

Les droits fondamentaux dans les aéroports : les vérifications aux frontières dans cinq aéroports internationaux de l'Union européenne

Résumé

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce des droits qui revêtent une importance particulière lors des vérifications aux frontières, dont les principaux sont la dignité humaine (article 1), l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 4), le droit à la liberté et à la sûreté (article 6), le respect de la vie privée et familiale (article 7), la protection des données à caractère personnel (article 8), le droit d'asile et la protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition (articles 18 et 19), la non-discrimination (article 21), les droits de l'enfant (article 24), le droit à une bonne administration (article 41) et le droit à un recours effectif (article 47).

Les aéroports internationaux sont le principal point d'entrée des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne (UE). Plus de 100 millions de ressortissants de pays tiers débarquent chaque année dans cinq des plus grands aéroports internationaux de l'UE, à savoir Charles de Gaulle-Roissy à Paris (France), Fiumicino à Rome (Italie), l'aéroport de Francfort-sur-le-Main (Allemagne), l'aéroport de Manchester (Royaume-Uni) et Schiphol à Amsterdam (Pays Bas). Le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) portant sur les droits fondamentaux dans le cadre des vérifications aux frontières dans les aéroports internationaux de l'UE (*Fundamental rights at airports: border checks at international airports in the European Union*) et le présent résumé se penchent sur le traitement des ressortissants de pays tiers lors des vérifications à l'entrée de l'UE dans ces aéroports. Ils se concentrent sur les tâches des gardes-frontières et ont pour but de mettre en évidence les problèmes qui se posent en matière de droits fondamentaux durant ces vérifications à l'entrée, qui ont jusqu'à présent fait l'objet

d'une attention limitée. Ces rapports sont le résultat du projet de la FRA relatif au traitement des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures de l'UE, qui fait partie des programmes de travail pour la période 2010-2012.

La plupart des ressortissants de pays tiers qui arrivent sont admis dans l'UE, bien que certains ne le soient qu'après avoir subi une vérification approfondie de deuxième ligne. D'autres peuvent avoir besoin d'une protection internationale et être adressés aux services compétents en la matière. Un petit nombre de ces ressortissants est rejeté après une vérification poussée des conditions d'entrée. Ils peuvent être placés dans des centres de transit ou des installations spéciales jusqu'à ce que tout soit vérifié, que la décision de refus d'entrée sur le territoire soit définitive et qu'un vol de retour soit disponible.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce plusieurs droits qui revêtent de l'importance à différents stades des procédures de contrôle aux frontières. Ces droits sont notamment le droit à la dignité humaine, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, le droit à la liberté et à la sûreté, le respect de la vie privée et familiale, la protection des données à caractère personnel, le droit d'asile et la protection en cas d'éloignement, d'expulsion ou d'extradition, la non-discrimination, les droits de l'enfant, le droit à une bonne administration et le droit à un recours effectif. Un grand nombre de ces droits apparaît également dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et dans les instruments relatifs aux droits de l'homme adoptés par les Nations Unies. La législation de l'UE et celle des États membres qui régissent les vérifications aux frontières détaillent les obligations qu'imposent les droits fondamentaux lors des contrôles aux frontières. Bien que le droit de

L'UE ne s'applique qu'en partie à l'aéroport de Manchester, les droits fondamentaux sont néanmoins garantis par le droit national du Royaume-Uni et par les conventions relatives aux droits de l'homme auxquelles il est partie.

Le respect des droits fondamentaux faisant partie intégrante de l'acquis de Schengen, il doit également faire l'objet d'évaluations dans le cadre du mécanisme d'évaluation de Schengen. Le sens des obligations en matière de droits fondamentaux applicables à des tâches opérationnelles spécifiques n'est, toutefois, pas toujours clair. Ce résumé analyse la façon dont les obligations en matière de droits fondamentaux se traduisent dans les tâches pratiques de gestion des frontières dans les aéroports. Il présente

tant les défis que les pratiques encourageantes en matière d'intégration du respect des droits fondamentaux dans les activités opérationnelles, qui ne compromettent pas mais renforcent l'efficacité des vérifications aux frontières.

Le rapport et ce résumé analysent les droits fondamentaux à tous les stades des contrôles aux frontières, à savoir les vérifications préalables sur la base d'informations fournies par les compagnies aériennes avant l'arrivée, les vérifications à la porte d'embarquement ou à bord de l'avion à l'arrivée, les vérifications de première ligne concernant le respect des conditions d'entrée et les vérifications de deuxième ligne lorsqu'une vérification plus poussée se révèle nécessaire.

Collecte et couverture des données

Les résultats qui suivent reposent sur un travail de terrain, incluant un questionnaire et des entretiens avec des passagers ressortissant de pays tiers, des gardes-frontières et d'autres parties prenantes, sans oublier l'observation de non-participants et la recherche documentaire.

La FRA a conclu un contrat avec un consortium de recherche dirigé par le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) afin qu'il effectue la majeure partie du travail de terrain. Le consortium a géré 274 questionnaires soumis à des ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet de vérifications de deuxième ligne lors de leur transit ou de leur arrivée dans les aéroports concernés (110 femmes et 164 hommes). Il a réalisé 92 entretiens qualitatifs de longueur variable avec des ressortissants de pays tiers ayant fait l'objet de vérifications de deuxième ligne (59 hommes, 32 femmes, une personne transgenre), dont 19 demandeurs d'asile. Il a également mené 28 entretiens qualitatifs avec des chefs d'équipe de gardes-frontières et 40 autres

avec d'autres parties prenantes, comme des compagnies aériennes ou les services de santé des aéroports. La FRA a géré 223 questionnaires soumis à des gardes-frontières (164 hommes et 59 femmes) et a observé les vérifications effectuées aux frontières. L'ensemble du travail de terrain s'est déroulé en 2012. La FRA a élaboré un rapport comparatif sur la base des rapports initiaux fournis par le contractant, que la FRA a analysés et consolidés. Frontex, l'agence de l'UE chargée de la coordination et du développement de la gestion des frontières de l'UE, a apporté son soutien à la recherche.

En raison de la taille globale réduite des échantillons, les résultats de la recherche ne peuvent pas être considérés comme représentatifs. Ils sont néanmoins utiles pour détecter les problèmes liés aux droits fondamentaux qui pourraient affecter les passagers lors des vérifications aux frontières dans les aéroports. Par ailleurs, la comparabilité est limitée par le fait que la FRA n'a pas été autorisée à interviewer les passagers à l'aéroport de Manchester.

Principaux résultats et avis fondés sur des éléments de preuve

Dignité humaine

La dignité des passagers peut être affectée à différents stades de la vérification aux frontières dans le cadre du contact avec les agents de la police des frontières et avec les installations. Les fouilles, en particulier, peuvent directement affecter la dignité humaine et éventuellement être assimilées à un traitement dégradant, lorsqu'elles ne sont pas

pleinement justifiées ou qu'elles sont effectuées de façon non professionnelle. Les passagers peuvent être contraints de passer plusieurs heures, et, dans des cas exceptionnels, plusieurs jours à l'aéroport aux fins des procédures d'immigration, en fonction du nombre et de la complexité des éléments à vérifier. Pendant ce temps, ils doivent avoir régulièrement accès à de la nourriture, à de l'eau et à un endroit où se reposer, même s'ils ne disposent pas de ressources suffisantes.



Installations

Dans certains aéroports, il a été constaté que des bureaux inadéquats, en raison du manque d'espace, de matériel ou d'éclairage, n'incitent pas à une conduite professionnelle et respectueuse, comme le Code frontières Schengen l'exige des gardes-frontières. Lorsque la vérification des conditions d'entrée requiert un échange d'informations avec d'autres agences, la localisation de celles-ci à proximité des bureaux d'immigration de l'aéroport accélérerait les procédures.

Pendant qu'ils attendent les vérifications de première et de deuxième ligne, les passagers sont souvent confinés dans des zones où ils n'ont pas d'accès direct à des toilettes et à de l'eau. Dans ce cas, l'accès à ces installations dépend de la réactivité des gardes-frontières et peut nécessiter une escorte. Si l'accès à ces installations n'est pas facilité ou que le séjour se prolonge, ces conditions peuvent avoir une incidence négative sur la dignité humaine. En règle générale, dans les zones de transit, les installations sanitaires et de repos sont limitées, à moins que les passagers ne puissent les payer.

Les locaux de rétention spéciaux pour les passagers non admis, qui sont situés dans l'aéroport, ne sont généralement pas équipés de douches et de lits et ne conviennent pas à l'hébergement des familles. Des efforts accrus doivent être déployés pour faire en sorte que des zones d'accueil destinées aux enfants et respectueuses de leurs droits soient disponibles.

Bien que la recherche n'ait pas systématiquement analysé le respect de la dignité humaine dans les locaux de rétention de courte durée reliés aux aéroports, il a été relevé que les installations pour les hommes et les femmes ne sont pas toujours séparées et que, dans certains cas, les installations destinées aux enfants sont limitées.

Comportement

Les gardes-frontières de tous les aéroports reçoivent des instructions sur la manière d'appliquer un traitement professionnel et respectueux. Certains passagers ont néanmoins fait part de leur mécontentement à la suite d'incidents dus à un manque de serviabilité ou de réactivité et à des agressions verbales. La formation linguistique a fait l'objet de réductions budgétaires, qui touchent les gardes-frontières dans la plupart des aéroports, alors que l'amélioration de la capacité des agents à communiquer avec les passagers peut contribuer à garantir une orientation initiale correcte des passagers et à éviter des vérifications de deuxième ligne inutiles. Plusieurs agents considéraient que les

moyens dont ils disposent pour résoudre les situations impliquant des passagers agressifs n'étaient pas satisfaisants.

Fouilles

Les passagers peuvent être fouillés à différents moments de la procédure d'immigration dans les aéroports. Au niveau de l'UE, il existe peu d'instructions sur la conduite de fouilles aux fins des vérifications aux frontières extérieures.

La législation nationale définit les règles applicables aux fouilles à des fins d'immigration. La décision d'entreprendre une fouille est laissée à l'appréciation des gardes-frontières. Dans certains aéroports, les agents semblent procéder à des fouilles plus souvent que dans d'autres.

Les fouilles effectuées durant les vérifications de deuxième ligne ou avant le placement dans une installation de rétention semblent généralement justifiées et être effectuées de façon professionnelle. Ce n'est pas le cas lorsque des personnes sont fouillées de manière invasive, en l'absence d'escalade progressive préalable ou lorsqu'elles sont fouillées de façon régulière et répétée durant la rétention par la police. Des raisons de sécurité ne sauraient systématiquement justifier le retrait et l'inventaire de tous les effets personnels. La fouille corporelle doit être un dernier recours et être proportionnée, conformément aux conditions strictement définies en la matière, qui sont appliquées aux auteurs de crime. Des lacunes pourraient être constatées en ce qui concerne la disponibilité d'installations qui garantissent le respect de la vie privée, la due prise en compte de la sensibilité et la fourniture d'informations aux passagers. Des orientations relatives aux personnes transgenres font généralement défaut.

Nourriture et eau

En cas de non-admission sur le territoire, la compagnie aérienne responsable prend en charge ou peut avoir à assumer les frais de nourriture et de boissons. Si la compagnie aérienne n'est pas connue, parce que les passagers ne révèlent pas ou ne savent pas comment ils sont arrivés, ou si la vérification dure longtemps, les autorités sont, en fin de compte, tenues d'assurer une subsistance de base en recourant à d'autres mécanismes. Les agents peuvent ne pas disposer d'un budget adéquat ou ne pas avoir de budget du tout pour ce type de dépenses. Les règles existantes en matière de restauration ne sont pas toujours claires et paraissent parfois être appliquées de manière incohérente.

Avis de la FRA

Les autorités chargées de la gestion des frontières devraient veiller à ce qu'un espace de bureau adéquat et des zones d'attente soient disponibles afin de favoriser le professionnalisme lors des vérifications aux frontières. Les États membres de l'UE peuvent également rappeler aux compagnies aériennes que l'impression d'un aéroport dépend du premier contact et de la première expérience des passagers avec les autorités, et peuvent les inciter à prendre en compte, lors de la conception des locaux, les besoins qu'imposent les vérifications aux frontières en termes d'infrastructure, sur la base des exigences de l'UE en la matière. Lorsque des passagers sont confinés dans des zones de transit pour des raisons d'immigration, les autorités chargées de la gestion des frontières sont encouragées à renforcer leur coopération avec les compagnies aériennes afin de faire en sorte que des installations adéquates soient disponibles pour passer la nuit ou, en cas d'urgence, que des lits de camp soient distribués. Les centres de rétention dans les aéroports devraient héberger les hommes et les femmes dans des salles séparées et convenir aux familles.

Les autorités chargées de la gestion des frontières devraient clairement définir la notion de « professionnalisme » dans les contacts avec les passagers, qui devrait être comprise comme incluant, à tout le moins, du respect et de la réactivité face aux questions des passagers. Ce « professionnalisme » devrait être inclus dans les cours de formation, tout comme les questions d'éthique professionnelle sont traitées dans le tronc commun de formation (Common Core Curriculum), qui regroupe les normes communes de la formation de base des gardes-frontières élaborées par Frontex (chapitre 1.6), et devrait être considéré comme un critère de promotion. Les lignes directrices existantes sur la conduite professionnelle des contrôles aux frontières devraient être mises en œuvre. Afin de favoriser davantage un comportement professionnel dans les situations difficiles, les autorités chargées de la gestion des frontières peuvent envisager de revoir les instructions et la formation dispensées sur les techniques efficaces de désescalade.

Conformément à l'article 15, paragraphe 1, du Code frontières Schengen révisé, les autorités chargées de la gestion des frontières sont encouragées à maintenir ou à renforcer l'offre de cours de langues étrangères, notamment en promouvant l'utilisation des outils de Frontex pour l'auto-apprentissage de l'anglais, afin de permettre aux agents de résoudre plus rapidement les problèmes, de répondre aux questions et de détecter efficacement les besoins de protection.

Lorsque les règles relatives aux fouilles dans le cadre des vérifications de deuxième ligne ou préalables au placement dans des locaux de rétention ne sont pas clairement définies, il est recommandé aux États membres d'élaborer de nouvelles orientations, comprenant à tout le moins les mêmes sauvegardes que celles qui s'appliquent aux personnes soupçonnées d'un crime. Les autorités responsables de la gestion des frontières devraient veiller à ce que les fouilles corporelles soient exécutées par un agent du même sexe et en tenant compte de la dimension de genre. Même si les vérifications de sûreté superficielles ne doivent pas nécessairement être réalisées par un agent du même sexe, à titre de bonne pratique, les autorités chargées de la gestion des frontières devraient inciter les agents à faire preuve de sensibilité face aux préoccupations des passagers et à faire en sorte que des cabines séparées soient disponibles et qu'un nombre suffisant d'agents féminins soit en service et formé à la réalisation des fouilles. Avant de subir une fouille, les passagers devraient recevoir une explication sur la procédure et, à moins qu'il ne s'agisse d'une enquête sur un crime, de l'objectif de la fouille. Les gardes-frontières qui effectuent des fouilles à des fins d'immigration devraient bénéficier d'une formation et d'orientations pratiques sur la proportionnalité, l'escalade progressive et la réalisation des fouilles, notamment la prise en compte du genre, conformément au tronc commun de base.

Des dispositions doivent être prises pour les personnes qui restent dans les zones de transit plus longtemps, afin de leur fournir de la nourriture, de l'eau et du nécessaire de toilette, lorsque la compagnie aérienne ne s'en occupe pas. La nourriture fournie devrait être adaptée à la culture et tenir compte des problèmes de santé éventuels. Des informations sur les dispositions prises pour la nourriture et l'eau devraient être fournies au début de la vérification de deuxième ligne ou sur demande. Les gardes-frontières devraient répondre aux demandes de nourriture et d'eau dans la mesure du possible et assurer un accès aux toilettes.



Non-discrimination

Avant l'arrivée, une analyse de risques axée sur l'immigration irrégulière et les activités criminelles joue un rôle essentiel pour déterminer si les gardes-frontières soumettront tous les passagers d'un vol ou un passager particulier à des vérifications plus approfondies à la porte d'embarquement et/ou à une vérification de première ligne. Comme indiqué dans la section sur la protection des données à caractère personnel, avant l'atterrissage, les gardes-frontières reçoivent de la compagnie aérienne une liste des passagers et leurs données à caractère personnel. Ces informations servent à déterminer qui peut faire l'objet de vérifications supplémentaires à l'arrivée. L'analyse de risques tient compte de données provenant de différentes sources, consolidées au niveau national ou de l'UE (Frontex), et répond à des critères multiples, mais ceux-ci ne sont pas centrés sur les facteurs de risque indiquant les besoins de protection internationale. Les vols en provenance de pays à haut risque transportent aussi souvent des passagers ayant besoin d'une protection.

Lors de la vérification de première ligne, un facteur clé pour sélectionner les passagers en vue d'une vérification plus approfondie de deuxième ligne est la manière dont la personne s'approche du guichet et son comportement durant la vérification. L'origine ethnique et la nationalité sont des critères additionnels importants, mais pas nécessairement plus que la destination et le lieu d'embarquement.

Si aucun facteur systématique de discrimination n'a été observé dans le profilage, certains cas de traitement discriminatoire éventuel ont été constatés et des passagers ont déclaré qu'ils ressentaient une discrimination durant les vérifications de deuxième ligne. Ce sentiment est peut-être dû au manque d'informations fournies sur l'objectif de la vérification et sur la procédure suivie.

Avis de la FRA

Les évaluations de Schengen devraient examiner la question de savoir si les analyses de risque reposent sur des processus discriminatoires illicites en vérifiant si elles s'appuient ou non sur des preuves factuelles. Pour garantir des orientations correctes, outre l'accent mis actuellement sur l'immigration irrégulière et les activités criminelles, les facteurs de risque révélant des besoins de protection devraient être intégrés dans les analyses de risque. Les chefs d'équipe devraient aider les gardes-frontières à objectiver leur intuition et à évaluer et retenir l'utilité de leur expérience dans le cadre de séances régulières de débriefing. Lorsque les règles de profilage servent à identifier des intermédiaires ou d'autres criminels potentiels, elles devraient être ciblées, spécifiques, proportionnées et fondées sur des faits, c'est-à-dire basée sur des hypothèses étayées provenant de l'expérience. Elles devraient être révisées régulièrement afin de s'assurer qu'elles demeurent justifiées pour le crime spécifique contre lequel elles sont censées lutter.

Les autorités chargées de la gestion des frontières devraient encourager l'utilisation du matériel de formation sur le profilage ethnique non discriminatoire, que l'on trouve, par exemple, dans le tronc commun de base de Frontex.

Afin d'éviter tout traitement discriminatoire ou d'éviter qu'un traitement soit perçu comme tel, les gardes-frontières devraient toujours expliquer aux passagers les motifs qui conduisent à une nouvelle vérification. Les gardes-frontières devraient suivre une formation afin qu'ils procèdent à ces vérifications sans porter préjudice à l'ouverture d'une éventuelle enquête criminelle.

Accès à la protection

Lorsqu'ils vérifient les conditions d'entrée, les agents sont en mesure de détecter les besoins de protection définis juridiquement qui nécessitent l'enregistrement et l'orientation d'un passager vers les services compétents.

Les tentatives d'identification semblent être les plus efficaces lorsqu'elles sont menées de façon proactive tout au long des différents stades du contrôle aux frontières, guidées par des normes procédurales, précédées d'une formation spécifique et réalisées avec l'aide d'équipes spécialisées dans un délai réaliste. Les difficultés sont liées à une mauvaise hiérarchisation des tâches relatives à l'identification et à l'orientation, une évaluation insuffisante des circonstances individuelles, le manque de formation et le manque de procédures d'identification flexibles ou leur absence pure et simple.

La recherche de la FRA montre que 41 % des gardes-frontières ne parlent généralement pas à tous les passagers ressortissant de pays tiers durant la vérification de première ligne. Une partie de ceux-ci (63 %) tiendrait compte de signes importants indiquant un besoin de protection pour justifier une orientation de passagers ressortissant de pays tiers vers les services compétents. Les entretiens avec des chefs d'équipe et des passagers ont confirmé qu'en dépit de signes évidents d'un besoin de protection, les cas ne sont pas toujours examinés de suffisamment près, en dehors de l'examen des conditions d'entrée, en particulier si les passagers débarquent avec de faux documents.

La recherche constate également que les procédures applicables aux criminels, notamment les interrogatoires à l'aéroport, n'accordent pas toujours suffisamment d'attention au fait que les personnes qui arrivent sans documents ou avec des faux peuvent être victimes de la traite des êtres humains et bénéficier de l'asile ou d'une protection à ce titre. Les motifs de protection peuvent passer inaperçus.

Dès l'identification, les gardes-frontières organisent l'orientation des personnes ayant besoin d'une protection vers les services de protection compétents mis en place par l'État, des organisations non gouvernementales (ONG) ou des réseaux locaux. Les procédures nationales sont normalisées, mais leur mise en œuvre dépend de l'aéroport. Les personnes identifiées comme ayant besoin d'une protection sont informées des procédures à suivre. Ce système fonctionne particulièrement bien dans les aéroports où les gardes-frontières peuvent compter sur des équipes ou des services spécialisés pour fournir ce type d'informations. La réactivité des agents à fournir des informations sur les droits et les procédures à un stade plus ou moins précoce diffère sensiblement d'un aéroport à l'autre.

Demandeurs d'asile

En règle générale, les demandeurs d'asile devraient se faire connaître en tant que tels, soit lors du contrôle aux frontières, soit lors des procédures consécutives au refus d'entrée. La recherche montre toutefois que les besoins de protection n'apparaissent souvent qu'à un stade ultérieur du contrôle de l'immigration ou lors du placement en rétention, lorsque les passagers reçoivent davantage d'informations et ont eu le temps de comprendre les options qui s'offrent à eux. Ils ont peut-être également déjà été orientés vers d'autres procédures, comme une enquête pénale pour entrée irrégulière ou utilisation de faux documents. Les gardes-frontières devraient poursuivre leurs efforts pour repérer les demandeurs d'asile tout au long de la procédure d'immigration.

Lors des vérifications aux portes d'embarquement, l'identification peut être facilitée par le fait que les agents informent les passagers de la nature de la vérification, ce qui peut inciter les personnes ayant besoin de protection à se faire connaître. Si des experts en documents non formés à l'identification des demandeurs d'asile sont les seuls à effectuer les vérifications, les personnes ayant besoin de protection pourraient passer inaperçues ou être orientées vers des services non compétents. C'est un bon exemple pour insister sur le fait que la formation des agents devrait être alignée sur le tronc commun de base, qui couvre plusieurs aspects de l'asile (1.7.7, 1.8.7 et 5.3.3). Les chefs d'équipe et, lorsqu'elles ont lieu régulièrement, les visites réalisées dans le cadre de mécanismes de suivi indépendants, peuvent également contribuer à vérifier que les procédures sont respectées lors des vérifications aux portes d'embarquement.

L'expression d'une crainte de préjudice grave en cas de retour suffit à constituer une demande valable de protection internationale. Bien qu'une majorité d'agents ait déclaré suivre cette approche, un agent interrogé sur cinq (19 %) ne le faisait pas. Ce chiffre pose problème, compte tenu des risques graves de persécution ou de préjudice sérieux encourus par certaines personnes qui pourraient être renvoyées dans leur pays d'origine en violation du principe du non-refoulement.

Les demandeurs d'asile dans les trois aéroports où existent des procédures d'asile à l'aéroport peuvent être placés dans des centres fermés reliés à l'aéroport. Dans d'autres cas, ils sont admis sur le territoire. Parfois, il peut y avoir des délais, par exemple s'il n'y a pas de place disponible dans les centres d'accueil ou si le transfert ne peut pas être organisé dans les temps. Les demandeurs d'asile peuvent alors se retrouver dans des installations de la zone de transit qui ne sont pas destinées et ne conviennent pas à des séjours prolongés et où leurs besoins essentiels ne sont pas couverts.

Victimes présumées de la traite des êtres humains

Les difficultés rencontrées pour identifier les victimes de la traite des êtres humains sont inhérentes à la nature même du crime. Les victimes peuvent ne pas être conscientes de leur situation et le voyage est souvent organisé avec des documents de voyage authentiques et des permis de travail conformes aux conditions d'entrée. De plus, les victimes peuvent ne pas être en mesure de révéler leur situation durant la vérification en raison de sa brièveté, de leur méfiance envers les autorités et de leur méconnaissance des droits des victimes. Dans la mesure où les groupes sont traités sans nécessairement s'attarder sur chaque passager individuellement, selon l'incidence de facteurs de risques manifestes et compte tenu de la pression du temps lors de la vérification, la possibilité de contacts et d'identification proactive des risques est limitée et on peut penser que de nombreuses victimes passent entre les mailles du filet. Une identification réussie dépend donc du sens de l'observation et des capacités de communication des agents, de leur expérience et des renseignements dont ils disposent.

Dans la plupart des aéroports, les agents ne reçoivent que des instructions et une formation spécifiques limitées sur l'identification de victimes potentielles de la traite des êtres humains. Dans certains aéroports, les autorités chargées de la gestion des frontières coopèrent avec des transporteurs commerciaux qui dispensent une formation au personnel des compagnies aériennes sur l'identification des victimes potentielles de la traite des êtres humains.

En cas d'identification, les victimes présumées de la traite sont orientées vers les services de protection qui organisent leur hébergement et leur fournissent des conseils juridiques ainsi que des soins médicaux et une aide psychologique. Dans certains cas, des ONG peuvent apporter une aide immédiate à l'aéroport. Les obstacles à une réorientation efficace à/de l'aéroport proviennent essentiellement du délai dans l'identification des victimes potentielles et de l'insuffisance des informations fournies à celles-ci. La recherche de la FRA a également mis en lumière des différences significatives entre les aéroports en ce qui concerne les procédures d'information des services de protection et des victimes présumées.

Enfants vulnérables

Les enfants qui voyagent seuls – sans autorisation parentale ou sans adultes chargés de prendre soin d'eux – sont particulièrement vulnérables à l'exploitation et notamment à la traite des êtres humains. Les gardes-frontières doivent systématiquement

contrôler que ce risque n'existe pas, notamment en vérifiant l'autorisation parentale et, le cas échéant, en vérifiant s'il s'agit de mineurs. Les agents disposent de différents outils pour contrôler l'autorisation ou la garde parentale (appel de l'autre parent, contrôle des lettres d'autorisation, demande de certificats de naissance, consultation de différentes bases de données). Toutefois, l'une des difficultés récurrentes dans tous les aéroports est l'évaluation initiale de l'âge, qui est l'un des facteurs indiquant la vulnérabilité, lors de la vérification aux frontières. Dans certains cas, les agents semblent trop se fier aux preuves documentaires de l'âge adulte, comme les passeports.

Les gardes-frontières accordent souvent une attention particulière aux enfants en vérifiant visuellement la correspondance avec leur passeport ainsi qu'en les observant, en les écoutant et en leur posant des questions. Cependant, cette attention n'est pas toujours systématique ou fondée sur des procédures ou des orientations spécifiques. L'enquête de la FRA auprès des gardes-frontières a confirmé l'importance que les agents accordent aux déclarations et au comportement de l'enfant pour déterminer les besoins de protection. Un facteur essentiel pour une identification efficace est donc une communication attentive avec l'enfant. Néanmoins, une formation spécifique sur le contact avec les enfants, telle que celle prévue dans le tronc commun de base de Frontex, n'est pas encore disponible pour les agents dans tous les aéroports.

L'orientation des enfants séparés vers les services compétents doit être rapide et faire primer l'intérêt supérieur de l'enfant. L'assistance d'une personne indépendante pour préserver l'intérêt supérieur de l'enfant est requise dès les vérifications de deuxième ligne, lorsque des décisions importantes de placement et de procédure sont prises. Dans certains aéroports, les agents peuvent faire désigner un tuteur, un administrateur ou un adulte responsable, à titre de première mesure de sauvegarde. Toutefois, il existe des restrictions en ce qui concerne le cadre de la mission de la personne désignée, sa formation professionnelle, la rapidité de sa désignation, sa rémunération, l'accès au dossier, sa disponibilité et sa capacité ainsi que la continuité de l'assistance.

Dans deux aéroports, les enfants auxquels l'entrée est refusée peuvent faire l'objet d'une procédure de retour, être retenus dans un centre de transit comme d'autres passagers non admis et être renvoyés sans avoir accès à un représentant indépendant pour préserver leur intérêt supérieur. Bien que les enfants soient orientés vers des centres d'hébergement spéciaux sur le territoire, à moins qu'un retour immédiat ne soit possible, des retards sont possibles et les enfants sont alors gardés à l'aéroport pendant de longues périodes.

Avis de la FRA

Les évaluations de Schengen devraient déterminer si les mécanismes d'identification et d'orientation sont adéquats pour les demandeurs d'asile, les victimes de la traite des êtres humains et les enfants, et s'ils sont conformes à l'acquis de Schengen et de l'UE. Les évaluations de Schengen devraient, notamment, déterminer si les gardes-frontières appliquent des mesures de sauvegarde appropriées aux personnes qui ont besoin d'une protection lors des vérifications aux portes d'embarquement.

Identification

Les besoins de protection peuvent apparaître à différents stades des vérifications aux frontières. Afin de réduire le risque que des personnes ayant besoin d'une protection internationale, des victimes potentielles de la traite des êtres humains ou des enfants vulnérables passent entre les mailles, les autorités chargées de la gestion des frontières devraient donner des instructions claires aux gardes-frontières pour que ceux-ci poursuivent leurs efforts d'identification de façon proactive à tous les stades de la vérification. Cela signifie également que chaque fois que des indices raisonnables donnent à penser qu'il existe un motif de protection internationale, les instructions devraient prévoir l'obligation de mener une enquête de façon proactive sur les motifs ayant conduit à quitter le pays d'origine. Ces instructions devraient également mentionner clairement l'obligation de vérifier le besoin de protection même lorsqu'un passager a tenté d'entrer avec des documents faux ou falsifiés. À titre de bonne pratique, les contrôles aux portes d'embarquement pourraient inclure des spécialistes de l'asile et des enfants.

Les autorités chargées de la gestion des frontières devraient offrir une formation de base sur l'asile, la traite des êtres humains et sur les facteurs de risque spécifiques aux enfants à tout le personnel travaillant aux frontières, en utilisant le matériel de formation existant, notamment celui élaboré par Frontex, le Bureau européen d'appui en matière d'asile et le HCR. En ce qui concerne les demandeurs d'asile, tous les gardes-frontières devraient être formés à reconnaître les demandes implicites de protection internationale, comme l'expression d'une crainte de préjudice grave en cas de retour, conformément au Manuel Schengen et au tronc commun de base de Frontex. Des orientations régulières sur les développements dans les pays d'origine potentiels pourraient être utiles. À titre de bonne pratique, les autorités responsables de la gestion des frontières sont encouragées à créer un groupe d'experts possédant des connaissances et des compétences plus poussées dans ces domaines. Ces experts seraient déployés de manière ciblée, lors du contrôle de vols à haut risque et de l'examen de personnes potentiellement en danger.

Les autorités chargées de la gestion des frontières pourraient étudier de nouvelles possibilités de coopérer avec des transporteurs commerciaux en vue d'identifier des signes de traite des êtres humains sans mettre en danger les victimes potentielles et en respectant les droits fondamentaux.

Frontex devrait continuer à faciliter l'échange d'expériences entre les aéroports sur les moyens efficaces de repérer les enfants vulnérables et à élaborer des orientations avec les experts chargés de la protection de l'enfance sur la manière d'y parvenir en respectant pleinement les droits fondamentaux.

Orientation

Les agents susceptibles d'être en contact avec des personnes ayant besoin d'une protection devraient disposer d'une formation et d'informations suffisantes pour expliquer aux demandeurs où et comment introduire une demande de protection internationale, comme l'impose l'article 6 de la directive sur les procédures d'asile.

Des systèmes d'orientation doivent être instaurés dans les aéroports internationaux pour les victimes présumées de la traite des êtres humains. Ils devraient être mis en place en faisant intervenir tous les acteurs et être reliés aux systèmes nationaux d'orientation. Les autorités chargées de la gestion des frontières doivent veiller à ce que chaque garde-frontière sache ce qu'il doit faire lorsqu'il soupçonne qu'une personne est victime de la traite des êtres humains.

Les autorités chargées de la gestion des frontières devraient faire en sorte que des procédures soient en place et qu'une formation soit disponible sur la manière de s'adresser à des enfants. À titre de bonne pratique, chaque équipe devrait inclure des gardes-frontières spécialisés dans le contact avec les enfants.

Conformément à l'article 3 de la convention relative aux droits de l'enfant, il doit exister des mécanismes pour procéder à une évaluation préliminaire et à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les aéroports. Les orientations sur la signification de l'expression « intérêt supérieur de l'enfant », formulées par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies dans son Observation générale n° 14, pourraient être adaptées au contexte spécifique des vérifications aux frontières. Le modèle de bonne pratique à venir sur les systèmes de tutelle, prévu dans la stratégie de l'UE de lutte contre la traite des êtres humains, pourrait apporter des conseils utiles susceptibles d'être adaptés au contexte opérationnel des services d'immigration dans les aéroports. L'évaluation de l'âge ne devrait avoir lieu que s'il existe des doutes sérieux sur l'âge d'une personne et devrait tenir compte des mesures de précaution énoncées par la FRA dans son rapport sur « Les enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE » (2010).

Recours effectif

Les personnes touchées par une action de l'État doivent avoir la possibilité de porter plainte et de disposer d'un recours effectif. Selon le Code frontières Schengen, les passagers qui sont arrêtés pour une vérification de deuxième ligne ou qui se voient refuser l'entrée doivent être informés des raisons de cette situation et des procédures connexes ; la recherche a toutefois décelé des lacunes dans les deux cas.

Dans le cas des contrôles d'entrée dans un aéroport, l'accès à un recours effectif est important principalement dans quatre situations : plaintes concernant le comportement d'un agent lors du contrôle à la frontière ; recours contre une décision de refus d'entrée ; recours contre le rejet, à l'aéroport, d'une demande d'asile et recours contre le placement dans un centre de rétention. Selon l'étude, l'efficacité du recours dans les aéroports dépend dans une large mesure de certains aspects des procédures de recours, comme le délai de dépôt du recours, l'effet suspensif et les exigences linguistiques, ainsi que l'accessibilité de l'information et de l'aide juridictionnelle, y compris les moyens de communication et l'interprétation.

Procédures de recours

Dans les cinq aéroports étudiés, les procédures de recours sont complexes et diffèrent en fonction du demandeur et de l'objet du recours. Le délai pour former un recours contre une décision de refus d'entrée varie de deux jours à quatre mois et peut dépendre du fait que le ressortissant d'un pays tiers introduise ou non le recours dans le pays et du type de procédure suivie. Les recours contre un refus d'entrée n'ont généralement pas un effet suspensif automatique, ce qui réduit encore le délai pour introduire un recours, bien que des mesures provisoires ayant un effet suspensif puissent être demandées dans deux aéroports.

Les recours contre des décisions négatives rendues dans le cadre de procédures de demande d'asile à l'aéroport, qui existent dans trois aéroports, traitent des décisions relatives à la recevabilité de la demande (Charles de Gaulle, Francfort) ou au fond des décisions (Schiphol). Les passagers dont les recours sont jugés irrecevables se voient refuser l'entrée dans le cadre d'une demande d'asile. Le délai pour introduire un recours contre une décision négative en matière d'asile va de 48 heures à quatre semaines. Les délais sont généralement plus serrés lorsque la personne qui introduit le recours a fait l'objet de procédures à la frontière, de procédures accélérées ou a été retenue. L'effet suspensif peut être automatique, il peut être possible lors d'une demande de mesures provisoires ou il peut être totalement impossible. De même, il peut dépendre du fait que

la demande a été jugée irrecevable, répétée, émanant d'un ressortissant d'un pays tiers dit sûr, a fait l'objet d'une procédure accélérée, a été présentée alors que la personne est retenue ou que le demandeur doit être transféré vers un autre État membre de l'UE en application du règlement de Dublin.

Fourniture d'informations

En cas de vérification de deuxième ligne, nombreux sont les passagers qui ne comprennent pas pourquoi ils font l'objet d'un contrôle, quelles sont les étapes suivantes de la procédure et quels sont leurs droits. Cette situation a été confirmée par les gardes-frontières qui ont participé à l'étude de la FRA, dont près de la moitié a déclaré qu'ils n'informent généralement pas les passagers à propos de la procédure de vérification de deuxième ligne.

L'accès aux procédures de plaintes peut être difficile en raison du peu d'informations disponibles dans les aéroports. Seule une minorité de gardes-frontières ayant participé à l'enquête de la FRA informerait les passagers de l'endroit et de la manière d'introduire une plainte lorsqu'ils procèdent à une vérification approfondie (10 %), lorsque l'entrée est refusée (36 %) et lorsque le passager est retenu après un refus d'entrée (27 %). La pratique semble différer en ce qui concerne le moment où ces informations sont fournies et la forme sous laquelle elles le sont.

Les passagers ne sont pas toujours informés de leur droit de recours en cas de refus d'entrée, de rejet de leur demande d'asile ou de placement dans un centre de rétention ou une zone d'attente. La clarté des informations, lorsqu'elles sont fournies, peut être affectée par la forme et la langue dans laquelle elles sont transmises, leur portée limitée et le moment et la qualité de l'interprétation.

Dans le cas d'un refus d'entrée, la plupart des gardes-frontières interrogés ont déclaré qu'ils informent généralement toujours les passagers qui se voient refuser l'entrée (78 %) de leurs droits. Il existe toutefois des différences significatives selon les aéroports, avec des variations allant de 94 % à 33 %. Si les passagers sont retenus dans le cas d'un refus d'entrée, un pourcentage inférieur – mais néanmoins une majorité d'agents (60 %) – déclare fournir des informations sur les droits de la personne retenue, ce taux allant de 86 % à 20 % selon les aéroports. La recherche a également relevé des cas de personnes ayant besoin d'un interprète qui sont placées dans un centre de rétention ou une zone d'attente en attendant l'arrivée de l'interprète et avant d'être informées de leurs droits.

Lorsque le Code frontières Schengen s'applique, les passagers auxquels l'entrée est refusée reçoivent un formulaire les informant de leur droit de recours, conformément à l'annexe V, partie B, du Code. Dans certains cas, les passagers peuvent ne pas recevoir d'exemplaire du formulaire ou ne le reçoivent qu'après avoir embarqué sur le vol de retour. Dans certains aéroports, les gardes-frontières peuvent ne pas fournir systématiquement des informations sur les droits de recours à tous les passagers concernés ou ne les fournir verbalement que sur demande.

Malgré les formulaires normalisés concernant le refus d'entrée, dans un grand nombre de cas, les passagers ressortissant de pays tiers n'ont pas compris les informations qui leur étaient données. La majorité des passagers interrogés a déclaré qu'ils n'avaient pas été informés de leur droit de recours contre un refus d'entrée (69 %, 64/93).¹ Si une majorité de passagers ayant reçu des informations sur leur droit de recours a compris la langue dans laquelle elles ont été fournies (89 %, 25/28), près d'un tiers (32 %, 9/28) n'a pas du tout compris la procédure et seuls 21 % (6/28) l'ont très bien comprise. Seuls quatre passagers sur 93 ont déclaré avoir reçu par écrit des informations sur leur droit de recours.

Aide juridictionnelle

Bien qu'en principe et sous certaines conditions, des conseils juridiques gratuits soient possibles dans les trois cas de recours – recours contre un refus d'entrée, décision négative sur une demande d'asile et placement dans un centre de rétention – leur qualité et leur disponibilité peuvent être compromises du fait de l'existence de plusieurs obstacles pratiques, tels que des capacités limitées, les restrictions de visites aux locaux de rétention, les exigences en termes de moyens préalables et d'« évaluation au mérite », les contraintes de temps, la faible rémunération accordée aux avocats commis d'office, la pression du temps, l'accès insuffisant à des avocats spécialisés, le manque de bureaux, la difficulté pour obtenir une procuration de la part des passagers en transit, les procédures obligeant les passagers à demander un avocat par l'intermédiaire des services d'immigration ou les difficultés de communication dans les zones de transit.

L'étude conclut que les informations sur l'aide juridictionnelle sont plus aisément disponibles dans les centres de rétention que dans les zones de transit ou dans les zones d'attente de l'aéroport.

¹ Les chiffres qui suivent les pourcentages indiquent le nombre de personnes ayant répondu par l'affirmative à la question par rapport au nombre total de personnes ayant répondu à cette question, qui diffère selon le taux de non-réponses et l'application de questions filtres.

Dans les cas de refus d'entrée, moins d'un tiers des agents (32 %) orienteraient les passagers vers les points de contact d'organisations en mesure de leur apporter une aide juridique, comme l'impose l'article 13, paragraphe 3, du Code frontières Schengen. La majorité des passagers interrogés (83 %, 68/82) le confirme, en précisant ne pas avoir reçu cette information. Un nombre encore plus réduit d'agents (28 %) informerait les personnes retenues pour refus d'entrée de l'endroit où elles peuvent obtenir une aide juridictionnelle, même si les résultats diffèrent considérablement d'un aéroport à l'autre.

Bien que la recherche n'ait pas porté sur les informations fournies sur l'aide juridictionnelle aux demandeurs d'asile dans les aéroports, cette aide se révélera probablement nécessaire, compte tenu de la complexité des procédures de recours et des délais serrés. Les demandeurs d'asile rejetés dans le cadre de procédures accélérées disposent d'un délai particulièrement court pour obtenir cette aide juridique. À titre de bonne pratique, l'étude relève qu'à Schiphol un avocat est systématiquement désigné pour les demandeurs d'asile, dès le dépôt de leur demande.

L'accès des passagers à la communication avec le monde extérieur, par un téléphone portable par exemple, peut être limité. Cette restriction peut gêner les passagers qui doivent établir une procuration ou produire les documents requis pour l'entrée sur le territoire. Il n'existe pas toujours d'informations sur le format requis des documents manquants (par exemple, sous la forme de modèles types).

Interprétation

Une interprétation professionnelle et indépendante peut être nécessaire à différents moments, comme lors de la vérification de deuxième ligne, la communication du refus d'entrée et la procédure de recours. La recherche a pris note des problèmes en matière de qualité, de délai et de disponibilité des interprètes.

Les interprètes officiels sont dûment formés et ont fait serment d'agir en toute indépendance. Le recours à des personnes autres que des interprètes officiels, qui a été observé dans certains cas, peut compromettre la transmission effective de l'information sur les voies de recours possibles et l'identification des besoins de protection.

Une interprétation n'est généralement disponible que pour l'audition et non pour le dépôt du recours. L'article 12, paragraphe 1, point b), de la directive sur les procédures d'asile autorise les demandeurs à bénéficier des services d'un interprète, mais cela ne couvre pas la consultation de l'avocat lors de l'introduction d'un recours. Un seul des États membres de l'UE couverts par l'étude prévoit une interprétation et des traductions gratuites tout au long de la procédure d'asile.

Avis de la FRA

Les évaluations de Schengen devraient déterminer si et comment les agents fournissent les informations requises dans la pratique.

L'accès à l'information est une condition essentielle à un recours effectif. En l'absence d'information, les procédures de plainte et de recours sont, en pratique, inaccessibles. Les informations sur les possibilités de plainte devraient être transmises de façon systématique lors des vérifications de deuxième ligne, si possible en les joignant aux informations sur les vérifications de deuxième ligne, conformément à l'article 7, point b), du Code frontières Schengen révisé. Les informations sur les recours disponibles devraient être affichées à des endroits visibles pour les passagers aux différents stades des vérifications aux frontières. Indépendamment de la procédure de recours engagée, les informations devraient être fournies à un stade précoce et de manière cohérente à l'ensemble des passagers concernés. De plus, les gardes-frontières devraient être à même de fournir une explication orale des premières étapes de la procédure de plainte ou de recours, quelle qu'elle soit. Des formulaires de plainte devraient être disponibles dans les langues les plus courantes.

Les informations sur les vérifications supplémentaires devraient être rédigées dans un langage simple, non juridique et être disponibles dans les aéroports dans les langues non communautaires les plus courantes. Les agents devraient être encouragés à répondre et à expliquer de façon proactive la situation aux passagers durant les vérifications de deuxième ligne, sans porter préjudice à l'ouverture d'une éventuelle enquête criminelle.

Conformément à l'article 5, paragraphes 2 et 4, de la CEDH, en aucun cas les passagers ne devraient être placés dans des centres de rétention sans notification préalable des motifs pour lesquels ils sont retenus et de leurs droits dans une langue qu'ils comprennent. Ceci peut nécessiter la révision et/ou l'accélération des modalités d'interprétation, par exemple en recourant à une interprétation par téléphone.

Lorsque des vérifications de deuxième ligne imposent aux passagers de produire des documents supplémentaires, les services des frontières pourraient leur fournir les formulaires types requis pour obtenir une autorisation d'entrée, comme une lettre d'invitation type.

Compte tenu de la complexité des procédures de recours, des délais et des procédures, l'aide juridictionnelle est une autre condition préalable à un recours effectif. Les autorités des États membres, notamment les gardes-frontières, le cas échéant, doivent donc faciliter l'accès à une aide juridictionnelle aux personnes qui, sans cela, n'auraient pas accès à un recours effectif. Les gardes-frontières devraient systématiquement adresser les passagers auxquels l'entrée a été refusée par écrit à des organisations capables de leur fournir des conseils et une représentation juridiques, conformément aux obligations imposées par l'article 13, paragraphe 3, du Code frontières Schengen.

Les autorités chargées de la gestion des frontières sont encouragées à coopérer avec les organisations de la société civile et à les soutenir, en leur donnant accès aux zones d'attente et aux centres de rétention afin qu'elles apportent un soutien et des conseils juridiques aux personnes concernées. Afin d'évaluer la demande et de résoudre les éventuels obstacles à la fourniture d'une aide juridictionnelle gratuite, les ONG qui connaissent les questions de protection et les procédures de contrôle aux frontières pourraient être invitées à évaluer les besoins dans les aéroports, en collaboration avec les autorités nationales.

Les passagers arrêtés pendant une longue période ou auxquels l'entrée est refusée doivent être en mesure de communiquer avec le monde extérieur. Un accès effectif à un téléphone ou à l'internet devrait être régulièrement contrôlé et, éventuellement, facilité. À titre de bonne pratique, dans les cas où les passagers ne sont pas autorisés à utiliser leur téléphone portable, les autorités pourraient envisager de leur prêter des téléphones mobiles à utiliser avec leurs cartes SIM, comme cela se fait à l'aéroport de Manchester.

La conclusion d'accords avec des services d'interprétation devrait garantir la disponibilité rapide et une qualité élevée desdits services, en envisageant, par exemple, un recours accru à une interprétation par téléphone et le recours exclusif à des interprètes assermentés.

À titre de bonne pratique, l'interprétation devrait être disponible dans le cadre de la préparation d'un recours contre une décision rejetant une demande d'asile. Les autorités chargées de la gestion des frontières devraient étudier la possibilité d'étendre l'interprétation à la préparation des recours contre un refus d'entrée, afin de garantir l'accessibilité réelle des procédures dans les délais prescrits.

Protection des données à caractère personnel

Les vérifications aux points de franchissement des frontières impliquent la vérification de données à caractère personnel, lesquelles incluent des données alphanumériques et éventuellement biométriques, telles que des empreintes digitales ou des images faciales. La collecte, l'utilisation et le stockage de ces données doivent être effectués dans le respect des principes relatifs à la protection des données, notamment le droit à la vie privée et familiale, tels qu'ils sont consacrés par le droit de l'UE et la CEDH.

La confidentialité des données relatives aux passagers durant les vérifications de première ligne est généralement garantie par la position des guichets. En revanche, les installations destinées aux vérifications de deuxième ligne pourraient être améliorées sur ce point dans certains aéroports. Des problèmes de respect de la vie privée peuvent aussi se poser à un stade ultérieur, par exemple, dans les locaux de rétention provisoires, lorsque les passagers choisissent de contacter un avocat alors que leurs appels téléphoniques sont contrôlés.

Conformément à la directive 2004/82/CE concernant l'obligation pour les transporteurs de communiquer les données relatives aux passagers, les transporteurs communiquent, avant l'arrivée, les informations préalables sur les passagers (données API) aux gardes-frontières de l'aéroport d'arrivée, qui peuvent les utiliser pour procéder à un contrôle préalable des passagers. Certains États membres de l'UE ont également accès aux systèmes de dossiers passagers (données PNR), qui contiennent les informations qu'une personne fournit lorsqu'elle réserve et achète son billet et lors de l'enregistrement.

Si des problèmes de communication se posent lors de la vérification de première ligne, les agents font souvent appel à d'autres passagers pour servir d'interprètes. Ceci peut soulever des problèmes en raison des questions détaillées qui sont posées à ce stade, et requiert que les agents sachent ce que sont des données à caractère personnel et comment les protéger pendant la vérification. Une formation régulière à la protection des données ne semble toutefois pas exister dans tous les aéroports. Au niveau européen, deux bases de données, le système d'information Schengen (SIS II dans sa version améliorée) et le système d'information sur les visas (VIS), soutiennent le travail aux points de franchissement des frontières. Le SIS II contient des informations sur les personnes

et les objets aux fins de refuser l'entrée ou le séjour. Le VIS contient des informations personnelles sur chaque demandeur de visa. Un futur système d'entrée-sortie permettrait, s'il était adopté, d'identifier les personnes qui restent dans l'espace Schengen plus longtemps que la durée de séjour autorisée. Pour ce faire, ce système enregistrerait, grâce à la collecte de données biométriques, l'entrée et la sortie de tous les ressortissants de pays tiers de l'espace Schengen. Le programme d'enregistrement des voyageurs, s'il est adopté, permettrait d'accélérer l'entrée grâce à des barrières de contrôle automatisé des frontières (ABC) pour les passagers provenant de pays tiers préalablement contrôlés.

Lors des vérifications de première ligne, les gardes-frontières scannent et contrôlent le passeport du voyageur dans la base de données SIS II, lorsque des données sont disponibles. Une alerte déclenche une vérification de deuxième ligne, dont le passager n'est pas nécessairement informé. Dans le cas d'un refus d'entrée, en application de la Convention relative à l'aviation civile internationale, annexe 9, appendice 9, les gardes-frontières partagent des informations sur les voyageurs avec les compagnies aériennes pour que ces dernières organisent et prennent en charge les vols de retour. Une inadmissibilité antérieure n'empêcherait pas nécessairement des passagers d'entrer ultérieurement sur le territoire, à moins qu'une interdiction d'entrée ne soit enregistrée dans SIS II.

Outre les bases de données de l'UE, des entrées peuvent aussi être introduites dans des bases de données nationales. Celles-ci doivent également se conformer à la législation de l'UE en matière de protection des données. Les entrées qui sont conservées indéfiniment dans la base de données et déclenchent automatiquement des vérifications supplémentaires chaque fois qu'une personne franchit la frontière, par exemple, peuvent soulever la question de savoir si elles sont conformes au principe de proportionnalité en termes de droits fondamentaux.

Les personnes qui font l'objet d'une alerte dans SIS II doivent en être informées, même s'il existe certaines exceptions (règlement SIS II, article 42, paragraphes 1 et 2). À défaut, elles pourraient ne pas prendre les mesures nécessaires avant de voyager à nouveau. Un manque d'information sur les entrées dans la base de données peut également soulever des questions sur le recours effectif, surtout si l'on considère que de nombreux gardes-frontières interrogés par la FRA ont déclaré avoir trouvé des erreurs (41 % pour SIS II et 32 % pour VIS) dans certains cas.



Lorsqu'un passager conteste une entrée dans une base de données, les agents prennent des mesures proactives différentes selon l'aéroport. Dans seulement deux aéroports, une large majorité d'agents envisage d'appeler les institutions responsables de l'entrée. Lorsqu'un passager conteste un refus d'entrée fondé sur une donnée enregistrée dans une base de données, dans les quatre aéroports où les systèmes SIS II et VIS sont opérationnels, une majorité de gardes-frontières fournirait des informations sur la procédure. Cependant, toujours dans les deux mêmes aéroports uniquement, les passagers recevraient très probablement des renseignements sur les points de contact auprès desquels ils peuvent demander des conseils juridiques et auprès de l'institution responsable de vérifier et de corriger l'entrée.

Avis de la FRA

Les autorités chargées de la gestion des frontières doivent veiller à ce que, sur demande, les passagers soient informés des données à caractère personnel qui ont été collectées, de la raison de cette collecte, de l'utilisation de ces données, des possibilités de corriger les données inexactes et des voies de recours, par exemple en affichant des informations sur le service auquel il convient d'adresser la plainte. Pour ce faire, les autorités chargées de la gestion des frontières devraient faire en sorte que les gardes-frontières connaissent les règles relatives à l'introduction, au stockage, à la conservation, à l'utilisation et au partage de données à caractère personnel obtenues aux fins du contrôle des frontières.



Chaque année, quelque 300 millions de ressortissants de pays tiers arrivent dans des aéroports de l'Union européenne, où des gardes-frontières effectuent des vérifications en vue de leur entrée dans l'UE. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce plusieurs droits qui revêtent une importance particulière durant ces vérifications, comme le droit à la dignité humaine, la non-discrimination, l'interdiction de la traite des êtres humains, le droit d'asile, les droits de l'enfant, le droit à un recours effectif et la protection des données à caractère personnel. Ce résumé et le rapport complet sur lequel il se fonde analysent la façon dont ces obligations en matière de droits fondamentaux sont traduites en pratique dans le cadre des tâches de gestion des frontières. La recherche a été menée dans cinq des aéroports les plus fréquentés de l'UE, Charles de Gaulle-Roissy à Paris, Fiumicino à Rome, Francfort en Allemagne, Manchester au Royaume-Uni et Schiphol à Amsterdam. Le rapport met en évidence les défis et les pratiques encourageantes en matière d'intégration du respect des droits fondamentaux dans les activités opérationnelles, qui ne compromettent pas mais renforcent au contraire l'efficacité des vérifications aux frontières.

Informations supplémentaires :

Pour le rapport complet de la FRA sur les vérifications aux frontières dans les aéroports – **Fundamental rights at airports: Border checks at international airports in the European Union** (2014), voir : <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-eu-international-airports> (en anglais).

Pour le rapport sur les frontières maritimes – **Fundamental rights at Europe's southern sea borders** (2013), voir : <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> (en anglais).

Pour le résumé du rapport sur les frontières maritimes – **Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe** – Résumé (2013), voir : <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/les-droits-fondamentaux-aux-frontieres-maritimes-meridionales-de-leurope-resume> (également disponible en anglais, allemand, grec, italien et espagnol).

Pour le rapport sur la solidarité dans l'UE et Frontex – **EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges** (2013), voir : <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges> (en anglais).

Voir aussi :

- FRA et CouEDH, **Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration** (2013), <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/manuel-de-droit-europen-en-matire-dasile-de-frontieres-et-dimmigration> (disponible dans différentes langues) ;
- FRA, **Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner** (2011), <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossing-greek-land-border> (en anglais).

Une vue d'ensemble des activités de la FRA en matière d'asile, de frontières et d'immigration est disponible sur : <http://fra.europa.eu/fr/theme/asile-immigration-et-frontieres>.



Office des publications

FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

© Agence des droits fondamentaux de l'Union Européenne, 2014
Photo: © SXC

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche
Tél : +43 158030-0 – Fax : +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency



ISBN 978-92-9239-525-4

TK-04-14-129-FRC
doi: 10.2811/77691