Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
http://assembly.coe.int
COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13161
08 avril 2013

Frontex: responsabilités en matière de droits de l'homme

Rapport[1]
Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées
Rapporteur: M. Mikael CEDERBRATT, Suède, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Frontex, agence de l'Union européenne, a pour mission de coordonner les actions des Etats membres en matière de gestion et de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne. Bien que les questions de sécurité prévalent, l'Agence offre aussi l'occasion d'œuvrer au renforcement et à la promotion des droits de l'homme.

Néanmoins, Frontex et les Etats membres de l'Union européenne ont essuyé des critiques pour ne pas avoir pleinement respecté les normes des droits de l'homme lors de leurs opérations conjointes de retour et de surveillance des frontières.

Les inquiétudes exprimées quant au respect des droits de l'homme portent aussi sur la structure de Frontex: manque de transparence; responsabilités et obligations de rendre compte non clairement précisées; et manque de contrôle démocratique, en particulier sur les accords avec des pays tiers.

En réponse à ces inquiétudes, Frontex a adopté un Code de conduite et une Stratégie en matière de droits fondamentaux. De plus, le Règlement Frontex a été modifié pour prévoir l'obligation de protéger les droits fondamentaux ainsi que la création d'un poste de responsable des droits fondamentaux et d'un Forum consultatif sur les droits fondamentaux. Il faut maintenant que ces nouveaux mécanismes de protection des droits fondamentaux soient utilisés dans les faits, ce qui soulèvera plusieurs défis majeurs.

Des mesures supplémentaires sont nécessaires pour améliorer le contrôle démocratique exercé par le Parlement européen, les formations aux droits de l'homme pour les personnes participant aux opérations de Frontex devraient être une priorité et il faut garantir la transparence à l'égard du public en assurant un contrôle indépendant et en instaurant une procédure de recours effective. Enfin, il faut encore remédier à certaines lacunes de Frontex sur les plans structurel et opérationnel.

1. Renvoi en commission: Doc. 12704, Renvoi 3809 du 7 octobre 2011.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution ... 3
B. Projet de recommandation ... 7
C. Exposé des motifs, par M. Cederbratt, rapporteur ... 8
1. Introduction ... 8
2. Frontex, nécessaire mais perfectible sur les questions de droits de l'homme ... 8
2.1. Structure et activités ... 8
2.2. Frontex et les droits de l'homme ... 9
3. Inquiétudes pour les droits de l'homme au niveau opérationnel ... 9
3.1. Opérations maritimes coordonnées par Frontex ... 9
3.2. Opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex ... 12
4. Inquiétudes pour les droits de l'homme au niveau structurel ... 13
4.1. Manque de transparence ... 13
4.2. Manque de clarté sur les compétences et les responsabilités ... 14
4.3. Manque de contrôle démocratique sur les accords avec des pays tiers ... 15
5. Réponse de l'Union européenne à ces préoccupations : une approche davantage fondée sur les droits de l'homme ... 16
5.1. Nécessité de mettre en œuvre la Stratégie en matière de droits fondamentaux ... 16
5.2. Dispositions en matière de droits de l'homme ajoutées au Règlement Frontex ... 17
5.3. Accords de coopération avec des partenaires extérieurs ... 19
5.4. Vers une meilleure formation des gardes-frontières nationaux? ... 20
6. Conclusion: comment accroître le rôle de Frontex dans la protection des droits de l'homme? ... 20

A. Projet de résolution[2]

1. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, plus connue sous le nom de Frontex, a été créée en octobre 2004 pour aider les Etats membres de l'Union européenne à gérer et à contrôler leurs frontières extérieures. Dotée en 2012 d'un budget de quelque 85 millions d'euros, Frontex a joué un rôle crucial dans la sécurisation des frontières.

2. Au moment de sa mise en place, l'Agence était considérée comme avant tout chargée du contrôle des frontières et de la gestion des migrations. Une fois qu'elle a commencé à fonctionner, il est clairement apparu que ses activités avaient de nombreuses implications en matière de droits de l'homme et qu'elle était mal préparée à y faire face. C'était particulièrement le cas pour l'interception de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés aux frontières ou en mer, ainsi que pour les opérations de retour de migrants en situation irrégulière et de personnes déboutées du droit d'asile.

3. Ces problèmes de droits de l'homme ont mis en lumière plusieurs lacunes structurelles dans le fonctionnement et la gestion de l'Agence. On note à cet égard un manque de clarté quant au rôle de Frontex dans la coordination et la mise en œuvre des opérations terrestres, aériennes, maritimes et de retour menées en commun avec les Etats membres et quant aux responsabilités en cas de violations des droits de l'homme ou d'autres atteintes au droit international résultant des actions de l'Agence. Il existe aussi un manque de transparence concernant les opérations et activités et leurs implications pour les droits de l'homme. Enfin, le contrôle démocratique n'est pas suffisant, par exemple sur les accords négociés par Frontex avec des pays tiers en matière de contrôle des frontières, d'interception et de retour.

4. L'Assemblée parlementaire se félicite que l'Union européenne et Frontex aient récemment pris des mesures visant à répondre à certains de ces problèmes. L'Agence a en effet adopté une Stratégie en matière de droits fondamentaux et un Code de conduite. En outre, les institutions de l'Union européenne ont décidé de modifier le Règlement Frontex pour y inclure l'obligation de protéger les droits fondamentaux et pour prévoir la création d'un poste de responsable des droits fondamentaux et d'un Forum consultatif sur les droits fondamentaux. Les nouvelles règles prévoient l'obligation de dispenser une formation aux droits fondamentaux, de respecter le principe de non-refoulement et de suspendre ou d'interrompre les opérations conjointes ou les projets pilotes en cas de violations graves ou persistantes des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale.

5. Toutefois, l'Assemblée n'est pas certaine que ces modifications suffiront à résoudre tous les problèmes de droits de l'homme en jeu et se demande si certaines d'entre elles sont bien applicables et effectives, même si les Etats membres et Frontex font tout leur possible pour les mettre en œuvre.

6. Il règne un état d'esprit dangereux, consistant à juger que les activités de Frontex ne vont pas au-delà de celles des Etats membres et que les responsabilités sont à imputer à chaque Etat membre, et non à l'Agence. Bien que des progrès aient été faits pour reconnaître que ce n'est pas toujours le cas, cet argument est encore trop souvent utilisé lorsque les responsabilités en matière de droits de l'homme sont abordées.

7. L'Assemblée appelle donc Frontex et les Etats membres de l'Union européenne à se pencher sur plusieurs aspects structurels et opérationnels de Frontex et de ses activités, et notamment:

7.1. à veiller à ce que les personnes nécessitant une protection internationale, dont les victimes potentielles de la traite, les mineurs non accompagnés et les autres personnes vulnérables, soient identifiées au cours des opérations d'interception et de contrôle aux frontières et à ce qu'elles reçoivent une aide appropriée, dont l'accès à l'asile ou à un autre type de protection internationale. De plus, les autorités nationales compétentes doivent recevoir sans retard les informations relatives aux demandes d'asile et de protection internationale et aux navires en détresse. Afin d'y veiller, les migrants interceptés doivent être systématiquement interrogés, dans une langue qu'ils comprennent et selon une procédure normalisée, et des directives pertinentes ou des instructions claires doivent être fournies au personnel et agents déployés, en plus d'une formation leur apportant les compétences nécessaires pour remplir cette tâche; ce qui doit être intégré dans chaque plan opérationnel.

7.2. à garantir les droits de toutes les personnes reconduites au cours de vols de retour conjoints ou d'autres opérations de retour. Cela devrait englober la garantie d'un traitement humain égalitaire et non discriminatoire et la protection des données personnelles. Un système de contrôle effectif et

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 4 avril 2013.

indépendant doit être mis en place à toutes les étapes des opérations de retour conjointes, qui ne doivent être organisées et financées que pour les Etats membres de l'Union européenne disposant au niveau national d'un système effectif de contrôle des retours forcés. Il devrait être obligatoire de rendre compte des résultats de ce contrôle à Frontex.

7.3. à garantir la mise en œuvre du Code de conduite de Frontex et du futur code de conduite pour les opérations de retour conjointes et énoncer expressément les conséquences en cas de non-respect; le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines oui traitements inhumains ou dégradants (CPT) et les autres instances pertinentes du Conseil de l'Europe devraient être consultés en temps utile sur le projet de code de conduite pour les opérations de retour conjointes, qui devrait tenir pleinement compte des Vingt principes directeurs du Conseil de l'Europe sur le retour forcé;

7.4. à appliquer le pouvoir de suspendre ou d'interrompre les opérations conjointes et les projets pilotes en cas de violations graves ou persistantes des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale. Des indicateurs de risque clairs et des critères d'alerte précoce objectifs pour la suspension des opérations devraient être conçus en coopération avec le Conseil de l'Europe, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, les organisations de droits de l'homme et le Forum consultatif de Frontex. L'interruption potentielle d'une opération ne devrait pas être laissée à la seule discrétion des personnels déployés, sans aucune forme de conseil;

7.5. à appliquer des normes de base pour le contrôle des retours, afin de garantir son efficacité. Ces normes devront inclure l'indépendance des instances de contrôle, le contrôle de toutes les phases du retour et la présentation des résultats.

8. L'Assemblée appelle également Frontex à remédier à plusieurs lacunes structurelles ayant des répercussions sur les droits de l'homme, à travers les mesures suivantes:

8.1. améliorer la transparence et la communication publique concernant la nature des opérations menées sur le terrain et leur impact sur les droits de l'homme;

8.2. reconnaître qu'elle est responsable, ou co-responsable, des projets qu'elle coordonne et met en œuvre;

8.3. organiser des formations aux droits de l'homme pour l'ensemble du personnel de Frontex et les gardes-frontières déployés, en coopération avec des partenaires extérieurs comme l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le HCR, et investir davantage dans la généralisation et l'intégration des normes de droits de l'homme, des obligations en matière de protection internationale et de la protection et de l'identification des victimes dans les activités opérationnelles de formation au niveau national;

8.4. mettre en place un système effectif de contrôle des droits de l'homme concernant les activités opérationnelles de Frontex, en s'appuyant concrètement sur les deux nouveaux mécanismes de protection des droits fondamentaux que sont le poste de responsable des droits fondamentaux et le Forum consultatif sur les droits fondamentaux nouvellement créés. Il conviendra cependant de prendre des mesures supplémentaires pour veiller à ce que le contrôle soit systématique, transparent et indépendant et à ce qu'un système de signalement effectif soit mis en place. Ce système devra reposer sur des indicateurs du respect des droits de l'homme et faire en sorte que pour toutes les opérations conjointes de Frontex, les entorses aux droits de l'homme soient signalées, les conséquences en cas de non-signalement étant dûment précisées et appliquées. Enfin, un mécanisme doit être mis en place pour évaluer de manière indépendante l'impact et les suites données aux recommandations du Forum consultatif et des activités menées à bien par des partenaires extérieurs, notamment des formations;

8.5. intégrer dans l'analyse des risques la probabilité des actions de recherche et de sauvetage en mer en tant que facteur pour la conduite d'opérations maritimes conjointes; intégrer les critères de droits de l'homme dans la collecte et l'analyse de données et prendre en compte, dans la présentation des risques, la situation des droits de l'homme dans les pays tiers;

8.6. vérifier préalablement si les navires fournis disposent d'équipements permettant les opérations de recherche et de sauvetage en mer; introduire la recherche et le sauvetage dans la formation sur les patrouilles et rendre cette formation obligatoire pour les agents déployés.

9. L'Assemblée appelle aussi l'Union européenne à veiller à ce que Frontex et les Etats membres respectent leurs obligations en matière de droits de l'homme, en menant les actions suivantes:

9.1. revoir le Code frontières Schengen pour tenir compte du fait que les Etats membres de l'Union européenne et Frontex ont des responsabilités qui dépassent la surveillance des frontières, en particulier concernant le non-refoulement, les activités de recherche et de sauvetage et d'autres interceptions en mer;

9.2. renforcer le contrôle démocratique exercé par le Parlement européen sur Frontex:

9.2.1. en veillant à ce que le/la Responsable des droits fondamentaux et le Forum consultatif sur les droits fondamentaux signalent directement au Parlement européen les problèmes de droits de l'homme dans le contexte de toutes les activités de Frontex, ainsi que les mesures prises pour y remédier;

9.2.2. en demandant à ce que le Parlement européen soit consulté avant la conclusion d'accords entre Frontex et des pays tiers, afin de veiller à ce que les droits de l'homme et les droits des réfugiés soient pleinement respectés dans les pays tiers avec lesquels des activités sont menées à bien, notamment lors des opérations de retour, de patrouille conjointe, de recherche et de sauvetage ou d'interception;

9.3. veiller à ce que Frontex prenne ses responsabilités en matière de droits de l'homme lors des opérations conjointes;

9.4. renforcer le rôle du/de la Responsable des droits fondamentaux:

9.4.1. en garantissant son indépendance,

9.4.2. en lui donnant les moyens et les ressources nécessaires pour surveiller effectivement toutes les activités de Frontex,

9.4.3. en instaurant une procédure de recours pour les individus qui jugent que leurs droits ont été violés par Frontex;

9.5. renforcer le statut du Forum consultatif en lui garantissant l'accès à l'information pour toutes les activités de Frontex, en l'associant à la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des projets/opérations et en lui donnant la possibilité d'observer régulièrement les opérations conjointes;

9.6. renforcer la coopération entre Frontex et des organisations spécialistes des droits de l'homme telles que le Conseil de l'Europe, le HCR, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et l'Agence des droits fondamentaux, par exemple en ouvrant les opérations conjointes à la participation de ces organisations et en invitant celles-ci à rendre compte de leurs observations à l'Agence et aux Etats membres qui accueillent les opérations ou y participent, afin d'améliorer en permanence la protection des droits de l'homme;

9.7. veiller à donner un caractère contraignant aux points énumérés ci-dessus aux paragraphes [9.2] à [9.6], au moyen d'une modification du Règlement Frontex.

10. L'Assemblée appelle en outre les Etats membres de l'Union européenne à soutenir Frontex et à pleinement respecter leurs propres obligations en matière de droits de l'homme lorsqu'ils participent à des activités avec l'Agence. Pour ce faire, ils peuvent notamment:

10.1. veiller à ce que les agents déployés aient les connaissances requises concernant leurs obligations en matière de droits de l'homme, à ce qu'ils aient reçu une formation à ce sujet afin de développer les différentes compétences nécessaires lors des opérations conjointes et à ce qu'ils signalent à Frontex et aux autorités nationales compétentes les questions de protection et les éventuelles violations des droits de l'homme;

10.2. observer l'arrêt *Hirsi* de la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'ils interceptent des embarcations de migrants, que ce soit ou non dans les eaux territoriales de l'Union européenne. Ce faisant, ils doivent s'assurer entre autres que les personnes interceptées ne s'exposent pas à une expulsion collective ou à des mauvais traitements, qu'elles aient droit à un recours effectif et à la possibilité de demander l'asile et qu'elles soient débarquées dans un port sûr;

10.3. veiller à ce que les navires et autres équipements fournis soient conformes aux droits de l'homme (par exemple qu'ils permettent de mener des opérations de recherche et de sauvetage en mer ou d'autres tâches humanitaires ou ayant trait aux droits de l'homme).

11. Enfin, l'Assemblée invite le Parlement européen à faire usage de son rôle de supervision et de contrôle démocratique pour exercer une surveillance sur Frontex et ses activités ayant des répercussions sur les droits de l'homme.

B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution … (2013), «Frontex: responsabilités en matière de droits de l'homme».

2. Elle se félicite que l'Union européenne et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, plus connue sous le nom de Frontex, aient récemment pris plusieurs mesures pour répondre aux inquiétudes soulevées par les activités de l'Agence quant au respect des droits de l'homme. A cet égard, elle note que Frontex a approuvé une Stratégie en matière de droits fondamentaux et un Code de conduite et que le Règlement Frontex a été modifié pour comprendre l'obligation de protéger les droits fondamentaux, notamment par la création d'un poste de responsable des droits fondamentaux et la mise en place d'un Forum consultatif sur les droits fondamentaux, au sein duquel le Conseil de l'Europe est représenté. Tous deux sont maintenant entrés en activité.

3. Bien que ces changements soient à saluer, il n'est pas certain qu'ils suffisent et qu'ils s'avèrent applicables et effectifs.

4. Dans ce contexte, l'Assemblée appelle le Comité des Ministres à soutenir et à encourager Frontex sur les questions de droits de l'homme, et plus précisément:

4.1. à veiller, par le biais de son représentant auprès du Forum consultatif sur les droits fondamentaux, à ce que le Conseil de l'Europe participe activement aux activités de Frontex en matière de droits de l'homme et à ce que la participation et l'apport du Conseil de l'Europe à ce Forum fassent l'objet d'un retour d'informations et d'échanges de vues réguliers au sein de l'Organisation;

4.2. à veiller à ce que les normes pertinentes du Conseil de l'Europe, notamment celles développées par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les conclusions du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines oui traitements inhumains ou dégradants (CPT) et celles du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), soient dûment prises en compte dans les programmes de formation et les procédures opérationnelles de Frontex;

4.3. à aider Frontex à renforcer ses mécanismes de contrôle, notamment concernant les opérations de retour conjointes, par une coopération plus étroite avec le CPT, le GRETA, la Cour européenne des droits de l'homme et divers autres secteurs pertinents du Conseil de l'Europe;

4.4. à appuyer les efforts de Frontex pour protéger et promouvoir les droits de l'homme, en veillant à ce que le Conseil de l'Europe tire parti de ses liens privilégiés avec les divers mécanismes de prévention nationaux établis dans le cadre de l'OPCAT («Réseau européen des mécanismes nationaux de prévention (MNP)») et avec les Médiateurs et institutions nationales de droits de l'homme de ses Etats membres («Réseau pair à pair»).

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 4 avril 2013.

C. Exposé des motifs, par M. Cederbratt, rapporteur

1. Introduction

1. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, plus connue sous le nom de Frontex, a été créée en octobre 2004 par le Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil européen (Règlement Frontex)[4]. Son siège se trouve à Varsovie (Pologne) et elle a commencé à fonctionner en mai 2005. L'Agence est l'un des principaux instruments d'application du système de gestion intégrée des frontières de l'Union européenne, dont le but est de gérer les migrations en veillant à ce que le franchissement des frontières extérieures de l'Union se déroule dans des conditions de sécurité et soit soumis à un contrôle juridique.

2. La mission de Frontex consiste principalement à rendre plus facile et plus efficace l'application des mesures de l'Union européenne relatives à la gestion des frontières extérieures, notamment le Code frontières Schengen. Pour cela, l'Agence coordonne les actions des Etats membres de l'Union européenne pour assurer le contrôle des personnes et la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne d'une manière plus uniforme et efficace.

3. Les défis posés à l'Union européenne par la gestion des migrations sont bien connus de tous. Frontex donne aux Etats membres de l'Union européenne la possibilité de mieux coordonner leurs activités de contrôle des frontières, d'apprendre mutuellement de leurs expériences et d'harmoniser leurs pratiques sur leurs frontières extérieures.

4. Certes, l'équilibre entre gestion des migrations par le contrôle des frontières extérieures et respect des droits de l'homme peut parfois s'avérer délicat à trouver pour les autorités. Les deux aspects doivent toutefois aller de pair et Frontex offre par ailleurs une vraie chance de renforcer et de promouvoir le respect des droits de l'homme aux frontières extérieures de l'Union européenne. Ne la laissons pas passer!

2. Frontex, nécessaire mais perfectible sur les questions de droits de l'homme

2.1. Structure et activités

5. Frontex est une agence de l'Union européenne dotée d'une autonomie juridique, administrative et financière. Elle est dirigée par un conseil d'administration composé des représentants des chefs des services nationaux compétents pour les questions frontalières dans les 25 Etats de l'Union européenne signataires de l'acquis Schengen et de deux membres de la Commission européenne[5]. L'Agence est administrée par un directeur exécutif nommé par le conseil d'administration sur proposition de la Commission européenne, pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois.

6. Au cours de mes deux missions d'information (l'une à Bruxelles et l'autre au siège de Frontex, à Varsovie), j'ai pu me rendre compte que l'Agence n'était pas active que sur le terrain. Elle s'emploie également à élaborer et à appliquer des analyses communes et intégrées des risques aux frontières extérieures de l'Union européenne. Des opérations conjointes aux frontières terrestres, maritimes et aériennes extérieures sont lancées sur la base de ces analyses des risques. Frontex peut aussi aider les Etats membres à organiser des opérations de retour conjointes pour des personnes en séjour irrégulier sur le territoire de l'Union européenne. Enfin, l'Agence soutient la formation des gardes-frontières nationaux et facilite la recherche et le développement dans le domaine de la sécurité des frontières.

---

4. Le Règlement Frontex a été modifié à deux reprises: en 2007 puis en 2011, par le Règlement (CE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, modifiant le Règlement du Conseil (CE) n° 2007/2004, du 26 octobre 2004, portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (JO 2011, L 304, 22 novembre 2011, p. 1). Dans le présent texte, l'expression «Règlement Frontex» désigne le texte consolidé par les modifications de 2011.

5. Les quatre pays associés à l'espace Schengen (l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse) participent également aux réunions du conseil d'administration de Frontex. Chacun d'eux envoie un représentant au conseil d'administration, avec toutefois des droits de vote limités. En outre, des représentants de l'Irlande et du Royaume-Uni, non membres de l'espace Schengen, sont aussi invités à participer.

7. Le budget de Frontex est en constante augmentation. Pour sa première année de fonctionnement, il était de 6,2 millions d'euros; en 2006, il atteignait 19,2 millions d'euros. Le budget prévisionnel pour 2012 s'élevait à 84,96 millions d'euros. On voit par là que la sécurité des frontières est l'une des principales priorités des Etats membres de l'Union européenne.

2.2. Frontex et les droits de l'homme

8. Frontex est un organisme jeune, auquel il a été reproché de ne pas mener ses opérations coordonnées dans le plein respect des obligations européennes en matière de droits de l'homme. D'après les organisations internationales et les organisations non gouvernmentales (ONG), les inquiétudes quant au respect des droits de l'homme par Frontex tiennent non seulement aux opérations de l'Agence, mais aussi à sa structure[6]. J'examinerai dans ce rapport les principales préoccupations exprimées et la réponse que Frontex y apporte.

9. De fait, plusieurs lacunes graves ont été constatées, dues entre autres à un manque de transparence, à un manque de clarté quant aux rôles et aux responsabilités et à un manque de contrôle démocratique, en particulier concernant les accords avec des pays tiers. Elles ont suscité une saine réaction de la part de Frontex comme des institutions de l'Union européenne. En mars 2011, l'Agence a adopté une Stratégie en matière de droits fondamentaux et un Code de conduite et, en juin 2011, le Conseil, le Parlement européen et la Commission européenne sont parvenus à un accord politique sur des propositions visant à renforcer le cadre juridique de Frontex et à garantir le plein respect des droits fondamentaux dans ses activités (voir le point 5 ci-dessous).

3. Inquiétudes pour les droits de l'homme au niveau opérationnel

10. Les activités opérationnelles des Etats membres de l'Union européenne coordonnées par Frontex comprennent des opérations conjointes et des projets pilotes. Elles se divisent en quatre secteurs: opérations terrestres, aériennes et maritimes, et assistance aux Etats pour l'organisation des opérations de retour conjointes. Le présent chapitre s'intéressera aux opérations maritimes coordonnées par l'Agence et aux opérations de retour conjointes, pour lesquelles les préoccupations en matière de droits de l'homme sont les plus manifestes.

11. Les opérations conjointes (qu'il s'agisse d'opérations terrestres, aériennes ou maritimes ou d'opérations de retour) se déroulent sous l'autorité du pays hôte. D'autres Etats membres et pays associés à l'espace Schengen y participent en déployant leur équipement et leur personnel. Bien que ce personnel reste sous l'autorité du pays d'envoi et doive respecter à la fois la législation du pays d'envoi et celle du pays hôte, le rôle de Frontex dans la préparation et l'exécution des opérations conjointes reste non négligeable.

3.1. Opérations maritimes coordonnées par Frontex

12. Ces opérations consistent principalement à surveiller les frontières maritimes. En 2011, près des deux tiers du budget total consacré aux opérations conjointes sont allés à des opérations maritimes; au total 48 opérations de ce type ont été coordonnées par Frontex entre 2006 et 2012. J'ai été informé que les opérations maritimes conjointes de surveillance des frontières coordonnées par l'Agence se transformaient souvent en opérations de recherche et de sauvetage («opérations SAR», pour *Search And Rescue*). La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen (LIBE) a demandé à Frontex d'améliorer ses opérations de recherche et de sauvetage et retenu près de 10 millions d'euros sur le budget 2013 de l'Agence jusqu'à l'adoption de mesures concrètes, dont Frontex est invitée à rendre compte. Le directeur exécutif de Frontex, intervenant devant la commission LIBE le 11 octobre 2012 sur cette question, a

6. Amnesty International et le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, «Briefing on the Commission proposal for a Regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)», septembre 2010; Migreurop, «Agence Frontex: quelles garanties pour les droits de l'homme?»; Service jésuite des réfugiés Europe, «Safe and Secure: How do refugees experience Europe's Borders?», décembre 2011; Human Rights Watch, Simon Troller, On the Borders of Legality, 8 février 2011; Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), «UNHCR's observations on the European Commission's proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), COM(2010)61 final».

souligné que les activités de recherche et de sauvetage étaient prévisibles lors des opérations maritimes et qu'elles étaient donc considérées comme un «point de départ» plutôt que comme une exception lors de la planification des activités en mer de Frontex[7].

13. Des milliers de migrants tentent chaque année de gagner l'Union européenne par la mer dans des conditions épouvantables. Le récent rapport de l'Assemblée parlementaire intitulé «Vies perdues en Méditerranée: qui est responsable?» (Doc. 12895) en donne un exemple tragique. Selon l'Organisation maritime internationale (OMI), ces dernières années, environ 90 % des interceptions d'embarcations dangereuses se sont produites dans le cadre d'opérations maritimes conjointes coordonnées par Frontex et ont été exécutées par des navires participant à ces opérations[8].

14. Bien qu'elle ne soit pas mandatée pour conduire des opérations SAR, l'Agence, grâce aux équipements et au personnel qu'elle déploie, facilite en pratique ces activités et sauve des vies en mer en interceptant des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, ainsi que des passeurs. Cependant, la capacité de l'Agence à aider les Etats membres à mener des opérations SAR (telle qu'elles sont prévues à l'article 2.1.*da*) dépend largement de la volonté de ces derniers de fournir du personnel et des équipements.

15. J'aimerais donner un exemple concret de ce type de contrôle aux frontières maritimes. L'opération Hermès, coordonnée par Frontex, s'est déroulée du 20 février 2011 au 31 mars 2012, avec un budget de 12,16 millions d'euros. Cette opération conjointe, engagée à la demande de l'Italie, consistait à mettre en œuvre une surveillance coordonnée des frontières maritimes. Les Etats membres participants[9] avaient déployé des moyens navals et aériens – toutefois limités – pour aider l'Italie à contrôler les flux de migration irrégulière en provenance de Tunisie vers le sud du pays, principalement Lampedusa et la Sardaigne.

16. L'objecif principal de l'opération Hermès était toutefois d'effectuer une analyse de risques pour différents scénarios migratoires liés au Printemps arabe en Afrique du nord, afin d'accroître les capacités de réaction italiennes. Par conséquent, les Etats membres avaient aussi mis à disposition des spécialistes du filtrage et des interrogatoires, chargés de recueillir des informations permettant d'analyser la nationalité des migrants et leurs trajets une fois arrivés en Europe, ainsi que de détecter et de prévenir d'éventuelles activités criminelles.

– Motifs de préoccupation

17. La conduite de ces opérations maritimes pose une série de problèmes. Si les Etats membres sont tenus de respecter les droits de l'homme lorsqu'ils mènent des activités de surveillance des frontières maritimes dans leurs propres eaux territoriales, la question est plus complexe en haute mer et dans les eaux territoriales d'un pays tiers.

18. Les opérations maritimes coordonnées par Frontex se déroulent le plus souvent dans les zones contiguës et en haute mer. La décision du Conseil 2010/252/UE, qui visait à étendre le champ d'application territorial du Code frontières Schengen, autorise les activités de surveillance des frontières maritimes dans ces zones. Cette surveillance devait respecter les droits fondamentaux[10]. Cependant, dans un arrêt du 5 septembre 2012, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a annulé cette décision pour vice de forme, exprimant dans le même temps des préoccupations quant aux éventuelles conséquences de telles opérations pour les droits de l'homme[11].

19. Ayant à statuer sur la question des interceptions en haute mer, la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), dans son arrêt dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, a précisé l'étendue des responsabilités des Etats membres concernant les opérations de gestion des frontières hors de leurs eaux territoriales. Selon la Cour, lorsqu'un Etat exerce son autorité sur un individu en dehors de son territoire, il est tenu de satisfaire aux obligations en matière de droits de l'homme découlant de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») envers cet individu, afin d'éviter une absence de protection[12].

---

7. www.europarl.europa.eu/ep-live/fr/committees/video?category=COMMITTEE&event=20121011-0900-COMMITTEE-LIBE&format=wmv.

8. Organisation maritime internationale, «Unsafe practices associated with the trafficking or transport of migrants by sea», premier et deuxième rapports bisannuels, 2 novembre 2009, 18 février 2010, 7 janvier 2011 et 16 décembre 2011.

9. Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie et Suisse.

10. Décision 2010/252/EU du Conseil du 26 avril 2010 visant à compléter le Code frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (JO 2010 L 111, p. 20), paragraphes 1.1 et 2.5 de la Partie I de l'Annexe.

Cela englobe l'interdiction de renvoyer une personne dans un pays où elle serait exposée à un risque réel d'être soumise à de mauvais traitements et la garantie du droit à un recours effectif avant l'application de la mesure d'éloignement[13]. Concernant le problème des expulsions collectives, la Cour a considéré que leur interdiction s'appliquait aussi aux actions extraterritoriales, même s'agissant du renvoi d'étrangers dans un pays tiers effectué en dehors de leurs eaux territoriales.

20. La participation de Frontex à des opérations d'interception et de prise en charge de personnes qui pourraient avoir besoin d'une protection internationale a donc bien des conséquences sur les droits de l'homme. A cet égard, l'un des problèmes majeurs tient à la nécessité de garantir que pour toutes les interceptions au cours d'opérations maritimes coordonnées par Frontex, les personnes interceptées aient accès à une protection internationale conforme au principe de non-refoulement. Les Etats membres doivent veiller à ce que les personnes interceptées en mer soient débarquées dans un endroit où soient garantis non seulement leur sécurité physique, mais aussi le respect de leurs droits. Ces droits englobent le droit à un examen individuel et équitable des demandes d'asile.

21. De fait, aucun rapport de Frontex ne mentionne la présence de demandeurs d'asile ou de personnes vulnérables, par exemple de mineurs non accompagnés, lors d'opérations en mer. D'après Amnesty International et le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE), Frontex ne sait pas si des demandes d'asile ont été déposées pendant les opérations d'interception, étant donné qu'elle ne recueille pas ces informations et que les Etats membres ne les lui communiquent pas[14]. Cela doit changer: l'Agence devrait être tenue de présenter une liste des individus interceptés au cours de ses opérations ayant besoin d'une protection internationale.

22. Néanmoins, les agents de Frontex qui s'entretiennent avec les migrants après leur débarquement reçoivent parfois des demandes d'asile ou des informations à cet égard. Ils ne sont toutefois pas tenus de transmettre ces informations aux autorités nationales compétentes et les plans opérationnels de Frontex ne fournissent aucune instruction à ce sujet aux agents déployés, lesquels ne disposent pas non plus des compétences requises. En outre, Human Rights Watch a signalé que les activités de Frontex risquaient également d'exposer les migrants à des conditions de détention qui équivalaient à un traitement inhumain ou dégradant. D'après le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), le risque de refoulement informel de nationaux de pays tiers vers la Turquie a diminué avec le déploiement d'opérations de Frontex en Grèce[15].

23. Le respect des obligations en matière de protection internationale et du principe de non-refoulement ne peut être assuré que si ces obligations se traduisent dans les procédures opérationnelles, à travers des directives claires et pratiques à l'intention des gardes-frontières (aux frontières terrestres, maritimes et aériennes). Dans son rôle de coordination d'opérations conjointes, Frontex doit veiller à ce que les gardes-frontières disposent d'un savoir spécifique et pratique et du savoir-faire leur permettant d'identifier les personnes nécessitant une protection internationale et de répondre efficacement à toute demande d'asile, et

---

11. Cour de justice de l'Union européenne, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, affaire C-355/10, 5 septembre 2012, paragraphes 51 et 77. La CJUE a estimé que la décision outrepassait les compétences d'exécution du Conseil puisqu'elle apportait à la surveillance des frontières maritimes extérieures des Etats membres de nouveaux éléments qui requéraient la participation du Parlement européen en tant que co-législateur. La CJUE a également jugé que conférer des pouvoirs d'exécution aux gardes-frontières pouvait constituer une menace pour les droits fondamentaux des personnes concernées. La CJUE a toutefois maintenu les effets de la décision contestée jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle réglementation destinée à remplacer la décision annulée par l'arrêt. La Commission européenne prévoit de présenter début 2013 une proposition législative visant à remplacer la réglementation des opérations maritimes de Frontex annulée par la CJUE.

12. *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, Requête n° 27765/09, arrêt du 23 février 2012, paragraphes 74-75 et 181-182. Les faits de la cause ne se sont cependant pas déroulés dans le contexte d'une opération coordonnée par Frontex.

13. Ibid., paragraphes 114, 115, 198 et 205. La Cour a constaté deux violations de l'article 3 de la Convention, les requérants ayant été exposés à un risque de mauvais traitements en Libye et de renvoi arbitraire dans leurs pays d'origine, et une violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 et avec l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention.

14. Amnesty International et le CERE, «Briefing on the Commission proposal for a Regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)», septembre 2010.

15. Agence des droits fondamentaux, «Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner», mars 2011; Human Rights Watch, «The EU's dirty hands: Frontex Involvement in the ill-treatment of migrants detainees in Greece», septembre 2011, p. 46-52. Voir aussi: Cour européenne des droits de l'homme, M.S.S. c. Belgique et Grèce, Requête n° 30696/09, arrêt du 21 janvier 2011, paragraphes 367-368.

à ce que des informations relatives à la protection soient fournies aux autorités nationales. Par conséquent, les entretiens avec les migrants devraient être normalisés et les agents déployés devraient recevoir une formation préalable sur les normes des droits de l'homme et les obligations de protection internationale, avec l'aide de la FRA, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres organisations concernées.

24. Les défis en matière de droits de l'homme sont particulièrement prégnants lors des opérations conjointes de surveillance des frontières exécutées dans les eaux territoriales d'un pays tiers et donnant lieu à l'interception d'embarcations de migrants. D'après Migreurop, ces opérations coordonnées par Frontex peuvent notamment faire obstacle au droit de chacun à quitter son pays[16]. Dans le cadre de l'opération conjointe Hera, par exemple, des navires de Frontex avec à leur bord des agents de pays tiers ont patrouillé dans les eaux territoriales de la Mauritanie et du Sénégal et intercepté des embarcations de migrants pour empêcher leur départ vers les îles Canaries. L'opération a permis, pour la seule année 2008, de ramener presque 6 000 personnes sur les côtes africaines.

25. Dans sa Résolution 1821 (2011) sur l'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants en situation irrégulière, l'Assemblée a demandé aux Etats membres de garantir à toutes les personnes interceptées un traitement humain et le respect systématique de leurs droits, y compris lorsque, sur la base d'un accord bilatéral, ils exercent une compétence de droit ou de fait en interceptant des embarcations de migrants dans les eaux territoriales d'un autre Etat.

26. Autre problème grave: celui de la non-assistance à personne en danger. Les allégations les plus récentes concernent un avion de Frontex qui aurait, en octobre 2012, survolé une embarcation de migrants en détresse sans lui porter assistance ni engager d'opération SAR. Au moins 56 de ces migrants ont trouvé la mort[17]. Si ces allégations s'avèrent fondées, il s'agit d'une situation inacceptable. Frontex doit veiller à ce que son personnel ou ses agents déployés informent au plus vite les autorités compétentes et à ce que les mesures nécessaires au lancement d'une opération SAR soient prises.

3.2. Opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex

27. Les opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex concernent les ressortissants de pays tiers visés par une décision, émise par un tribunal ou par un organe administratif, qui les oblige à retourner dans leur pays d'origine. Certains refusent d'obtempérer et sont renvoyés de force. Je n'entrerai pas dans les détails concernant cette pratique, étant donné que Mme Virolainen a été chargée d'un rapport sur les «Retours effectifs et équitables des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile déboutés» (Doc. 12771) et examinera cette question en profondeur. J'aimerais toutefois signaler que l'Agence peut aider les Etats membres à organiser ce type d'opérations de retour conjointes avec la participation des gardes-frontières nationaux.

28. Frontex peut être amenée à coordonner des retours par voie aérienne quand plusieurs ressortissants étrangers en provenance de différents Etats membres de l'Union européenne sont embarqués sur un même vol. D'après les informations transmises par Frontex à la FRA, en 2011, 2 059 personnes ont été renvoyées de force au cours de 42 opérations conjointes. J'ai été informé que l'Agence rédigeait en ce moment un code de conduite spécifique sur les opérations de retour, conforme au Règlement Frontex modifié. Une fois adopté, ce Code devra être appliqué au plus vite.

– Motifs de préoccupation

29. Plusieurs organisations de défense des droits de l'homme se disent préoccupées par ces opérations de retour conjointes. Des mauvais traitements se seraient produits lors de vols de retour coordonnés par Frontex[18] et il est à craindre que certaines opérations de retour conjointes aient constitué une expulsion collective[19]. Lorsque ces interventions visent des groupes nationaux spécifiques, elles doivent être menées

16. Migreurop, «Agence Frontex: quelles garanties pour les droits de l'homme?», p. 13.
17. Voir Federación Andalucía Acoge, «Nueva tragedia ante la inacción de Frontex», 26 octobre 2012: www.acoge.org/index.php/es/8-nuestras-noticias/217-nueva, et El Pais, «Otra zódiac similar a la hundida retrasó el rescate de los náufragos de Motril», 28 octobre 2012: http://politica.elpais.com/politica/2012/10/27/actualidad/1351370892_526066.html
18. Migreurop, «Agence Frontex: quelles garanties pour les droits de l'homme?», p. 18.
19. Migreurop et autres, «New Group Deportation Flight Coordinated by FRONTEX as means of Collective Expulsion towards Serbia: Rights violation and the impunity of member states», 20 avril 2012.

avec prudence, puisqu'elles peuvent éveiller des soupçons de discrimination raciale dans le fonctionnement de l'Agence. En outre, la politique de l'Agence consistant à s'abstenir d'analyser les motifs des décisions de retour peut entrer en contradiction avec le principe de non-refoulement.

30. A ce jour, les opérations de retour conjointes ne font l'objet d'aucun contrôle indépendant et généralisé de la part d'agents extérieurs, bien que la Directive Retour de l'Union européenne[20] oblige les Etats membres à prévoir un mécanisme de contrôle assurant le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. D'après la FRA, seuls quatre pays contrôlent actuellement les opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex[21]. Une étude commandée par la Commission européenne a montré qu'au moins 13 Etats membres ne disposaient pas de véritable mécanisme de contrôle[22].

31. Par conséquent, l'Agence ne devrait mener d'opération de retour conjointe qu'à partir des Etats membres qui ont mis en place un mécanisme de contrôle effectif. Les organismes de contrôle et les agents déployés devraient également transmettre des comptes rendus à Frontex. Réciproquement, seuls les Etats membres ayant instauré un mécanisme effectif de contrôle des retours forcés devraient pouvoir bénéficier des opérations de retour conjointes coordonnées par Frontex et des financements associés à ces opérations.

32. Plusieurs questions restent également en suspens concernant la répartition des compétences lorsque plusieurs pays participent avec Frontex à des vols de retour groupés. Frontex devrait donc élaborer des garanties et procédures pour que les opérations de retour conjointes respectent pleinement les normes des droits de l'homme, en prévoyant la formation des responsables des escortes, la mise en œuvre de solutions relevant de bonnes pratiques et la définition des critères à prendre en compte pour éventuellement mettre fin à une opération. Il est également crucial de mettre en place un mécanisme de recours pour les personnes reconduites et de faire figurer leurs témoignages dans les rapports.

33. Le droit à la protection des données à caractère personnel, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, est également source de préoccupation. De fait, les opérations de retour conjointes de ressortissants étrangers expulsés par voie aérienne du territoire de l'Union européenne donnent lieu à la collecte de données personnelles; ce sont parfois des données sensibles, portant sur l'état de santé des intéressés ou sur leur condamnation pour un délit ou un crime. Le Contrôleur européen de la protection des données a émis en 2010 un avis sur cette pratique, dans lequel il observe que Frontex n'a jusqu'ici prévu aucune procédure particulière pour octroyer des droits aux personnes reconduites en matière de protection des données et pour les informer des données recueillies à leur sujet avant qu'elles ne soient traitées[23]. La transparence devrait être mieux respectée dans ce domaine. Les Etats membres organisateurs transmettent également aux autorités des pays tiers les noms des personnes reconduites, afin de vérifier qu'elles ont le droit d'entrer sur le territoire, mais leur sécurité n'est pas garantie, alors que certaines d'entre elles risquent d'être arrêtées et détenues à leur arrivée.

4. Inquiétudes pour les droits de l'homme au niveau structurel

4.1. Manque de transparence

34. Selon la plupart des ONG, le manque de transparence quant à la nature des opérations menées sur le terrain et à leurs incidences sur les droits de l'homme constitue une menace réelle pour le respect des droits fondamentaux. Une étude du Parlement européen consacrée à l'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne souligne que «la politique de contrainte de Frontex, associée à une culture du secret et à un manque de transparence, exacerbe la vulnérabilité des personnes» qui tentent de

20. Voir l'article 8.6 de la Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier («Directive Retour»).

21. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, «Les droits fondamentaux: défis et réussites en 2011» (rapport annuel), 2012, p. 51. Ces pays sont l'Autriche, le Danemark, le Luxembourg et les Pays-Bas.

22. Matrix Insight, «Comparative Study on Best Practices in the Field of Forced Return Monitoring», étude commandée et publiée par la Commission européenne, 10 novembre 2011.

23. Contrôleur européen de la protection des données, «Opinion on a notification for Prior Checking received from the Data Protection Officer of the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex) concerning the Collection of names and certain other relevant data of returnees for joint return operations (JRO)», 26 avril 2010, affaire 2009-0281.

traverser les frontières européennes en quête d'une vie meilleure en Europe[24]. Cette étude évoque clairement un «cruel manque d'informations» concernant la nature des opérations, leur impact sur le terrain et leur compatibilité avec le cadre juridique de l'Union européenne.

35. Ce manque de transparence entraîne une déresponsabilisation démocratique et publique. Des progrès en matière de transparence et de communication sont donc indispensables, en particulier de la part des Etats membres, et l'Agence doit observer pleinement les obligations à ce sujet qui découlent de l'article 28 de son Règlement.

36. De ce fait, il est important que le Parlement européen exerce son pouvoir de contrôle sur Frontex et appelle les Etats membres à travailler avec l'Agence pour assurer la protection des droits fondamentaux.

37. En outre, un contrôle indépendant, aboutissant à des conclusions rendues publiques, est de la plus haute importance pour assurer la transparence et la crédibilité de l'Agence. A ce jour, aucun mécanisme de contrôle indépendant n'est en place pour aider Frontex à évaluer les conséquences de ses opérations sur les droits de l'homme. L'Agence a cependant nommé une Responsable des droits fondamentaux, qui est entrée en fonction en décembre 2012. Elle est principalement chargée de mettre en place un système de contrôle et de signaler toute atteinte éventuelle aux droits fondamentaux au conseil d'administration et au Forum consultatif de Frontex. Les recommandations du Forum consultatif sur les droits de l'homme, récemment mis en place, contribueront aussi à accroître la transparence des activités de Frontex.

38. En matière de transparence, il ne faut pas seulement changer les procédures, mais aussi faire évoluer les mentalités. Après vingt-cinq ans de carrière dans la police, je suis moi-même bien placé pour connaître les risques de développement d'une sous-culture du secret au sein des autorités répressives.

4.2. Manque de clarté sur les compétences et les responsabilités

39. Bien que les effectifs et le matériel déployés pour mener à bien les opérations de retour et projets pilotes conjoints restent placés sous l'autorité de l'Etat d'envoi et de l'Etat d'accueil, Frontex joue un rôle essentiel dans leur élaboration et leur mise en œuvre, comme nous l'avons vu plus haut. Pourtant, le cadre juridique ne précise pas les compétences et les responsabilités de l'Agence.

40. Comme le Règlement Frontex (article 3.1) autorise l'Agence à «prendre l'initiative d'opérations conjointes et de projets pilotes», on peut considérer que Frontex pourrait être tenue responsable, en partie au moins, de la manière dont ces activités sont menées concrètement lorsqu'elle en a pris l'initiative[25]. Le même texte précise toutefois (article 1.2) que «la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux Etats membres».

41. Bien que le Règlement Frontex prévoie aussi la responsabilité civile et pénale des Etats membres concernant le déploiement d'agents invités dans un Etat membre hôte (article 10 *ter* et *quater*), il n'existe pas de règle claire pour déterminer les responsabilités de Frontex lorsque ses actions entraînent des préjudices. Human Rights Watch souligne que le Règlement n'instaure aucun mécanisme qui permette de demander des comptes à l'Agence en cas de violation des droits de l'homme[26].

42. Il est donc nécessaire d'établir un mécanisme de recours pour les personnes affectées par les activités de Frontex. Au cours de ma mission d'information, les agents de Frontex ont exprimé des réserves concernant la mise en place d'un tel mécanisme. En effet, Frontex fait régulièrement valoir qu'elle «se limite» à coordonner les activités des Etats membres et des pays associés à l'espace Schengen et que, par conséquent, elle n'en porte pas la responsabilité. Selon ce raisonnement, seules les autorités des Etats membres où se déroule l'opération ou qui participent à celle-ci peuvent se livrer à des activités susceptibles de porter atteinte aux droits d'une personne.

---

24. Parlement européen, étude: «Implementation of EU Charter of Fundamental Rights and its impact on EU Home Affairs Agencies», 2011, p. 8.
25. Sur la question de la responsabilité de Frontex dans les opérations SAR, voir Statewatch, «Criticism of Frontex's operations at sea mounts», analyse n° 200, novembre 2012, p. 4-5.
26. Simon Troller, «On the Borders of Legality», 8 février 2011.

43. Je nourris quelques doutes quant à cette interprétation restrictive, selon moi par trop simpliste et qui ne résisterait pas à l'analyse d'un tribunal. Par exemple, les attributions de l'Agence en matière de coordination englobent la préparation et la mise en œuvre d'opérations conjointes et de projets pilotes, et ont donc des répercussions sur la manière dont ces activités sont entreprises. Il faut que Frontex reconnaisse son implication dans les projets qu'elle coordonne et qu'elle finance.

44. Pour Frontex, les personnes qui estiment que leurs droits ont été violés devraient, pour porter plainte, se tourner vers les mécanismes nationaux et vers ceux de l'Union européenne[27]. En vertu des dispositions du Code de conduite de Frontex, toutes les personnes participant à des activités de Frontex ayant des raisons de croire qu'une violation du Code – y compris une violation de droits fondamentaux – s'est produite ou est sur le point de se produire devrait le signaler à Frontex par les voies appropriées[28]. Cependant, ce signalement n'est pas obligatoire et l'Agence n'est pas habilitée à examiner les dossiers et ne peut que les transmettre aux autorités nationales concernées.

45. Concernant les mécanismes de plainte au niveau de l'Union européenne, depuis l'adoption du Traité de Lisbonne, «la Cour de justice de l'Union européenne a pleine compétence pour effectuer un contrôle de légalité ou fournir une interprétation afin de guider les agences de l'Union européenne dans leur action (articles 263, 265 et 267 TFUE)»[29]. Frontex est donc responsable de certains types de comportement devant la Cour (recours en manquement, décisions préliminaires sur la validité des actes). Toutefois, il n'est pas prévu de compenser les préjudices causés par l'intervention de l'Agence lors d'opérations. De plus, le Traité de Lisbonne n'étend pas la compétence de la CJUE au contrôle des agences.

46. Cependant, l'article 19 du Règlement Frontex prévoit qu'en matière de responsabilité extracontractuelle, la CJUE est compétente pour les litiges concernant la réparation des dommages causés par les services de Frontex ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. Dans pareille circonstance, la CJUE peut connaître des litiges portant sur des dommages.

47. Les voies permettant de porter plainte contre Frontex ou contre l'Union européenne au niveau européen sont réduites, mais cette situation pourrait changer. La principale conséquence de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme serait d'ouvrir la possibilité de déposer des requêtes individuelles contre l'Union européenne devant la Cour européenne des droits de l'homme. Il reviendrait alors à la Cour de Strasbourg de définir une éventuelle responsabilité de l'Union européenne pour les opérations coordonnées par Frontex.

48. Le problème consiste à savoir où commence et où s'arrête la responsabilité de l'Agence et à déterminer, au cas par cas, qui devrait répondre du comportement mis en cause. Qu'en est-il des cas impliquant d'autres intervenants dont la responsabilité n'est pas couverte par les dispositions du Règlement Frontex? Dans quelle mesure la responsabilité doit-elle être partagée entre le pays hôte, le pays participant et Frontex? Toutes ces questions demeurent aujourd'hui sans réponse.

49. Ce flou sur les responsabilités est inacceptable. En cas de problème présumé, il permet à l'Union européenne (ou à son Agence) et aux Etats membres de se renvoyer sans fin la balle. Outre que cela sape la crédibilité de Frontex, cela va aussi à l'encontre des principes fondamentaux d'un Etat de droit.

4.3. Manque de contrôle démocratique sur les accords avec des pays tiers

50. Le Règlement Frontex modifié confère à l'Agence la personnalité morale et l'autorise à coopérer avec les autorités de pays tiers ou avec des organisations internationales. S'agissant des pays tiers, il m'a été indiqué à Varsovie que Frontex s'attachait principalement à conclure des accords avec les pays en phase d'adhésion ou de préadhésion ainsi qu'avec les pays de transit et d'origine. A ce jour, Frontex a conclu des accords de travail avec 17 pays[30]. Des négociations sont en cours avec huit autres pays tiers[31].

---

27. Frontex, «Opinion on the European Ombudsman's own-initiative inquiry into the implementation by Frontex of its fundamental rights obligations», 17 mai 2012, p. 2. Cet avis et toutes les contributions des parties intéressées sont consultables, www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/11758/html.bookmark,

28. Frontex, «Code of Conduct for all persons participating in Frontex activities», adopté par une décision du directeur exécutif le 21 mars 2011: www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Frontex_Code_of_Conduct.pdf.

29. Stratégie en matière de droits de l'homme, paragraphe 7.

30. Ces pays sont l'Albanie, l'Arménie, le Bélarus, le Canada, le Cap-Vert, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la République de Moldova, le Monténégro, le Nigéria, la Fédération de Russie, la Serbie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la Turquie, l'Ukraine et les Etats-Unis.

31. L'Azerbaïdjan, le Brésil, l'Egypte, la Libye, le Maroc, la Mauritanie, la Tunisie et le Sénégal.

51. La coopération est censée être concrète et opérationnelle. Dans sa version modifiée, le Règlement Frontex autorise l'Agence à lancer et à financer des projets d'assistance technique dans des pays tiers, dans des domaines entrant dans son champ d'application. Ces projets prennent notamment la forme d'activités de renforcement des capacités dans des pays tiers et consistent non seulement à fournir un concours financier et des équipements, mais aussi à assurer des formations. Les accords mis en place peuvent également comprendre des dispositions relatives aux retours. La portée de ces accords, qui ne sont pas publics, est généralement assez floue.

52. Ces accords de travail avec des pays tiers peuvent avoir des conséquences sur les droits de l'homme et pourraient même entraîner des violations de ces droits. La coopération avec certains pays pose le problème préoccupant de la manière dont les migrants sont traités à leur retour ou lorsqu'ils sont interceptés sur la base de renseignements communiqués par le pays partenaire. Par exemple, vu le traitement réservé aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en Libye et sachant que ce pays n'a pas ratifié la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, les renvois dans ce pays risquent de ne pas être conformes aux obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme.

53. Par ailleurs, je crois savoir que, même si le Parlement européen a un droit de regard sur ces accords et est tenu informé de toutes les relations entre Frontex et des tiers, aucun accord ne lui a été soumis à ce jour. Compte tenu des conséquences de ces textes pour les droits de l'homme, il serait judicieux que le Parlement européen soit invité à les approuver au préalable.

5. Réponse de l'Union européenne à ces préoccupations : une approche davantage fondée sur les droits de l'homme

54. Les préoccupations mentionnées ci-dessus ont suscité deux grandes réactions de la part de Frontex et des institutions de l'Union européenne. La première a consisté à soutenir une Stratégie en matière de droits fondamentaux, adoptée le 31 mars 2011, et la seconde à intégrer la protection des droits de l'homme au cadre juridique en modifiant le Règlement Frontex, le 25 octobre 2011[32], afin de veiller à ce que Frontex observe pleinement ses obligations en matière de droits fondamentaux dans toutes ses activités. Le 21 mars 2011, l'Agence a également approuvé un Code de conduite pour tous les participants à ses activités, code qui comprend des dispositions relatives au respect des droits fondamentaux et à la protection internationale.

55. Malgré ces importants changements, qui montrent que Frontex a profondément évolué au cours des dernières années, le principal défi consiste à appliquer pleinement ces dispositions en matière de droits de l'homme dans la pratique et dans le contexte de toutes les activités de Frontex.

56. En matière de suivi, le 6 mars 2012, le Médiateur européen a pris l'initiative d'ouvrir une enquête sur la manière dont Frontex s'acquittait des obligations énoncées dans sa Stratégie en matière de droits fondamentaux. D'après ce que m'a dit le Médiateur européen lors de notre rencontre du 26 juin 2012, cette initiative n'a pas été déclenchée par des soupçons particuliers. Je tiens à remercier Frontex de m'avoir remis une copie de sa réponse au Médiateur avant sa publication, car elle permet de bien comprendre la position de l'Agence concernant les droits fondamentaux[33].

5.1. Nécessité de mettre en œuvre la Stratégie en matière de droits fondamentaux

57. Aux termes de l'article 26 *bis* du Règlement Frontex, «[l]'Agence conçoit, développe et met en œuvre sa stratégie en matière de droits fondamentaux» et «met en place un mécanisme efficace pour contrôler le respect des droits fondamentaux dans toutes ses activités».

58. La Stratégie de Frontex en matière de droits fondamentaux a été établie à l'issue d'un processus de consultation auquel ont été associés des représentants des Etats membres, de la Commission européenne, de Frontex et d'organisations internationales, telles que la FRA, le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

---

32. Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Règlement Frontex) (JO 2011, L 304, 22 novembre 2011, p. 1), entré en vigueur le 12 décembre 2011.

33. Réponse de Frontex à l'enquête du Médiateur, *supra* note 27.

.

59. La Stratégie dispose que «[l]e respect des droits fondamentaux est une composante essentielle de la gestion intégrée des frontières» (article 1). Elle définit les objectifs et les mesures à prendre pour se conformer aux droits de l'homme. Elle souligne également la nécessité d'une véritable mise en œuvre de ses dispositions.

60. Cependant, ce texte n'apporte pas d'éclaircissement sur les situations dans lesquelles la responsabilité de Frontex est engagée. Conformément à l'article 13 de la Stratégie, l'Agence décline toute responsabilité en la matière, arguant que «[l]es Etats membres demeurent responsables au premier chef» de la mise en œuvre des obligations juridiques applicables et donc aussi «du respect des droits fondamentaux au cours de ces activités» (article 13). Le texte poursuit toutefois: «Cela n'exonère pas Frontex de ses responsabilités en tant qu'organisme coordinateur et l'Agence demeure pleinement responsable de toutes les actions et décisions prises dans le cadre de son mandat. Frontex doit particulièrement s'attacher à mettre en place les conditions permettant d'assurer le respect des obligations en matière de droits fondamentaux dans toutes les activités».

61. L'application de la Stratégie devrait être rendue possible à travers, entre autres, le Plan d'action pour les droits fondamentaux rédigé par les mêmes parties prenantes et adopté par le conseil d'administration de Frontex le 29 septembre 2011[34]. Ce plan d'action présente, en vingt mesures, comment Frontex peut appliquer la Stratégie aux activités opérationnelles (analyse des risques, opérations conjointes et opérations de retour conjointes), au renforcement des capacités (formation, recherche et développement) et aux activités horizontales (telles que les relations extérieures, la communication et la diffusion d'informations). Il m'a été expliqué qu'un rapport d'activités annuel sur la mise en œuvre de la Stratégie serait présenté au conseil d'administration de Frontex et rendu public.

62. Malgré les bonnes intentions exprimées dans la Stratégie en matière de droits fondamentaux, la plupart de ses dispositions ne se sont pas encore traduites dans la pratique. Par exemple, la Stratégie prévoit une formation aux droits de l'homme pour tout le personnel de Frontex, projet préparé en commun par la FRA, le HCR et Frontex. Bien que la structure et le contenu de la formation aient été définis et les formateurs sélectionnés depuis plus d'un an, la mise en œuvre n'a pas encore commencé. Pour assurer un véritable contrôle démocratique, un dispositif de suivi devrait être mis en place afin de s'assurer de la mise en œuvre de la Stratégie de Frontex en matière de droits fondamentaux, de mesurer son impact et de formuler des recommandations éventuelles sur les indicateurs de changement. Ce dispositif devrait être extérieur à l'Agence, transparent et indépendant.

5.2. Dispositions en matière de droits de l'homme ajoutées au Règlement Frontex

63. Conformément au Règlement Frontex modifié, le Forum consultatif de Frontex sur les droits fondamentaux a été instauré en octobre 2012, avec pour mission de soutenir et de conseiller le directeur exécutif et le conseil d'administration sur les réformes structurelles à apporter à l'Agence pour améliorer la promotion et le respect des droits fondamentaux dans toutes ses activités[35].

64. Le Forum réunit plusieurs institutions, experts et organisations de la société civile jouant un rôle majeur en Europe, dont le Conseil de l'Europe, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), le HCR, la FRA, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), l'OIM et neuf organisations de la société civile[36]. En septembre 2012, le conseil d'administration de Frontex a adopté les méthodes de travail du Forum consultatif. En janvier 2013, celui-ci a adopté son programme de travail pour 2013.

65. Le Forum consultatif doit préparer un rapport annuel d'activité qui sera rendu public; reste à voir si ce rapport aura un impact. Le Forum n'aura pas de pouvoir de contrôle mais uniquement un rôle consultatif, consistant à formuler des avis et des recommandations. Il devrait donc être envisagé de conduire en 2014-2015 une étude d'impact pour savoir si les recommandations du Forum consultatif ont été suivies d'effet.

---

34. *Ibid*., p. 1.
35. *Ibid.,* p. 4.
36. Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, Bureau Croix-Rouge de l'Union européenne, Bureau des institutions européennes d'Amnesty International, Commission internationale catholique pour les migrations, Caritas Europe, Commission internationale des juristes, Service jésuite des réfugiés, Commission des Eglises auprès des migrants en Europe et Plate-forme pour la coopération internationale sur les sans-papiers.

66. Le 27 septembre 2012, le conseil d'administration de Frontex a nommé Mme Inmaculada Arnáez Fernández au poste de responsable des droits fondamentaux, avec pour mission de contrôler le respect des droits fondamentaux et de présenter des rapports réguliers au conseil d'administration, au Forum consultatif et au directeur exécutif.

67. La Responsable des droits fondamentaux a accès à toutes les informations liées au respect des droits fondamentaux pour toutes les activités de Frontex. Cependant, le Règlement ne précise pas clairement quelles sont ses compétences, si elle pourra recevoir des plaintes individuelles et si ces informations seront rendues publiques.

68. Point important, le poste de responsable des droits fondamentaux est censé être occupé par un agent indépendant. Je souhaite souligner que ce dispositif présente plusieurs points faibles. L'objectif d'indépendance ne peut être atteint s'il s'agit d'un agent ordinaire, et relève par conséquent de l'autorité hiérarchique du directeur exécutif de Frontex, et s'il/elle n'est pas entouré(e) d'une équipe qui lui permette de suivre les activités de l'Agence. En effet, une seule personne (secondée par un assistant) ne peut s'acquitter correctement d'une tâche aussi complexe. D'après l'article 26.*bis*.3 du Règlement, le Responsable des droits fondamentaux rend compte au conseil d'administration et au forum consultatif. En outre, il/elle devrait aussi être encouragé(e) à signaler directement au Parlement européen les problèmes de droits de l'homme soulevés par les activités de Frontex et les mesures à prendre pour y remédier. Par ailleurs, le mandat du/de la Responsable des droits fondamentaux, qui demande au titulaire du poste d'«agir en toute indépendance dans l'intérêt de Frontex», semble contradictoire: si la Responsable des droits fondamentaux agit de manière véritablement indépendante, elle n'ira peut-être pas toujours dans le sens des intérêts directs de Frontex.

69. Selon une autre disposition ajoutée au Règlement Frontex (article 2, paragraphe 1.*a*), les analyses de risques réalisées par l'Agence et les opérations conjointes qu'elle coordonne devraient tenir compte de la situation particulière des personnes en quête de protection internationale en vertu du principe de non-refoulement et de celle des personnes ou des groupes vulnérables nécessitant une protection ou une prise en charge spécifique (mineurs isolés et non accompagnés, femmes, victimes de la traite, personnes ayant besoin de soins médicaux). Frontex m'a garanti que ce serait fait.

70. Par ailleurs, Frontex devrait consulter ses partenaires extérieurs quant aux instructions ou lignes directrices à mettre en place pour les agents déployés participant à ses activités. Ces instructions devraient être intégrées à chaque plan opérationnel afin d'identifier les personnes ayant besoin d'une protection internationale, y compris les victimes potentielles de la traite. Frontex doit aussi respecter les principes de non-discrimination et de protection des données.

71. Les nouvelles règles demandent en outre à l'Agence de mettre en place un mécanisme de signalement effectif afin que tout incident ou violation présumée des droits fondamentaux soient immédiatement signalés par les agents participants ou par les membres du personnel de Frontex et que des mesures puissent être prises. Il est intéressant de noter que l'Agence dispose déjà d'un système de signalement normalisé pour chaque opération et d'une procédure normalisée pour garantir le respect des droits fondamentaux dans le cadre des opérations conjointes et des projets pilotes (décision du directeur exécutif du 19 juillet 2012).

72. En effet, les plans opérationnels adoptés par Frontex pour les opérations conjointes, les projets pilotes et les interventions rapides prévoient des procédures normalisées de signalement des incidents graves. Ce mécanisme définit les mesures à prendre si des violations graves ou persistantes des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale surviennent au cours d'activités coordonnées par l'Agence. Il s'agit d'un formulaire en ligne validé au niveau national puis envoyé directement au centre d'incidents de Frontex.

73. Dans l'ensemble, il semble que cette procédure ne soit pas suffisamment appliquée, puisqu'elle n'a donné lieu qu'à un petit nombre de signalements à ce jour. Il est aussi arrivé, comme je l'ai appris, que des agents déployés signalent des incidents à leurs autorités de tutelle mais non à Frontex. En outre, les agents ne sont ni encouragés, ni incités à signaler de tels incidents ou à fournir une évaluation individuelle des opérations sous l'angle des droits de l'homme, et le fait de ne pas signaler une violation des droits de l'homme n'entraîne aucune conséquence. C'est pourquoi un nouveau mécanisme de signalement, public et transparent, devrait être mis en place.

74. En théorie, le directeur exécutif devrait, sur la base de ces signalements et en dernier recours, suspendre ou interrompre les opérations conjointes ou les projets pilotes s'il estime qu'il y a eu violation des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale[37]. Il peut également réduire les financements consacrés à une opération. Cette procédure n'a jamais été appliquée à ce jour. Dans sa réponse

au Médiateur européen, Frontex indique qu'aucun critère n'a été défini car «il est impossible de prévoir les violations des droits de l'homme avant qu'elles ne se soient effectivement produites». Là encore, un mécanisme clair assorti de critères ou d'indicateurs d'évaluation des risques devrait être mis en place pour orienter les agents déployés sur le terrain.

75. La mise en œuvre du mécanisme de signalement des incidents graves représentera un dilemme pour Frontex. Dans certains pays, chacun sait que les droits de l'homme ne sont pas toujours respectés aux frontières. Comment l'Agence réagira-t-elle en cas de signalement d'un incident grave? Selon Frontex, l'Agence n'a pas les moyens d'améliorer la situation, car cela relève de la compétence souveraine des Etats membres. N'étant habilitée qu'à informer les autorités compétentes, à formuler des recommandations et à donner des conseils, Frontex court le risque de devenir le témoin silencieux de violations des droits d'homme. Ce dilemme est présenté en ces termes dans la réponse de l'Agence au Médiateur européen: «Du fait de la complexité des opérations, qui reposent en grande partie sur les Etats membres et soulèvent des enjeux politiques et opérationnels considérables, il ne sera pas toujours approprié de suspendre l'opération ou d'y mettre un terme».

76. Enfin, Frontex doit aussi instituer un système effectif de contrôle de l'impact de ses activités opérationnelles sur les droits de l'homme, particulièrement nécessaire pour les opérations de retour conjointes. Cependant, ce contrôle ne sera crédible et utile que s'il est indépendant. Pour pouvoir exercer un contrôle efficace, il faut savoir qui est responsable et avoir accès aux informations sur les opérations, y compris en sélectionnant les opérations à contrôler. En outre, les conclusions des activités de contrôle devraient être publiées. La transparence est encore une fois le maître mot.

77. La nomination d'un(e) Responsable des droits fondamentaux, la création du Forum consultatif et la procédure actuelle de signalement des incidents graves sont des mesures qui vont dans le bon sens. Cependant, contrairement à ce qui m'a été affirmé au sein de l'Agence, elles ne sauraient suffire pour constituer un système de contrôle effectif, tel que prévu par le Règlement Frontex (article 26 *bis*). Le manque d'indépendance et de moyens de la Responsable des droits fondamentaux, son mandat extrêmement vague et le rôle purement consultatif du Forum constituent autant de faiblesses pour un contrôle systématique du respect des droits fondamentaux dans toutes les activités de Frontex et pour la proposition éventuelle de changements organisationnels portant sur les processus et les procédures. L'efficacité de ces deux mécanismes reste à vérifier dans la pratique.

5.3. Accords de coopération avec des partenaires extérieurs

78. Pour faire en sorte que les gardes-frontières soient à même de repérer les personnes vulnérables, des accords de coopération ont été signés avec le HCR le 13 juin 2008, avec la FRA le 26 mai 2010 et avec l'EASO le 26 septembre 2012. Frontex coopère aussi avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Un autre accord de travail est en cours de négociation avec le Centre de recherche conjoint.

79. L'accord de travail signé avec le HCR prévoit des consultations régulières, des échanges d'informations et une contribution à la formation des gardes-frontières concernant le droit international en matière d'asile et de droits de l'homme. Afin de coopérer étroitement avec l'Agence, le HCR a nommé un officier de liaison à Varsovie, et il a pu participer à deux opérations conjointes afin d'aider à repérer les mineurs vulnérables. Cet effort est considéré comme une grande avancée en matière de coopération. Il faut espérer que Frontex acceptera de plus en plus souvent la présence de partenaires extérieurs, en qualité de consultants mais aussi d'observateurs, lors de ses opérations conjointes.

80. L'accord de coopération avec la FRA met l'accent sur l'intégration détaillée des droits fondamentaux dans des domaines clés du mandat de Frontex tels que la formation, les opérations conjointes, la collecte de données et un programme de formation aux droits fondamentaux spécialement conçu pour le personnel de Frontex.

81. L'accord récemment signé avec l'EASO prévoit une coopération dans le cadre d'activités opérationnelles et de renforcement des capacités, en particulier par le biais de formations et d'études, et l'échange d'informations. Les deux organismes vont notamment renforcer leur coopération concernant

37. Réponse de Frontex à l'enquête du Médiateur, *supra* note 27, p. 9. Frontex peut suspendre ou interrompre une opération conjointe ou un projet pilote pour l'un des motifs suivants: les conditions garantissant le respect des droits fondamentaux ne sont pas remplies; des violations graves ou persistantes des droits fondamentaux sont survenues; les obligations en matière de protection internationale ne sont pas respectées.

l'accueil et la prise en charge des migrants et le processus d'identification des personnes nécessitant une protection internationale. Ils vont par ailleurs améliorer leur coordination pour l'assistance fournie aux pays rencontrant des difficultés (mise en place d'équipes d'experts, analyses des risques et statistiques).

82. Malgré ces progrès encourageants, des obstacles demeurent. L'impact des conseils fournis, des recommandations formulées et des formations organisées n'est pas évalué; un mécanisme formel d'évaluation de l'impact de la coopération serait bienvenu.

5.4. Vers une meilleure formation des gardes-frontières nationaux?

83. D'après le Règlement Frontex, les agents de Frontex et les gardes-frontières déployés lors d'opérations conjointes devraient tous avoir reçu une formation aux droits de l'homme. Bien que beaucoup d'efforts aient été faits pour développer des cours et des supports de formation, les activités de formation aux droits de l'homme pour le personnel de Frontex n'ont toujours pas commencé. La réunion que tiennent les agents pour faire le point avant leur déploiement n'est pas suffisante pour leur transmettre la connaissance des droits de l'homme dont ils auront besoin s'ils sont confrontés à des incidents graves au cours de l'opération. Davantage d'efforts sont donc nécessaires pour généraliser et intégrer les aspects de droits de l'homme, de protection internationale et de protection et d'identification des victimes dans le cadre des formations dispensées, y compris sur les questions opérationnelles.

84. Je suis convaincu que les agents de Frontex ont des connaissances à partager avec les fonctionnaires nationaux. Prévoir une formation à l'attention des agents de Frontex est un bon début, mais c'est encore bien trop peu. Tous les agents et les gardes-frontières déployés par les Etats membres (et non uniquement le personnel de terrain) devraient bénéficier d'activités de formation aux droits de l'homme et aux obligations de protection internationale, en coopération avec des partenaires extérieurs dont notamment la FRA et le HCR.

85. Toutefois, les agents de Frontex ne sont pas nombreux et souvent seul l'un d'entre eux est présent sur le terrain. Il est donc nécessaire d'organiser davantage de sessions de formation de terrain à l'attention des fonctionnaires nationaux, qui doivent être davantage sensibilisés à leurs obligations en matière de droits de l'homme. Le programme de tronc commun que l'Agence travaille à élaborer est une bonne initiative, tout comme les sessions de formation et les formations de formateurs déjà organisées en coopération avec le HCR. Il reste toutefois beaucoup de chemin à parcourir dans ce domaine. Par conséquent, des rapports d'évaluation sur les résultats des formations dispensées par des organisations internationales comme le HCR et la FRA devraient être rédigés et rendus publics.

86. Lorsque je me suis rendu à la frontière grecque avec une délégation du Parlement suédois en 2011, j'ai eu l'occasion de m'entretenir avec des gardes-frontières locaux et avec l'agent de Frontex sur place. Il m'est apparu clairement que ce dernier était le seul à avoir une certaine connaissance des droits de l'homme. Je suis sûr que les agents locaux pourraient améliorer leurs connaissances en matière de droits de l'homme. Il m'a été indiqué à Varsovie que la bonne influence de Frontex sur les pratiques appliquées en Grèce commençait à se faire sentir. Cependant, on m'a dit également que les progrès étaient plus lents qu'escompté.

6. Conclusion: comment accroître le rôle de Frontex dans la protection des droits de l'homme?

87. J'ai affirmé au début de ce rapport que Frontex avait un rôle important à jouer pour mieux coordonner les activités des Etats membres de l'Union européenne en matière de contrôle des frontières extérieures. Les opérations de Frontex peuvent aussi être l'occasion d'harmoniser les pratiques aux frontières extérieures de l'Union européenne et d'informer les gardes-frontières nationaux de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

88. Je respecte et je remercie sincèrement les agents de Frontex pour la détermination avec laquelle ils s'emploient à assurer la protection et la surveillance de nos frontières. Ils sont actuellement soumis à une forte pression et s'efforcent de respecter les droits fondamentaux sur le terrain. Je suis conscient de ces efforts. Frontex est gênée par l'attention que portent à ses activités et à leur conformité aux droits de l'homme un nombre croissant d'acteurs, dont le Médiateur européen et le Conseil de l'Europe.

89. L'Agence est confrontée à la difficulté d'avoir deux maîtres: l'Union européenne et ses Etats membres. A Bruxelles, ces derniers peuvent se montrer très soucieux du respect des droits de l'homme; mais lorsqu'ils reviennent dans leurs capitales et aux frontières, ils peuvent changer de priorité, mettant l'accent sur la gestion des migrations. De plus, les Etats membres n'apprécient jamais d'être contrôlés. Frontex se trouve dans une situation délicate et je peux tout à fait comprendre son embarras.

90. Sur le terrain, la situation n'est guère plus facile, car les Etats membres ont des lois et des procédures très différentes. Il faudrait davantage d'harmonisation. La communication entre les agents de coordination de Frontex et ceux des pays hôtes peut être difficile, que ce soit pour des raisons linguistiques (l'anglais servant de *lingua franca*) ou pour des raisons culturelles.

91. Il n'est malheureusement pas suffisant d'élaborer une Stratégie en matière de droits fondamentaux et de prévoir dans le Règlement Frontex l'obligation générale de respecter les droits de l'homme. Il faut aussi fournir les moyens juridiques et les garanties démocratiques nécessaires pour atteindre ces objectifs. Le présent rapport s'efforce de donner quelques recommandations pour aider l'Agence à améliorer le respect et la protection des droits de l'homme aux frontières de l'Europe.

92. Ces recommandations cherchent à couvrir les préoccupations en matière de droits de l'homme au niveau opérationnel, notamment s'agissant des opérations conjointes de retour et de surveillance des frontières. Bien que les gardes-frontières déployés lors de ces opérations restent sous l'autorité du pays d'envoi et doivent respecter à la fois la législation du pays d'envoi et celle du pays hôte, le rôle de Frontex dans la préparation et l'exécution des opérations conjointes reste non négligeable. Des problèmes de droits de l'homme peuvent vite se poser lors des opérations d'interception, en particulier lorsque des personnes peuvent avoir besoin d'une protection internationale.

93. Ces recommandations visent aussi des préoccupations de nature structurelle, dont le manque de transparence des activités de l'Agence, le manque de clarté concernant ses compétences et ses responsabilités et le manque de contrôle démocratique sur certaines de ses activités, en particulier les accords négociés avec des pays tiers. Frontex et l'Union européenne ont pris plusieurs mesures importantes pour répondre à certaines des critiques formulées en matière de droits de l'homme, mais il faut maintenant qu'elles soient appliquées. Cela vaut notamment pour les dispositions du Règlement Frontex modifié et de la Stratégie en matière de droits fondamentaux.

94. Il faut en outre renforcer le contrôle démocratique exercé par le Parlement européen et faire en sorte que l'Agence soit crédible et rende des comptes au public, en instaurant un mécanisme de contrôle indépendant et une procédure de recours effective. Enfin, il faut encore remédier aux lacunes sur les plans structurel et opérationnel.

95. Enfin, et bien que la gestion des migrations à travers des mesures de contrôle des frontières extérieures reste l'un des plus grands défis que l'Europe ait à relever aujourd'hui, je souhaite rappeler que le respect et la protection des droits de l'homme dans toutes les activités de Frontex ne sont pas un choix, mais bien une obligation. L'engagement de Frontex à cet égard sera d'autant plus important à l'avenir que l'Agence sera chargée de gérer et d'appliquer le système européen de surveillance des frontières, baptisé «Eurosur», qui devrait entrer en vigueur en octobre 2013.