La coopération aux frontières de l’Europe et le respect des droits fondamentaux

La coopération aux frontières de l’Europe est une conséquence inéluctable de l’ouverture des frontières intérieures de l’Europe. Dès lors que la libre circulation des personnes est assurée à l’intérieur du territoire européen, la gestion des flux migratoires est mécaniquement repoussée au niveau des frontières externes, faisant donc peser le poids de cette gestion sur les seuls Etats disposant de telles frontières. Pour niveler cette différence, jouant en particulier au détriment des Etats exposés à des flux migratoires importants (c’est-à-dire, pour résumer, les Etats du sud), une coopération est dès lors nécessaire.

Cette coopération a pris en 2004[[1]](#footnote-1) la forme d’une Agence (forme institutionnelle dont il n’est pas besoin de rappeler à quel point elle est prisée par l’Union européenne), l’Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l’Union européenne, plus connue sous le nom de « Frontex ». Cette agence est cependant encore plus connue du grand public par le concept intimidant et efficace de « forteresse Europe » auquel elle est associée. Cette simple expression renvoie à elle seule assez nettement aux questions que peut soulever une telle gestion mutualisée des frontières extérieures en termes de droits fondamentaux, questions qui reçoivent un écho d’autant plus grand que des drames liés à l’immigration bénéficient d’une large couverture médiatique, comme par exemple le naufrage de Lampedusa[[2]](#footnote-2).

L’agence Frontex se présente *a priori* comme une conséquence directe de l’espace Schengen. En effet, la question de la coopération aux frontières extérieures ne se pose réellement que vis-à-vis des Etats qui ont aboli les contrôles aux frontières intérieures, c’est-à-dire les Etats de l’espace Schengen. Le règlement de 2004 qui créé Frontex se présente d’ailleurs comme un « développement des dispositions de l'acquis de Schengen au sens de l'accord conclu par le Conseil de l'Union européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen »[[3]](#footnote-3). Cependant, si ces deux Etats sont représentés au conseil d’administration de Frontex, leurs représentants n’ont qu’un droit de vote limité[[4]](#footnote-4). Inversement, le Royaume-Uni et l’Irlande, qui refusent de faire partie de l’espace Schengen, ne sont pas représentés au conseil d’administration de Frontex mais participent quand même à l’agence, notamment financièrement.

Frontex a plusieurs missions en lien avec la gestion des frontières. Certaines ne présentent que peu de risque en termes de droits fondamentaux, comme l’assistance aux Etats membres pour la formation des garde-frontières nationaux, l’analyse des risques découlant de la gestion des frontières extérieures ou encore le suivi de la recherche dans les domaines qui intéressent la gestion des frontières. D’autres, au contraire, peuvent l’exposer plus directement à des risques de violations des droits humains, en particulier la coordination de la coopération entre Etats en matière de gestion des frontières extérieures, la fourniture d’une assistance technique et opérationnelle aux Etats en cas de nécessité ou encore l’organisation d’opérations de retour conjointe, c’est-à-dire l’éloignement de ressortissants d’Etats tiers vers une même destination par plusieurs Etats membres. Mais peut-on évaluer avec netteté l’impact de Frontex sur les droits fondamentaux ?

Tout d’abord, force est de constater qu’il existe assez peu de données juridiques certaines, faute en particulier d’une jurisprudence accessible qui attesterait clairement de violation des droits fondamentaux imputables à Frontex – et ce, pour des raisons que la présente étude s’efforcera de développer ultérieurement[[5]](#footnote-5). Il existe en revanche une littérature abondante en provenance de diverses ONG[[6]](#footnote-6) qui font état, sur la base de témoignages, d’un certain nombre de violations des droits fondamentaux qu’il est évidemment difficile d’estimer quantitativement et de qualifier juridiquement.

Ensuite, il faut également relever qu’il n’y a pas *a priori* de raisons de penser que les opérations menées sous l’égide de Frontex présentent plus de risques en matière de droits fondamentaux que celles menées par les Etats sans l’assistance de Frontex. En réalité, au vu des compétences limitées de Frontex, qui a principalement un rôle de coordination, il serait possible de considérer que les risques de violation des droits de l’homme *imputables* à Frontex elle-même sont bien moindres que les risques de violations des droits de l’homme imputables à l’ensemble des Etats membres individuellement dans le cadre de leurs opération de gestion des frontières. Mais c’est déjà anticiper sur la question de l’imputabilité, que l’on traitera plus en détail ultérieurement[[7]](#footnote-7).

Indépendamment de ces questions « statistiques », il est cependant possible de déterminer les droits fondamentaux qui sont le plus susceptibles d’être violés par Frontex eu égard à ses missions et attributions. Le plus évident est probablement le droit d’asile, et plus particulièrement le principe de non-refoulement des demandeurs d’asile, qui pourrait être violé dans le cadre des opérations de refoulements de clandestins aux frontières extérieures de l’Union. Il faut également mentionner l’entrave possible au droit de quitter n’importe quel pays y compris le sien, en cas d’opérations menées par Frontex dans les eaux territoriales d’un pays tiers, par exemple dans le cadre des opérations HERA en Mauritanie et au Sénégal. Une violation de l’interdiction des traitements inhumains ou dégradants peut également découler, plus ou moins directement, des opérations menées par Frontex, soit parce qu’une personne est refoulée ou éloignée dans un pays où elle encourt un tel traitement, soit parce qu’une personne subit un tel traitement dans le cadre d’une opération coordonnée par Frontex. Dans les cas les plus tragiques, une atteinte au droit à la vie peut également advenir, en particulier par omission en cas d’assistance insuffisante à des personnes en danger – ici le drame de Lampedusa, ainsi que tous les autres drames de l’immigration, ne peuvent que revenir en mémoire. Enfin, il existe une possibilité de violation du droit à la vie privée dans la mesure où Frontex a un mandat limité pour traiter des données personnelles collectées lors des opérations qu’elle coordonne, soit aux fins d’analyse des risques, soit pour transmissions à Europol ou à d’autres « agences répressives de l’Union »[[8]](#footnote-8).

La question est alors : quelles sont les garanties juridiques qui permettent d’éviter ou de redresser ces éventuelles violations ? Or, en la matière, il y a un élément important de complexification qui résulte de la nature des opérations Frontex : ce sont des opérations menées par les Etats sous la coordination et avec l’assistance de Frontex. Dès lors, malgré la consistance croissante du cadre juridique de Frontex en matière de protection des droits fondamentaux (I), cette superposition des responsabilités rend plus difficile le contrôle du respect des droits de l’homme dans le cadre des opérations Frontex (II).

# I- Le cadre juridique de Frontex en matière de protection des droits de l’homme

Le cadre juridique s’imposant à Frontex en matière de droits de l’homme est, d’abord et avant tout, le droit « commun » des droits fondamentaux garanti par le droit de l’Union : les principes généraux du droit et la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Néanmoins, les institutions de l’Union, eu égard à la mission sensible de Frontex au regard des droits fondamentaux, ont ressenti le besoin de développer progressivement ce cadre juridique. Ce cadre découle d’une multiplicité de sources juridiques (A) et est d’une plus-value variable (B).

## A- les sources du cadre juridique de Frontex en matière de protection des droits de l’homme

Dès 2006, le code frontière Schengen disposait que les États membres proposent des formations sur les règles régissant le contrôle aux frontières ainsi que sur les droits fondamentaux, sur la base des « normes communes de formation » établies et développées par l'Agence[[9]](#footnote-9).

En 2007, le règlement instituant un mécanisme de création d’équipes d’intervention rapide aux frontières précise qu’il doit être mis en œuvre dans le respect des obligations des États membres en matière de protection internationale et de non-refoulement, et également dans le plein respect des obligations au titre du droit international de la mer, en particulier en ce qui concerne la recherche et le sauvetage[[10]](#footnote-10).

En 2010, une décision est venue compléter le code frontières Schengen pour ce qui concerne les opérations aux frontières maritimes coordonnées par Frontex[[11]](#footnote-11). Il y est posé un certain nombre de principes relatifs au respect des droits fondamentaux, au respect du principe de non-refoulement, au traitement des personnes vulnérables et à la formation des agents en matière de droits fondamentaux. Il y est également rappelé l’obligation des Etats de prêter assistance aux personnes en détresse en mer. Cette décision a été annulée par la Cour de justice pour des questions de procédure mais la Cour a décidé, comme elle en a le pouvoir, de la maintenir dans ses effets jusqu’à adoption d’une nouvelle réglementation[[12]](#footnote-12), finalement adoptée en 2014[[13]](#footnote-13) et qui reprend ces principes.

Mais c’est surtout en 2011 qu’un important règlement modificatif du Règlement Frontex[[14]](#footnote-14) est venu modifier en profondeur ce dernier pour y insérer un grand nombre d’obligations en matière de droits fondamentaux. Il y est notamment affirmé à de très nombreuses reprises, relativement à des contextes divers et variés, que Frontex doit respecter non seulement la Charte des droits fondamentaux[[15]](#footnote-15) mais également la Convention de Genève[[16]](#footnote-16), à laquelle l’Union européenne n’est pas partie, ou encore le règlement 45/2001 relatif au traitement des données personnelles[[17]](#footnote-17).

## B- L’apport du cadre juridique de Frontex en matière de protection des droits de l’homme

Ces diverses mentions de l’obligation de respecter les droits fondamentaux dans le cadre des actions de Frontex sont évidemment d’une importance symbolique considérable. Elles démontrent la prise de conscience croissante, par les institutions de l’Union, des risques que la gestion des frontières présente en matière de droits fondamentaux. A ce titre, on peut par exemple relever que le règlement de 2014[[18]](#footnote-18), qui reprend la plupart des principes relatifs aux droits fondamentaux découlant de la décision de 2010[[19]](#footnote-19) annulée par la Cour de justice, met ces principes plus en avant que ne le faisait ladite décision de 2010 en consacrant l’un de ses premiers articles, l’article 4, à la « protection des droits fondamentaux et [au] principe de non-refoulement ».

La plus-value réelle de ces diverses mentions des droits fondamentaux est cependant pour le moins variable. On peut par exemple être un peu sceptique sur la plus-value juridique des différentes mentions que le Règlement de 2011 fait de la Charte des droits fondamentaux, du règlement 45/2001 relatif à la protection des données et de la Convention de Genève[[20]](#footnote-20). En effet, les deux premiers textes s’imposent de toute façon déjà à Frontex, en tant qu’agence de l’Union, tandis que le troisième, la Convention de Genève, s’impose indirectement à elle par l’intermédiaire de l’article 18 de la Charte des droits fondamentaux, qui la cite expressément.

Similairement, ce règlement prévoit que l'octroi de toute aide financière de Frontex aux Etats en matière de procédure de retour doit être subordonné au plein respect de la Charte des droits fondamentaux[[21]](#footnote-21). Or, cette imprécation faite aux Etats de respecter la Charte dans ce type de procédure est probablement inutile juridiquement puisque la Charte des droits fondamentaux, en vertu de son article 51, s’applique aux Etats membres lorsqu’ils « mettent en œuvre » le droit de l’Union. Dès lors, l’existence même de la directive dite « retour », relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier[[22]](#footnote-22), a mécaniquement pour effet de soumettre les Etats membres à la Charte des droits fondamentaux dans le cadre des procédures de retour.

Ces dispositions ne sont cependant pas inutiles. Celle que l’on vient de citer, par exemple, créé une incitation financière supplémentaire pour que les Etats respectent la Charte dans le cadre des procédures de retour. Certaines dispositions ajoutées par le Règlement de 2011 tendent à assurer l’effectivité du respect des droits fondamentaux par Frontex, par exemple en lui imposant d’assurer à ses agents et aux agents des Etats une formation en matière de droits fondamentaux[[23]](#footnote-23). D’autres ont pour but de concrétiser et de clarifier les obligations générales qui découlent du respect des droits fondamentaux, par exemple l’obligation de suspendre ou de cesser une opération en cas de violations graves des droits fondamentaux susceptibles de persister[[24]](#footnote-24). On trouve même des dispositions que l’on peut qualifier de « répressives » : par une intéressante immixtion dans le pouvoir disciplinaire des administrations nationales, le règlement prévoit que les Etats doivent prendre des mesures disciplinaires « ou d'autres mesures appropriées » contre ceux de ses agents qui violeraient les droits fondamentaux au cours d'une opération conjointe ou d'un projet pilote[[25]](#footnote-25). D’autres encore visent à la promotion des droits de l’homme au-delà des frontières de l’Union, notamment dans le cadre de la coopération avec les Etats tiers[[26]](#footnote-26).

Pour terminer ici, il faut noter que le règlement de 2011 prévoit également que Frontex doit elle-même contribuer à l’élaboration de son cadre juridique en matière de droits de l’homme, puisqu’elle a l’obligation d’établir deux codes de conduite (l’un applicable à ses opérations en général[[27]](#footnote-27), l’autre applicable spécifiquement aux opérations de retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier[[28]](#footnote-28)) et elle doit mettre en place une « stratégie en matière de droits fondamentaux »[[29]](#footnote-29). On peut noter que Frontex avait dans une certaine mesure devancé le règlement de 2011 puisque, avant même son entrée en vigueur, elle avait déjà mis en place un code de conduite et une stratégie « droits de l’homme » déclinée dans un plan d’action pratique. Il est vrai, cependant, que l’on peut être quelque peu perplexe face à ce qui constitue manifestement une forme d’auto-régulation en matière de protection des droits fondamentaux, alors même que cette matière ne s’y prête pas vraiment.

Il existe donc bien un cadre apparemment dense d’obligations pesant sur Frontex en matière de droits de l’homme. Mais là où le bât blesse, c’est en ce qui concerne le contrôle du respect des droits de l’homme

# II- Le contrôle du respect des droits de l’homme par Frontex

On peut affirmer sans prendre trop de risque d’être contredit que la garantie la plus importante du respect des droits de l’homme est la garantie juridictionnelle. Or, en ce qui concerne Frontex, l’effectivité du contrôle juridictionnel est entravée par plusieurs paramètres (A). Cette lacune n’est que partiellement comblée par l’existence de contrôles extra-juridictionnels (B).

## A- Les limites du contrôle juridictionnel de Frontex en matière de droits de l’homme

Les deux limites principales à un contrôle juridictionnel effectif de Frontex en matière de droits fondamentaux sont l’imputabilité et l’accessibilité.

La question de l’imputabilité des opérations menées par Frontex est plus délicate qu’il n’y paraît. *A priori*, les actions de Frontex engagent la responsabilité de l’Union, en tant qu’elle en est un organe. Dès lors, toute violation des droits de l’homme par Frontex devrait pouvoir être redressée par la voie d’un recours exercé contre l’Union devant le juge de l’Union européenne. On pense en particulier au recours en responsabilité extra-contractuelle[[30]](#footnote-30), qui est sans doute la voie de droit la plus à même de permettre de réparer les préjudices résultant d’une violation des droits fondamentaux par Frontex.

Mais en réalité les choses ne sont pas si simples, car la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures incombe aux Etats membres[[31]](#footnote-31). Frontex, et donc l’Union européenne, n’a en la matière qu’un rôle d’assistance et de coordination. Par exemple, l’une des modalités d’action les plus courantes de Frontex est l’organisation d’opérations conjointes, c’est-à-dire des opérations auxquelles participent plusieurs Etats membres sous l’égide de Frontex. Ces missions conjointes ont lieu sur le territoire d’un Etat en particulier, qui est dénommé Etat membre hôte. Sur ce territoire, les Etats membres participants vont déployer leurs propres agents. Pendant l’opération conjointe, l’Etat membre hôte reste responsable de la police des étrangers sur son territoire : c’est à lui de prendre la décision d’accorder ou de refuser l’entrée sur son territoire aux migrants, et c’est également à lui d’appréhender les migrants en situation irrégulière. Par ailleurs, l’Etat membre hôte donne des instructions aux « agents invités », c’est-à-dire aux garde-frontières des autres Etats participants, lesquels agissent en présence des garde-frontières de l’Etat hôte. Frontex planifie l’opération et détache sur place un « officier de coordination », qui est une sorte d’officier de liaison. Quant à l’usage de la force, il est autorisé pour les agents invités mais : 1) sous condition de proportionnalité et de nécessité, 2) en présence d’un officier de l’Etat hôte, et 3) avec la double autorisation de l’Etat hôte *et* de l’Etat participant dont relève l’agent invité.

Sur la base de ces éléments, on ne peut qu’imaginer un échantillon des problèmes d’imputation qui peuvent se poser. Si la violation des droits fondamentaux résulte directement de la police des étrangers, c’est *a priori* la responsabilité du seul Etat hôte qui peut être recherchée, devant donc le juge national. En cas de recours abusif à la force, et en admettant que ce recours était autorisé, on peut envisager la double responsabilité de l’Etat hôte et de l’Etat participant. L’on n’ose même pas imaginer comment se répartirait la compétence juridictionnelle et comment se répartirait la charge éventuelle de la réparation dans un tel cas. Et ce n’est là que l’hypothèse simple et peu réaliste dans laquelle il est possible d’identifier clairement l’auteur d’un éventuel recours abusif à la force (un coup de feu mortel par exemple). Hors recours à la force, seule la responsabilité de l’Etat hôte semble pouvoir être recherchée, puisque les « agents invités » agissent sous ses seules instructions.

Dès lors, la responsabilité de l’Union européenne ne semble pouvoir être recherchée que si la violation des droits fondamentaux résulte de la planification elle-même, ce qui est assez improbable. Mais en poussant un peu la réflexion, ne pourrait-on pas engager la responsabilité de l’Union si une insuffisante planification a permis une violation des droits fondamentaux ? Cette dernière question ouvre plus largement une perspective abyssale : celle des carences fautives. On sait, et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme l’atteste, que le respect des droits fondamentaux n’implique pas que des abstentions, mais également des actions positives – c’est la célèbre théorie des obligations positives[[32]](#footnote-32). Mais le problème c’est que, quand il y a carence, par définition, personne n’a rien fait. Est-ce à dire que tout le monde est responsable, c’est-à-dire aussi bien l’Etat hôte que l’ensemble des Etats participants et l’Union ?

Outre l’imputabilité, l’accessibilité à la justice est également une entrave à une garantie juridictionnelle efficace du respect des droits de l’homme par Frontex. Que ce soit la justice nationale, le prétoire de Luxembourg ou celui de Strasbourg, encore faut-il y pouvoir y accéder pour se plaindre d’une violation des droits de l’homme. Or, dans les hypothèses ou la victime de violation a été refoulée dans son pays d’origine, cet accès concret peut poser un certain nombre de problèmes. On sait que la Cour européenne des droits de l’homme a mis en place un mécanisme de mesures provisoires, prévues uniquement par son règlement intérieur[[33]](#footnote-33) mais audacieusement rendues obligatoires par sa jurisprudence[[34]](#footnote-34), principalement utilisées[[35]](#footnote-35) pour empêcher un Etat attaqué par un étranger soumis à une mesure d’éloignement de mettre cette mesure à exécution avant la fin de l’instance. Mais encore faut-il pour que ce soit possible que l’étranger soit effectivement retenu sur le territoire de l’Etat, ce qui n’est pas le cas par exemple en cas de refoulement à la frontière. Notons toutefois sur ce dernier point que la protection des étrangers refoulés a été renforcée de façon notable par la Cour européenne des droits de l’homme dans son arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*[[36]](#footnote-36), par lequel elle a condamné l’Etat défendeur pour avoir refoulé des migrants en Libye sans examen, les exposant à un risque de mauvais traitements et procédant en outre à une expulsion collective interdite par la Convention. Mais même cette jurisprudence généreuse ne permet pas tout : encore faut-il que les étrangers ainsi refoulés puissent, comme cela a été le cas dans cette affaire, former effectivement un recours auprès de la Cour, ce qui nécessite à la fois une certaine liberté d’action et une connaissance des mécanismes strasbourgeois (ou l’accès à un conseil juridique). Quant aux associations, leur *locus standi* varie d’un Etat à un autre, et devant la Cour européenne des droits de l’homme elles ne peuvent former un recours que si elles ont elles-mêmes été victimes, sauf dans des hypothèses très exceptionnelles[[37]](#footnote-37).

Pour toutes ces raisons, le contrôle juridictionnel, en l’état, soulève trop de questions pour être véritablement efficace, ce qui est un problème en soi. Cette carence indéniable n’est que partiellement comblée par l’existence d’un contrôle extra-juridictionnel.

## B- Une carence dans la garantie juridictionnelle comblée de manière insuffisante par l’existence d’un contrôle extra-juridictionnel

Les activités de Frontex sont placées sous la surveillance de tous les organes et organismes de l’Union compétents en matière de droits fondamentaux.

L’Agence européenne des droits fondamentaux, par exemple, intègre évidemment Frontex dans sa surveillance globale des activités de L’Union européenne. Plus spécifiquement, elle coopère avec Frontex, par exemple pour la mise en place de sa stratégie en matière de droits fondamentaux, pour assurer la formation des garde-frontières nationaux et du personnel de Frontex en matière de droits fondamentaux, ou encore pour la collecte et le traitement des données[[38]](#footnote-38).

Le Médiateur européen peut quant à lui, dans le cadre de sa mission générale, recevoir des plaintes en cas de violation des droits fondamentaux par Frontex. Et surtout, le Médiateur européen, alerté par exemple par les associations de défense des droits de l’homme, peut s’auto-saisir et lancer une enquête. C’est d’ailleurs ce qui s’est passé le 6 mars 2012, date à laquelle le Médiateur européen a lancé de sa propre initiative une enquête sur le respect, par Frontex, de ses obligations en matière de droits fondamentaux[[39]](#footnote-39).

Enfin, dans son champ de compétence, le Contrôleur européen à la protection des données peut également intervenir pour surveiller la façon dont Frontex collecte et traite les données qu’elle recueille dans le cadre des opérations conjointes qu’elle coordonne. Par exemple, le 18 mai 2010, il a rendu un avis[[40]](#footnote-40) demandant une clarification du champ d'activités pouvant donner lieu à un traitement de données personnelles par Frontex et un renforcement des garanties dont est entouré ce traitement. C’est cet avis qui a entraîné l’insertion, dans le règlement de 2011[[41]](#footnote-41), d’un certain nombre de dispositions en matière de traitement des données[[42]](#footnote-42).

Outre ce contrôle « externe », le règlement Frontex prévoit, depuis sa modification en 2011, une sorte d’audit « interne » en matière de protection des droits fondamentaux, confié à deux organes de Frontex créés également en 2011 : le Forum consultatif et l’officier aux droits fondamentaux. Le Forum consultatif est constitué d’organisations internationales et d’organisations non gouvernementales compétentes en matière de droits fondamentaux. Il est consulté sur l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie en matière de droits fondamentaux, du code de conduite et des programmes communs et il rédige un rapport annuel public. L’officier aux droits fondamentaux est quant à lui désigné par le conseil d’administration de Frontex, constitué d'un représentant de chaque État membre et de deux représentants de la Commission. Cet officier est indépendant dans l’exercice de ses missions et rend directement compte au conseil d'administration et au Forum consultatif. Son attribution principale est la rédaction de rapports et d’observations quant au respect des droits fondamentaux lors des opérations coordonnées par Frontex.

La faiblesse de ce contrôle « interne » a pu être pointée du doigt. Le Médiateur européen en particulier, dans la décision qu’il a adopté au terme de la procédure d’enquête lancée en 2012, mentionnée précédemment, s’est prononcé en faveur de la mise en place d’un mécanisme de traitement de plaintes interne à Frontex (un véritable « médiateur intra-Frontex »), demande qui n’a jamais été suivie d’effet.

\*\*\*

Le cadre juridique concernant la protection des droits fondamentaux dans le cadre des opérations menées par Frontex est donc relativement riche et dense, surtout depuis la modification majeure du Règlement Frontex en 2011. Cependant, l’effectivité de ce cadre juridique est à relativiser en raison de la faiblesse des contrôles et de la dilution des responsabilités. Une meilleure définition des responsabilités, et une meilleure acceptation de ses responsabilités par Frontex, a d’ailleurs été demandée à la fois par le Médiateur européen dans sa décision précitée et par l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe dans une résolution du 25 avril 2013[[43]](#footnote-43). En la matière comme dans bien d’autres, la visibilité juridique et l’effectivité des droits de l’homme aurait donc probablement beaucoup à gagner à une adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme[[44]](#footnote-44). En effet, au vu des mécanismes qui sont prévus pour accompagner cette adhésion, et en particulier le mécanisme dit du « codéfendeur »[[45]](#footnote-45), un recours devant la Cour de Strasbourg permettrait d’attraire toutes les parties impliquées, aussi bien l’Union européenne que le(s) Etat(s) impliqué(s) le cas échéant.

*Le 21 septembre 2014 à Pessac*

Sébastien Platon

Professeur de droit public

Université de Bordeaux

C.R.D.E.I.

Centre d’excellence Jean Monnet d’Aquitaine

1. Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JOUE* n° L 349 du 25 novembre 2004, p. 1 [↑](#footnote-ref-1)
2. Le 3 octobre 2013, une embarcation transportant environ 500 migrants clandestins africains a fait naufrage près de Lampedusa, île italienne proche de la Sicile. La catastrophe a fait 366 morts. [↑](#footnote-ref-2)
3. Considérant 23 du règlement. [↑](#footnote-ref-3)
4. Art. 1 § 2, de l’Arrangement entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur les modalités de la participation de ces États aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (en annexe de la décision 2007/512/CE du Conseil du 15 février 2007 relative à la signature, au nom de la Communauté, et à l'application provisoire d'un arrangement entre la Communauté européenne, la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur les modalités de la participation de ces États aux activités de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, *JOUE* n° L 188 du 20 juillet 2007, p. 17. [↑](#footnote-ref-4)
5. Cf. *infra* II A. [↑](#footnote-ref-5)
6. Cf. not. *Agence FRONTEX : quelles garanties pour les droits de l’Homme ? Étude sur l’Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat*, rapport rédigé par le réseau Migreurop et édité en novembre 2010 avec le soutien du groupe des Verts / ALE au Parlement européen, <http://www.migreurop.org/article1947.html>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Cf. infra II A. [↑](#footnote-ref-7)
8. Art. 11 quater § 3, a) du règlement 2007/2004 tel que modifié par le Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011, *JOUE* n° L 304 du 22 novembre 2011, p. 1. [↑](#footnote-ref-8)
9. Art. 16 § 4, du Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *JOUE* n° L 105 du 13 avril, p. 1. [↑](#footnote-ref-9)
10. Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d’équipes d’intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, *JOUE* n° L 199 du 31 juillet 2007, p. 30, consid. 17 et 18. [↑](#footnote-ref-10)
11. Décision 2010/252 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 États membres de l’Union européenne, *JOUE* n° L 111 du 4 mai 2010, p. 20. [↑](#footnote-ref-11)
12. CJUE, grande chambre, 5 septembre 2012, *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, aff. C-355/10. [↑](#footnote-ref-12)
13. Règlement (UE) n ° 656/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l’Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l’Union européenne, *JOUE* n° L 189 du 27 juin 2014, p. 93. [↑](#footnote-ref-13)
14. Règlement (UE) n° 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011, précité. [↑](#footnote-ref-14)
15. Consid. 20 et 29, art. 1er § 2, art. 9, art. 33 § 2 bis. [↑](#footnote-ref-15)
16. Consid. 30, art. 1er § 2. [↑](#footnote-ref-16)
17. Règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données, *JOUE* n° L 8 du 12 janvier 2001, p. 1. Cf. consid. 25, art. 2 § 1, h) et art. 11 bis du Règlement 2007/2004 tel que modifié par le Règlement 1168/2011. [↑](#footnote-ref-17)
18. Précité. [↑](#footnote-ref-18)
19. Précitée. [↑](#footnote-ref-19)
20. Cf. supra I A. [↑](#footnote-ref-20)
21. Art. 9 § 1 [↑](#footnote-ref-21)
22. Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, *JOUE* n° L 348 du 24 décembre 2008, p. 98. [↑](#footnote-ref-22)
23. Art. 5 al. 1 du Règlement 2007/2004 tel que modifié par le Règlement 1168/2011. [↑](#footnote-ref-23)
24. Art. 3 §1 bis du Règlement 2007/2004 tel que modifié par le Règlement 1168/2011. [↑](#footnote-ref-24)
25. Même article. [↑](#footnote-ref-25)
26. Art. 14 § 1 du Règlement 2007/2004 tel que modifié par le Règlement 1168/2011. [↑](#footnote-ref-26)
27. Art. 2 bis du Règlement 2007/2004 tel que modifié par le Règlement 1168/2011. [↑](#footnote-ref-27)
28. Art. 9 §§ 1 bis et 1 ter du Règlement 2007/2004 tel que modifié par le Règlement 1168/2011. [↑](#footnote-ref-28)
29. Art. 26 bis du Règlement 2007/2004 tel que modifié par le Règlement 1168/2011. [↑](#footnote-ref-29)
30. Art. 340 al. 2 TFUE. [↑](#footnote-ref-30)
31. Art. 1 § 2 du Règlement Frontex. [↑](#footnote-ref-31)
32. Cf. sur cette question : Madelaine C., *La technique des obligations positives en droit de la convention européenne des droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 2014. [↑](#footnote-ref-32)
33. Article 39. [↑](#footnote-ref-33)
34. Cour EDH, Grande Chambre, 4 fév. 2005, *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, req. n° 46827/99 et 46951/99. [↑](#footnote-ref-34)
35. C’est en tout cas ce qu’affirme la fiche explicative relative aux mesures provisoires mise à la disposition du public par la Cour sur son site internet et qui affaire que « dans la plupart des cas, les requérants demandent la suspension de leur expulsion ou de leur extradition ». [↑](#footnote-ref-35)
36. Cour EDH, Grande Chambre, 23 fév. 2012, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, req. n° 27765/09. [↑](#footnote-ref-36)
37. Cour EDH, Grande Chambre, 17 juil. 2014, *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie*, req. n° 47848/08 : une organisation non gouvernementale a été à titre exceptionnel autorisée à porter une affaire devant la Cour au nom d’un jeune homme rom décédé dans un hôpital psychiatrique. [↑](#footnote-ref-37)
38. Cette coopération résulte d’un accord signé entre Frontex et l’Agence des droits fondamentaux le 26 mai 2010 : <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/891-Cooperation-Agreement-FRA-Frontex_en.pdf>. [↑](#footnote-ref-38)
39. <http://www.ombudsman.europa.eu/fr/cases/summary.faces/fr/52496/html.bookmark>. [↑](#footnote-ref-39)
40. EDPS/10/9, 18/05/2010. [↑](#footnote-ref-40)
41. Précité. [↑](#footnote-ref-41)
42. Cf. *supra* I A. [↑](#footnote-ref-42)
43. Résolution 1932 (2013). [↑](#footnote-ref-43)
44. Depuis l’écriture de ce texte, la Cour de justice de l’Union européenne a rendu son avis 2/13 du 18 décembre 2014, par lequel elle déclare incompatible avec le droit primaire l’accord d’adhésion de l’Union européenne à la Convention européenne des droits de l’homme en date du 5 avril 2013. [↑](#footnote-ref-44)
45. Article 3 du Projet révisé d’accord portant adhésion de l’Union européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales, 47+1(2012)008rev2, 10 juin 2013. [↑](#footnote-ref-45)