

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].

Décision concernant la manière dont la Commission européenne surveille et garantit le respect des droits fondamentaux par les autorités croates dans le cadre d'opérations de gestion des frontières soutenues par des fonds de l'UE (affaire 1598/2020/VS)

Décision

Affaire 1598/2020/VS - **Ouvert le** 06/11/2020 - **Décision le** 22/02/2022 - **Institution concernée** Commission européenne (Poursuite de l'enquête non justifiée) |

L'affaire portait sur la manière dont la Commission européenne contrôle et assure le respect des droits fondamentaux par les autorités croates dans le cadre d'opérations de gestion des frontières soutenues par des fonds de l'UE. L'enquête a examiné si, conformément à un engagement pris par la Commission, l'aide d'urgence versée à la Croatie s'accompagnait de la création d'un mécanisme de contrôle visant à garantir que les mesures de gestion des frontières respectent pleinement les droits fondamentaux et la législation de l'UE en matière d'asile.

Le Médiateur a constaté que la Commission créait une confusion par la manière dont elle a communiqué sur le mécanisme de suivi dans le cadre de l'aide d'urgence. En outre, même si le financement des activités de contrôle aux frontières a été fourni depuis 2018, ce n'est également qu'à l'été 2021, qu'un mécanisme de suivi indépendant a été créé pour superviser la protection des droits fondamentaux. C'était regrettable.

En clôturant l'enquête, le Médiateur a exhorté la Commission à vérifier pleinement si le mécanisme est effectivement indépendant et efficace pour garantir le respect des droits fondamentaux et du droit de l'Union. Le Médiateur a suggéré d'améliorer la communication de la Commission concernant le mécanisme de suivi. Le Médiateur a également invité la Commission à jouer un rôle actif dans le cadre du mécanisme de suivi et à exiger des autorités croates qu'elles fournissent des informations concrètes et vérifiables sur les mesures prises pour enquêter sur les informations faisant état d'expulsions collectives et de mauvais



traitements infligés aux migrants et aux demandeurs d'asile. Enfin, la Médiatrice a demandé à la Commission de l'informer dans un délai d'un an des mesures qu'elle a prises pour renforcer le respect des droits fondamentaux dans le cadre des opérations frontalières bénéficiant de fonds de l'UE.

Contexte de la plainte

1. Depuis 2018, la Commission européenne fournit une aide d'urgence à la Croatie pour soutenir les activités de contrôle aux frontières, en raison d'une pression migratoire accrue [1]. Les subventions ont été octroyées au ministère croate de l'intérieur dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure — Frontières et visas et de l'instrument de soutien financier aux frontières extérieures [2] pour la réalisation des projets, dont les modalités ont été définies dans les conventions de subvention correspondantes. À l'époque, la Commission a déclaré publiquement que le financement d'urgence serait accompagné d'un «mécanisme de suivi» [3].

2. Au cours de la même période, des institutions de défense des droits de l'homme et d'autres organisations ont fait état de cas d'expulsions collectives et d'expulsions forcées à la frontière croate, ainsi que de refus d'accès aux procédures d'asile et de violence, d'abus ou de mauvais traitements infligés à des personnes tentant de pénétrer en Croatie [4].

3. Le 20 septembre 2020, le Médiateur européen a reçu une plainte d'Amnesty International contre la Commission. Elle s'est dite préoccupée par le fait que la Commission n'avait pas répondu aux allégations persistantes de violations graves des droits de l'homme commises par les autorités croates dans le cadre d'opérations de gestion des frontières, pour lesquelles la Croatie a reçu des fonds de l'UE.

L'enquête

4. Le Médiateur a ouvert une enquête afin de déterminer si un mécanisme de suivi avait été mis en place et d'examiner le rôle de la Commission dans ce domaine.

5. Au cours de l'enquête, la Médiatrice a reçu la réponse [5] de la Commission à la plainte et aux questions supplémentaires qu'elle avait posées [6]. Par la suite, la Médiatrice a reçu les observations de la plaignante sur la réponse de la Commission. Le Médiateur a également demandé des informations au bureau du médiateur croate. L'équipe d'enquête du Médiateur a également rencontré des représentants de la Commission [7].

Arguments présentés au Médiateur

Arguments du plaignant

6. Le plaignant craignait que la Commission n'ait pas veillé à ce que les fonds de l'UE alloués à la Croatie pour la gestion des frontières soient dépensés conformément aux normes en matière



de droits fondamentaux et au droit de l'Union. En décembre 2018, la Commission a déclaré [8] qu' un mécanisme de suivi serait mis en place pour veiller à ce que toutes les mesures appliquées aux frontières extérieures de l'UE soient proportionnées et dans le plein respect des droits fondamentaux et du droit d'asile de l'UE. Toutefois, rien n'indique qu'un tel mécanisme ait été mis en place. Au lieu de cela, les fonds initialement affectés à cette fin ont d'abord été réduits puis dépensés par les autorités croates pour d'autres activités, y compris des programmes de formation et des conférences.

7. Selon le plaignant, il y avait également un manque de transparence dans la manière dont la Commission a communiqué à ce sujet.

8. De l'avis du plaignant, à de nombreuses reprises, la Commission a confondu publiquement les *activités de surveillance* [9] menées par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et le Centre de droit croate [10] avec le *mécanisme de suivi* envisagé dans le cadre des subventions de l'UE. Le plaignant estime en outre que, au cours de l'enquête du Médiateur, la Commission n'a pas démontré de manière convaincante qu'elle avait pris des mesures pour s'assurer que l'aide apportée par les fonds d'urgence de l'UE à la Croatie ne contribuait pas aux violations des droits de l'homme.

9. Le plaignant a noté qu'un mécanisme de suivi avait été mis en place à l'été 2021, et a pris acte des mesures prises par la Commission à cette fin. Toutefois, elle a fait valoir que cela ne suffisait pas au mécanisme requis par les conventions de subvention. Le plaignant a également fait valoir que le mécanisme de surveillance n'est pas suffisamment indépendant et qu'il n'est pas non plus suffisamment efficace pour garantir que les mesures croates de contrôle aux frontières sont proportionnées et dans le plein respect des droits fondamentaux et du droit de l'Union. Les violations des droits de l'homme aux frontières croates se poursuivent sans relâche, a déclaré le plaignant, tandis que le pays continue de recevoir des fonds considérables de l'UE pour les activités de gestion des frontières.

Arguments de la Commission

10. La Commission a indiqué que les projets de gestion des frontières soutenus au titre des subventions d'aide d'urgence de 2017 et 2018 comprenaient un volet de *suivi technique* , pour lequel les conventions de subvention prévoyaient des dotations initiales de 300 000 EUR et de 94 751 EUR respectivement. Selon la Commission, il s'agissait notamment du suivi des activités de police des frontières, de l'élaboration de procédures opérationnelles normalisées pour ces activités, de la formation spécialisée et de la sensibilisation des agents de la police des frontières, entre autres. Cette composante mentionnait les «contrôles *indépendants* » par le HCR et le Centre de droit croate et les «contrôles» par la direction de la police des frontières/ministère de l'intérieur. Les subventions ne prévoyaient pas la mise en place d'un mécanisme de suivi indépendant.

11. Le projet dans le cadre de la première subvention d'urgence et d'aide a pris fin le 30 novembre 2019. Seule une partie des fonds alloués aux activités de suivi technique a été utilisée. Le «rapport final sur la mise en œuvre» ne fournissait pas d'informations sur la question de savoir si un mécanisme de suivi indépendant a été mis en place ou est devenu opérationnel, étant donné qu'il n'était pas couvert par la convention de subvention.



12. De l'avis de la Commission, la mise en place d'un mécanisme de suivi indépendant et efficace relève de la responsabilité des autorités croates. La Commission apporte son soutien à cette fin.

13. La Commission a précisé qu'il existait deux mécanismes de surveillance distincts en Croatie: (i) le protocole tripartite (mentionné ci-dessus) et (ii) le mécanisme prévu dans les conventions de subvention d'aide d'urgence, qui était destiné à fournir un soutien technique aux autorités croates, leur permettant de surveiller les activités de contrôle aux frontières. Le premier mécanisme ne reçoit pas de fonds de l'UE. La subvention d'aide d'urgence a été utilisée pour un certain nombre de séminaires, de procédures et de formations. De l'avis de la Commission, certains progrès ont été réalisés grâce à la subvention. Selon la Commission, les deux mécanismes étaient parallèles et n'étaient pas liés.

14. La Commission n'a ni le pouvoir ni le personnel d'enquêter seule sur les violations des droits de l'homme commises dans les États membres. En raison des critiques croissantes concernant l'efficacité du protocole tripartite et des signalements de violations des droits fondamentaux, à partir de 2020, la Commission a renforcé son engagement avec les autorités croates afin de les encourager à mettre en place un mécanisme de suivi *indépendant*. Elle a coopéré avec les autorités croates sur les aspects pratiques de la mise en place d'un mécanisme et a constamment demandé que des mesures supplémentaires soient prises par les autorités croates pour renforcer l'efficacité du contrôle des droits fondamentaux.

15. Étant donné que les conventions de subvention initiales ne contenaient pas d'exigences spécifiques selon lesquelles l'utilisation des fonds devait être conforme aux droits fondamentaux (appelée «conditionnalité»), la Commission n'avait pas les moyens légaux de suspendre et de rappeler les fonds à la lumière de violations présumées des droits fondamentaux. Bien que la Commission recourt très rarement à la conditionnalité en ce qui concerne le financement d'urgence, les révélations sur la situation en Croatie ont incité la Commission à inclure, dans la dernière convention de subvention conclue avec la Croatie en 2021, des dispositions relatives à la conditionnalité. En particulier, la Croatie était tenue de mettre en place un mécanisme indépendant pour contrôler le respect des droits fondamentaux.

16. Les autorités croates ont mis en place un tel mécanisme en juin 2021. Les organisations de la société civile, le médiateur croate, les organisations internationales, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE et la Commission devraient tous fournir des conseils sur le fonctionnement du mécanisme. Le mécanisme sera soutenu par les fonds d'aide d'urgence pour une période d'un an (jusqu'en mai 2022). Elle évoluera à l'avenir et la Commission a indiqué qu'elle était disposée à apporter son soutien aux autorités croates afin d'améliorer le mécanisme si nécessaire.

17. La Commission a l'intention d'évaluer comment les futurs financements de l'UE peuvent inclure la conditionnalité du respect des droits fondamentaux. La Commission a également indiqué que le mécanisme d'évaluation et de suivi Schengen [11] pourrait être mis à jour pour inclure l'évaluation de la capacité des États membres à garantir la protection des droits



fondamentaux.

L'évaluation du Médiateur

18. La législation pertinente de l'UE [12] , sur laquelle reposent les subventions d'aide d'urgence à la Croatie, dispose que toute activité financée par l'instrument de soutien financier aux frontières extérieures doit respecter les droits fondamentaux et respecter les dispositions de la charte des droits fondamentaux, entre autres obligations [13] . Bien que la Commission n'ait pas l'autorité ou les moyens d'enquêter ou de surveiller directement les activités frontalières elle-même, elle a l'autorité et l'obligation de veiller à ce que les fonds de l'UE octroyés à un État membre soient dépensés dans le respect des droits fondamentaux et du droit de l'Union, et d'insister sur des garanties à cette fin.

19. Le Médiateur a précédemment constaté [14] que la Commission était tenue de respecter la Charte dans son intégralité, dans toutes ses activités, y compris dans la distribution et le suivi des fonds de l'UE, et que la Commission devrait veiller à ce que les fonds de l'UE ne soutiennent pas des actions qui ne sont pas conformes aux valeurs de l'UE, notamment aux droits, libertés et principes reconnus par la Charte.

20. Les subventions initiales pour les activités de gestion des frontières en Croatie ont été versées en même temps que des informations fiables provenant d'institutions et d'organisations nationales et internationales de défense des droits de l'homme concernant les mauvais traitements infligés aux migrants et d'autres préoccupations relatives aux droits de l'homme aux frontières croates. Dans ce contexte, le décaissement des fonds sans garantir des garanties suffisantes en matière de droits fondamentaux est regrettable. La nature d'urgence du financement de l'UE ne signifie pas que la Commission n'aurait pas dû veiller à ce que les fonds aient été dépensés dans le respect des droits fondamentaux.

21. Étant donné que la convention de subvention la plus récente prévoit une conditionnalité et exige expressément la mise en place d'un mécanisme de suivi, le Médiateur estime qu'il n'est pas nécessaire de formuler une recommandation à cette fin. Le Médiateur espère toutefois que la Commission jouera un rôle actif et exigera des autorités croates des informations concrètes et vérifiables sur les mesures prises pour enquêter sur les informations faisant état d'expulsions collectives et de mauvais traitements infligés aux migrants et aux demandeurs d'asile. Elle fait une suggestion correspondante ci-dessous.

22. Les conventions de subvention d'aide d'urgence de 2017 et 2018 n'ont pas envisagé la mise en place d'un mécanisme indépendant de contrôle du respect des droits fondamentaux aux frontières [15] . Toutefois, elles comprenaient une composante [16] couvrant le «contrôle technique» des activités menées par la police des frontières, le réexamen des procédures, des modalités opérationnelles et des manuels, la formation et le soutien du personnel compétent des autorités nationales pour le traitement des plaintes et des incidents signalés.

23. En revanche, la dernière subvention d'aide d'urgence en 2021 prévoyait expressément des



fonds pour un mécanisme de suivi indépendant (à établir pour une période d'un an avec possibilité de prolongation). La création du mécanisme était également une condition pour le décaissement des fonds de subvention. Il s'agit là d'une amélioration significative.

24. Le suivi effectué avant 2021 par le protocole tripartite [17] a été financé par le HCR, et non par des fonds de l'UE. Dans les documents relatifs à la mise en œuvre des subventions, qui ont été inspectés par l'équipe d'enquête du Médiateur, les activités relevant du protocole tripartite sont qualifiées de «mécanisme de suivi». En outre, dans ses réponses à cette enquête, la Commission a expliqué que si le montant de la convention de subvention initiale pour le suivi n'était pas ventilé par activités, elle avait prévu des «contrôles *indépendants* » par le HCR et le Centre de droit croate.

25. Par conséquent, à partir de 2018, dans diverses déclarations publiques relatives aux subventions d'aide d'urgence en faveur de la Croatie, la Commission a déclaré qu'un «mécanisme de suivi» serait mis en place. Ce n'est qu'en 2021 qu'un mécanisme indépendant a été mis en place avec l'utilisation des fonds de l'UE. Cela a créé une confusion quant au rôle de l'UE dans le contrôle du respect des droits fondamentaux en ce qui concerne les opérations frontalières menées par les autorités croates avec le soutien de fonds de l'UE.

26. La Commission a à présent précisé que le mécanisme de suivi mis en place à l'été 2021 est couvert par la dernière subvention d'aide d'urgence. Le Médiateur estime donc qu'il n'est pas utile de formuler une recommandation à ce sujet. Elle fera toutefois une suggestion d'amélioration en ce qui concerne la transparence autour du nouveau mécanisme.

27. Le Médiateur s'attend également à ce que la Commission vérifie si le mécanisme est effectivement indépendant et efficace pour garantir le respect des droits fondamentaux et du droit de l'UE [18]. Le Médiateur formulera des suggestions d'amélioration correspondantes.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, le Médiateur conclut cette affaire avec les conclusions suivantes:

Le Médiateur a relevé d'importantes lacunes dans le contexte du financement d'urgence pour les activités de gestion des frontières en Croatie, notamment en ce qui concerne la manière dont le respect des droits fondamentaux a été contrôlé et la manière dont la Commission a communiqué sur les activités de suivi. Étant donné que la Commission a pris des mesures pour remédier à ces lacunes, aucune autre enquête n'est justifiée.

Le plaignant et la Commission seront informés de cette décision .

Suggestions d'amélioration

Le Médiateur formule à la Commission les suggestions d'amélioration suivantes:

A. La Commission devrait fournir au public des informations claires et à jour sur le fonctionnement du mécanisme de surveillance en Croatie.



B. La Commission devrait jouer un rôle actif dans la supervision du mécanisme de suivi et demander aux autorités croates des informations concrètes et vérifiables sur les mesures prises pour enquêter sur les informations faisant état d'expulsions collectives et de mauvais traitements infligés aux migrants et aux demandeurs d'asile.

C. La Commission devrait vérifier si le mécanisme est effectivement indépendant et s'il est efficace pour garantir le respect des droits fondamentaux et du droit de l'Union.

D. La Commission devrait informer le Médiateur dans un délai d'un an des mesures qu'elle a prises pour renforcer le respect des droits fondamentaux dans le cadre des opérations frontalières croates bénéficiant de fonds de l'UE.

Emily O'Reilly

Médiateur européen

Strasbourg, 22/02/2022

[1] Conventions de subvention au titre des références HOME/2017/ISFB/AG/EMAS/0076, HOME/2018/ISFB/AG/EMAS/0083 et HOME/2020/ISFB/AG/EMAS/0136

[2] Conformément à l'article 14 du règlement (UE) no 515/2014 établissant, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas, un financement peut être accordé aux États membres dans une situation résultant d'une pression urgente et exceptionnelle lorsqu'un nombre important ou disproportionné de ressortissants de pays tiers franchissent ou sont censés franchir une frontière extérieure. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515>
[Lien]

[3] «..La Commission soutient activement les efforts de la Croatie visant à garantir le plein respect des droits fondamentaux à la frontière. À cet égard, une partie des 6,8 millions d'EUR de fonds d'urgence octroyés à la Croatie en décembre 2018 pour renforcer la gestion des frontières a été consacrée à un nouveau mécanisme de suivi. Cela contribuerait à faire en sorte que les activités de contrôle aux frontières menées par les garde-frontières croates restent pleinement conformes au droit de l'Union, aux obligations internationales et au respect des droits fondamentaux et des droits découlant de l'acquis de l'UE en matière d'asile, y compris le principe



de non-refoulement [...]» (p. 14 de la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à la vérification de la pleine application de l'acquis de Schengen par la Croatie, COM/2019/497 final).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019DC0497&qid=1642778172723> [Lien])

Voir également: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Lien] et lettres de la Commission au dossier du Médiateur du 5 juin 2019, du 9 janvier 2020 et du 14 février 2020

[4] Voir, entre autres:

<https://www.ombudsman.hr/en/download/report-on-the-performance-of-the-activities-of-the-national-preventive-mec> [Lien], p. 25-33

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25976> [Lien]

<https://rm.coe.int/third-party-intervention-before-the-european-court-of-human-rights-in-/1680a0ee5e> [Lien], avec d'autres références

<https://www.unhcr.org/desperatejournays/> [Lien], avec d'autres références

[5] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/141110> [Lien]

[6] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/134843> [Lien]

[7] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/148061> [Lien]

[8] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6884 [Lien]

[9] Dans le cadre du protocole tripartite entre le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, le Centre de droit croate et le ministère croate de l'intérieur.

[10] Le Centre de droit croate est une organisation non gouvernementale oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme: <http://www.hpc.hr> [Lien].

[11]

<https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-mor> [Lien]

[12] Règlement (UE) no 515/2014 portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité



intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32014R0515> [Lien]

[13] Voir article 3, paragraphe 4, du règlement (UE) no 515/2014.

[14] <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/59836> [Lien]

[15] Le Médiateur a inspecté les documents de subvention, que la Commission a classés comme confidentiels.

[16] Sous-action 5 de la convention de subvention de 2017 — «Surveillance technique des activités de contrôle aux frontières».

[17] Le protocole a été signé le 14 mars 2019 par le ministère croate de l'Intérieur, le HCR et le Centre de droit croate.

[18] Les intervenants, y compris le plaignant, se sont dits préoccupés par le fait que les solutions proposées ne répondent pas aux normes clés pour qu'un mécanisme soit considéré comme indépendant et efficace:

<https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/08/EUR6445462021ENGLISH.pdf> [Lien]