



Restricted

**AS/Mig (2012) 28 Rev.**

17 septembre 2012

fmdoc28\_2012\_rev

Or. angl.

## **Contribution de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées relative à la consultation publique dans le contexte d'une enquête d'initiative du Médiateur européen sur Frontex**

1. Lors de sa réunion le vendredi 14 septembre 2012 à Paris, la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déclassifié ce mémorandum en vue de le présenter en tant que contribution relative à la consultation publique dans le contexte d'une enquête d'initiative du Médiateur européen sur la mise en pratique par Frontex de ses obligations relatives aux droits fondamentaux.
2. Il convient de noter que ce mémorandum est un document de travail provenant du rapporteur dans le cadre de la préparation de son rapport sur le sujet. En tant que tel, le texte n'est pas le rapport final qui sera adopté plus tard dans l'année par la commission.

## **Frontex : le besoin d'améliorer son rôle de droits de l'homme et ses capacités**

### **Mémorandum**

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur : M. Mikael Cederbratt, Suède, PPE/DC

### **1. Frontex : indispensable, mais pas à n'importe quel prix**

1. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (UE), plus connue sous le nom de Frontex, a été créée en octobre 2004 par le Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil. Cette agence est l'un des principaux instruments d'application de la politique commune d'immigration et d'asile, qui vise à encadrer juridiquement les migrations et à en assurer la sécurité. Frontex a deux objectifs principaux : coordonner la coopération entre les Etats membres dans le cadre des activités de contrôle aux frontières et aider à détecter les réseaux criminels impliqués dans le trafic illicite de migrants et la traite d'êtres humains. Elle est également chargée de tenir à jour un registre centralisé des équipements techniques que les Etats membres sont disposés à mettre en commun avec les autres Etats membres.

2. Les défis posés à l'UE par la gestion des migrations sont bien connus de tous. Frontex donne aux Etats membres de l'UE la possibilité de mieux coordonner leurs activités dans ce domaine et d'apprendre mutuellement de leurs expériences. Elle peut également contribuer à l'harmonisation des pratiques aux frontières de l'Union européenne.

3. Certes, trouver un équilibre entre maîtrise des migrations et droits de l'homme est toujours un exercice délicat pour les autorités, mais elles n'ont tout simplement pas le choix. Frontex offre une vraie chance de renforcer le respect des droits de l'homme aux frontières. Ne la laissons pas passer !

### 1.1. Structure et activités

4. Frontex est un organisme de l'UE doté de la personnalité juridique et d'une autonomie opérationnelle et budgétaire. Elle est dirigée par un conseil d'administration composé d'un représentant de chaque Etat membre et de deux représentants de la Commission européenne. L'Agence est gérée 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. En 2010, le général de brigade Ilkka Laitinen a été nommé pour un second mandat au poste de directeur exécutif de Frontex.

5. Au cours de mes deux missions d'information (une à Bruxelles et une au siège de Frontex à Varsovie), j'ai pu me rendre compte que l'Agence ne menait pas seulement des activités sur le terrain. Elle est aussi un centre de renseignement qui s'emploie à mettre au point un modèle d'analyse commune et intégrée des risques. Des opérations conjointes aux frontières terrestres, maritimes et aériennes de l'UE sont lancées sur la base de cette analyse. Frontex peut aussi aider les Etats membres à organiser des opérations de retour conjointes pour des personnes résidant illégalement sur le territoire de l'Union européenne. Enfin, elle assure la formation de gardes-frontières nationaux et facilite la recherche et le développement dans le domaine de la sécurité des frontières.

6. Sur le plan budgétaire, l'Agence est indépendante et jouit d'une pleine autonomie juridique, administrative et financière. Son budget est en constante augmentation. Lors de sa première année de fonctionnement, il était de 6,2 millions EUR ; en 2006, il a été modifié à deux reprises par l'autorité budgétaire et s'est élevé au total à 19,2 millions EUR. En 2007, Frontex s'est vu allouer un budget de 22,2 millions EUR, auquel il faut ajouter une réserve de 13 millions EUR. En 2012, il est prévu que le budget atteigne 84,96 millions EUR<sup>1</sup>. On voit par là que la sécurité des frontières figure en bonne place parmi les priorités des Etats membres de l'UE.

### 1.2. Frontex et les droits de l'homme

7. Frontex est un organisme jeune, qui fait l'objet d'abondantes critiques. Selon certaines allégations, ses opérations n'auraient pas toujours été menées dans le plein respect des obligations européennes en matière de droits de l'homme.

8. De fait, de graves dysfonctionnements sont à relever, en raison notamment d'un manque de transparence et de clarté dans la répartition des compétences. Une réaction s'imposait au niveau européen : en juin 2011, le Conseil européen, le Parlement européen et la Commission européenne sont parvenus à un accord politique sur des propositions visant à garantir pleinement le respect des droits fondamentaux dans les activités de Frontex et à renforcer son cadre juridique. Le principal changement apporté par le Règlement n° 1168/2011 est un renforcement des dispositions tendant à protéger les droits fondamentaux, avec la nomination d'un officier aux droits fondamentaux et la création d'un forum consultatif sur cette question. De plus, le principe de non-refoulement est expressément inscrit dans le règlement de Frontex de façon à en garantir le respect<sup>2</sup>. Ces éléments seront examinés plus en détail dans la suite du rapport.

## 2. Type d'opérations et préoccupations en matière de droits de l'homme

9. Certaines organisations internationales et ONG estiment que les activités de Frontex ont des conséquences inquiétantes pour les droits de l'homme, tant au niveau structurel qu'opérationnel<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> [http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/budget/budgets/final\\_budget\\_2012.pdf](http://www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/budget/budgets/final_budget_2012.pdf)

<sup>2</sup> L'article 2, paragraphe 1 bis du Règlement n° 2007/2004, modifié par le Règlement n° 1168/2011, dispose ce qui suit : « Conformément au droit de l'Union et au droit international, nul n'est débarqué dans un pays ni livré aux autorités de celui-ci en violation du principe de non-refoulement ou s'il existe un risque d'expulsion ou de renvoi vers un autre pays en violation de ce principe. Il est tenu compte des besoins spécifiques des enfants, des victimes de la traite des êtres humains, des personnes nécessitant une assistance médicale, des personnes nécessitant une protection internationale et d'autres groupes de personnes vulnérables, conformément au droit de l'Union et au droit international. »

<sup>3</sup> Amnesty International et le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (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) ». [www.ecre.org/component/downloads/downloads/58.html](http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/58.html) ; Migreurop « Frontex Agency: Which guarantees for Human Rights? ». <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Frontex-PE-Mig-ENG.pdf> ; Jesuit Refugee Service Europe « Safe and Secure: How do refugees experience Europe's Borders? ». <http://www.jrs.net/Assets/Publications/File/JRSRefugeesEUBorder122011.pdf> ; Human Rights Watch, Simone Troller, « On the Borders of Legality », 8 février 2011. <http://www.hrw.org/news/2011/02/08/borders-legality> ; Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, « 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

J'examinerai dans ce rapport les principales préoccupations émanant de la société civile, et la façon dont Frontex y répond.

10. Frontex mène des opérations conjointes avec les Etats membres dans le cadre des activités de sa division opérationnelle, qui comprend quatre branches : une pour chaque type de frontières, terrestres, aériennes, maritimes, et une autre chargée de l'assistance aux Etats membres pour l'organisation des opérations de retour.

### 2.1. Opérations aux frontières maritimes

11. Ces opérations sont consacrées aux contrôles aux frontières maritimes et à la surveillance de celles-ci. J'ai appris que les opérations maritimes conjointes coordonnées par Frontex consistent principalement en des activités de recherche et de secours (SAR). En effet, des milliers de migrants tentent chaque année de gagner l'UE par la mer dans des conditions épouvantables. Le dernier rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le thème « Vies perdues en Méditerranée : qui est responsable ? » en donne un exemple tragique ([Doc. 12895](#)). Dans ces situations, Frontex a pour mission de sauver des vies en mer et d'intercepter à la fois les migrants, les réfugiés et les passeurs.

12. J'aimerais donner un exemple concret de ce type de contrôles aux frontières maritimes. Du 20 février 2011 au 31 mars 2012, Frontex a conduit une opération intitulée *Hermes*. L'objectif était de mettre en place les activités coordonnées aux frontières maritimes pour contrôler les flux de migration irrégulière en provenance de Tunisie vers le sud de l'Italie, principalement vers Lampedusa et vers la Sardaigne. A cette époque, en Lybie, la zone d'exclusion aérienne était devenue effective et les opérations de combat avaient démarré le 20 mars 2011. Cette opération avait été lancée à la suite d'une demande d'aide officielle présentée par le ministère italien de l'Intérieur, en raison de la situation migratoire hors du commun sur les îles Pélages (Lampedusa, Linosa et Lampione). Le gouvernement italien avait réclamé une assistance pour renforcer la surveillance aux frontières extérieures de l'Union européenne grâce au déploiement de moyens navals et aériens. Par ailleurs, l'Italie avait demandé une analyse de risques pour différents scénarios liés au Printemps arabe en Afrique du nord. Frontex avait alors dépêché des spécialistes du filtrage et des interrogatoires pour rassembler les informations nécessaires à l'analyse de la nationalité des migrants, et pour détecter et prévenir d'éventuelles activités criminelles. Cette opération, d'un budget de 12.158.959 euros, s'était déroulée en Italie et avait compté avec la participation de l'Autriche, de la Belgique, de la France, de l'Allemagne, de la Grèce, de la Hongrie, des Pays-Bas, de la Pologne, du Portugal, de la Roumanie, de la Suisse et de l'Espagne.

13. Motifs de préoccupation : Selon Migreurop<sup>4</sup>, ce type d'opérations au cours desquelles des migrants sont interceptés dans les eaux territoriales d'un pays tiers pourrait constituer un obstacle au droit à quitter son pays, qui est énoncé à l'article 13.2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 : « *Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays* », et à l'article 12.2 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « *Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien* ».

14. Certaines ONG signalent en outre le vide juridique liés au lieu de ces opérations : Frontex intervient le plus souvent dans les zones économiques exclusives ou en haute mer et utilise le code frontières Schengen, alors que celui-ci ne s'applique qu'aux mers territoriales et aux zones contiguës. Or, conformément à l'article premier du Règlement n° 2007/2004, cette Agence a été créée pour appliquer le code frontières Schengen, instauré par le Règlement (CE) n° 562/2006, aux « *frontières extérieures des Etats membres* », c'est-à-dire sur le territoire terrestre et maritime des Etats membres<sup>5</sup>, et non sur le territoire international ou dans les eaux territoriales de pays tiers.

15. Toujours concernant ce vide juridique, la Cour européenne des droits de l'homme affirme, dans l'arrêt *Hirsi c. Italie* rendu le 23 février 2012, que les expulsions collectives sont interdites, même dans le cas de l'éloignement d'étrangers vers un Etat tiers effectué en dehors du territoire national. La Cour a estimé que l'article 4 du Protocole n° 4 ne représente en soi pas un obstacle à son application extraterritoriale. Cet article dispose que « *les expulsions collectives d'étrangers sont interdites* » et ne contient aucune référence

---

Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), COM (2010) 61 final ».

<http://www.aedh.eu/plugins/fckeditor/userfiles/file/Asile%20et%20immigration/UNHCR%20comments%20Frontex%20mandate%20review.pdf>.

<sup>4</sup> MIGREUROP, « Frontex Agency: Which guarantees for Human Rights? », p.13.

<http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Frontex-PE-Mig-ENG.pdf>.

<sup>5</sup> Article premier, paragraphe 1, du Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004

à la notion de territoire : il s'étend ainsi aux actions extraterritoriales. Frontex et les Etats membres doivent prendre en compte ce nouvel arrêt.

16. Aucun des rapports émis par Frontex pendant ces opérations ne permet de savoir si les personnes interceptées ont accès à la protection internationale, et pour cause, aucun ne fait référence à la présence de demandeurs d'asile ou de personnes vulnérables, comme des mineurs isolés. D'après Amnesty International et le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE), Frontex ne sait pas si des demande d'asile sont déposées pendant les opérations d'interception étant donné qu'elle ne recueille pas ces informations<sup>6</sup>. Les opérations d'interception et la prise en charge des personnes qui pourraient avoir besoin de la protection internationale restent floues, et il est possible qu'elles portent atteinte aux droits fondamentaux. Pendant ces opérations maritimes, Frontex doit garantir le débarquement des personnes interceptées en mer dans un endroit où soient garantis non seulement leur sécurité physique, mais aussi le respect de leurs droits, y compris leur droit de chercher asile.

## 2.2. Opérations terrestres

17. Elles consistent en opérations de contrôle des frontières aux points d'entrée de l'UE par route et par voie ferrée. Comme toutes les autres activités de Frontex, elles se fondent sur des rapports d'analyse de risques.

18. J'ai appris que certaines opérations conjointes peuvent évoluer pour se dérouler à la fois en mer et sur terre. Prenons l'exemple de l'opération conjointe *Poseidon* : il s'agissait au départ, en 2010, d'une opération RABIT<sup>7</sup>, prévoyant uniquement le déploiement d'équipes d'intervention rapide aux frontières, et qui a ensuite été remplacée par un dispositif de patrouille maritime dans les eaux côtières entre la Grèce et la Turquie. Aujourd'hui, l'opération Poseidon constitue l'activité opérationnelle principale de Frontex dans la région Méditerranée. Début 2010, elle avait également été complétée par un dispositif terrestre couvrant les frontières grecque et bulgare avec la Turquie, aujourd'hui principal pays de transit pour les migrations irrégulières vers l'Union européenne. Dans ce cas, si la composante terrestre n'était au départ qu'une mesure temporaire, elle fait maintenant partie intégrante du dispositif permanent de Frontex conçu pour contrôler les frontières gréco-turque et bulgare-turque, ainsi que la frontière gréco-albanaise. Officiellement, ce déploiement avait pour objectif de « coordonner la solidarité opérationnelle entre les Etats membres de l'UE pour lutter contre les migrations irrégulières vers la Grèce, et pour renforcer leur capacité de réaction face à un effet de déplacement vers la Bulgarie »<sup>8</sup>. Les activités menées dans ce cadre comprennent notamment la surveillance des frontières et les contrôles aux points de passage, ainsi que la conduite d'entretiens et d'interrogatoires avec les personnes interceptées. Ce type d'opérations peut se révéler dangereux pour les personnes interceptées, mais aussi pour les gardes-frontières : le 20 mai 2011, quatre gardes-frontières grecs dépêchés dans le cadre de l'opération conjointe de Frontex Poseidon ont rapporté avoir essuyé les tirs de passeurs, dans la région de l'Evros, à la frontière gréco-turque<sup>9</sup>.

19. Motifs de préoccupation : Dans les opérations de ce type, la question se pose à nouveau de savoir dans quelle mesure les droits de l'homme sont effectivement respectés sur le terrain. Comment les réfugiés et les demandeurs d'asile sont-ils traités par les gardes-frontières ? Que se passe-t-il au moment de leur interception ? Lorsqu'elles sont appréhendées par Frontex, ces personnes vulnérables qui fuient leur pays d'origine ont-elles la possibilité de demander asile ? Toutes ces questions restent sans réponse claire, étant donné que Frontex ne dispose pas d'un système de suivi garantissant le respect de ces droits fondamentaux sur le terrain. Or tout ne dépend pas de la bonne volonté de la direction de Frontex à apporter les garanties nécessaires au respect des droits de l'homme ; il semble que ce soit aussi une question de ressources financières et matérielles.

## 2.3. Opérations aériennes

<sup>6</sup> 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) ». [www.ecre.org/component/downloads/downloads/58.html](http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/58.html)

<sup>7</sup> Une opération RABIT vise à constituer des équipes d'experts nationaux capables de fournir une assistance technique et opérationnelle rapide aux Etats membres qui en ont fait la demande et qui sont confrontés à une situation présentant un caractère urgent et exceptionnel, notamment l'arrivée d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers tentant d'entrer sur le territoire de cet Etat membre.

<sup>8</sup> <http://www.frontex.europa.eu/operations/archive-of-accomplished-operations/182> (traduction non officielle)

<sup>9</sup> « Frontex Border Guards shot on Greek-Turkish border ».

[http://www.dur.ac.uk/ibru/news/boundary\\_news/?itemno=12174&rehref=%2Fibru%2Fnews%2F&resubj=Boundary+news%20Headlines](http://www.dur.ac.uk/ibru/news/boundary_news/?itemno=12174&rehref=%2Fibru%2Fnews%2F&resubj=Boundary+news%20Headlines)

20. Concernant les opérations aériennes, les activités de Frontex sont plus techniques. En effet, les migrants en situation irrégulière entrent généralement sur le territoire de manière légale, mais avec un visa qui ne sera pas renouvelé à la fin de leur séjour autorisé ou avec l'aide de réseaux criminels qui leur fournissent de faux documents. Frontex tente d'identifier ces réseaux en recueillant des informations, en analysant les nouvelles méthodes utilisées pour la traite et en mettant certaines technologies au service de la détection des faux documents.

21. Motifs de préoccupation : Certaines opérations aériennes visent des groupes nationaux en particulier. Par exemple, le rapport général de Frontex pour l'année 2007 rend compte de l'opération Hydra, qui s'est déroulée dans 22 aéroports de 16 Etats membres et qui a conduit à l'arrestation de 291 ressortissants chinois en avril-mai 2007 : l'opération visait l'immigration illégale chinoise par voie aérienne<sup>10</sup>. Ce type d'opérations ciblées doit être traité avec une grande prudence étant donné qu'il soulève les questions éventuelles de la discrimination raciale dans les opérations de l'agence.

#### 2.4. Opérations de retour

22. Ces opérations concernent les ressortissants de pays tiers visés par une décision de retour, émise par un tribunal ou par un organe administratif et les obligeant à retourner dans leur pays d'origine. Certains refusent d'obtempérer et sont renvoyés de force. Je n'entrerai pas dans les détails, car Mme Virolainen a été nommée rapporteure sur ce sujet et je suis certain qu'elle nous fournira toutes les informations pertinentes. J'aimerais toutefois signaler que si Frontex peut organiser ce type d'opérations de retour conjointes, c'est avec la participation des gardes-frontières nationaux d'Etats membres de l'Union européenne.

23. Frontex peut être amenée à coordonner des retours par voie aérienne quand plusieurs ressortissants étrangers en provenance de différents Etats membres embarquent sur un même vol. Pendant ces opérations, chaque Etat membre est tenu de respecter un manuel de bonnes pratiques élaboré par Frontex et a l'obligation juridique de proposer un système de suivi assurant le respect de la Charte des droits fondamentaux de l'UE.

24. Il est de la responsabilité de Frontex de faire monter un responsable de projet à bord du vol vers le pays de destination, pour garantir la conformité de l'opération au code de conduite pour les vols de retour élaboré par l'agence. D'autre part, la présence de personnel médical est assurée en cas d'urgence.

25. Motifs de préoccupation : Certaines organisations de défense des droits de l'homme se disent préoccupées par ces opérations de retour. Elles craignent notamment que Frontex ne respecte pas toujours le droit à la protection des données à caractère personnel, couvert par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Des données personnelles sont en effet recueillies pour organiser les opérations de retour conjointes des ressortissants étrangers expulsés du territoire de l'UE par voie aérienne. Le Contrôleur européen de la protection des données est chargé du suivi de ces opérations, mais un manque de transparence se fait tout de même sentir : les migrants n'ont pas accès à leurs propres données, alors que le droit d'accès aux données personnelles est protégé dans l'Union européenne. Des cas présumés de mauvais traitements ont d'autre part été rapportés sur des vols de retour coordonnés par Frontex<sup>11</sup>. En outre, il n'existe pas de véritable suivi des opérations de retour par des agents extérieurs.

### 3. Préoccupations d'ordre structurel

#### 3.1. Manque de transparence

26. Selon la plupart des ONG, le manque de transparence quant à la nature des opérations menées sur le terrain et à leurs incidences sur le plan des droits de l'homme serait une menace réelle pour le respect des droits fondamentaux. Une étude du Parlement européen sur 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* »<sup>12</sup> qui tentent de traverser les frontières européennes en quête d'une vie meilleure. Cette étude dénonce sans ambiguïté le « *défaut criant d'informations* » concernant la nature des opérations, leur impact sur le terrain et leur

<sup>10</sup> Migreurop, *ibid*, p.21 et Rapport 2007 de Frontex, p.32.

[http://frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Governance\\_documents/Annual\\_report/2007/frontex\\_general\\_report\\_2007\\_final.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2007/frontex_general_report_2007_final.pdf)

<sup>11</sup> Migreurop, *ibid*, p.18.

<sup>12</sup> Etude du Parlement européen, « Implementation of EU Charter of Fundamental Rights and its impact on EU Home Affairs Agencies ». 2011, p. 8 (*traduction non officielle*).

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/libe/2011/453196/IPOL-LIBE\\_ET\(2011\)453196\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/libe/2011/453196/IPOL-LIBE_ET(2011)453196_EN.pdf)

compatibilité avec le cadre juridique de l'Union européenne. Ce manque de transparence entraîne une déresponsabilisation démocratique et publique. Il y a par conséquent beaucoup de progrès à faire sur ce terrain.

27. Jusqu'à présent, il n'y avait pas au sein de Frontex d'organe de surveillance chargé d'évaluer les conséquences de ces opérations pour les droits de l'homme. Frontex prévoit de nommer en septembre 2012 un officier aux droits fondamentaux qui sera principalement chargé de mettre en place un système de suivi et de signaler toute atteinte aux droits de l'homme qui pourrait être constatée.

28. S'agissant de transparence, il ne faut pas seulement changer les procédures, mais aussi faire évoluer les mentalités. Ayant moi-même travaillé pendant 25 ans dans la police, je suis bien placé pour savoir qu'il existe un risque qu'une sous-culture du secret se développe dans les institutions de maintien de l'ordre.

### 3.2. Manque de clarté concernant les compétences et les responsabilités

29. Le cadre juridique de Frontex est assez vague en ce qui concerne les compétences, mais aussi les responsabilités. Pour aucun type d'opération il ne précise qui est responsable des diverses activités : les Etats membres, Frontex ou l'Union européenne ? Il n'y a pas de règle claire permettant de savoir à qui imputer les actions susceptibles de causer un préjudice. Human Rights Watch souligne que le règlement n'instaure aucun mécanisme qui permette de demander des comptes à Frontex en cas de violation des droits<sup>13</sup>.

30. En vertu de l'article premier du Règlement n° 2007/2004 portant création de Frontex, la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe juridiquement aux Etats membres. Or le même texte dote Frontex de la personnalité juridique et l'autorise à conclure des accords avec des pays tiers et des organisations internationales. Ces dispositions montrent bien le flou qui entoure la question de la responsabilité.

31. Au cours de ma mission d'information, Frontex m'a fait part de ses réserves quant à l'efficacité, pour contrôler effectivement le respect des droits fondamentaux, d'un mécanisme de plainte que pourraient saisir les personnes lésées par ses activités. Selon Frontex, étant donné que l'Agence est simplement chargée de coordonner les opérations des Etats membres de l'UE et des pays associés à l'espace Schengen, 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. Pour Frontex, toute personne qui estime que ses droits ont été violés devrait adresser sa plainte aux mécanismes nationaux et à ceux de l'UE<sup>14</sup>. De plus, Frontex n'a pas le droit d'enquêter sur des affaires.

32. Je nourris quelques doutes quant à cette interprétation restrictive. En effet, Frontex fait systématiquement valoir qu'elle « se borne » à coordonner les activités et par conséquent qu'elle n'en porte pas la responsabilité. C'est là un raccourci qui, j'en suis convaincu, ne résisterait pas devant un tribunal. Il semble un peu facile de se dissimuler derrière un rôle de pure coordination. Par exemple, la coordination suppose de donner des instructions : ainsi, quand Frontex coordonne une opération, elle en est également responsable à de multiples égards. Il faut que Frontex reconnaisse son implication dans les projets qu'elle coordonne (et finance).

33. 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'UE dans leur action (articles 263, 265 et 267 TFUE) ». 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 possibilité d'obtenir réparation du préjudice subi lors d'opérations. De plus, le Traité de Lisbonne n'étend pas la compétence de la Cour de justice au contrôle des agences. Cependant, l'article 19 du Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil prévoit qu'en matière de responsabilité extra-contractuelle, Frontex doit répondre devant la Cour de justice en cas de litiges concernant la réparation des dommages causés par ses services ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. En l'espèce, la Cour est compétente pour les litiges concernant la réparation des dommages. Selon Migreurop, le problème est ici de déterminer au cas par cas qui devrait répondre du comportement mis en cause et quelles sont les limites de la responsabilité de l'Agence. D'autre part, qu'en est-il des cas impliquant d'autres intervenants dont la responsabilité n'est pas couverte par cette disposition ? Dans quelle mesure la responsabilité doit-

<sup>13</sup> TROLLER Simon, « On the Borders of Legality », 8 février 2011. <http://www.hrw.org/news/2011/02/08/borders-legality>

<sup>14</sup> Réponse de Frontex à l'enquête du Médiateur, p. 2.

elle être partagée entre le pays hôte et l'Agence ? Toutes ces questions demeurent aujourd'hui sans réponse.

34. Par ailleurs, en ce qui concerne les RABIT, ni le Règlement n° 2007/2004 ni le Règlement n° 863/2007 n'indiquent quelle partie – les Etats ou l'Agence – devrait en être responsable, ni quelle juridiction a compétence dans les eaux extraterritoriales.

35. Ce manque de clarté est inacceptable. En cas de problème présumé, l'UE (son agence) et les Etats membres ont beau jeu de se rejeter mutuellement la responsabilité. Outre que cela sape la crédibilité de Frontex, cela va aussi à l'encontre des principes fondamentaux de l'état de droit.

### 3.3. *Accords avec des pays tiers*

36. A propos des accords avec 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.

37. A ce jour, Frontex a conclu des accords de coopération avec l'Albanie, la Croatie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Moldova, le Bélarus, l'Ukraine, la Russie, la Géorgie, l'Arménie, la Turquie, les Etats-Unis, le Canada, le Nigéria et le Cap-Vert. Des négociations sont en cours avec l'Azerbaïdjan, la Libye, l'Egypte, la Tunisie, le Maroc, la Mauritanie, le Sénégal et le Brésil.

38. La coopération est censée être pratique et opérationnelle. Le nouveau règlement autorise Frontex à financer des activités de renforcement des capacités dans des pays tiers. Dans ce cadre, elle ne devrait pas se limiter à fournir un concours financier et des équipements, mais aussi assurer des formations. Ces accords peuvent également comprendre des dispositions relatives aux retours.

39. La portée de ces accords est mal définie et la coopération avec certains pays est problématique. Ainsi, vu le traitement réservé aux migrants, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile et sachant que la Libye 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.

40. Par ailleurs, je crois savoir que, bien que le Parlement européen ait un droit de regard sur ces accords, aucun ne lui a été soumis à ce jour.

## 4. **Réponse de l'UE à ces préoccupations : une approche davantage fondée sur les droits de l'homme**

41. Le Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 a modifié les règles régissant Frontex en intégrant expressément la protection des droits fondamentaux dans son cadre juridique. Le 31 mars 2011, avant que ce règlement soit adopté, le conseil d'administration de Frontex avait approuvé une Stratégie en matière de droits fondamentaux, à la suite de quoi le Médiateur européen a ouvert de sa propre initiative, le 6 mars 2012, une enquête sur la façon dont Frontex met en pratique ses obligations relatives aux droits fondamentaux au regard de cette stratégie. D'après ce que m'a dit le Médiateur de l'UE lors de notre rencontre du 26 juin 2012, cette initiative n'a pas été déclenchée par des soupçons particuliers.

42. 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.

### 4.1. *Adoption de la Stratégie en matière de droits fondamentaux le 31 mars 2011*

43. Cette stratégie a été établie à l'issue d'un processus de consultation auquel ont été associés des représentants des Etats membres, de la Commission européenne et de Frontex ainsi que d'organisations internationales telles que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, l'Organisation internationale pour les migrations et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

44. Aux termes de l'article 26 bis du Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil, introduit par le Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011, « [l']Agence conçoit, développe et met en œuvre sa stratégie en matière de droits fondamentaux. Elle met en place un mécanisme efficace pour contrôler le respect des droits fondamentaux dans toutes ses activités ».

45. Cette stratégie sera notamment mise en œuvre au travers du Plan d'action en matière de droits fondamentaux élaboré par les mêmes acteurs et adopté par le conseil d'administration de Frontex le 29 septembre 2011<sup>15</sup>. Ce plan d'action présente, en 20 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 signalé qu'un rapport d'étape sur les droits fondamentaux serait établi cette année.

46. Le 21 mars 2011, Frontex a également approuvé un Code de conduite pour tous les participants à ses activités. Ce code comprend des dispositions relatives au respect des droits fondamentaux et à la protection internationale. Un code de conduite distinct sera élaboré pour les activités de retour conjointes.

#### 4.2. *Règlement n° 1168/2011 renforçant Frontex et les dispositions relatives aux droits de l'homme*

47. En vertu du Règlement n° 1168/2011, l'Agence doit créer un forum consultatif pour assister le directeur exécutif et le conseil d'administration dans les matières concernant les droits fondamentaux. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile, l'Agence des droits fondamentaux, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et d'autres organisations concernées seront invités à y participer. Le forum consultatif préparera un rapport d'activité annuel qui sera rendu public. De plus, un officier aux droits fondamentaux, désigné par le conseil d'administration, sera chargé de faire régulièrement rapport et de contribuer au mécanisme de surveillance des droits fondamentaux. L'officier aux droits fondamentaux et le forum consultatif auront accès à toutes les activités de l'Agence. Enfin, celle-ci doit mettre en place un mécanisme pour contrôler les conséquences des activités opérationnelles pour les droits de l'homme.

48. Outre ces mesures, l'analyse des risques et les opérations conjointes de Frontex doivent tenir compte de la situation particulière des personnes en quête de protection internationale et de celle des personnes ou des groupes vulnérables ayant besoin d'une protection ou d'une prise en charge spécifiques (mineurs isolés et non accompagnés, femmes, victimes de la traite, personnes ayant besoin d'une assistance médicale)<sup>16</sup>. A cette fin, Frontex devrait consulter ses partenaires extérieurs concernant les instructions ou lignes directrices destinées aux agents participant à ses activités. Ces instructions devraient être intégrées dans chaque plan opérationnel pour permettre 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-refoulement, de non-discrimination et de protection effective des données.

49. Par ailleurs, l'Agence devrait mettre en place un système efficace de notification afin que tout incident ou risque grave touchant les droits fondamentaux soit immédiatement signalé par les agents participants ou les membres de son personnel et que des mesures puissent être prises. Ces rapports et ces mécanismes de contrôle sont particulièrement nécessaires dans le cas des opérations de retour. Enfin, Frontex peut, en dernier ressort, mettre un terme à une opération conjointe si les conditions garantissant le respect des droits fondamentaux ne sont pas remplies ou en cas de violation grave ou persistante des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale au cours d'une opération conjointe ou d'un projet pilote.

50. Il reste que ce règlement n'apporte pas d'éclaircissements sur les situations dans lesquelles la responsabilité de Frontex est engagée. En effet, aux termes de l'article premier de la Stratégie en matière de droits fondamentaux, « [l]e respect des droits fondamentaux est une composante essentielle de la gestion intégrée des frontières et, plus largement, des politiques d'immigration et de sécurité de l'UE. La mise en œuvre de la Stratégie renforcera l'engagement de Frontex et de toute la communauté des gardes-frontières de l'UE à respecter et promouvoir les droits fondamentaux dans leurs activités ». Cependant, il est déclaré dans le même texte que Frontex décline toute responsabilité en la matière. En effet, en vertu de l'article 13 de la Stratégie, « [l]es Etats membres demeurent responsables au premier chef de la mise en œuvre des dispositions juridiques internationales, communautaires ou nationales pertinentes et des actions de maintien

<sup>15</sup> Réponse de Frontex à l'enquête du Médiateur, p. 1.

<sup>16</sup> Article 14 de la Stratégie de Frontex en matière de droits fondamentaux (*traduction non officielle*) : <http://www.frontex.europa.eu/news/management-board-endorses-frontex-fundamental-rights-strategy-FBIEQL>

de l'ordre entreprises dans le cadre des opérations conjointes coordonnées par Frontex ainsi que, par conséquent, du respect des droits fondamentaux au cours de ces activités » ; il est toutefois ajouté que « [c]ela n'exonère pas Frontex de ses responsabilités en tant qu'organisme coordinateur et [que] 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 ».

#### 4.3. *Coopération avec des partenaires extérieurs*

51. Pour faire en sorte que les gardes-frontières soient à même de repérer les personnes vulnérables, des accords de coopération ont été signés avec l'Agence des droits fondamentaux (FRA) le 26 mai 2010 et avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) le 13 juin 2008. L'accord de travail avec la FRA porte sur la mise à disposition d'une expertise extérieure et la formation de gardes-frontières afin de les aider à repérer les personnes vulnérables. En outre, la FRA doit établir des listes de bonnes pratiques pour les différentes phases des opérations de retour.

52. 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 dans le domaine du droit international des droits de l'homme et du droit des réfugiés. Le HCR a affecté un agent de liaison à Varsovie pour travailler en étroite collaboration avec l'Agence. Le HCR a pu participer à deux opérations conjointes en vue de faciliter le repérage des enfants vulnérables, ce qui est considéré comme une avancée majeure dans la 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.

53. D'autres accords de travail sont en cours de négociation avec des organisations comme le Centre de recherche conjoint et le Bureau européen d'appui en matière d'asile.

54. Malgré ces progrès encourageants, il reste des obstacles à surmonter pour établir un véritable partenariat. Il est impossible d'évaluer les résultats concrets de la formation, car le HCR ne reçoit que peu d'informations sur les opérations conjointes ; or la formation n'est pas dispensée à tous les agents, mais seulement au personnel de terrain. Il faudrait mettre en place un mécanisme pour évaluer ces résultats dans le cadre des opérations sur le terrain.

#### 4.4. *Mise en œuvre de la Stratégie en matière de droits fondamentaux*

55. La Stratégie a pâti pendant plusieurs mois d'un manque de transparence. Cependant, après ma première visite à Bruxelles en mars 2012 et l'ouverture de l'enquête du Médiateur de l'UE le 6 mars 2012, Frontex a fait un certain nombre d'annonces concernant les modalités pratiques de sa mise en œuvre depuis son adoption l'an dernier.

56. L'officier aux droits fondamentaux (ODF) n'a pas encore été nommé mais il devrait l'être à l'automne 2012<sup>17</sup>. Frontex a publié l'avis de vacance correspondant le 27 avril 2012. Il m'a cependant été précisé que la nomination n'interviendrait que plus tard dans l'année car le poste n'est pas encore inscrit au budget.

57. L'ODF est censé être un agent indépendant, chargé d'assurer un suivi du respect des droits fondamentaux et de faire rapport au conseil d'administration, au forum consultatif et au directeur exécutif. Ce dispositif présente à mon avis une faiblesse. Comme indiqué, l'ODF doit être indépendant. Mais cet objectif ne pourra être rempli s'il est un membre du personnel ordinaire et n'est pas entouré d'une équipe qui lui permette de suivre les activités de Frontex. En effet, une personne seule ne sera pas en mesure de mener à bien cette tâche. De plus, le règlement est vague en ce qui concerne les compétences de l'ODF. Celui-ci pourra-t-il recevoir des plaintes ? Emanant de qui ? Selon quelle filière fera-t-il remonter l'information ? Cette information sera-t-elle accessible ? Si l'ODF relevait directement du forum consultatif au lieu de rendre compte aussi au conseil d'administration, ce serait un premier pas vers une meilleure garantie de son indépendance. Il est indiqué dans l'avis de vacance que l'ODF rend compte également au directeur exécutif. S'il fait rapport sur le fond et pas seulement sur les questions administratives, cela laisse aussi à craindre pour son indépendance. De surcroît, aux termes de l'avis de vacance, l'ODF s'engage à « agir en toute indépendance dans l'intérêt de Frontex ». Cette exigence semble contradictoire : si l'ODF agit en toute indépendance, il se pourrait que cela n'aille pas toujours dans l'intérêt direct de Frontex. A ce jour, on ignore si l'ODF sera en mesure de recevoir des plaintes émanant d'individus.

<sup>17</sup> Réponse de Frontex à l'enquête du Médiateur, p. 5.

58. Deux principaux types d'organisations ont été invitées à participer au forum consultatif : neuf organisations de la société civile et des organisations internationales, dont le HCR, la FRA, le Bureau européen d'appui en matière d'asile, mais aussi l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Organisation internationale pour les migrations et le Conseil de l'Europe. Le 25 mai 2012, Frontex a lancé un appel public invitant les organisations de la société civile à se porter candidates pour siéger au sein du forum ; celui-ci tiendra sa réunion inaugurale en septembre 2012<sup>18</sup>. Le forum consultatif est chargé de formuler des recommandations stratégiques et de centraliser l'information sur les mesures que pourrait prendre Frontex pour améliorer de façon structurelle le respect des droits fondamentaux dans ses diverses activités<sup>19</sup>. En revanche, le forum n'a pas de fonction de contrôle.

59. Le Règlement de 2011 prévoit un mécanisme de suspension ou d'arrêt des opérations conjointes et des projets pilotes en cas de violation grave des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale. Il est intéressant de noter que Frontex dispose déjà d'un système de notification normalisé pour chaque opération. En effet, les plans opérationnels adoptés par Frontex pour les opérations conjointes, les projets pilotes et les interventions rapides prévoient une procédure de notification des incidents graves. Il s'agit d'un formulaire en ligne validé au niveau national puis envoyé directement au centre d'incidents de Frontex. Néanmoins, un nouveau système de notification devrait être adopté et rendu public. Les violations présumées des droits fondamentaux doivent en principe être immédiatement signalées par tous les participants à une activité opérationnelle, conformément à la procédure normalisée. Sur la base de ces informations, le directeur exécutif suspend les opérations conjointes ou les projets pilotes ou y met un terme s'il estime qu'il y a eu violation des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale<sup>20</sup>. Il peut aussi diminuer les moyens financiers alloués à l'opération. On m'a assuré que cette procédure serait mise en place dans les meilleurs délais et qu'une procédure normalisée était en cours d'établissement. Dans sa réponse au Médiateur de l'UE, Frontex indique toutefois qu'aucun critère n'a été défini car « il est impossible de prévoir des violations des droits de l'homme avant qu'elles se soient effectivement produites ». Là encore, un mécanisme clair, assorti de critères, doit être mis en place.

60. La mise en œuvre du mécanisme de notification des incidents graves posera un dilemme à Frontex. Dans certains pays chacun sait que les droits de l'homme ne sont pas toujours respectés aux frontières. Comment Frontex réagira-t-elle en cas de signalement d'un incident grave ? En s'abstenant d'intervenir et en restant en retrait, ou en essayant d'améliorer la situation au risque de devenir le témoin tacite de violations des droits de l'homme ? Ce dilemme est présenté en ces termes dans la réponse de Frontex au Médiateur de l'UE : « *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.* »

61. Le contrôle ne sera crédible et utile que s'il est indépendant. Pour l'instant, l'indépendance des différents dispositifs qui, selon Frontex, composent le mécanisme de contrôle efficace prévu à l'article 26 du règlement de 2011 n'est pas suffisamment garantie. Par ailleurs, pour pouvoir véritablement exercer un contrôle, il faut savoir qui est responsable et avoir accès aux informations sur les opérations. La transparence est donc encore une fois le maître mot.

#### 4.5. *Rôle de Frontex en tant que formateur des gardes-frontières locaux*

62. Les agents de Frontex déployés sur le terrain sont tous formés aux questions des droits de l'homme. Bien que, comme je l'ai souligné plus haut, une évaluation rigoureuse des résultats concrets de cette formation soit nécessaire, je suis convaincu que les agents de Frontex ont des connaissances à partager avec le personnel local. Le fait que les agents de Frontex soient formés est un bon début, mais cela est loin d'être suffisant, car ils ne sont pas nombreux et, bien souvent, un seul est présent. Il faut que les agents locaux soient beaucoup plus sensibilisés à leurs obligations en matière de droits de l'homme. Dans ce domaine, les Etats membres ont une responsabilité évidente.

63. 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.

<sup>18</sup> *Idem*.

<sup>19</sup> Réponse de Frontex à l'enquête du Médiateur, p. 4.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 9.

64. Il m'a été indiqué à Varsovie que la bonne influence de Frontex sur les pratiques appliquées en Grèce commençait à se faire sentir. Mais on m'a dit également que les progrès étaient plus lents que prévu.

65. Conformément au Traité de Lisbonne, qui affirme non seulement que le respect des droits de l'homme est l'une des valeurs fondamentales de l'UE, mais encore que leur promotion est l'un de ses principaux objectifs, Frontex devrait s'attacher davantage à diffuser des connaissances et des bonnes pratiques en matière de respect des droits de l'homme aux frontières de l'Europe. L'élaboration du programme du tronc commun est un pas dans la bonne direction, de même que 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.

## **5. Comment faire de Frontex un instrument plus performant de protection des droits de l'homme ?**

66. J'ai affirmé au début de ce rapport que Frontex était un organisme indispensable. Je respecte et je remercie sincèrement ses agents 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 de la société civile 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 de l'UE et le Conseil de l'Europe. Il est normal qu'elle essaie de se protéger.

67. L'Agence est confrontée à la difficulté d'avoir deux maîtres : l'UE et ses Etats membres. A Bruxelles, les Etats membres peuvent se montrer très soucieux de respecter les droits de l'homme. Cependant, de retour dans leurs capitales et sur leurs frontières, ils sont peut-être un peu moins soucieux. De plus, les Etats membres n'aiment pas les contrôles en général. Frontex se trouve dans une situation délicate et je peux tout à fait comprendre son embarras.

68. Sur le terrain, la situation n'est guère plus facile, car les pays hôtes ont des lois et des procédures très différentes. Il faudrait davantage d'harmonisation. De surcroît, la communication entre les agents de Frontex et ceux des pays hôtes est parfois malaisée, car bien souvent ces derniers ne maîtrisent pas suffisamment l'anglais.

69. Je voudrais formuler quelques recommandations afin d'améliorer le respect des droits de l'homme aux frontières européennes – un objectif dont, comme indiqué dans mes remarques liminaires, il est exclu de faire l'économie.

70. Nous avons eu jusqu'à présent des annonces pleines de bonnes intentions, mais encore rien de concret. Il n'est pas possible d'évaluer si les mesures prises seront efficaces. Et l'on en sait encore trop peu sur ce qui se passe réellement sur le terrain.

### *5.1. Contrôle démocratique*

71. Pour assurer un contrôle démocratique efficient, il convient d'établir un dispositif de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie de Frontex en matière de droits fondamentaux. Ce mécanisme devrait être extérieur à l'Agence, transparent et indépendant. De plus, Frontex devrait présenter une liste des personnes interceptées lors de ses opérations qui avaient besoin d'une protection internationale. Enfin, il faudrait analyser les résultats des formations dispensées par des organisations internationales comme le HCR et la FRA et rendre ces rapports publics.

72. L'institution de l'officier aux droits fondamentaux, la création du forum consultatif et la procédure de notification des incidents graves en cours d'élaboration sont des mesures qui vont dans le bon sens. Cependant, contrairement à ce que m'a dit Frontex, on ne peut considérer qu'elles suffisent à constituer un mécanisme de contrôle efficace au sens de l'article 26 du Règlement de 2011. Le manque d'indépendance et de moyens de l'ODF, le caractère extrêmement flou de son mandat, le rôle purement consultatif du forum, l'absence de transparence concernant les critères de suspension d'une opération dans le cadre du mécanisme de notification des incidents graves sont autant de failles qui montrent bien que le système n'est pas encore à maturité. On objectera que celui-ci n'a pas encore eu la possibilité de faire ses preuves puisqu'aucun de ces éléments n'est encore opérationnel. Mais on peut d'ores et déjà affirmer qu'à ce stade le cadre d'un système de contrôle indépendant n'est pas encore en place.

5.2. *Responsabilité*

73. Il convient de préciser dans le cadre juridique de Frontex quelle est sa responsabilité pour chaque type d'opérations : opérations conjointes, RABIT, coordination des vols de retour et coopération avec des pays tiers. Par ailleurs, le Parlement européen devrait exercer effectivement son pouvoir de contrôle sur Frontex, et devrait appeler les Etats membres à travailler avec Frontex pour assurer la protection des droits fondamentaux.

5.3. *Effectivité des droits de l'homme*

74. Tout membre du personnel de Frontex (et pas uniquement le personnel de terrain) devrait recevoir une formation à la protection des droits de l'homme dispensée par le HCR ou la FRA. Le personnel de Frontex devrait être au fait des conditions de vie dans les centres de rétention où sont envoyés les migrants en situation irrégulière. Si ces centres ne respectent pas les normes relatives aux droits de l'homme, il devrait être interdit d'y retenir des migrants.

75. Concernant le droit à la protection des données à caractère personnel, les migrants en situation irrégulière devraient bénéficier d'un droit d'accès aux informations données aux gardes-frontières. A cet égard, les règles de transparence devraient être davantage respectées.

76. La coopération avec un pays tiers ne devrait être acceptée que si ce pays respecte les droits fondamentaux, notamment le droit d'asile, l'interdiction des traitements inhumains ou dégradants et le droit de quitter son pays.

77. Le respect des obligations en matière de protection internationale et du principe de non-refoulement ne peut être assuré que si ces exigences sont exposées dans des directives claires et pratiques à l'intention des gardes-frontières (frontières terrestres, maritimes et aériennes). Il convient de dispenser à ces derniers des connaissances spécifiques et pratiques leur permettant de repérer les personnes qui ont besoin d'une protection internationale et de traiter efficacement toute demande d'asile.

5.4. *Influence potentielle de Frontex pour améliorer le respect des droits de l'homme sur le terrain*

78. Comme indiqué dans mes remarques liminaires, les opérations de Frontex peuvent aussi être l'occasion d'harmoniser les pratiques aux frontières européennes et de mieux informer les gardes-frontières nationaux de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Les agents de Frontex ont reçu une formation et devraient diffuser leurs connaissances aussi largement que possible. Les sessions de formation sur le terrain à l'intention des agents locaux devraient être multipliées.

5.5. *Vers une coopération plus étroite avec le Conseil de l'Europe*

79. Pour garantir une protection effective des droits de l'homme sur le terrain, le Conseil de l'Europe devrait être plus attentif aux opérations de Frontex. A cet égard, je me félicite qu'il soit appelé à siéger au forum consultatif.

80. Le Conseil de l'Europe devrait participer activement à la conception des programmes de formation, en veillant à ce que toutes ses normes pertinentes soient prises en compte. L'Organisation pourrait aussi contribuer aux séances de formation proprement dites.

81. Enfin, le Conseil de l'Europe pourrait faire partie du mécanisme destiné à contrôler la mise en œuvre de la Stratégie en matière de droits fondamentaux.