recours grâce à un règlement européen, afin d'harmoniser les conditions d'emploi des matériels,
- Déployer des équipes chargées des retours de migrants dans les pays tiers et permettre à Frontex de coordonner ces retours d'un pays tiers vers un autre,
- Poursuivre le déploiement de missions de prévention des flux irréguliers et la coopération avec les pays tiers pour la gestion des migrations à la source, en particulier dans les aéroports de provenance.

Mieux coordonner l'action européenne

- Associer davantage les représentants des États aux décisions de l'agence en évitant que les séances du conseil d'administration ne soient des « chambres d'enregistrement ». La tendance à l'autonomie de l'agence a pu être constatée par le passé.
- Accroître les relations avec les autres agences européennes en particulier Europol pour l'échange de données nominatives et biométriques et promouvoir la création d'une structure conjointe de renseignements,
- Développer des relations étroites avec les services de renseignement des États membres, qui ont désormais intégré l'immigration irrégulière comme un facteur de menaces de nos démocraties,
- Développer la mixité systématique équipes nationales / européennes pour une meilleure intégration des agents de Frontex dans les pays hôtes,
- Améliorer la communication publique sur les missions et résultats par une plus grande transparence.

Gagner en efficacité

- Alléger le *reporting*, la bureaucratie de l'agence et la charge administrative pesant sur les Etats membres et affecter 80% des agents à des missions opérationnelles.
- Développer les moyens de l'intelligence artificielle, notamment dans la détection de la fraude documentaire et à l'identité, le recours à la reconnaissance faciale, développer des technologies d'identification des migrants (par expertise linguistique, détermination de l'âge ...). Ce qui nécessiterait de modifier le droit européen régissant ces sujets.
- Il conviendrait que Frontex puisse financer l'ensemble des retours par vol commercial.

Adapter le droit aux réalités du terrain

Le défi consiste à concilier efficacité opérationnelle, respect des droits fondamentaux et responsabilité démocratique. Le rapport annuel d'activité consolidé (CAAR) 2024, publié fin 2025³³, va dans le bon sens et met en avant une année de transformation de son organisation alignée sur les nouvelles politiques de l'UE et une forte progression de ses actions opérationnelles.

- Autoriser le recours ponctuel à Frontex sur des frontières intérieures notamment en cas de crise migratoire majeure et de défaillance grave d'un Etat membre sur la gestion de ses frontières extérieures,
- Étendre les prérogatives juridiques des agents européens notamment pour le prononcé des non-admissions,
- Harmoniser les missions des officiers de liaison immigration en renforçant leur rôle opérationnel et mutualiser les réseaux des Etats membres et de la commission européenne dans les pays tiers.

³³ Frontex, Consolidated Annual Activity Report (CAAR) for 2024, [lien](#).

C. Donner à la France toute sa place dans Frontex

- Solliciter l'appui de l'agence pour la gestion des futurs « centres de retour », qui pourraient être mis en place dans le cadre d'accords bilatéraux avec des pays tiers dans le cadre du nouveau règlement retour,
- Il conviendrait que le représentant titulaire de notre pays au conseil d'administration soit un garde-frontière de la police aux frontières,
- Qu'une présélection parmi nos cadres soit réalisée afin d'occuper les postes opérationnels ou décisionnels clés dans l'organigramme de l'agence,
- Que des formations Frontex soient organisées dans nos écoles professionnelles,
- Que les sollicitations du corps permanent (Standing corps) soient plus fréquentes en particulier sur les aéroports ou encore sur le littoral de la Côte d'Opale,
- Et enfin, que le Ministère de l'Intérieur organise « une académie des garde-frontières » susceptible de former ses propres effectifs aux missions de contrôle migratoire et missions induites mais aussi pour fournir le contingent français destiné à l'agence.

Les missions et les moyens de Frontex doivent être à la hauteur des enjeux migratoires dans le respect des droits des nations à garantir la sécurité et les acquis sociaux et sociétaux. Redonnons du sens à l'intérêt supérieur des États.

D. Assouplir le principe de non-refoulement

- Assouplir le principe de non-refoulement pour autoriser les renvois maritimes vers des ports sûrs de pays tiers sûrs ou vers les centres de retour implantés dans des pays tiers sûrs. A défaut Frontex ne pourra pas exercer son véritable rôle de garde-côtes et de garde-frontière européen.
- Idéalement, il faudrait faire évoluer substantiellement le droit de l'UE pour lever les obstacles, c'est-à-dire à la fois supprimer les dispositions de droit de l'Union néfastes et éventuellement instaurer des dispositions permettant, eu égard au principe de primauté du droit de l'Union, de faire échec aux dispositions du droit international handicapant les États dans la maîtrise de leurs frontières.

- Deux voies peuvent ainsi être empruntées, alternativement ou en combinaison :
 - Démanteler tout ou partie du droit primaire et du droit dérivé existants en la matière, afin de redonner aux États davantage de marges de manœuvre dans leur politique migratoire ;
 - Transformer ce droit pour donner aux États et à l'Union les moyens d'une politique de refoulement et leur permettre de satisfaire effectivement et pleinement à leurs obligations de surveillance des frontières et d'éloignement des immigrants illégaux. A minima, quelques ajustements pourraient être apportés aux textes européens existants, là où la jurisprudence de la CJUE n'a pas apporté de solution satisfaisante. Ainsi la procédure allégée d'éloignement ouverte par dérogation à la directive retour pourrait-elle être étendue aux immigrants interceptés aux frontières intérieures.



- Frontex est devenue l'une des agences les plus puissantes de l'Union européenne, avec un budget passé de 6 millions d'euros en 2005 à 1,1 milliard en 2025, et un corps permanent qui doit atteindre 10 000 agents en 2027 – puis 30 000 selon les ambitions affichées par la Commission européenne.
- Malgré cette montée en puissance, l'Europe ne dispose toujours pas d'une véritable stratégie cohérente et efficace de contrôle des frontières. Depuis les débuts de l'espace Schengen, les politiques de contrôle des frontières, d'asile, de retours et de lutte contre les filières migratoires se sont construites séparément, avec retard et sans vision d'ensemble.
- La principale faiblesse de Frontex est aujourd'hui le cadre juridique européen. Les procédures restent lourdes, les retours insuffisamment efficaces et l'actuelle interprétation du principe de « non-refoulement » limite fortement l'action opérationnelle aux frontières.
- De ce fait, certains États européens peuvent craindre qu'une demande de soutien adressée à Frontex n'entraîne une forme de supervision ou de surveillance susceptible d'entraver l'action de leurs forces de contrôle des frontières. Ce constat implique une nécessaire clarification du mandat de Frontex, ainsi qu'une adaptation du cadre juridique de son action.
- Le principe absolu du non-refoulement doit être revu, en le limitant à des pays tiers non sûrs. Par exemple, le Maroc et la Tunisie étant considérés comme des pays sûrs : il apparaît raisonnable de retourner les navires en partance de ces pays dans leurs ports de départ.
- La mission de Frontex doit être recentrée et clarifiée : l'agence tend aujourd'hui à disperser ses moyens dans des missions parfois éloignées de la maîtrise des frontières (lutte contre les trafics et la criminalité), avec la tentation de les élargir encore plus (protection des aéroports et lutte contre les drones). Frontex doit être entièrement dédié à la question migratoire.
- L'agence souffre également d'une bureaucratie excessive, avec des mécanismes de contrôle, de reporting et d'évaluation, résultats d'une culture politique de soupçon à son égard, qui mobilisent une part importante de ses ressources au détriment de l'action opérationnelle. Ces procédures doivent impérativement être allégées.
- Dans le même temps : la France recourt encore insuffisamment aux capacités offertes par Frontex, notamment pour l'organisation des retours (vols conjoints) et les missions d'identification, alors même que ces dispositifs sont financés par l'Union européenne et permettent une mutualisation des moyens entre États membres et un poids diplomatique supérieur. Notre pays gagnerait à en faire un usage beaucoup plus fréquent.
- Par ailleurs, le soutien de Frontex à des États tiers coopératifs permet de prévenir des flux irréguliers à destination de l'Europe, depuis les pays d'origine ou de transit. Cette stratégie d'action en amont doit être développée plus largement – notamment en Afrique, d'où la pression démographique et migratoire sera la plus importante dans les