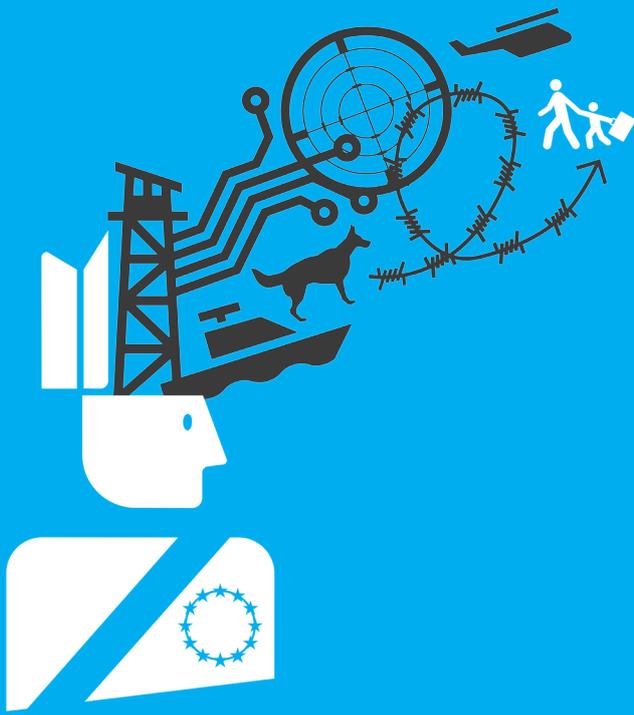


Feu vert pour la violation des droits fondamentaux ?



Surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre des opérations FRONTEX

FRONTEX

[EXIT]

 Campagne

Table des matières

INTRODUCTION.....	3
1. QUELS SONT LES DROITS FONDAMENTAUX EN JEU ?.....	4
2. DES GARANTIES PROCÉDURALES INSUFFISANTES	5
3. LE RÈGLEMENT MET-IL FIN À LA PRATIQUE DES REFOULEMENTS (« PUSH-BACK ») ?.....	6
4. UN JUGE PEUT-IL ÊTRE SAISI DES VIOLATIONS DES DROITS FONDAMENTAUX DÉCOULANT DE CE RÈGLEMENT ?.....	8
CONCLUSION.....	9

Introduction

Depuis 2013, la campagne Frontexit alerte les décideurs et l'opinion publique sur la dangerosité des activités de l'agence européenne Frontex, qui ne cesse de voir ses ressources, mais aussi ses prérogatives, augmenter en toute opacité et hors de tout contrôle politique et juridictionnel.

En 2014, le Règlement UE n°656/2014¹ du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par Frontex a été adopté (ci-dessous « règlement interceptions maritimes »). Il vise à clarifier les attributions et obligations de l'agence lors de ses opérations conjointes en mer. Ce règlement, qui pose question en matière de respect des droits fondamentaux, a été intégré au nouveau mandat de l'agence de garde-côtes et de garde-frontières européens, effectif depuis octobre 2016².

La campagne Frontexit qui, à l'époque du vote du règlement sur les interceptions maritimes, avait exprimé de vives inquiétudes concernant ce texte³, alerte, encore aujourd'hui, sur les violations des droits liées à sa mise en œuvre, alors que le vide juridique patent concernant la protection des droits fondamentaux et l'impunité de l'agence en cas de violation des droits perdurent dans le nouveau mandat. Le règlement sur les interceptions maritimes porte le risque de violation des droits fondamentaux suivants : principe de non-refoulement ; droit à un recours effectif ; interdiction des expulsions collectives.

Ces risques sont d'autant plus avérés dans un contexte où le déploiement des opérations de surveillance en mer par l'Union européenne (UE) s'intensifie, en particulier en Méditerranée.

1 [Règlement \(UE\) n°656/2014](#) du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne

2 [Règlement \(UE\) n° 1624/2016](#) du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, modifiant le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant le règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil, le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil et la décision 2005/267/CE du Conseil

3 Frontexit (2014) Règlement sur la surveillance maritime aux frontières : des vies en jeu aux frontières de l'Europe

1. Quels sont les droits fondamentaux en jeu ?

Le principe de non refoulement

Ce principe interdit aux États de renvoyer une personne, que ce soit directement ou indirectement, vers un endroit où elle aurait une crainte sérieuse de persécution ou dans lequel elle serait soumise à un risque d'autres violations sérieuses de ses droits fondamentaux.

Ce principe est consacré en droit international, notamment par l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut de réfugié, l'article 3 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), et enfin, par l'article 7 du Pacte International relatif aux droits civils et politiques.

Ce principe doit être accompagné de garanties procédurales afin d'assurer sa pleine effectivité.

Dans son arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, la Cour européenne des droits de l'Homme a indiqué qu'en l'absence de garanties procédurales de base à bord des navires italiens qui avaient en l'espèce intercepté des personnes migrantes en haute mer, la conformité avec le principe de non-refoulement et le droit à un recours effectif ne pouvait être garantie⁴.

Conformément à cette jurisprudence, les personnes à bord des navires doivent pouvoir être identifiées et un examen de leur situation personnelle doit être réalisé. Elles doivent également être informées de la possibilité d'introduire une demande d'asile que ce soit dans le

pays d'arrivée, ou dans le pays où résident ses proches. Cela nécessite la mise à disposition des moyens humains et matériels nécessaires, en particulier des interprètes, des conseils juridiques et l'accès à un juge. Autant de dispositions et de garanties procédurales inscrites par ailleurs dans l'acquis européen sur l'asile et qu'il n'est pas possible de garantir quand l'identification a lieu en mer et/ou à bord d'un bateau.

Dès lors, pour que ces garanties soient respectées, il est primordial d'assurer un accès au territoire européen, ce que ne prévoit pas le règlement sur les interceptions maritimes en l'espèce.

Le droit à un recours effectif

Toute personne a droit à un recours effectif afin de se prévaloir de ses droits fondamentaux, conformément à l'article 13 de la CEDH et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

L'interdiction d'expulsion collective

Selon l'article 4 du Protocole 4 de la CEDH, « les expulsions collectives d'étrangers sont interdites ». Ce principe est aussi consacré par l'article 19, § 1er de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Selon la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour-EDH), « le but de l'article 4 du Protocole n° 4 est d'éviter que les Etats puissent éloigner un certain nombre d'étrangers sans examiner leur situation personnelle et, par conséquent, sans leur permettre d'exposer leurs arguments s'opposant à la mesure prise par l'autorité compétente »⁵.

Pour déterminer s'il s'agit d'une expulsion collective, il faut donc examiner les circonstances et vérifier si les décisions d'éloignement prennent en considération la situation particulière des individus concernés⁶. Cela nécessite

4 CEDH, Arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, 23 février 2012, requête n° 27765/09

5 Arrêt *Hirsi*, par. 177

6 Arrêt *Hirsi*, par. 183

la présence d'interprètes et de conseils juridiques⁷.

2. Des garanties procédurales insuffisantes

L'article 4, § 3 du règlement 656/2014 concerne l'identification et évaluation de la situation des personnes interceptées ou secourues pendant une opération Frontex en mer.

Il indique qu'avant que ces personnes ne soient débarquées, forcées à entrer ou conduites dans un pays « tiers » (c'est-à-dire non membres de l'UE) ou autrement remises aux autorités d'un pays « tiers », les unités participantes à l'opération en mer doivent respecter certaines garanties procédurales.

Celles-ci doivent, d'une part, tenir compte de l'évaluation de la situation générale dans ce pays « tiers ». Cette évaluation est contenue dans un plan opérationnel, qui n'est pas accessible au public. La légalité des plans opérationnels n'est validée par aucune autorité indépendante et n'est soumise à aucun contrôle démocratique, en dépit des conséquences importantes que leur application peut avoir sur les droits des personnes concernées.

D'autre part, les unités participantes sont dans l'obligation d'utiliser tous les moyens pour identifier les personnes dont le débarquement dans un pays non européen est envisagé. Elles sont dans l'obligation d'évaluer la situation personnelle de ces dernières, les informer de leur destination sous une forme que ces personnes comprennent, ou dont on peut raisonnablement supposer qu'elles la comprennent. Elles sont également dans l'obligation de leur offrir la possibilité d'expliquer les raisons pour lesquelles un débarquement dans le lieu proposé serait dangereux et donc contreviendrait

au principe de non-refoulement. Le règlement indique qu'à ces fins d'identification et d'information, plus de détails figurent dans le plan opérationnel (non-accessible au public).

En parallèle, le règlement indique que ce plan opérationnel comprendra, si nécessaire, des informations relatives à la disponibilité à terre de personnel médical, d'interprètes, de conseillers juridiques et d'autres experts compétents de l'État membre d'accueil et des États membres participants. Cela sous-entend que ces informations peuvent être communiquées si le débarquement se fait finalement côté européen et non de l'autre côté de la frontière.

Il est important de rappeler par ailleurs que le principe de non-refoulement s'impose dans tous les cas de renvois et qu'à ce titre, il ne peut être occulté en considérant que tout débarquement dans un État de l'UE respecterait, par défaut, ce principe. Les nombreux rapports faisant état des violations des droits, en termes de procédure d'asile, de conditions d'accueil, de respect des droits des mineurs, de privation arbitraire de liberté, ont alerté sur la situation dans différents pays côtiers de l'UE. Ces alertes ont pour certaines été corroborées par des décisions de justice importantes dans les cas de renvois en application du règlement Dublin.

Dès lors, le règlement n'apporte pas de garanties procédurales suffisantes afin d'assurer le respect du principe de non-refoulement, ainsi que l'interdiction d'expulsion collective. Il renvoie simplement au plan opérationnel qui peut prévoir, si nécessaire, l'accès à un interprète et à un conseil juridique.

En outre, l'article 4 du règlement demeure silencieux par rapport au droit à un recours effectif.

Ces manquements sont préoccupants. Il ne saurait être question, en matière de droits fondamentaux, de laisser une telle marge d'appréciation aux acteurs.

7 Arrêt Hirsi, par. 184

À cet égard, la Cour européenne des droits de l'Homme rappelle dans son arrêt Conka⁸ :

« 83. (...) Il convient de souligner que les exigences de l'article 13, tout comme celles des autres dispositions de la Convention, sont de l'ordre de la garantie, et non du simple bon vouloir ou de l'arrangement pratique. »⁹

En ne prévoyant pas que les personnes interceptées ou secourues aient un accès effectif aux garanties procédurales exigées par les articles 3 et 13 de la CEDH et par l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention-EDH, tels qu'interprétés dans l'arrêt Hirsi, le règlement ne peut être considéré comme conforme à ces dispositions.

3. Le règlement met-il fin à la pratique des refoulements (« push-back ») ?

Le règlement prévoit différentes interventions selon que l'opération est menée en mer territoriale (qui est considérée comme le territoire d'un État) ou en haute mer (qui n'est considérée comme le territoire d'aucun État).

Or, certaines de ces interventions permises par le règlement sont incompatibles avec le respect des droits fondamentaux.

Interception en mer territoriale: Ordre à un navire de se dérouter pour quitter la mer territoriale

Le règlement (article 6, § 2-b) prévoit que les unités participant à l'opération en mer peuvent ordonner à un navire se trouvant en mer ter-

ritoriale (c'est-à-dire sur le territoire de l'État membre d'accueil ou d'un État membre participant voisin) de se dérouter afin de quitter la mer territoriale ou la zone contiguë ou de s'en éloigner. Elles peuvent aussi escorter le navire ou demeurer à proximité de celui-ci jusqu'à ce qu'il soit confirmé qu'il suit la route demandée.

Le règlement (article 6) légalise donc la pratique des refoulements en mer (« push back ») : il prévoit en effet que des navires se trouvant en mer territoriale peuvent être obligés de la quitter sans que les personnes se trouvant à son bord aient été identifiées et qu'elles aient notamment eu l'occasion de faire une demande de protection internationale.

Cet article ne peut s'appliquer que lorsque les unités participantes ont des soupçons confirmés qu'un navire pourrait transporter des personnes ayant l'intention de se soustraire aux vérifications à des points de passage frontaliers ou qu'il se livre à un trafic illicite de personnes migrantes. Il ne prévoit cependant aucune garantie afin de vérifier la présence à bord de personnes en besoin de protection internationale.

Le règlement laisse ainsi les unités participantes décider de l'opportunité de demander des informations concernant l'identité des personnes se trouvant à bord (article 6.1-a). Par conséquent, il n'existe aucune obligation de procéder à l'identification de la situation des personnes à bord, alors que ces dernières se trouvent, de facto, sur le territoire des États membres de l'UE (et que par conséquent, le droit européen s'applique) avant de prendre les mesures détaillées dans l'article 6.2-b, notamment le lieu du débarquement.

En tout état de cause, il convient de rappeler que l'identification de la situation des personnes dans le plein respect de la législation européenne est impossible à réaliser en mer comme le sous-entend le règlement (droit européen sur l'asile, Code des frontières Schengen, Charte des droits fondamentaux, CEDH).

8 CEDH, Arrêt Conka c. Belgique, 5 février 2002, requête n° 51564/99

9 Voir, mutatis mutandis, Iatridis c. Grèce [GC], no 31107/96, § 58, CEDH 1999-II

Les personnes qui souhaiteraient introduire une demande de protection internationale en sont de facto empêchées. Cet article est également contraire au principe de non-refoulement et au principe d'interdiction d'expulsion collective. L'article 6.1 prévoit que les unités en mer peuvent prendre « une ou plusieurs mesures » avant de décider de détourner la course d'une embarcation, parmi lesquelles demander des informations sur la « présence éventuelle de personnes ayant un besoin urgent d'assistance médicale » (6.1.-a). Une telle vérification de la situation des personnes est prévue comme un choix, et non pas comme une obligation, ce qui laisse la possibilité pour les autorités d'ignorer la présence de personnes ayant un besoin d'assistance médicale. Une telle approximation ouvre la possibilité que l'impératif de secours en mer ne soit pas respecté.

Interception en haute mer: Ordre de ne pas pénétrer dans la mer territoriale

Le règlement (article 7.2-b) prévoit qu'en cas d'interception en haute mer, les unités participantes peuvent ordonner à un navire de ne pas pénétrer dans la mer territoriale ou la zone contiguë et, si nécessaire, peuvent demander au navire de se dérouter afin de s'en éloigner.

Cet article s'inscrit dans la même logique que celle énoncée plus haut à l'article 6.2. Il légalise lui aussi par conséquent la pratique des refoulements (« push back ») puisqu'il prévoit que des navires peuvent être empêchés de pénétrer dans la mer territoriale sans que les personnes se trouvant à son bord aient été identifiées et qu'elles aient notamment eu l'occasion de faire une demande de protection internationale.

Même en haute mer, cette pratique est contraire aux principes de non refoulement et d'interdiction d'expulsion collective, dès lors que les Etats prennent des mesures dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique.

En effet, selon la jurisprudence de la Cour EDH, des mesures prises par un État qui auraient « pour effet d'empêcher les migrants de rejoindre les frontières de l'État, voire de les refouler vers un autre État, constituent un exercice de leur juridiction au sens de l'article 1 de la Convention, qui engage la responsabilité de l'État en question sur le terrain de l'article 4 du Protocole no 4 [interdiction d'expulsion collective]¹⁰ ». Il en est de même concernant le principe de non-refoulement.

Débarquement dans un pays tiers

• Interceptions en haute mer

Le règlement (article 7.2-c) prévoit qu'en cas d'interception en haute mer, les unités participantes peuvent également conduire le navire ou les personnes se trouvant à bord vers un pays « tiers », ou remettre le navire/les personnes se trouvant à bord aux autorités d'un pays « tiers ».

En prévoyant la remise à une autorité d'un pays « tiers », sans que l'article 4 du règlement prévoie les garanties inhérentes aux principes de non refoulement et d'interdiction des expulsions collectives (voir développements point 2), l'article 7 du règlement contrevient à ces principes.

• Opération de recherche et de sauvetage en mer

Lors d'une opération de recherche et de sauvetage, le règlement n'exclut pas que le débarquement des personnes secourues puisse avoir lieu dans un pays non membre de l'UE (Article 10.1-b). Il faut pour cela que le port de débarquement soit considéré comme le « port sûr le plus proche ». Bien que cela ne se soit encore jamais produit aux dires de l'agence Frontex¹¹, il n'est pas impossible, au vu des débats actuels au sein de l'UE sur la notion de pays « sûrs » que de tels débarquements

10 Arrêt Hirsi, par. 180

11 Frontex' [Annual Report](#) on the implementation on the EU Regulation 656/2014

puissent avoir lieu au Maroc, en Tunisie, en Algérie, dans les pays des Balkans ou en Turquie. Or, de graves violations des droits s'y produisent envers les nationaux et les étrangers : le droit de quitter tout pays y est notamment entravé¹², tout comme le principe de non-refoulement.

En prévoyant le débarquement dans un pays « tiers », sans que l'article 4 du règlement ne prévoie les garanties inhérentes aux principes de non-refoulement et d'interdiction des expulsions collectives (voir développements point 2), les articles 9 et 10 du règlement contreviennent à ces principes.

4. Un juge peut-il être saisi des violations des droits fondamentaux découlant de ce règlement ?

Entre 2014 et 2016, aucun recours effectif ne permettait véritablement de mettre en cause la légalité du règlement : conditions très restrictives de recevabilité de recours en annulation devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) par des personnes morales (article 263 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹³). Ces difficultés se posent de façon accrue pour les personnes physiques affectées par ce règlement (et potentiellement refoulées vers leur pays d'origine ou empêchées d'accéder au territoire européen) au vu de leur situation d'extrême vulnérabilité.

12 [Droit d'asile en danger : non à la liste UE des pays « sûrs »](#) (2016)

13 Voir notamment: CJUE, Commission des Communautés européennes contre Jégo-Quéré & Cie SA, 1er avril 2004, 263/02

Resterait donc la possibilité d'une question préjudicielle, qui permet à un juge national d'interroger la CJUE sur l'interprétation du droit européen dans sa mise en œuvre au niveau national.

A cet égard, deux problèmes majeurs se posent :

- D'une part, le règlement – à l'inverse d'une directive – est directement intégré dans le corpus législatif national (pas de mesure de transposition interne), de telle sorte qu'il n'est pas possible de poser une question préjudicielle à la CJUE pour mettre en cause la mesure nationale de transposition devant une juridiction nationale. L'intégration du présent texte sur les interceptions maritimes au nouveau règlement établissant une agence de garde-côtes et de garde-frontières européens ne change rien à cette situation. Il faudrait pouvoir contester les mesures qui mettent en œuvre ce règlement, notamment les plans opérationnels élaborés par Frontex et validés par la Commission européenne. Là encore, les voies juridiques sont floues et fastidieuses.
- D'autre part, le mécanisme de plainte interne à l'agence Frontex en cas d'allégations de violations des droits proposé par le Parlement européen sur recommandation du Médiateur européen, et intégré au nouveau mandat de l'agence, demeure inefficace et inopérant. Véritable coquille vide, il ne permet pas d'engager la responsabilité de l'agence Frontex directement devant une instance judiciaire indépendante. Le mécanisme prévu permet seulement à des victimes potentielles ou à des personnes impliquées durant les opérations de l'agence de signaler tout « incident » à la personne chargée des droits fondamentaux, elle-même en charge de réorienter ces plaintes aux autorités compétentes des États membres engagés durant l'opération. Seules des mesures internes disciplinaires et administratives peuvent être prises, à la discrétion du seul directeur exécutif, ce-dernier demeurant le décideur exclusif

de la suspension ou non d'une opération en cas de violations « graves ou susceptibles de persister » (article 25 du nouveau mandat).

Ainsi, malgré des prérogatives et un budget accrus lui permettant de coordonner - mais aussi d'initier - des opérations maritimes en engageant des ressources humaines et matérielles propres, d'interroger les personnes interceptées en utilisant leurs données recueillies - voire en les transmettant à des agences européennes -, et alors que son rôle dans l'appréciation des situations aux frontières extérieures maritimes conditionne pour beaucoup le déploiement de forces conjointes de surveillance et d'interceptions, Frontex demeure irresponsable en cas de violations des droits.

Dans ces conditions, il n'existe aucune voie juridique pour contester le règlement sur les interceptions maritimes. L'agence Frontex jouit dès lors d'une impunité de droit et de fait dans le cadre de l'application dudit règlement.

Conclusion

Les États membres ont l'obligation de respecter les principes de non-refoulement et d'interdiction d'expulsion collective, ainsi que le droit à un recours effectif, dans l'exercice de leurs prérogatives de puissance publique, que ce soit en mer territoriale ou en haute mer.

Les dispositions du règlement « interceptions maritimes » n'assurent pas aux personnes en besoin de protection internationale un accès aux garanties inhérentes à ces droits fondamentaux. Le règlement (articles 6 et 7) légalise en effet la pratique des « push-back », sans prévoir des garanties suffisantes de respect des droits fondamentaux (article 4).

Dans ces conditions, les informations contenues dans un plan opérationnel non public, fût-il contraignant, ne peuvent constituer de telles garanties.

L'incompatibilité du règlement avec le respect des droits fondamentaux évoqués s'accompagne d'une absence de protection juridictionnelle effective. Il semble aujourd'hui impossible de contester la légalité du texte ou d'engager la responsabilité de Frontex lors de sa mise en œuvre, y compris devant une juridiction européenne ou nationale. L'agence, questionnée à de nombreuses reprises par les membres de Frontexit, ainsi que par d'autres acteurs (journalistes, ONG) a d'ailleurs toujours souligné que la responsabilité des violations des droits, en mer notamment, relevait des États membres impliqués.¹⁴

Au vu de cette analyse, pour les membres de Frontexit, ce n'est qu'en accédant au territoire européen que les personnes pourraient voir l'ensemble de leurs droits, tels que confirmés par la jurisprudence de la CEDH, respectés de façon effective.

14 « Shoot first : Coast guard fired at migrant boats, European border agency [documents show](#) », Zach Campbell, The Intercept, 22 juillet 2016



migreurop



EuroMedDroits
Pour la défense des droits humains
dans la région euro-méditerranéenne
depuis 1997



AMDH



A.R.A.CE.M.

cirè
coordination et initiatives
pour réfugiés et étrangers

GADEM
Groupe associatif
d'accompagnement
et de défense
des étrangers
et migrants

fasti



gisti, groupe
d'information
et de soutien
des immigrés



LA LIGUE
DES DROITS
DE L'HOMME

PROGRESS
LAWYERS NETWORK
WWW.PROGRESSLAWYERS.NET
ADVOCATEN | AVVOCATI | LAWYERS

la Cimade
L'humanité passe par l'autre

www.frontexit.org