

EXTERNALISATION DES FRONTIÈRES

pratiques de détention et négation du droit d'asile

25 et 26 février 2020

LAGOS (Nigéria)

L'identification des citoyens africains en route vers l'Union Européenne : le fonctionnement du recueil des données et de la confidentialité

de Jane Kilpatrick*

Il existe un lien séculaire entre les projets de collecte des données dans les pays africains, et le contrôle de la frontière extérieure de l'UE (et celle des États Membres), même là où on ne s'y attendrait pas. Le Système d'Analyse des Données et d'Informations sur l'Immigration (MIDAS), une base de données financée en partie par l'UE et installée aux frontières terrestres, peut déjà s'interconnecter avec d'autres bases des données accessibles par autres pays et par Interpol¹. Dans les années à venir, MIDAS pourra aussi être inclus dans le plan de l'UE pour se connecter avec le Système d'Information de la Police de l'Afrique de l'Ouest (WAPIS), une base des données sur la criminalité, financée par Brussels pour collecter et partager des informations biométriques dans 17 pays de l'Afrique du Ouest². L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a l'intention de pouvoir analyser une partie de ces informations³.

Frontex peut demander aux gouvernements nationaux d'effectuer la correspondance des données biométrique dans un système, à ceux tenues dans un autre système, pour déterminer le pays d'origine, directement lié au rôle de l'agence de faciliter les déportations des États de l'UE⁴. Il convient de souligner que la Commission Européenne et quelques État Membre ont très bien voulu que l'agence ait le mandat pour coordonner les opérations de retour d'un État tiers, à un autre.⁵ Ces projets, même si actuellement inaccomplis, démontrent une volonté, qui ne peut pas être ignorée, d'intervenir

* Chercheur en droit international des droits de l'homme. Statewatch

¹ <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2019/06/06/biometrics-new-frontier-eu-migration-policy-niger>

² https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/regional/support-strengthening-police-information-systems-broader-west_en

³ <https://www.mediapart.fr/journal/international/280219/au-niger-l-ue-mise-sur-la-police-locale-pour-traquer-les-migrants?onglet=full>

⁴ RÈGLEMENT (UE) 2019/1896 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 13 novembre 2019, relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052/2013 et (UE) 2016/1624

⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13329-2019-ADD-2-REV-1/en/pdf>

directement dans la politique migratoire et dans les actions des États-tiers visées à empêcher les gens d'atteindre ses propres frontières de l'Europe.

La conception de Frontex en tant que capable à accéder aux données enregistrées dans les systèmes d'information tenus en UE et hors-UE, reliée aussi tout d'abord à l'objectif d'éviter que les gens rejoignent les frontières extérieures de l'UE, déclenche le principe de la « limitation des finalités ». Principe centrale en matière de protection des données, cela précise que les données à caractère personnel peuvent être collectées en raison d'un objectif précis, spécifique et justifié, et peuvent être ensuite traitées seulement de manière compatible avec cet objectif⁶. Tout au long de ce projet, la possibilité pour Frontex d'accéder et traiter les données à caractère personnel sera considérée parallèlement à d'autres manifestations de l'intérêt de l'UE par l'utilisation des données des non-Européens, L'accent de cet article est mis sur les procédures collectives de l'UE, particulièrement à travers Frontex, mais c'est important de considérer les accords bilatéraux et le commerce avec tel ou tel État Membre, qui influencent aussi le fonctionnement du recueil des données et de la confidentialité. En outre, des autres organisations concernées par ce domaine, qui reçoivent un financement de l'UE ne sont pas prises en compte dans ce document.

Le recueil de données et la confidentialité

Le Règlement Frontex du 2019 encadre le mandat de l'agence de collecter données fonctionnelles, son devoir de partager les informations avec les organismes de l'Union, la création d'un réseau pour fournir des outils analytiques et pour partager les informations, et son rôle dans la facilitation des systèmes de partage des informations avec les pays non-UE.⁷ Plusieurs dispositions du Règlement affirment que les activités doivent être exercées dans le plein respect des droits fondamentaux, "en particulier...le droit de la protection des données personnelles et de la non-discrimination".⁸ En dépit de cette disposition, conformément à ce règlement, l'agence peut traiter les données à caractère personnel en toute légitimité, pour l'accomplissement de ses missions. Ces missions couvrent un large éventail y compris la coordination des opérations conjointes, des projets pilotes, et des activités de retour et non-retour (inclus le support aux pays non-EU pour les activités de retour), favorisant les échanges des informations, l'évaluation des risques, l'opération d'EUROSUR, et les missions administratives.⁹

Également d'autres articles, consacrés au traitement et à l'échange des données à caractère personnel dans le cadre des opérations de retour, incluent la mise en œuvre d'une plateforme pour une gestion intégrée des retours pour relier les systèmes de gestion de retour de tous les États-Membre. Cela inclut le fonctionnement et la maintenance d'une plateforme pour l'échange des données et des informations pour faciliter les opérations des retours, qui peuvent permettre le transfert automatisé des données statistiques. L'équipe de l'Agence sont autorisés à procéder à la consultation des bases des données communautaires et nationaux pour vérifier la nationalité et l'identité des individus. Au moment de l'approbation ou de refus d'entrée, l'équipe introduira les données pertinentes dans le Système Information Visa, et enregistrera les empreintes digitales dans le système Eurodac à la

⁶ Règlement (EU) 2016/679 (Règlement sur la protection générale des données), article 5(1)(b)

⁷ Voir 2019 Règlement (n4), en particulier l'article 10 sur les tâches, Section 11 sur la coopération, et la Section 12 sur le traitement des données personnelles par le Garde-Côtes et Garde-frontières Européenne.

⁸ 2019 Règlement article 81(2)

⁹ 2019 Règlement, article 10

frontière externe de l'UE. L'équipe de l'Agence assurera la liaison avec les États-tiers pour identifier et obtenir les documents de voyage pour les personnes passibles de déportation.

L'agence est tenue à respecter le droit de l'Union sur la protection des données, mais ce corpus législatif permet au règlement d'inclure diverses exemptions aux droits des individus. L'Agence, conformément à l'article 25 du Règlement sur la Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'UE¹⁰, peut adopter des règles internes pour restreindre l'application des Articles concernant le droit d'accès des individus, amender, limiter et corriger le traitement des données à caractère personnelles dans ce Règlement¹¹. En particulier, l'Agence peut, pour l'accomplissement de ses fonctions en matière de retour, prévoir des règles internes, pour restreindre l'application de celles dispositions sur la procédure au cas par cas, dès lors que l'application de ces dispositions risquerait de compromettre les opérations de retour.¹²

Le Contrôleur Européen de la Protection des Données a critiqué ce Règlement en étant basé sur son défaut de clarté et ses limites sur son objectif et sa responsabilité sur la collecte des données à caractère personnel.¹³

Frontex et le recueil de données

L'intérêt de la Commission Européenne, et l'intérêt des certains États-Membres dans Frontex en tant qu'instrument pour bien intervenir hors des frontières de l'Europe, est évident d'après le texte original proposé pour la réforme de la réglementation de Frontex en 2019, tel que discuté ci-dessus. Bien que le projet final, qui est entré en vigueur en décembre 2019, démontre certains compromis sur ce sujet, l'agence a encore un nombre d'instruments pour collecter et influencer les informations et le recueil des données hors des frontières Européennes.

Africa Frontex Intelligence Communauté

La Communauté Intelligence Africa Frontex (AFIC) a débuté en 2010 en tant que cadre pour le partage de renseignements sur le trafic illicite de migrants et sur les menaces à la sécurité frontalière, et est basé sur la coopération avec «les nations au long des principales routes des trafic des migrants».¹⁴ Cela est calqué sur le Réseau d'Analyse des Risques de Frontex (FRAN) et sur les deux réseaux régionaux, qui sont déjà en place, d'analyse des risques régional: le Réseaux d'Analyse des

¹⁰Règlement (EU) 2018/1725

¹¹Voir aussi: article 49 du règlement sur la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et sur la libre circulation de ces données. L'article 38 de la directive relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes aux fins de la prévention, de l'enquête, de la détection ou de la poursuite d'infractions pénales, concerne également directement la dérogation pour des situations spécifiques.

¹²2019 Règlement, article 86 (2)

¹³Commentaires formels du CEPD sur la proposition de règlement relatif au organe européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant l'action commune 98/700 / JAI du Conseil, le règlement (UE) 1052/2013 du Parlement européen et du Conseil et le règlement (UE) 2016 / 1624 du Parlement européen et du Conseil, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-11-30_comments_proposal_regulation_european_border_coast_guard_en.pdf

¹⁴ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/AFIC/AFIC_2017.pdf

Risque des Balkans occidentaux (WB-RAN) et le Partenariat Oriental (anciennement appelé Frontières Orientaux) Réseaux d'Analyse des Risk (EaP-RAN).

La mission première de l'AFIC est celle de créer un portrait commun du renseignement « avant la frontière » en surveillant les flux migratoires. Ce portrait du renseignement « avant la frontière » est visé à offrir plus de possibilités pour le contrôle frontalier préventif et pour le management des migrations extraterritoriaux. AFIC a reçu une subvention de 4 millions d'euros de la part de l'Instrument Contribuant à la Stabilité et à la Paix (au titre de son article 5, géré par le Directorate Général pour la Coopération et le Développement Internationale – DG DEVCO)¹⁵ pour couvrir :

- Les actions de formation ;
- la configuration des systèmes de gestion intégrée des frontières;
- L'amélioration de la collecte, du partage et de l'analyse des données ;

Les résultats de la Communauté incluent la publication des rapports conjoints, qui incluent les orientations recommandées.¹⁶

Unités d'Analyse des Risques

Les Unités d'Analyse de Risques sont composées par des analystes locaux formés par Frontex pour collecter et analyser les données stratégiques en matière de criminalité transfrontalière, et pour « soutenir les autorités compétentes dans la gestion des frontières »¹⁷. Les données sont collectées sur les menaces à la sécurité transfrontalière, notamment sur le franchissement illégal des frontières, sur la falsification de documents, et sur la traite des êtres humains. L'analyse effectuée en ces points est partagée avec des autorités nationales et locales, et aussi avec Frontex, afin que l'agence puisse produire des analyses et recommandations politiques. Les unités peuvent accéder aux informations des systèmes MIDAS et PISCES, mais soulignent « aucune donnée personnelle collectée lors de l'analyse ».¹⁸ Les unités ont d'abord été établies après l'augmentation migratoire vers l'Europe de 2015, la première étant située à Niamey, au Niger.

Modalités de Travail

Frontex peut également former un Arrangement de Travail bilatéral avec les pays, concernant ses activités en tant qu'agence et les pouvoirs sur leurs territoires¹⁹. En vertu de son nouveau règlement, Frontex pourra exécuter des tâches administratives sur le territoire des pays qui n'ont pas une frontière en commun avec l'UE, soumis à des accords de Statut entre cet État et l'UE²⁰. En vertu de telles Arrangements de Travail, des points de coordination peuvent être établis au passage de la frontière entre deux États tiers, là où Frontex a des Accords Bilatéraux, où « observer » de Frontex peuvent

¹⁵ Pour plusieurs d'information: https://ec.europa.eu/fpi/what-we-do/instrument-contributing-stability-and-peace-preventing-conflict-around-world_en

¹⁶ Disponible rétrospectivement sur le site Web de Frontex:

<https://frontex.europa.eu/publications/?pq=AFIC&year=&category=>

¹⁷ <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-opens-first-risk-analysis-cell-in-niger-HQIoKi>

¹⁸ <https://www.spiegel.de/politik/frontex-sammelt-in-afrika-daten-von-migranten-a-2a5011f7-8d60-428c-8477-06176367ca9d>

¹⁹2019 Règlement Article 73 (4)

²⁰2019 Règlement article 73

faciliter la coordination et l'échange des informations, notamment par rapport à la « tendance à la détention et le migrations irrégulières ». ²¹

Recherche

En dehors de ses incursions manifestes dans la collecte des données, les intérêts de recherche de Frontex couvrent les questions des données personnelles et de confidentialité. L'intérêt de l'agence pour les réseaux sociaux est particulièrement surprenant ; d'autant plus que les agences de l'UE ont créé un précédent de dépassement de leur mandat en termes des données collectées sur les citoyens non-UE. Autrefois, le Bureau Européen d'Appui en matière d'Asile (EASO) a surveillé les réseaux sociaux par le biais des recherches de groupes et de pages, ainsi que des listes de mots clés, en recherchant les itinéraires d'évacuation des zones de conflit, d'offre de contrebande transfrontalière, d'échange de documents et ledit « humeur parmi les réfugiés ». ²² EASO a reporté ses résultats aux États Membres et aux organes, UNHCR et Interpol, a été mandaté de fournir à Europol des informations sur les trafiquants, recueillies grâce à cette recherche en 2018. ²³ Le fait que ce mode de surveillance ait choisi certains mots clés (dans des langues individuelles spécifiques) a soulevé des inquiétudes, quant au fait que la recherche pourrait causer directement le profilage ou des fausses idées de certains groupes, entraînant elle-même une pratiques discriminatoire ²⁴.

Confirmant les doutes selon lesquels cette collecte des données partagées par des individus dépassait les limites, le Contrôleur Européen de la Protection a prévenu EASO qu'il n'avait aucun mandat légitime pour cette collecte des données, et l'Autorité pour la Protection des Données a ordonné sa suspension. ²⁵ Un autre problème identifié dans les recherches de l'EASO ne concernait pas l'éthique, mais la sécurité du projet : plusieurs violations des données à caractère personnel se sont produites, notamment les adresses e-mail et un numéro de téléphone trouvés dans les rapports soumis par l'EASO aux autorités. ²⁶

Frontex a sa propre histoire d'intérêt dans l'utilisation des médias sociaux par le ressortissant de pays tiers. En septembre 2019, l'agence a publié un appel d'offres, annulé avant la clôture de l'appel, pour un contrat de « fourniture de services d'analyse des médias sociaux concernant les tendances et les prévisions de l'immigration irrégulier » ²⁷. Le but des services qui seront fournis par l'offre retenue était de contribuer à un « mécanisme de pré-alerte » à travers l'analyse des activités des réseaux sociaux sur les personnes en déplacement. Le budget alloué à ce projet sur quatre ans était de 400 000€.

Frontex a annulé l'appel d'offre à la suite des enquêtes, effectuées par *Privacy International* sur la légalité de telles actions, fondées sur le Règlement 2018/1725 ²⁸, bien que l'agence ait affirmé que

²¹ Voir notamment les accords avec la Nigeria:

https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Working_Arrangements/WA_with_Nigeria.pdf

²² <https://netzpolitik.org/2019/eu-asylbehoerde-beschattete-fluechtende-in-sozialen-medien/>

²³ <https://netzpolitik.org/2018/zerschlagung-der-online-kommunikation-europol-bekaempft-fluchthilfe-im-internet/>

²⁴ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-12_reply_easo_ssm_final_reply_en.pdf

²⁵ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-12_reply_easo_ssm_final_reply_en.pdf

²⁶ https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-11-12_reply_easo_ssm_final_reply_en.pdf

²⁷ <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=5471>

²⁸ Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et agences de

l'annulation était due à «l'entrée en vigueur prochaine du Règlement sur les Garde-Frontières et Garde-Côtes Européen» (dont le texte avait été disponible publiquement des mois avant la publication de l'appel d'offres).²⁹

Une telle activité pourrait empêcher l'accès à l'UE et donc au droit de demander l'asile, ainsi que la violation du droit à la Liberté d'Expression. Pour les personnes en déplacement, les réseaux sociaux peuvent être un outil très important pour tous, de contrôler le récit de voyages et des expériences des gens, à trouver un conseil juridique. La probable violation de la Liberté d'Expression pourrait avoir des conséquences massives.

Concernant la sécurité des données personnelles collectées, lorsqu'on lui a demandé comment Frontex respecte ses obligations en matière de protection des données, le service de presse de l'agence a fait remarquer :

En ce qui concerne les violations des données, pour celles qui incluent les données à caractère personnel, Frontex suit les dispositions de l'Article 34 du Règlement sur la Protection des Données, ainsi que les lignes directrices du CEPD publiées sur la manière de traiter les violations de données...Par conséquent, Frontex doit signaler au CEPD les incidents de sécurité qui enfreignent la confidentialité, la disponibilité ou l'intégrité des données personnelles.

Statewatch prévoit de suivre fonctionnement du respecte des obligations dans la pratique.

La « fonction » croissante des réseaux sociaux

Au-delà des conceptions propres de Frontex pour utiliser les données des réseaux sociaux en dehors de l'UE, l'Union poursuit l'information de cette source à travers son propre budget dédié à la recherche, « Horizon 2020 ». Ce budget finance la recherche sur des sujets tels que la santé et l'environnement, ainsi que la sécurité. Le montant total des fonds d'Horizon 2020 est de 77 milliards d'euros, dont la recherche en sécurité reçoit 1,7 milliards d'euros.³⁰ L'un des quatre principaux objectifs de ce budget est d'améliorer la sécurité aux frontières, y compris les politiques de sécurité extérieure. La branche Frontières et Sécurité Extérieure contribue au développement du système européen de surveillance des frontières - EUROSUR - géré par Frontex.

Deux appels de recherche présentent un intérêt critique. En 2019, Horizon 2020 a sollicité des propositions de recherche pour les thèmes suivants, notamment:

- MIRROR (Risques Liés à la Migration causés par fausses conceptions des Possibilité et des Exigences).
- PERCEPTION (Comprendre l'Impact des Nouvelles Technologies, des Réseaux Sociaux et des Perceptions dans les Pays Étrangers sur les Flux Migratoires et la Sécurité de l'UE & Fournir des Approches, des Outils et des Pratiques Validés)

l'Union et à la libre circulation de ces données et abrogeant le règlement (CE) no 45/2001 et la décision no 1247/2002 / CE (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.)

²⁹ <https://privacyinternational.org/advocacy/3289/privacywins-eu-border-guards-cancel-plans-spy-social-media-now>

³⁰ https://ec.europa.eu/info/news/commission-invest-eu-11-billion-new-solutions-societal-challenges-and-drive-innovation-led-sustainable-growth-2019-jul-02_en

« MIRROR » a l'objectif de définir « les fausses conceptions et les campagnes de désinformation ciblées [qui] peuvent conduire à des menaces à la sécurité »³¹. Il est coordonné par la Gottfried Wilhelm Leibniz Universität de Hanovre, en Allemagne, et dispose d'un budget de 5, 181, 997, 50 €. Le projet surveille les médias, en particulier les réseaux sociaux, pour trouver « de telles perceptions erronées et les campagnes de désinformation ciblées » sur l'Europe ou sur les voyages envers l'Europe, pour informer les agences frontalières et développer leurs capacités à éliminer « de telles perceptions erronées et des menaces à la sécurité qui en résultent ». Il inclut le sous-thème de la détection des menaces à la sécurité qui peuvent résulter de certaines perceptions de l'UE.

« PERCEPTION », coordonnée par SYNYO GmbH, Austria, avec un budget de 4 994 652, 50€, est consacrée à la perception des ressortissants des Pays tiers, de l'UE en tant que « facteur d'attraction » et vise à identifier les fausses conceptions sur l'UE, grâce à des recherches sur les réseaux sociaux et sur les nouveaux réseaux de communication, en développant des recommandations politiques et des plans d'action basés sur cela. Ce projet inclut le sous-thème « d'élaborer des indicateurs de menaces aux frontières extérieures de l'UE, sur la base de méthodologies solides d'évaluation des risques et de la vulnérabilité des 'menaces externes' », un projet de recherche qui « pourrait également enrichir davantage les tâches d'évaluation de la vulnérabilité telles que définies dans le règlement EBCG ». ³²

Conclusions et considérations

Dans le cadre de la dernière version de sa réglementation en vigueur, Frontex a augmenté sa capacité de traiter les données personnelles et peut adopter des règles internes qui restreignent les droits des individus à la protection des données. Le rôle croissant de l'agence dans la collecte des données, ainsi que dans l'accès aux informations contenues dans les bases des données gérées par l'UE et par les États africains et les autorités régionales, est ouvertement lié au rôle de l'agence dans l'expulsion des personnes de l'UE. Bien qu'il ne soit plus libellé dans le règlement, il est encore possible d'évaluer les conceptions de l'agence d'utiliser les informations sur les citoyens africains qui se dirigent vers les frontières extérieures de l'UE afin d'empêcher leur éventuelle arrivée. En terme officiel, cela s'appelle une « *pre-frontier intelligence picture* », mais cet objectif sous-jacent peut également être détecté dans les intérêts de recherche de Frontex, ainsi que - plus largement - dans les intérêts de recherche de l'UE. L'agence a subi trois changements majeurs dans son règlement fondateur, chacun augmentant le mandat de ses tâches et de ses pouvoirs, bien que sa responsabilité politique et juridique ne semble pas avoir augmenté proportionnellement³³.

Les incursions actuelles de Frontex dans la collecte et l'analyse des données risquent de menacer les droits des citoyens africains en vertu de la loi sur la protection des données, de la liberté d'expression et de l'exercice du droit de demander et de bénéficier de l'asile. Le schéma établi consistant à dépasser les limites du mandat de l'agence, suivi par l'élargissement de ce mandat dans un règlement réformé, démontre la nécessité de maintenir la vigilance du rôle de l'agence dans l'identification des personnes en transit vers l'Union européenne.

³¹ <https://cordis.europa.eu/project/id/832921>

³² <https://cordis.europa.eu/project/id/833870>

³³ Voir, par exemple l'article de Mariana Gkliati, Dr David Fernandez-Rojo