

Les droits fondamentaux aux frontières terrestres : conclusions de points de passage sélectionnés aux frontières de l'Union européenne

Résumé



La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne énonce des droits qui revêtent une importance particulière dans le cadre des contrôles 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), l'interdiction de la traite des êtres humains (article 5), le droit à la liberté et à la sûreté (article 6), le droit d'asile et à une protection en cas d'éloignement, d'expulsion ou 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).

Des millions de personnes arrivent chaque année sur le territoire de l'Union européenne (UE) par les frontières terrestres, et y sont soumises à des contrôles. Les autorités du pays de provenance procèdent aux premiers contrôles, qui sont suivis de ceux effectués par l'État membre de destination. Les contrôles concernent aussi bien les personnes que les marchandises. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a mené une étude sur le respect des droits fondamentaux aux points de passage frontaliers (PPF) terrestres, auxquels les États membres de l'UE vérifient si un passager a le droit de pénétrer sur leur territoire.

La Charte des droits fondamentaux de l'UE n'est pas le seul document contenant des droits fondamentaux pertinents dans le cadre des contrôles frontaliers. Certains sont également repris dans le droit dérivé de l'UE, notamment dans le Code frontières Schengen, ainsi que dans l'acquis communautaire en matière d'asile et dans d'autres règlements et directives.

Les contrôles concernant les personnes aux frontières extérieures de l'UE peuvent s'effectuer en deux étapes : chaque personne est d'abord soumise à une **vérification de première ligne** visant à certifier que les conditions d'entrée sont respectées. En règle générale, les individus sont autorisés à rester à l'intérieur de leur véhicule pendant ces premières vérifications, sauf si les circonstances exigent qu'il en soit autrement. En ce qui concerne les frontières terrestres et maritimes, l'article 9 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) recommande l'aménagement de couloirs séparés, d'une part pour les voyageurs qui sont ressortissants de l'UE, de l'Espace économique européen (EEE) et de la Suisse, et de l'autre pour les voyageurs originaires d'autres pays. Dans le cas où un contrôle plus approfondi s'avérerait nécessaire, le passager doit se soumettre à une **vérification de deuxième ligne**, généralement effectuée dans une salle ou un bureau prévu à cet effet. Une fois la vérification de première ou de deuxième ligne terminée, les voyageurs sont soit autorisés à entrer dans le territoire ou soit refusés l'entrée, auquel cas ils sont priés de retourner dans le pays duquel ils proviennent.

Selon le droit de l'UE, les ressortissants de pays tiers entrant dans l'UE doivent être soumis à un contrôle approfondi, comme le prévoit le Code frontières Schengen. Les ressortissants de l'UE, de l'EEE et les citoyens suisses ne sont généralement soumis qu'à des contrôles minimaux. Il en va de même pour les membres de leur famille, quelle que soit leur nationalité. La FRA a mené une étude des procédures et pratiques en vigueur, afin de déterminer si les ressortissants de pays tiers sont traités dans le respect des normes applicables en matière de droits fondamentaux.

Collecte et couverture des données

Ce rapport examine les résultats des recherches effectuées aux six points de passage frontaliers suivants (voir la figure) :

- El Tarajal, à la frontière entre l'Espagne et le Maroc, et le port de transbordeurs de Ceuta ;
- Kapitan Andreevo/Kapikule, à la frontière entre la Bulgarie et la Turquie (Kapitan Andreevo) ;
- Kipi/Ipsala, à la frontière entre la Grèce et la Turquie (Kipi) ;
- Medyka/Shegyni, à la frontière entre la Pologne et l'Ukraine (Medyka) ;

- Rösztke/Horgoš, à la frontière entre la Hongrie et la Serbie (Rösztke) ; et
- Vyšné Nemecké/Užhorod, à la frontière entre la Slovaquie et l'Ukraine (Vyšné Nemecké).

Ces PPF ont non seulement été choisis afin de conserver une couverture géographique diversifiée, mais aussi parce que ce sont des PPF terrestres majeurs au sein de l'État membre dans lequel ils se trouvent, et que différentes catégories de trafic y sont représentées. Le tableau illustre le nombre

Figure : Points de passage frontaliers étudiés



Note : Le rapport ne porte que sur les contrôles frontaliers effectués du côté de la frontière situé sur le territoire de l'UE.

Source : Frontex, 2014

Tableau : Nombre de voyageurs entrant dans l'UE à travers les points de passage frontaliers étudiés

PPF	2011		2012		2013	
	Total	Ressortissants de pays tiers	Total	Ressortissants de pays tiers	Total	Ressortissants de pays tiers
El Tarajal*	n.d.	n.d.	5,225,041	4,851,733	6,451,547	6,052,936
Kapitan Andreevo*	1,457,214	1,005,193	1,451,451	1,173,406	1,310,380	1,185,122
Kipi	726,986	277,824	745,848	318,527	852,639	389,011
Medyka	2,092,825	1,747,562	2,354,327	2,063,869	2,549,011	2,238,872
Rösztke	2,748,559	1,495,161	2,918,820	1,668,843	3,051,031	1,734,336
Vyšné Nemecké	538,117	328,863	556,004	353,407	571,554	392,627

Note : * En ce qui concerne la Bulgarie et l'Espagne, les chiffres repris dans la catégorie « ressortissants de pays tiers » incluent également les ressortissants d'autres États membres de l'UE et des pays associés à l'espace Schengen (Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse).
n.d. = non disponible.

Source : FRA, sur la base des chiffres fournis par les autorités nationales chargées de la gestion des frontières, 2014

de personnes ayant utilisé les PPF étudiés dans le présent rapport pour entrer sur le territoire de l'UE ces dernières années.

Le rapport de la FRA repose sur les résultats des recherches effectuées à six PPF terrestres, tous situés sur des axes routiers majeurs d'entrée dans l'UE. Aucun des PPF étudiés ne disposait d'un PPF commun, c'est-à-dire un point de passage frontalier auquel des garde-frontières de l'État membre et des garde-frontières du pays tiers voisin travaillent ensemble.

Les recherches ont été effectuées en 2012 et comprennent une recherche documentaire et une part d'observation non participante, ainsi que des entretiens qualitatifs et quantitatifs avec :

- des gardes-frontières, y compris une enquête réalisée auprès de 208 agents de première ligne (158 hommes et 45 femmes, cinq répondants n'ayant pas précisé leur sexe dans le questionnaire) et des entretiens semi-structurés avec 30 agents de rang intermédiaire, principalement des chefs d'équipe ;
- des entretiens semi-structurés avec 119 ressortissants de pays tiers sélectionnés parmi les 579 voyageurs soumis à des vérifications de première ligne qui ont répondu à un bref questionnaire ; et
- des entretiens semi-structurés avec 56 autres parties prenantes, telles que des universitaires, des représentants d'ONG, des journalistes, des juristes, des employés des PPF (serveurs et membres du personnel d'entretien, par exemple) et certains groupes d'intérêt, comme les conducteurs de bus et de camions.

À la lecture des conclusions de cette enquête, il faut tenir compte du fait que les six points de passage frontaliers étudiés ne sont pas de taille égale, ainsi que du régime juridique spécial applicable à El Tarajal (le Code frontières Schengen ne s'applique pas aux Marocains de Tétouan qui restent dans l'enclave). Les résultats ne peuvent donc pas s'appliquer automatiquement à d'autres PPF terrestres, bien que certaines observations puissent leur être pertinentes. Dans la mesure où la présente étude s'appuie de manière significative sur des entretiens qualitatifs semi-structurés, ses conclusions reflètent les expériences personnelles des personnes interrogées, qui n'ont pas systématiquement soulevé les mêmes problèmes dans les différents PPF ou fourni le même degré de détail dans leur information.

Les résultats des enquêtes réalisées auprès des voyageurs et des gardes-frontières de première ligne ne peuvent être considérés comme représentatifs en raison de la taille des échantillons, qui était, dans l'ensemble, relativement réduite. Les tableaux présentant les résultats des enquêtes dans le rapport incluent donc également des valeurs numériques précises. Ces résultats ont toutefois permis de détecter des problèmes liés aux droits fondamentaux qui affectent les passagers lors des contrôles aux frontières. Ils permettent également de mieux appréhender la question de l'intégration des obligations en matière de droits fondamentaux dans différentes tâches opérationnelles.

Le rapport complet rédigé à l'issue de cette étude, ainsi que ce résumé, font partie du projet sur le traitement des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures de l'UE, projet inclus dans les programmes de travail de la FRA 2010-2012. Ils viennent ainsi compléter deux autres rapports, l'un sur la situation aux frontières maritimes méridionales de l'Europe (mars 2013), et l'autre sur les vérifications aux frontières dans les aéroports internationaux de l'UE (novembre 2014) (voir l'encadré « Informations supplémentaires »).

Ce résumé préparé par la FRA décrit les difficultés rencontrées en matière de respect des droits fondamentaux dans le cadre des vérifications effectuées aux points de passage frontaliers terrestres officiels. Il n'aborde pas la situation des personnes qui traversent les frontières terrestres de manière irrégulière plutôt que par un point de passage frontalier, par exemple à travers une forêt ou un champ (ce que l'on nomme les « frontières vertes »). La majorité des franchissements irréguliers de frontières ou des tentatives de franchissement s'effectuent par le biais de ces frontières vertes. Le rapport publié par la FRA en 2011, intitulé Gérer une urgence en matière de droits fondamentaux – La situation des personnes franchissant la frontière terrestre grecque de manière irrégulière, illustre les graves problèmes liés à la privation de liberté, à l'accès

à l'asile et au respect du principe de non-refoulement auxquels peuvent être confrontés les individus qui franchissent une frontière verte de façon irrégulière. Plusieurs organisations internationales et organisations non gouvernementales (ONG) se sont penchées sur la question du respect des droits fondamentaux des individus appréhendés après avoir franchi de manière irrégulière une frontière verte. Cependant, peu d'études portent sur le respect des droits fondamentaux pendant les vérifications aux frontières effectuées aux points de passage réguliers.

Par ailleurs, cette étude de la FRA n'examine pas les vérifications de marchandises effectuées par les agents des douanes, ni les contrôles effectués pour des raisons sanitaires ou de santé publique. Dans la mesure où les contrôles douaniers peuvent également porter atteinte aux droits fondamentaux des voyageurs, il conviendrait d'en faire l'objet de futures recherches.

Les conclusions de cette étude visent à informer les praticiens ainsi que les responsables politiques de l'UE et des États membres quant aux défis en matière de droits fondamentaux susceptibles d'être rencontrés aux PPF terrestres. L'objectif est de sensibiliser les parties prenantes afin de renforcer le respect des droits fondamentaux aux frontières extérieures de l'UE.

Principaux résultats et avis fondés sur des éléments de preuve

Du point de vue des droits fondamentaux, la situation aux points de passage frontaliers terrestres a bénéficié de moins d'attention que celle aux frontières maritimes méridionales de l'UE et aux frontières vertes, car ce sont surtout ces deux dernières qui présentent un danger pour la vie des migrants et par rapport auxquelles les défenseurs des droits de l'homme signalent régulièrement des violations du principe de non-refoulement.

Bien que les recherches de terrain aient révélé que les contrôles aux frontières s'effectuent, dans l'ensemble, de façon routinière et sans incident, il existe des difficultés ayant une incidence sur les droits fondamentaux des voyageurs. Il peut s'agir, par exemple, de traitements irrespectueux, d'une protection insuffisante des enfants face à d'éventuels abus, ou encore d'une incapacité à identifier les personnes ayant besoin de protection. Ces difficultés ne doivent pas être négligées. Premièrement, il convient de répandre et, le cas échéant, de reproduire les pratiques encourageantes en matière de gestion des interactions avec les voyageurs, ainsi que d'adapter les procédures afin de promouvoir

un respect absolu des droits fondamentaux. Deuxièmement, il convient de pallier les lacunes existantes au travers d'efforts concertés de la part de toutes les parties prenantes.

Au niveau de l'UE, cela signifie que toute mesure adoptée par l'Union pour aider les États membres dans la gestion des frontières, qu'il s'agisse d'offrir un soutien opérationnel, d'exercer des fonctions de surveillance ou d'apporter des fonds, devrait avoir pour objectif principal de promouvoir le respect des droits fondamentaux. Cela contribuerait également à une prise de conscience commune parmi les gardes-frontières quant à l'importance de respecter, dans leur travail quotidien, les obligations en matière de droits fondamentaux.

Renforcer le rôle de Frontex

Frontex, l'agence de l'UE créée pour aider les États membres dans la gestion de leurs frontières, joue un rôle important dans cette prise de conscience commune. Cette agence propose des activités de



formation, fournit des orientations, diffuse des bonnes pratiques, et offre du soutien opérationnel aux États membres. Elle est donc bien placée pour encourager les pratiques permettant de mieux promouvoir le respect des droits fondamentaux des voyageurs et pour décourager celles qui augmentent le risque de violation de ces droits. Frontex a mis en place une série d'instruments pour la promotion des droits fondamentaux dans le travail quotidien des gardes-frontières. Cependant, il n'existe à ce jour aucun document spécifique proposant des orientations en ce qui concerne les problèmes particuliers rencontrés aux points de passage frontaliers terrestres.

Avis de la FRA

Le soutien opérationnel que Frontex fournit aux États membres peut être une première ressource à exploiter afin d'aider le personnel des PPF à faire face à nombreux défis décrits dans ce rapport. Sur la base des conclusions de cette étude et de l'expérience personnelle des gardes-frontières déployés aux PPF, Frontex est encouragée à élaborer des orientations spécifiques pour les points de passage frontaliers terrestres, y compris des propositions quant à la manière de remédier aux difficultés ayant une incidence sur les droits fondamentaux des voyageurs. La FRA est prête à soutenir une telle initiative.

Améliorer le respect des droits fondamentaux via les évaluations Schengen

Le système d'évaluation de Schengen est un autre instrument important pour garantir le respect des droits fondamentaux aux PPF. Ce mécanisme d'évaluation et de contrôle a été mis en place afin de vérifier l'application de l'acquis de Schengen dans les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen qui font partie de cet espace. Le système de gouvernance de l'espace Schengen, tel que révisé en 2013 au travers du Règlement (UE) n° 1053/2013, accorde d'avantage d'importance aux droits fondamentaux. Il exige qu'une attention particulière soit accordée au respect des droits fondamentaux au cours des évaluations de l'application de l'acquis de Schengen (considérant 14). Ces évaluations sont réalisées par des experts de la Commission européenne, les agences de l'UE concernées et les États membres selon un programme pluriannuel, mais des visites à l'improviste sont également possibles. Les évaluations abordent tous les aspects de

l'acquis de Schengen, et la gestion des frontières en constitue un élément central.

Avis de la FRA

Tous les acteurs participant aux évaluations Schengen devraient contribuer à l'intégration des droits fondamentaux dans le processus d'évaluation. La Commission européenne, qui est chargée des évaluations Schengen, et Frontex, responsable de la formation des experts qui procèdent à ces évaluations, sont invitées à continuer de tirer pleinement parti de l'expertise que la FRA peut offrir, dans le cadre du mandat qui lui a été attribué et dans les limites des moyens à sa disposition.

Respect de la dignité

Les contrôles concernant les personnes aux frontières extérieures de l'UE peuvent s'effectuer en deux étapes : chaque personne est d'abord soumise à une vérification de première ligne visant à certifier que les conditions d'entrée soient respectées. Dans le cas où un contrôle plus approfondi s'avérerait nécessaire, le passager doit se soumettre à une vérification de deuxième ligne, généralement effectuée dans une salle ou un bureau prévu à cet effet. Bien que les résultats des recherches de terrain aient révélé que les contrôles aux frontières s'effectuent, dans l'ensemble, de façon routinière et sans incident, des difficultés ayant une incidence sur les droits fondamentaux des voyageurs sont à constater.

Les contrôles aux frontières auxquels sont soumis les individus doivent être effectués dans le plein respect de la dignité humaine, quelque soit le volume du trafic ou le comportement des voyageurs. Les recherches de terrain montrent que la plupart des vérifications sont effectuées de façon respectueuse. Toutefois, il a été possible d'observer des cas de comportements irrespectueux ou d'utilisation d'un langage inapproprié à l'égard des voyageurs. Ceci est vrai de tous les points de passage frontaliers examinés, mais pas nécessairement à des degrés équivalents. Les barrières linguistiques peuvent entraver une communication efficace avec les voyageurs, en particulier à certains PPF. Des services d'interprétation ne sont généralement proposés que de manière ad hoc. La plupart des gardes-frontières dépendent de l'aide de leurs collègues, voire d'autres voyageurs, ce qui peut donner lieu à des interprétations erronées ou à une ingérence dans la vie privée de la personne soumise à une vérification.

« Je ne parle pas vraiment arabe, disons que je me débrouille [...]. Certaines équipes comptent parmi elles des policiers musulmans, ce qui est très utile. Sinon [...] nous demandons souvent aux femmes de ménage de nous aider [...]. Dans le pire des cas, nous demandons de l'aide à n'importe quel passager à la frontière, à des espagnols musulmans qui franchissent la frontière [...] et nous faisons ça trop souvent. L'idéal serait de disposer d'un interprète. [...] Il y a des interprètes au poste de police central, donc nous pouvons les appeler pour leur demander de traduire ceci ou cela »

(Chef d'équipe, El Tarajal)

Certains points de passage frontaliers ont mis en place des procédures spéciales pour les contrôles effectués sur des personnes vulnérables (par exemple, s'abstenir d'exiger des passagers à mobilité réduite qu'ils descendent de l'autobus dans lequel ils voyagent). Cependant, d'autres n'ont

pas établi de telles procédures. Le traitement des personnes vulnérables dépend donc de la sensibilité de chaque garde-frontière. Certains PPF ne proposent pas d'eau, d'aliments de base, ou de toilettes, aux individus qui doivent attendre entre les différentes vérifications, même si l'attente peut durer plusieurs heures.

Très peu de voyageurs déposent une plainte au sujet du traitement qui leur est infligé par les gardes-frontières. En théorie, tous les PPF offrent la possibilité de déposer plainte en cas de comportement inapproprié de la part d'un garde-frontière. Néanmoins, accéder à des informations sur ce processus est souvent difficile. Hormis dans le cas des procédures judiciaires, les mécanismes de plainte sont généralement gérés par l'autorité chargée de la gestion des frontières, ce qui soulève des questions quant à leur objectivité et impartialité.

Avis de la FRA

Les États membres devraient offrir au personnel de frontières d'avantage de possibilités de formation, et prévoir des mesures d'incitation à cet effet, afin de promouvoir l'acquisition de compétences de base et avancées en langues étrangères. Il convient de mettre l'accent sur les langues que les gardes-frontières sont le plus susceptibles d'utiliser dans leur travail, en particulier l'anglais et les langues des pays voisins concernés, surtout lorsque ces langues sont clairement différentes de la langue maternelle des gardes-frontières. L'outil d'apprentissage avancé de la langue anglaise que Frontex a élaboré pour les aéroports devrait être adapté afin de pouvoir être utilisé aux points de passage frontaliers terrestres, et être largement diffusé.

Les États membres n'ayant pas encore développé de dispositions durables pour assurer un service d'interprétation efficace, y compris par téléphone ou vidéoconférence, devraient prendre de telles dispositions. Cela faciliterait la communication avec les voyageurs qui parlent des langues moins répandues et éviterait de devoir recourir à des solutions ad hoc qui présentent des risques excessifs. Il pourrait également être envisagé d'utiliser des outils informatiques adaptés afin de pallier les lacunes en matière d'interprétation.

Les États membres devraient adopter des mesures disciplinaires efficaces, ou d'autres types de mesures appropriées, dans les cas de comportements irrespectueux particulièrement graves. Ils devraient veiller à ce que tous les gardes-frontières suivent régulièrement des cours de formation de remise à niveau en matière de traitement respectueux et professionnel des voyageurs. Ces formations devraient insister sur l'importance d'adopter un comportement poli et formel en toute situation et de prendre en compte les différences culturelles et linguistiques dans la communication avec les voyageurs. Ces questions devraient également être abordées à l'occasion de réunions d'information régulières au sein de chaque PPF.

Les États membres devraient mettre en place des protocoles, afin de s'assurer que les contrôles aux frontières tiennent compte des besoins spécifiques des passagers vulnérables, tels que les personnes à mobilité réduite.

Les États membres devraient demander aux gardes-frontières d'informer toute personne soumise à une vérification approfondie de la possibilité de déposer plainte en cas de traitement inapproprié de la part d'un garde-frontière et, s'il y a lieu, de proposer des mécanismes efficaces de dépôt de plainte.

Les autorités des États membres gérant un point de passage frontalier devraient régulièrement s'assurer que les besoins de base des voyageurs sont pris en compte. En cas de lacunes, il serait nécessaire d'adapter leurs procédures et les infrastructures des points de passage frontaliers, afin de veiller à ce que les voyageurs puissent facilement avoir accès à de l'eau, des équipements sanitaires, des soins d'urgence et, en cas de séjour prolongé à la frontière, à des réserves suffisantes et adéquates de nourriture.

Garanties procédurales pendant les contrôles : informations fournies aux voyageurs

Les voyageurs devant se soumettre à des vérifications de deuxième ligne ne sont bien souvent pas informés des motifs et de la procédure de ces vérifications approfondies. Quatre des six points de passage frontaliers examinés disposent de formulaires type à cet effet. Cependant, les visites de terrain ont montré que, dans un des PPF observés, ces formulaires n'étaient pas systématiquement distribués aux voyageurs. Ceux qui se voient refuser l'entrée sur le territoire sont informés de cette décision au travers du formulaire type annexé au Code frontières Schengen, l'instrument juridique de l'UE qui régleme les modalités de contrôle aux frontières, mais pas toujours dans une langue qu'ils peuvent lire. Les voyageurs ne reçoivent généralement aucune information sur la possibilité d'avoir recours à une assistance juridictionnelle. Il leur est donc très difficile d'interjeter un appel en cas de refus d'entrée, avant d'être renvoyés dans leur pays de provenance.

Avis de la FRA

Les États membres devraient veiller à ce que les personnes soumises à des vérifications de deuxième ligne et qui se voient refuser l'entrée sur le territoire à un point de passage frontalier disposent des informations requises en vertu de l'article 7, paragraphe 5, et de l'article 13, paragraphe 2, du Code frontières Schengen. Il conviendrait d'adopter des mesures proactives afin de fournir aux voyageurs les informations nécessaires quant à la possibilité de bénéficier de l'assistance d'un conseiller juridique pour contester un refus d'entrée. Par exemple, il serait envisageable de communiquer aux voyageurs refoulés des listes d'avocats disponibles, ou bien d'afficher ces listes à des emplacements visibles.

Traitement des enfants pendant les contrôles

Le Code frontières Schengen exige des gardes-frontières qu'ils accordent une attention particulière aux enfants, qu'ils voyagent accompagnés ou non d'un adulte. Il s'agit, entre autres, de s'assurer que les accompagnateurs disposent de droits de garde à l'égard du mineur ou de vérifier l'existence du consentement parental si l'enfant voyage seul.

Lorsqu'ils sont accompagnés, les enfants jouent un rôle plutôt passif pendant les contrôles aux frontières. La quasi-totalité des interactions a lieu entre les agents de frontière et les adultes accompagnateurs, ce qui limite les possibilités d'identifier les enfants qui pourraient, par exemple, être victimes de traite. Il est rare de rencontrer des mineurs non accompagnés sans documents d'identification aux PPF terrestres. Lorsque cela arrive, les démarches procédurales, y compris les tests pour déterminer l'âge de l'enfant, sont souvent effectuées en l'absence d'un tuteur temporaire ou d'un représentant légal. Tous les PPF ne proposent pas encore de formation spécifique sur la protection des enfants, bien que de nombreux agents aient exprimé le souhait de suivre une telle formation.

Avis de la FRA

Les gardes-frontières devraient envisager la possibilité de parler aux enfants lors des vérifications de première ligne, afin d'identifier de façon proactive ceux qui pourraient être victimes de violence ou de mauvais traitements, y compris d'enlèvement. Il conviendrait de foment la sensibilisation des gardes-frontières en matière de la protection des enfants, notamment à travers la diffusion systématique du Manuel Vega sur les enfants élaboré par Frontex, un document qui fournit des outils aidant à l'identification des enfants vulnérables et qui pourrait être adapté aux besoins spécifiques des frontières terrestres. Il serait utile de proposer des formations, si possible en collaboration avec des organisations spécialisées dans la protection des enfants.

Accès à l'asile

Le nombre de demandes d'asile présentées aux points de passage frontaliers terrestres est extrêmement peu élevé, mis-à-part en Pologne, à la suite des troubles civils en Ukraine en 2014. Hormis ce cas particulier, il est généralement rare qu'une personne venant de loin sans documents d'identification réussisse à atteindre la frontière de l'UE. Ces personnes ne sont généralement pas autorisées à franchir le point de contrôle du pays tiers voisin. Les informations visibles sur les procédures d'asile font généralement défaut. À l'exception de la Pologne, les gardes-frontières disposent d'une expérience limitée en matière de demandes d'asile. Aux vérifications de première ligne, il est rare qu'ils entreprennent des démarches actives afin d'identifier les potentiels demandeurs de protection internationale. Ces démarches seront menées seulement si les personnes concernées déclarent explicitement avoir besoin de ce type de protection.

« Au sujet des demandeurs d'asile potentiels, à moins qu'un individu ne déclare l'être, les gardes-frontières ne sont pas chargés de déterminer si un individu est un demandeur d'asile potentiel [...]. »

(Chef d'équipe, Röscke)

Avis de la FRA

Les États membres devraient afficher aux points de passage frontaliers terrestres, de façon visible et en plusieurs langues, les informations nécessaires en matière de protection internationale. L'accès à ces informations est particulièrement important pour les PPF, auxquels, selon les analyses de risques, des demandeurs d'asile pourraient arriver, ainsi que pour tous les PPF qui effectuent habituellement des vérifications de deuxième ligne. En vertu de l'article 8 de la Directive relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (2013/32/UE), s'il existe des éléments pouvant indiquer qu'un passager aurait besoin de protection internationale, les gardes-frontières sont tenus de lui fournir les informations pertinentes sur les possibilités d'asile.

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et Frontex devraient développer des instruments qui puissent aider les gardes-frontières à identifier les voyageurs ayant besoin de protection internationale. Ces outils devraient prendre appui sur l'expérience pratique des États membres et, à l'échelle mondiale, celle du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), avec qui il conviendrait de collaborer dans cette démarche.

Identification des victimes présumées de traite d'êtres humains

Il est difficile d'identifier les victimes potentielles de traite d'êtres humains aux points de passage frontaliers. Les instruments élaborés au niveau de l'UE afin d'aider les gardes-frontières à reconnaître les signes révélateurs de traite demeurent méconnus des gardes-frontières de première ligne. Ceux-ci ont tendance à considérer l'identification des victimes de traite comme une tâche secondaire. En général, aux vérifications de première ligne, les gardes-frontières n'essayent pas activement d'identifier les victimes potentielles de traite. Ils abordent ces questions uniquement si les personnes concernées déclarent ouvertement être victimes de traite.

« Nous n'avons été confrontés à aucun cas de traite d'êtres humains au cours des sept années pendant lesquelles j'ai travaillé ici. »

(Chef d'équipe, Kipi)

Avis de la FRA

Les États membres devraient adopter des mesures proactives afin de garantir la diffusion et l'utilisation systématique des instruments développés au niveau européen et international en matière de traite d'êtres humains. L'objectif est de fournir aux gardes-frontières l'assistance nécessaire pour leur permettre d'identifier les victimes potentielles.

Frontex devrait s'assurer que les gardes-frontières utilisent leurs outils anti-traite de manière plus systématique. L'agence devrait viser directement les agents de première ligne déployés aux points de passage frontaliers, et notamment ceux déployés dans le cadre des opérations coordonnées par Frontex.

La plateforme européenne pluridisciplinaire contre les menaces criminelles (EMPACT), coordonnée par Europol, offre aux États membres la possibilité de renforcer leurs capacités dans le domaine de l'identification et la protection des victimes présumées de traite au niveau national. Les États membres sont invités à tirer pleinement parti des opportunités offertes par ce projet, afin de renforcer les capacités des PPF en matière d'identification de victimes. Ils pourraient par exemple attirer l'attention du personnel des PPF aux évolutions récentes en la matière et faire part de leurs commentaires et suggestion quant à l'efficacité des actions menées aux PPF par le passé.

Privation de liberté aux frontières terrestres

Les personnes qui se voient refuser l'entrée sur le territoire aux points de passage frontaliers terrestres sont invitées à retourner dans le pays voisin, ou y sont raccompagnées par des gardes-frontières. Si elles doivent être temporairement placées en rétention, la période de rétention est généralement de courte durée et ne dépasse pas les 24 heures. La principale raison pouvant justifier la privation de liberté d'un passager aux PPF est que celui-ci soit soupçonné de se livrer, ou de s'être livré, à des activités criminelles. Il arrive cependant que des personnes soient également placées en rétention pour des raisons liées à l'immigration ou à la santé publique.

Certains PPF disposent de locaux fermés à clé où les voyageurs peuvent être retenus dans un premier temps, si les autorités engagent une procédure pénale contre eux ou s'ils se voient refuser l'entrée sur le territoire mais ne peuvent être immédiatement renvoyés dans le pays voisin d'où ils proviennent. Bien que ces lieux de rétention soient habituellement très basiques et ne soient pas équipés pour servir de lieu d'hébergement, les personnes peuvent, d'un point de vue légal, y être retenues pendant plusieurs heures. Lorsque les circonstances exigent qu'une personne soit retenue plus longtemps, elle est transférée vers d'autres installations.

Avis de la FRA

Lorsqu'un point de passage frontalier dispose de locaux de rétention, les États membres devraient garantir qu'ils assurent des conditions de détention humaines et répondent aux besoins basiques des personnes retenues. Les personnes détenues devraient avoir accès à de la nourriture, de l'eau et des installations sanitaires, et celles devant y passer la nuit devraient pouvoir compter sur des installations adaptées à l'hébergement. Les personnes soupçonnées d'activités criminelles devraient être détenues séparément des personnes retenues pour des raisons d'immigration.



La situation aux points de passage frontaliers terrestres de l'UE a bénéficié de moins d'attention que celle aux frontières maritimes méridionales de l'Europe, où la vie des migrants est menacée. Bien que les recherches de terrain de la FRA aient révélé que les contrôles aux frontières s'effectuent, dans l'ensemble, de façon routinière et sans incident, les voyageurs peuvent rencontrer des difficultés ayant une incidence sur leurs droits fondamentaux, qui ne devraient pas être négligées. Il peut s'agir, entre autres, de traitements irrespectueux ou encore d'une incapacité à identifier les personnes ayant besoin de protection. Venant compléter les deux rapports connexes de la FRA sur les frontières aériennes et les frontières maritimes méridionales de l'UE, le présent résumé, et le rapport principal sur lequel il se fonde, ont pour objectif d'informer les praticiens et les responsables politiques de l'UE et des États membres quant aux problèmes en matière de respect des droits fondamentaux susceptibles de survenir aux frontières terrestres. Une sensibilisation accrue devrait également contribuer à une prise de conscience commune parmi les gardes-frontières quant aux implications des obligations en matière de droits fondamentaux dans leur travail quotidien. L'objectif final est de renforcer le respect des droits fondamentaux aux frontières extérieures de l'UE.

Informations supplémentaires :

Le rapport de la FRA intitulé « Les droits fondamentaux aux frontières terrestres : conclusions de points de passages sélectionnés aux frontières de l'Union européenne » (*Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, 2014) est disponible en anglais : <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing>.

Le rapport sur « Les droits fondamentaux dans les aéroports : les vérifications aux frontières dans cinq aéroports internationaux de l'Union européenne » (*Fundamental rights at airports: Border checks at five international airports in the European Union*, 2014) est disponible en anglais : <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-eu-international-airports>.

Le résumé du rapport sur les aéroports, *Les droits fondamentaux dans les aéroports : les vérifications aux frontières dans cinq aéroports internationaux de l'Union européenne - Résumé* (2014), est disponible en anglais et en français : <http://fra.europa.eu/fr/publication/2014/les-droits-fondamentaux-dans-les-aeroports-les-verifications-aux-frontieres-dans>.

Le rapport sur les frontières maritimes, « Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe » (*Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, 2013) est disponible en anglais : <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>.

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

Le rapport intitulé « Solidarité dans l'UE et Frontex : défis en matière de droits fondamentaux » (*EU solidarity and Frontex: fundamental rights challenges*, 2013), est disponible en anglais : <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/eu-solidarity-and-frontex-fundamental-rights-challenges>.

Voir aussi :

- FRA et CouEDH (2013), *Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration* (2013), <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/manuel-de-droit-europeen-en-matiere-dasile-de-frontieres-et-dimmigration> (disponible en plusieurs langues officielles de l'UE) ;
- FRA (2011), « Gérer une urgence en matière de droits fondamentaux – La situation des personnes franchissant la frontière terrestre grecque de manière irrégulière » (*Coping with a fundamental rights emergency: The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner*), <http://fra.europa.eu/en/publication/2011/coping-fundamental-rights-emergency-situation-persons-crossinggreek-land-border> (disponible 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> (en anglais, français et allemand).



Office des publications

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2015

Photo: © Frontex

FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

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



Print: ISBN 978-92-9239-864-4, doi:10.2811/70953
PDF: ISBN 978-92-9239-851-4, doi:10.2811/598327