

Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe

Résumé



Chaque année, des centaines d'hommes, de femmes et d'enfants montent à bord de navires surchargés et mal équipés afin de tenter de rejoindre l'Europe. Ces personnes fuient la violence et la persécution ou sont à la recherche de meilleures opportunités pour elles-mêmes et pour leur famille.¹ Beaucoup ne survivent pas au voyage et n'atteignent jamais leur destination, comme le démontrent les titres des journaux et plusieurs rapports. D'autres sont interceptées et refoulées. Ceux qui atteignent leur destination peuvent être retenus jusqu'à ce que leur statut juridique soit clarifié.

Ce phénomène a débuté à la fin des années 1980, après que les pays européens aient renforcé leur politique d'immigration et rendu l'entrée dans ces pays de manière légale plus difficile. En 1999, l'article 1, paragraphe 5, du Traité d'Amsterdam a établi un espace de liberté, de sécurité et de justice dans l'Union européenne (UE). Depuis lors, l'UE a élaboré des règles communes sur la gestion des frontières et a également offert, via l'agence Frontex, un soutien opérationnel aux États membres de l'UE. La prévention de la migration irrégulière, la coopération avec les pays tiers pour lutter contre le trafic de personnes et faciliter les réadmissions, tout en répondant aux besoins humanitaires des personnes qui ont atteint le territoire européen, ont guidé les politiques récentes de l'UE dans ce domaine.

La présente publication contient les conclusions principales et les avis du rapport de la FRA intitulé *Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe*, qui couvre la surveillance des frontières maritimes et les procédures de débarquement, ainsi que des questions générales telles que la formation des garde-frontières. Il est le résultat d'un projet de recherche de la FRA sur le traitement des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures de l'UE, qui s'inscrit dans le cadre de ses programmes de travail 2010-2012.

Le rapport est fondé sur une recherche socio-juridique. Une révision des cadres politique et juridique aux niveaux national, de l'UE et international a été complétée par une recherche documentaire et une collecte de données primaires dans cinq États membres de l'UE (Espagne, Chypre, Grèce, Italie, et Malte), ainsi que dans trois pays tiers (Maroc, Tunisie et Turquie). La collecte de données primaires consistait en 280 entretiens approfondis menés lors de l'été et de l'automne 2011 avec des migrants, des autorités nationales, des pêcheurs, des capitaines et des organisations de la société civile traitant des arrivées par voie maritime. L'enquête visait à interroger les personnes ayant vécu des expériences plus ou moins récentes de traversée en mer afin d'évaluer les évolutions au fil du temps. Pour compléter la recherche, le quotidien de la surveillance des frontières aux points d'arrivée a été examiné grâce à une observation non participante. La FRA a également envoyé un questionnaire sur les systèmes de surveillance terrestre à trois États membres de l'UE. Les résultats préliminaires de cette recherche ont été discutés en novembre et décembre 2011 avec les parties prenantes nationales lors de quatre réunions organisées à Athènes, Madrid, Malte et Rome.

Les recherches sur le terrain ont été menées en 2011, année qui s'est avérée être exceptionnelle pour la Méditerranée centrale, étant donné que les événements en Libye et en Tunisie ont entraîné une augmentation du nombre d'arrivées, notamment à Lampedusa en Italie.

La recherche a reçu le soutien de Frontex, qui a aidé la FRA à accéder aux fonctionnaires concernés ainsi qu'aux informations, notamment pour ce qui est des opérations communes coordonnées par Frontex. La FRA a observé les patrouilles maritimes de deux de ces opérations en été 2011 : Poséidon en Grèce et Indalo en Espagne.

¹ Dans l'intérêt d'une meilleure lisibilité, l'utilisation de la forme grammaticale masculine pour la désignation de personne et de fonction doit être comprise comme se référant à toute personne sans considération de genre.

Le rapport ne décrit pas la situation des migrants² arrivant aux points de passage frontalier dans des ports, qu'ils soient en possession de documents d'identification ou non. Dès lors, il ne couvre pas les personnes arrivant dans un port par ferry qui ne sont pas en possession des documents d'entrée nécessaires. Le rapport ne traite pas non plus de la question des passagers clandestins, à savoir les migrants qui montent clandestinement à bord d'un navire et qui ne possèdent pas les papiers adéquats permettant un débarquement lorsque le navire entre dans un port.

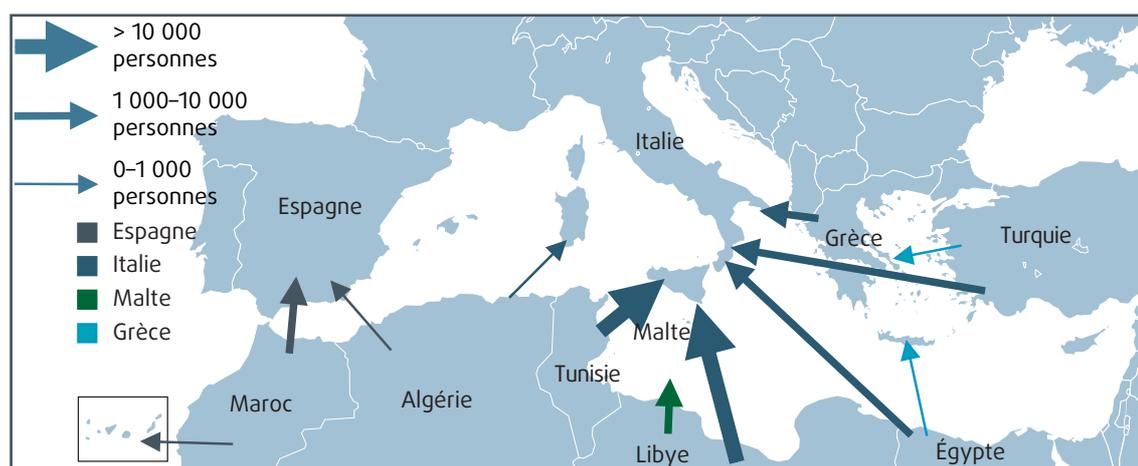
Grâce à ses résultats, le rapport entend contribuer au débat sur les solutions à apporter à un phénomène inquiétant. Il souligne également un certain nombre de mesures concrètes que l'Union européenne et ses États membres peuvent adopter pour combler les lacunes spécifiques identifiées par cette recherche. La FRA estime toutefois que seule une approche globale comprenant tous les États, les organisations et les autres parties impliquées peut réussir à mettre fin au nombre élevé de décès en mer.

Conclusions et avis de la FRA

Le rapport de la FRA intitulé *Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe* porte sur les personnes qui risquent leur vie en traversant la mer pour rejoindre l'UE afin de réaliser un rêve ou d'échapper à la guerre ou à la persécution. Il couvre les quatre États membres les plus touchés par les arrivées maritimes, à savoir l'Espagne, la Grèce, l'Italie, Malte et, dans une certaine mesure, Chypre. Le fait que les migrants mettent leur vie en danger en traversant la mer dans des embarcations impropres à la navigation afin d'atteindre les côtes de l'Europe méridionale souligne une défaillance alarmante de la protection de l'UE des droits fondamentaux des personnes, qui n'est pas résolue.

Le phénomène en question et les risques auxquels sont confrontées les personnes traversant la mer

En termes numériques, les arrivées d'immigrants par voie maritime ne constituent qu'un petit pourcentage du nombre total de personnes entrant dans l'UE ou dans l'espace Schengen. Les données comparables sur le franchissement des frontières extérieures recueillies pendant une semaine en 2009³ ont montré qu'environ 13 millions de personnes ont franchi les frontières extérieures pour entrer ou sortir de l'espace Schengen. Plus de la moitié de ces personnes les ont franchies à des aéroports et moins de 10 % à une frontière maritime. Environ 10 000 personnes ont franchi en 2010 les frontières maritimes méridionales de l'Europe dans des navires en mauvais état. Ce



Note : Pour l'Italie, les informations sur le nombre de migrants ont été estimées sur la base du nombre de navires provenant d'un pays tiers spécifique.

Source : Données de la police nationale, 2012

2 Dans cette publication, le terme « migrant » fait référence aux personnes arrivant par voie maritime de façon irrégulière. Il est utilisé au sens large et inclut les réfugiés et les personnes nécessitant une protection internationale. Le terme « demandeur d'asile » ou « candidat à l'asile » ne fait référence qu'aux personnes ayant introduit une demande formelle d'asile.

3 Conseil de l'Union européenne (2009), « Results of the data collection exercise », Document n° 13267/09, 22 septembre 2009.

chiffre a augmenté à plus de 70 000 personnes en 2011 à la suite de la révolution du jasmin en Tunisie et de la guerre civile en Libye, pour diminuer en 2012 à quelque 20 000 personnes. La plupart de ces traversées sont organisées par des passeurs. La carte ci-contre indique les itinéraires principaux utilisés pour la traversée.

Le fait de franchir des frontières maritimes de façon irrégulière à bord d'embarcations impropres à la navigation représente une expérience extrêmement dangereuse. Des difficultés surviennent très souvent lors de la traversée. Les migrants peuvent s'égarer en mer, rencontrer des mers agitées, manquer de carburant, connaître des problèmes de moteur et avoir des fuites dans leur navire. Le risque de noyade est également élevé.

Avant même de prendre la mer, de nombreux migrants sont exposés à de sérieux risques d'abus et d'exploitation. C'est particulièrement le cas pour les femmes et les filles en situation d'attente dans un pays de transit au nord et à l'ouest de l'Afrique avant d'avoir une opportunité de rejoindre l'Europe. Les systèmes de protection des réfugiés dans ces pays de transit n'existent pas ou restent sous-développés.

En raison des risques élevés auxquels sont confrontés les migrants qui traversent la mer, tous les efforts possibles devraient être consentis pour réduire le besoin des personnes à effectuer ce dangereux voyage.

Avis de la FRA

L'UE devrait redoubler ses efforts pour renforcer l'espace de protection dans les pays de transit en étroite collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres organisations pertinentes des Nations Unies. De tels efforts devraient se concentrer sur la mise en place de systèmes d'asile efficaces et viser à améliorer l'État de droit, la prévention et la protection des abus et de l'exploitation et l'accès à la justice pour les migrants qui sont victimes de crimes graves.

Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) devrait employer son mandat pour coopérer avec des pays tiers en vue de soutenir leurs systèmes d'asile et de réception et pour mettre en œuvre des actions visant à trouver des solutions durables pour les réfugiés.

Droit à la vie

Le droit à la vie est l'un des droits de l'homme les plus fondamentaux. Il est inscrit à l'article 2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et à l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Dans le contexte maritime, il a été codifié par le devoir de venir en aide aux personnes en détresse en mer et par des obligations en matière de recherche et de sauvetage. Le devoir de venir en aide s'applique à tous les navires : tant les navires d'État que les navires privés. L'Organisation maritime internationale (OMI) a publié, conjointement avec le HCR, un guide succinct sur les principes et les pratiques du sauvetage en mer tels qu'ils s'appliquent aux migrants et aux réfugiés. Le guide comprend une liste

récapitulative destinée aux capitaines et aux gouvernements sur les mesures appropriées.⁴

Les migrants interrogés dans le cadre de cette recherche ont rapporté leur expérience positive de leurs rencontres avec les sauveteurs. Néanmoins, notamment en Méditerranée centrale, des navires transportant des migrants ont dérivé pendant un certain temps – parfois plus d'une semaine – avant d'être secourus. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a constitué un dossier sur un navire transportant des migrants qui est resté en mer pendant deux semaines avant de dériver de nouveau vers une côte libyenne.⁵

Il n'existe aucune statistique sur le nombre de personnes perdant la vie lors de la traversée vers l'Europe méridionale. Le HCR a estimé que plus de 1 500 réfugiés ou migrants en situation irrégulière se sont noyés ou ont disparu en 2011 en tentant de traverser la mer Méditerranée.⁶ Les incidents les plus mortels ont eu lieu près des côtes africaines, où les capacités en matière de recherche et de sauvetage sont limitées.

Les États membres de l'UE ont soutenu les pays tiers avec de l'équipement et des moyens de gestion des frontières. Un système de sauvetage fonctionnel en Méditerranée est essentiel pour réduire le nombre de décès en mer. Cela exige également que tous les navires d'État et privés viennent en aide aux migrants en détresse en mer, conformément aux instructions du centre de coordination du sauvetage responsable. Cependant, les recherches montrent que les capitaines et les propriétaires des navires peuvent être confrontés à des freins économiques, administratifs ou autres pour venir en aide ou secourir des migrants.

Avis de la FRA

Lorsque l'UE et ses États membres fournissent des moyens, des équipements et d'autres infrastructures de gestion des frontières maritimes aux pays tiers voisins, la priorité devrait être accordée aux moyens et aux équipements pouvant être utilisés afin d'améliorer leurs capacités en matière de recherche et de sauvetage.

Les États membres de l'UE ne devraient pas sanctionner pour aide à l'entrée irrégulière tout capitaine privé qui prend à bord ou apporte une autre assistance à des migrants se trouvant dans des embarcations impropres à la navigation et surchargées. La Commission européenne pourrait envisager de la stipuler dans une éventuelle révision future de la Directive 2002/90/CE définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

4 Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et Organisation maritime internationale (OMI) (2006), *Sauvetage en mer : Guide des principes et des mesures qui s'appliquent aux migrants et aux réfugiés*, septembre 2006.

5 Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) (2012), « Vies perdues en Méditerranée : qui est responsable ? », Doc. n° 12895, 5 avril 2012.

6 HCR (2012), « Plus de 1 500 personnes noyées ou portées disparues en Méditerranée en 2011 », *Articles d'actualité*, 31 janvier 2012.

Les États membres de l'UE devraient recourir à des projets pilotes pour explorer les manières de soutenir les navires privés, notamment les navires de pêche, lorsqu'ils sont confrontés à des pertes économiques du fait de leur implication dans des opérations de sauvetage.

Interception et non-refoulement

Le principe de non-refoulement interdit le retour des personnes vers des pays où ils sont confrontés à des persécutions, à la torture ou à d'autres préjudices graves. Il occupe une place très importante dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ratifiée par tous les États membres de l'UE et introduite dans le droit primaire de l'UE par l'article 78 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux. La Charte réitère également l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants dans l'article 4 et interdit le retour vers de tels traitements à l'article 19, conformément à la jurisprudence développée par la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) en vertu de l'article 3 de la CEDH.⁷

Le principe de non-refoulement n'interdit pas seulement le retour d'une personne dans son pays d'origine, mais également dans d'autres pays où il existe un risque d'expulsion directe vers le pays d'origine (« refoulement indirect »). Il interdit également les refoulements entrepris en pleine mer. Comme la CouEDH l'a également clarifié, les mesures prises en pleine mer, qui ont pour effet d'empêcher les migrants d'atteindre les frontières du pays ou de les refouler vers un autre pays, peuvent également enfreindre l'interdiction d'expulsion collective.⁸

L'UE et ses États membres examinent de plus en plus les possibilités de coopération opérationnelle avec les autorités de gestion des frontières des pays tiers. Cela a mené au don d'équipements et de moyens aux pays tiers, à la prestation de formations, au renforcement des capacités et, dans certains cas, à la mise en œuvre d'opérations communes. En février 2011, le Conseil Justice et Affaires Intérieures de l'UE a adopté 29 mesures visant à renforcer la protection des frontières extérieures et à lutter contre l'immigration illégale, qui préconisent l'amélioration des patrouilles communes avec les pays tiers notamment aux frontières maritimes (mesure 4). Les patrouilles communes avec un pays tiers, par exemple au nord ou à l'ouest de l'Afrique, n'acquiescent pas les fonctionnaires des États membres de l'UE de leur devoir de respecter les droits fondamentaux. Ils restent soumis à la Charte des droits fondamentaux de l'UE lors de la mise en œuvre du droit de l'UE et doivent respecter la CEDH dans toutes leurs actions.

Les opérations de surveillance des frontières maritimes menées en vertu du Code frontières Schengen peuvent à tout moment se transformer en opérations de secours, régulées par le droit international de la mer. Les deux types d'opérations sont intimement liés ; une opération peut débiter en tant qu'activité de contrôle des frontières et devenir une action de recherche et de sauvetage quelques heures plus tard. Les États membres de l'UE devraient respecter le principe de non-refoulement non seulement lors du contrôle des frontières, mais également lors des opérations de sauvetage, comme l'a clarifié la CouEDH dans l'affaire *Hirsi*.⁹

Alors que les mesures de contrôle des frontières relèvent clairement du champ d'application du droit de l'UE (article 79 du TFUE), les opérations de recherche et de sauvetage sont régies par le droit international de la mer. Toutefois, elles sont intrinsèquement liées avec le contrôle de l'immigration, notamment lorsqu'il s'agit de savoir où débarquer les migrants pris à bord de navires privés ou d'État. La question se pose de savoir si les orientations sur les droits fondamentaux lors des débarquements pour des opérations de contrôle aux frontières devraient également être d'application lorsque de telles opérations impliquent un sauvetage en mer.

Dans le cas des migrants secourus ou interceptés en haute mer, l'absence de règles claires relatives au débarquement et les différentes interprétations de ce qu'est le lieu sûr le plus proche créent non seulement des frictions entre les États membres de l'UE, mais augmentent également le risque que les migrants soient débarqués dans des ports dans lesquels leur vie et leur liberté seraient menacées. Bien que certaines orientations aient été élaborées par l'UE pour les opérations de Frontex par l'intermédiaire de la Décision 252/2010/UE du Conseil, cette décision a été annulée par la CJUE pour des motifs formels.¹⁰

Avis de la FRA

Après l'annulation de la Décision 252/2010/UE du Conseil, le législateur de l'UE devrait adopter des orientations claires sur le respect des droits fondamentaux dans le contexte de la surveillance maritime et sur le débarquement de personnes interceptées ou secourues en mer, en particulier par rapport au principe de non-refoulement. De telles orientations ne devraient pas seulement être applicables aux opérations coordonnées par Frontex, mais également à celles menées par les États membres de l'UE.

Jusqu'à ce que davantage de clarté juridique soit faite dans le droit international de la mer ou le droit de l'UE sur la question de savoir où débarquer des migrants interceptés ou secourus, toutes les parties devraient prendre les dispositions nécessaires pour permettre que tout litige soit réglé rapidement dans le plein

7 Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), *Soering c. Royaume-Uni*, n° 14038/88, 7 juillet 1989, points 90 et 91; CouEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, 23 février 2012, point 114.

8 Pour de plus amples informations, voir : CouEDH (2012), « Les expulsions collectives », Fiche thématique, juin 2012.

9 CouEDH, *Hirsi Jamaa et Autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, 23 février 2012.

10 Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), C-355/10 [2012], *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, 5 septembre 2012.

respect du principe de non-refoulement. Des opportunités créatives d'action commune parmi toutes les parties impliquées devraient être examinées à cet égard, y compris l'idée du traitement commun des demandes d'asile.

Lorsque l'UE ou ses États membres financent ou fournissent des moyens et des équipements aux pays tiers, ils devraient également proposer des formations aux autorités du pays récepteur pour souligner l'utilisation correcte des moyens et équipements donnés, conformément au droit humanitaire applicable. Les donateurs devraient surveiller la manière dont les pays tiers utilisent les moyens et les équipements apportés et discuter toute utilisation inappropriée dans le cadre de réunions bilatérales, de formations ou d'autres voies.

Les plans opérationnels et tout autre document orientant les opérations ou les patrouilles communes avec des pays tiers devraient être rédigés de manière à atténuer autant que possible le risque de violations des droits fondamentaux. Plus particulièrement, toute orientation rédigée devrait comporter des dispositions claires sur le recours à la force, l'interdiction de peines ou traitements inhumains ou dégradants et le respect du principe de non-refoulement.

Les évaluations Schengen sur la surveillance des frontières maritimes devraient également examiner, la question de savoir si les instructions et les formations fournies aux fonctionnaires qui patrouillent en mer abordent de manière adéquate les droits fondamentaux, notamment l'interdiction du retour d'une personne dans un pays où elle serait soumise à la persécution, à la torture ou à d'autres préjudices graves (principe de non-refoulement) – y compris dans le cadre des patrouilles effectuées conjointement avec des pays tiers. À cette fin, les évaluateurs devraient recevoir des orientations et des formations appropriées sur les droits fondamentaux.

Lors de l'évaluation de la mise en œuvre de la mesure 4 (sur les patrouilles communes avec des pays tiers), faisant partie des « 29 mesures visant à renforcer la protection des frontières extérieures et à lutter contre l'immigration clandestine », le Conseil de l'Union européenne devrait également revoir la question de savoir si les actions prises étaient entièrement conformes aux droits fondamentaux et souligner toute pratique encourageante à cet égard.

À titre de bonne pratique, le cas échéant, les États membres de l'UE devraient envisager d'impliquer les organisations humanitaires qui aident à fournir une assistance d'urgence aux migrants interceptés ou secourus en mer, dans des centres de coordination nationaux et locaux.

Systemes de surveillance maritime et droits fondamentaux

La surveillance maritime est coûteuse. Dès lors, la collaboration et le partage des données augmenteront entre les entités impliquées à surveiller les questions telles que la pollution maritime, la pêche, la migration irrégulière ou la contrebande. Afin d'échanger ces informations, l'UE entend créer un environnement commun de partage de l'information (*Common Information Sharing Environment*, CISE) qui permettra l'échange de données de surveillance collectées à diverses fins.¹¹ Ceci soulève cependant un certain nombre de questions relatives aux droits fondamentaux, particulièrement en ce qui concerne la conservation de données à caractère personnel ou d'autres informations sensibles et leur partage avec des tiers.

Dans le domaine de la gestion des frontières, les États membres de l'UE et les pays associés à l'espace Schengen mettent en place le système Eurosur en tant que plateforme d'échange d'informations relatives à la gestion des frontières avec Frontex. En raison du lien étroit entre le secours en mer et la surveillance maritime, le potentiel du système planifié d'Eurosur à sauver des vies humaines devrait être utilisé de la meilleure manière possible, étant donné qu'il est susceptible de fournir des informations sur les navires ou les personnes menacés par un danger grave et imminent nécessitant une assistance immédiate.

Eurosur, de même que les autres systèmes de surveillance, n'a normalement pas pour objectif de collecter et de conserver des données à caractère personnel, sauf lorsque cela est prévu de façon exceptionnelle. Néanmoins, l'enregistrement d'images, de vidéos et d'autres informations peut engendrer involontairement la saisie ou le partage de données à caractère personnel.

Dans le domaine de la gestion des frontières, l'UE et les pays tiers ont créé des mécanismes régionaux de coopération. Le réseau Seahorse en est un exemple. Il est largement mis en place par des fonds européens et relie l'Espagne et le Portugal à un certain nombre de pays africains. Par l'intermédiaire de ces réseaux, les renseignements sur les mouvements concrets de migrants – dont les informations conservées dans Eurosur – peuvent être partagés avec des pays tiers. Les services répressifs de ces pays tiers peuvent utiliser ces informations pour prendre des mesures contraires aux droits de l'homme, par exemple pour interpellier et détenir des personnes dans des infrastructures où elles peuvent faire l'objet de traitement inhumain ou dégradant.

¹¹ Commission européenne (2010), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à un projet de feuille de route sur la mise en place de l'environnement commun de partage de l'information aux fins de la surveillance du domaine maritime de l'UE, COM(2010) 584 final, Bruxelles, 20 octobre 2010.

Avis de la FRA

La Commission européenne devrait, d'une part, évaluer de manière exhaustive les implications et les risques relatifs aux droits fondamentaux avant d'établir un CISE et d'autre part, prévoir un système visant à évaluer régulièrement l'impact du CISE sur les droits fondamentaux et notamment sur la protection des données à caractère personnel.

Le législateur de l'UE devrait soutenir le potentiel d'Eurosur à sauver des vies humaines en renforçant les références au sauvetage en mer dans le règlement proposé. Le guide d'Eurosur devrait comprendre des conseils pratiques sur la manière d'atteindre cet objectif. Il pourrait recommander par exemple qu'une autorité nationale gère ses centres de coordination du sauvetage Eurosur et nationaux respectifs, que les centres de coordination du sauvetage placent des officiers de liaison dans le centre Eurosur national et qu'un système d'alerte automatique soit créé.

Le contrôle des fonctions techniques et opérationnelles d'Eurosur devraient être complété par un contrôle de son impact sur les droits fondamentaux. Dans le règlement proposé ou dans le guide pratique Eurosur, une disposition explicite devrait être prévue pour qu'un acteur indépendant disposant d'une expertise en matière de droits fondamentaux soutienne le travail de surveillance que l'agence Frontex est chargée d'entreprendre.

Le guide pratique Eurosur devrait fournir aux personnes gérant des centres de coordination nationaux des orientations claires sur la manière de garantir le respect des droits fondamentaux, y compris sur la manière d'éviter la collecte, la conservation et le partage de données à caractère personnel par inadvertance. Il devrait inclure également des orientations sur la manière de réduire le risque que les données, visées à l'article 18, paragraphe 2, du règlement proposé, soient partagées avec des pays tiers.

Traitement à bord des navires d'État

Les opérations de secours sont dangereuses et les fonctionnaires peuvent être exposés à des expériences traumatisantes. Le grand nombre de migrants à secourir, leur panique et leur impatience, ajoutés à leur inexpérience de la mer, le mauvais temps et les conditions de mer difficiles, les défis techniques inhérents aux transferts des passagers d'un navire à l'autre et les difficultés de communication rendent les opérations de sauvetage extrêmement complexes et risquées.

Le traitement des migrants à bord de navires de secours apparaît généralement comme satisfaisant, bien que des différences aient été relevées dans la quantité et le type d'articles humanitaires d'urgence à bord du navire de secours ou d'interception. Les agents de patrouilles sont souvent des hommes, ce qui crée des difficultés si des fouilles corporelles sont nécessaires, et peut limiter la communication avec les femmes migrantes.

La recherche a également montré qu'il est communément admis que les navires sont inadaptés pour mener à bien des procédures d'asile ou d'autres procédures administratives. En pratique, peu d'informations, voire aucune, sont fournies aux migrants lorsqu'ils sont à bord du navire de secours. La priorité est de les mener dans un lieu sûr.

Avis de la FRA

Les États membres de l'UE devraient s'assurer que les membres du personnel déployé sur des navires ont un accès régulier à des formations de remise à niveau en matière de secourisme et que les personnes qui vivent des expériences traumatisantes aient accès à des mécanismes appropriés leur permettant de résoudre ces problèmes.

Les États membres de l'UE devraient s'assurer que les navires de patrouilles déployés sur les itinéraires des migrants sont équipés de matériel de base, tels que des trousse de premiers soins et des quantités suffisantes de nourriture, d'eau et de couvertures. À titre de bonne pratique, les États membres pourraient envisager de collaborer avec des organisations humanitaires pour définir le type et la quantité des produits de première nécessité. Ils pourraient également déployer du personnel féminin dans le cadre des patrouilles maritimes, notamment lorsqu'il est probable que des femmes embarquent à bord. Le personnel masculin ne peut en aucun cas effectuer des fouilles corporelles sur les femmes migrantes.

Les procédures d'asile ou autres procédures administratives devraient toujours être effectuées sur la terre ferme par les États membres de l'UE, après avoir fourni aux migrants l'aide d'urgence et des informations.

Les migrants secourus pris à bord de navires d'État devraient recevoir des informations de base, formulées clairement et dans une langue qu'ils comprennent, sur l'endroit où ils sont conduits et sur ce qu'il va leur arriver ensuite. Les États membres de l'UE devraient envisager d'exiger du personnel qu'il apprenne de courtes phrases dans les langues les plus communes des migrants et Frontex pourrait envisager d'inclure ces phrases dans ses outils d'apprentissage des langues.

Réponse humanitaire immédiate à l'arrivée

Les migrants arrivant par voie maritime dans des endroits tels que l'île de Lampedusa, Malte, une île de la mer Égée orientale ou sur la côte andalouse, ont généralement besoin d'une aide humanitaire d'urgence, notamment de nourriture, d'eau, de vêtements chauds, de soins médicaux et d'un endroit pour se reposer. L'Espagne, la Grèce, l'Italie et Malte ont établi différents systèmes pour répondre aux besoins des migrants lorsqu'ils débarquent à quai. Certains, plus complets, impliquent les organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires spécialisées, alors que d'autres ne le font pas. Alors qu'en règle générale, tous les nouveaux arrivants subissent un examen médical, seuls deux des quatre États membres

examinés effectuent un contrôle médical immédiat lors du débarquement.

Presque tous les nouveaux arrivants sont accueillis dans des centres fermés (à l'exception des personnes hospitalisées), du moins lors des premières heures ou des premiers jours après leur arrivée. Des alternatives à la rétention ne sont prévues ni dans le droit, ni dans la pratique. Des garanties visant à empêcher la rétention illégale ou arbitraire, dérivant de l'article 5 de la CEDH, s'appliquent également aux personnes privées de liberté en raison de leur entrée non autorisée. Celles-ci devraient dès lors être mises en œuvre également lorsque les États membres de l'UE ont choisi de ne pas appliquer la directive retour dans le cas de personnes appréhendées à l'occasion d'un franchissement irrégulier de frontières, comme l'envisage l'article 2, paragraphe 2, point a), de la directive.

Parfois, des infrastructures temporaires ont été créées aux ports d'arrivée ou à proximité. Le régime dans ces infrastructures initiales varie, mais dans la plupart des cas, elles sont comparables à des structures de rétention et n'est pas adapté pour des enfants séparés, des personnes ayant survécu à la torture ou d'autres personnes particulièrement vulnérables. L'accès aux ONG n'est pas toujours garanti. Alors que les infrastructures temporaires sont prévues pour des séjours courts, le refoulement direct de personnes n'est pas nécessairement rapide.

Avis de la FRA

À titre de bonne pratique, les États membres de l'UE devraient collaborer avec des organisations internationales spécialisées et/ou des ONG humanitaires lors du débarquement, afin de fournir une aide médicale et toute autre aide d'urgence le plus vite possible à l'arrivée sur le quai.

Afin de garantir que les personnes nécessitant un traitement médical urgent soient identifiées suffisamment tôt, un médecin ou un infirmier qualifié devrait s'entretenir individuellement avec chaque migrant au moment du débarquement.

Les infrastructures utilisées pour héberger les migrants immédiatement à leur arrivée devraient être équipées pour fournir des soins et une protection appropriés aux enfants séparés, aux familles ainsi qu'aux personnes ayant des besoins spécifiques, comme les personnes ayant survécu à la torture ou des victimes supposées avoir fait l'objet de la traite des êtres humains. Les États membres de l'UE devraient envisager d'exploiter des infrastructures ouvertes lorsqu'il n'y a pas de risque de fuite ou d'autres raisons justifiant la privation de liberté, ou lorsque priment les questions de protection, comme c'est le cas par exemple pour les enfants séparés.

Les États membres de l'UE sont encouragés à appliquer les garanties contre la rétention arbitraire contenues dans les parties pertinentes des articles 15 de la directive retour aux migrants appréhendés à l'occasion d'un franchissement de frontière maritime, même s'ils ont décidé de recourir à la clause facultative contenue dans l'article 2, paragraphe 2, point a), de la directive.

Dans son rapport sur la mise en œuvre de la directive retour, la Commission européenne devrait clarifier le fait que les États membres qui choisissent de ne pas appliquer la directive aux personnes appréhendées à l'occasion d'un franchissement irrégulier d'une frontière restent soumis à la CEDH ainsi qu'à la Charte des droits fondamentaux de l'UE pour le respect de certaines parties de l'article 15, paragraphes 1 et 2 de la directive retour, notamment le besoin de fournir des alternatives à la rétention, le droit d'être informé ou le droit à un contrôle juridictionnel. La Commission devrait aussi suggérer que ces parties soient ajoutées aux dispositions reprises à l'article 4, paragraphe 4, de la directive en cas d'une future révision.

Les procédures et les conditions des infrastructures fermées utilisées pour la réception de nouveaux arrivants devraient être régulièrement revues par des organismes contrôlant les conditions de rétention – même si ces infrastructures ne sont utilisées que pour une courte période après l'arrivée d'un migrant – et les autorités pertinentes devraient mettre en œuvre leurs recommandations. Les organisations de la société civile qui offrent un soutien social et juridique, de même que les organisations internationales mandatées pour travailler avec les demandeurs d'asile et/ou les migrants devraient avoir un accès régulier aux personnes retenues.

Les États membres de l'UE devraient consentir tous les efforts possibles pour éviter un séjour prolongé des migrants dans les infrastructures de réception initiales, notamment lorsque ces dernières ne sont pas équipées pour des séjours plus longs. Les enfants séparés, les personnes ayant survécu à la torture et les victimes supposées de traite des êtres humains devraient être transférées sans délai vers des infrastructures appropriées.

Procédures de contrôle et d'identification équitables

Afin de respecter le principe de non-refoulement et de garantir la protection et la prestation de soins adéquats aux personnes y ayant droit, des mécanismes devraient être en place à la frontière pour rendre possibles l'identification et l'orientation des personnes selon des procédures appropriées. Habituellement, de telles procédures de protection domestique existent pour les demandeurs d'asile, les victimes supposées de la traite des êtres humains et les enfants séparés. Dans les quatre États membres examinés, la police mène, peu de temps après l'arrivée de la personne, un entretien pour identifier la personne et décider de sa position en vertu de la loi. L'entretien d'identification se déroule habituellement sans conseiller juridique et dans certains cas sans interprète professionnel.

L'accès à des informations fiables est une condition préalable pour qu'une personne puisse être capable de faire valoir ses droits. Dans le contexte des frontières, le manque d'information rend l'introduction d'une demande d'asile plus difficile pour les personnes ayant besoin d'une

protection internationale et augmente ainsi le risque de refoulement. À moins que des décisions immédiates et irréversibles ne soient prises au préalable, la transmission d'informations concernant l'asile est la plus efficace lorsque l'individu s'est reposé préalablement et lorsqu'elles ont été fournies de façon accessible.

Une inquiétude récurrente du HCR est l'accès aux procédures d'octroi du droit d'asile pour les personnes arrivant aux frontières. Le Comité exécutif du HCR, qui comprend la plupart des États membres de l'UE, a souligné à plusieurs reprises qu'afin de faire respecter le principe de non-refoulement, aucun rejet aux frontières ne devrait avoir lieu sans un accès à des procédures équitables et effectives visant à déterminer le statut et le besoin de protection des migrants.¹² En 2007, le HCR a publié un plan d'action en dix points visant à fournir des conseils aux États confrontés à des arrivées de réfugiés dans le contexte des mouvements migratoires mixtes.¹³ Il apporte également une série de bonnes pratiques visant à aider les États à mettre en œuvre le plan d'action.¹⁴

L'article 20, paragraphe 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) reconnaît à l'enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son environnement familial, le droit à une protection spéciale et à une assistance de l'État. Le Code frontières Schengen fournit peu de conseils sur la manière de gérer les enfants arrivant de façon irrégulière en comparaison au traitement des enfants séparés aux points de passage frontaliers. Des retards sont survenus dans l'identification des enfants séparés et leur transfert vers des infrastructures appropriées. De plus, les procédures d'évaluation de l'âge ne respectent pas toujours les droits fondamentaux des enfants.

Conformément à l'article 79 du TFUE, l'Union européenne devrait développer des mesures améliorées visant à lutter contre la traite des êtres humains, notamment des femmes et des enfants. Les États membres de l'UE ont le devoir de favoriser la formation régulière des fonctionnaires susceptibles d'entrer en contact avec des victimes, potentielles ou non, de la traite des êtres humains en vertu de l'article 18, paragraphe 3, de la Directive 2011/36/UE relative à la traite des êtres humains. Le préambule 25 de cette même directive explique que les garde-frontières devraient être inclus parmi les personnes ciblées pour ces formations. En pratique, l'identification des victimes supposées de la traite des êtres humains aux frontières est difficile. Dans certains cas, les migrants peuvent ne pas (encore) être conscients qu'ils sont victimes et qu'ils seront exploités une fois arrivés. Dans d'autres situations, les migrants passent peu de temps aux zones frontalières, ce qui rend impossible le contrôle de la situation au cours du temps.

À la frontière, les personnes ayant survécu à la torture ou les victimes de crime grave, tel que d'abus sexuel ou

d'exploitation, sont du point de vue juridique dans la situation la plus faible possible. Il n'existe généralement aucun mécanisme de protection pour ces personnes, à moins qu'elles ne soient victimes de la traite des êtres humains, qu'elles ne nécessitent une protection internationale ou qu'elles ne soient mineur d'âge. Par conséquent, elles ne sont souvent pas traitées comme des victimes. En même temps, une pratique encourageante visant à identifier les femmes en danger et de suivre leurs besoins de protection a vu le jour en Espagne.

Avis de la FRA

Les États membres de l'UE devraient entreprendre des révisions indépendantes régulières de l'efficacité des systèmes visant à fournir des informations aux nouveaux arrivants. Une bonne pratique consisterait à l'implication des ONG et des organisations internationales dans le processus d'informations aux nouveaux arrivants.

Des mécanismes efficaces devraient être mis en place pour identifier les besoins de protection internationale aux frontières. Cela signifie : garantir que chaque fonctionnaire qui peut être en contact avec des migrants ait reçu l'instruction de transférer les demandes d'asile à l'autorité nationale compétente en matière d'asile ; habiliter les personnes à introduire une demande d'asile à tout moment ; et formuler des questions lors de l'entretien d'identification de telle manière à savoir si une personne demande une protection internationale.

Les retards dans l'identification des enfants séparés, dans le renvoi, ainsi que dans le transfert vers des structures de réception adéquates devraient être réduits en appliquant des procédures plus rapides. Le personnel formé devrait être présent au point d'arrivée et être en mesure de fournir des informations aux enfants de manière appropriée.

Les procédures d'évaluation de l'âge devraient respecter les droits de l'enfant. Conformément au plan d'action pour les mineurs non accompagnés, l'EASO est encouragé à publier des conseils pratiques pour les États membres de l'UE sur la manière de réaliser des évaluations de l'âge dans le respect total des droits fondamentaux et à les inclure dans ses activités de formation.

Les mécanismes visant à identifier les victimes éventuelles de la traite des êtres humains aux frontières devraient être revus de manière régulière en impliquant des acteurs jouissant d'une expertise en matière de lutte contre la traite. Ces mécanismes devraient être améliorés, en se basant sur les leçons retenues, ainsi que sur les pratiques encourageantes identifiées dans le rapport principal du projet de recherche.

Aux points d'arrivée, la mise en place de procédures pourrait faciliter d'une part l'identification des personnes ayant survécu à la torture et des victimes d'autres crimes graves, et d'autre part leur renvoi vers des structures pouvant leur apporter le soutien juridique, médical et psycho-social nécessaire, dans le pays d'accueil ou non, en fonction du cas en question et en prenant en considération la situation spécifique de la victime.

12 HCR, Comité exécutif sur la protection internationale des réfugiés, Conclusions n° 81 (XLVIII) – 1997 (h) ; n° 82 (XLVIII) – 1997 (d) ; n° 85 (XLIX) – 1998 (q) ; n° 99 ; (LV) – 2004 (1) ; n° 108 (LIX) – 2008.

13 HCR (2007), *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, révision 1, janvier 2007.

14 HCR (2011), *Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in action*, février 2011.

Les évaluations Schengen couvrant les frontières maritimes des États membres de l'UE devraient également examiner la question de savoir si les fonctionnaires entreprenant l'identification des nouveaux arrivants reçoivent des instructions adéquates et s'ils sont correctement équipés pour identifier les demandeurs d'asile, les victimes de la traite des êtres humains et les enfants séparés et les renvoyer aux procédures nationales appropriées.

Droits fondamentaux dans le contexte du retour et de la réadmission

À l'arrivée, certaines personnes sont rapidement renvoyées au pays de départ par le biais d'une procédure simplifiée. Lors de la période durant laquelle la FRA a mené ses recherches, ce fut principalement le cas pour les ressortissants égyptiens, marocains, et tunisiens renvoyés d'Espagne ou d'Italie. La mise en œuvre du retour simplifié et accéléré dépend de la volonté du pays tiers à accorder la priorité aux demandes de réadmission et à les traiter rapidement. Cette volonté est influencée par de nombreux facteurs, qui, en partie, ne sont pas liés à la migration irrégulière.¹⁵

Les accords de réadmission constituent un outil facilitant la mise en œuvre des retours, même s'ils devraient être considérés comme faisant partie des relations bilatérales plus larges. Tant l'UE que les États membres individuels sont en mesure de conclure des accords de réadmission. De 2005 à 2012, l'UE a conclu 13 accords de réadmission.¹⁶ Toutefois, aucun de ces accords ne concerne des pays d'où partent les navires de migrants à destination de l'UE. L'accord avec la Turquie a été adopté en juin 2012, mais n'est pas encore en vigueur. La Commission européenne a publié une évaluation des accords de réadmission de l'UE

en 2011, qui prête une attention considérable aux droits fondamentaux en suggérant des garanties concrètes à envisager pour les accords à venir.¹⁷

Du point de vue des droits fondamentaux, les accords de réadmission engendrent autant d'opportunités que de risques. D'une part, un accord peut faciliter le retour des ressortissants de pays tiers dans leur pays d'origine, réduisant ainsi le risque de rétention prolongée et de séjour irrégulier prolongé. Les accords de réadmission avec les pays de transit peuvent également être utilisés pour faciliter les départs volontaires dans le cas des migrants en situation illégale qui souhaitent retourner chez eux, mais qui ne peuvent pas disposer de documents nécessaires pour transiter dans un pays tiers. De cette manière, les accords réduiraient le besoin d'éloignement forcé.

D'autre part, les accords soulèvent un certain nombre de défis, notamment lorsque les ressortissants de pays tiers sont renvoyés dans un pays de transit autre que leur pays d'origine. Ces défis ont motivé l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à préparer un rapport sur la question et à proposer un projet de résolution et un projet de recommandation en 2010.¹⁸

La première question qui se pose est celle de savoir s'il existe suffisamment de garanties pour assurer qu'un accord de réadmission ne mène pas à l'éloignement de personnes qui ont besoin d'une protection internationale et augmente ainsi le risque de refoulement. En théorie, le droit national et le droit de l'UE en matière d'asile et de retour devraient constituer un bouclier suffisant contre ces risques. Les acquis en matière d'asile ne permettent pas le retour d'une personne dont la demande de protection internationale est examinée par les autorités responsables, bien que, dans certains cas, ils permettent un éloignement lorsque les juges réexaminent une décision négative.¹⁹ La directive retour intègre le principe de non-refoulement qui s'applique également au retour des personnes appréhendées lors du franchissement illégal d'une frontière (article 4, paragraphe 4). En pratique cependant, les réalités opérationnelles visant à garantir l'application rapide des accords de réadmission peuvent mener à une situation dans laquelle on ne prête pas suffisamment attention à ces garanties. C'est notamment le cas lorsque les agents n'ont pas reçu d'instructions claires, ou lorsque de telles garanties ne sont pas incorporées dans l'accord de réadmission et/ou dans les orientations opérationnelles pour les agents qui mettent en œuvre ces accords.

15 Cassarino, J.P. (éd.) (2010), *Unbalanced reciprocities: Cooperation on readmission in the Euro-Mediterranean Area*, Washington, The Middle East Institute ; Balzacq, T. et Centre pour l'étude des politiques publiques européennes (CEPS) (2008), *Les implications de la politique européenne de voisinage dans le cadre des contrôles aux frontières : accords de réadmission, politique des visas, droits de l'homme* - Note de briefing, Bruxelles, Parlement européen, Direction générale des politiques internes, PE 393.284, mars 2008 ; Roig, A. et Huddleston, T. (2007), « EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse », *European Journal of Migration and Law*, Vol. 9, n° 3, p. 363-387 ; Trauner, F. et Kruse, I. (2008), *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: implementing a New EU Security Approach in the Neighbourhood*, Bruxelles, CEPS, Document de travail n° 290, avril 2008.

16 Dans l'ordre chronologique : Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanie, Russie, Ukraine, ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Serbie, Moldavie, Pakistan, Géorgie ; voir : Commission européenne (2011a), *Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Evaluation of EU Readmission Agreements*, COM(2011) 76 final, SEC (2011) 209, Bruxelles, 23 février 2011, Tableau 1.

17 Commission européenne (2011b), *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, Évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE*, COM(2011) 76 final, Bruxelles, 23 février 2011.

18 Conseil de l'Europe, APCE, *Commission des migrations, des réfugiés et de la population* (2010), « Les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière », Doc. 12168, 17 mars 2010. Voir également : Conseil de l'Europe, Comité des Ministres (2011), *Les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière*, Réponse du Comité des Ministres, Doc. 12562, 7 avril 2011.

19 Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO 2005 L 326/13, articles 7 et 39, paragraphe 3.

La seconde question est de savoir si les pays de transit doivent respecter des normes minimales de traitement des personnes qu'ils acceptent de réadmettre, et si des preuves établissant que ce n'est pas le cas, devraient défendre la conclusion d'un accord de réadmission. Renvoyer des personnes à des situations de traitement inhumain ou dégradant (par exemple dans des infrastructures de rétention) consiste en une violation du principe de non-refoulement. Ce principe est de même bafoué lorsqu'il y a un risque d'éloignement direct vers un pays où la personne a une crainte fondée de persécution ou d'autres préjudices graves. De manière plus générale, si un accord est conclu avec un pays ayant des antécédents de violations permanentes ou graves des droits de l'homme, une pression sera tout de même exercée pour mettre en œuvre l'accord, en dépit des risques impliqués pour la personne réadmise.

La troisième question concerne la protection des données à caractère personnel. Seules les données des personnes rapatriées strictement nécessaires à la réadmission devraient être transférées au pays de transit. Cela est particulièrement important pour les informations relatives à l'asile.

Avis de la FRA

Les garanties des droits fondamentaux suggérées par la Commission européenne dans son rapport de 2011 sur l'évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE devraient être intégrées dans les nouveaux accords de réadmission de l'UE. Les États membres de l'UE devraient également sérieusement envisager de telles garanties lorsqu'ils négocient des accords de réadmission.

Lorsque les États membres de l'UE ont mis en place des procédures pour le retour immédiat des nouveaux arrivants, tous les agents impliqués devraient recevoir des instructions claires et des formations sur les garanties des droits fondamentaux qui doivent être respectées pendant le processus.

L'UE et ses États membres ne devraient pas conclure d'accords de réadmission qui s'appliquent à des citoyens d'un pays tiers, avec des États ayant des antécédents de graves violations des droits de l'homme. Lorsque les accords sont néanmoins mis en place par les États membres de l'UE, ceux-ci devraient contenir des garanties concrètes selon lesquelles le pays de réadmission respecte les droits des rapatriés. L'accord devrait également mettre en place un mécanisme de contrôle indépendant et efficace.

Les informations sur le fait de savoir si une personne a demandé asile ne devraient pas être transmises à l'État de réadmission. Un transfert de telles informations contredirait le principe de confidentialité établi à l'article 41 de la Directive 2005/85/CE relative aux procédures d'asile.

Formation sur les droits fondamentaux pour les garde-frontières

Pour harmoniser la formation nationale des garde-frontières, Frontex a développé un tronc commun, qui a d'abord été adopté en 2003 et révisé plus récemment en 2012. Il comprend une série de connaissances et de compétences relatives aux droits fondamentaux, que chaque garde-frontières devrait avoir acquis. Conformément à l'article 5 du Règlement Frontex (UE) n° 1168/2011 révisé, les États membres de l'UE ont le devoir d'intégrer les programmes communs dans la formation de leurs gardes-frontières nationaux.

Les États membres de l'UE ont pris des mesures pour passer d'une présentation théorique des droits de l'homme à des méthodes d'enseignement dans lesquelles les droits de l'homme sont intégrés dans la pratique quotidienne du travail des garde-frontières candidats, bien qu'il soit possible d'œuvrer davantage dans cette direction. Il serait particulièrement souhaitable pour les académies de police de former les agents qui seront déployés aux frontières aux questions spécifiques en matière des droits de l'homme survenant dans le contexte frontalier, en comparaison aux défis relatifs aux droits de l'homme des activités policières générales.

Avis de la FRA

Toutes les institutions nationales impliquées dans la surveillance des frontières maritimes devraient intégrer dans le tronc commun de leur formation de base les sujets pertinents en matière des droits de l'homme.

En règle générale, les institutions de formation nationales et Frontex devraient intégrer les droits de l'homme dans le matériel de formation traitant des différents aspects des opérations de surveillance des frontières maritimes, plutôt que de les enseigner de façon distincte.

L'agence Frontex est encouragée à promouvoir de manière active les manuels de formation sur la traite des êtres humains et sur les droits fondamentaux, qui ont été développés en collaboration avec des organisations internationales et la FRA, y compris par le biais d'activités de formation ciblées pour les représentants des États membres de l'UE.

Les institutions de formation nationales devraient utiliser de manière optimale les manuels de formation sur les droits fondamentaux pour les garde-frontières développés par Frontex en collaboration avec la FRA et d'autres organisations internationales, ainsi que le manuel de formation du HCR pour les garde-frontières.

Les institutions de formation nationales devraient envisager de créer un dépositaire en ligne du matériel de formation en matière de droits de l'homme et de droit des réfugiés, y compris ceux développés par le HCR, afin de faciliter leur accès aux étudiants qui ont achevé leur formation.

Solidarité de l'UE et Frontex : défis en matière de droits fondamentaux

L'UE a établi des mesures de solidarité visant à soutenir les États membres de l'UE les plus touchés par les arrivées. Cela comprend un financement de l'UE, qui est actuellement réexaminé avec la proposition de créer deux nouveaux fonds : le fonds « Asile et Migration », et le fonds pour la sécurité intérieure (en particulier ses instruments sur les frontières et les visas). La terminologie des instruments sur les frontières et les visas ne réfère que très peu aux droits fondamentaux. Les droits fondamentaux ne sont pas abordés dans les objectifs des instruments et dès lors, ne font pas partie des indicateurs proposés pour mesurer les réalisations. L'allocation de ces fonds semble être centrée sur la sécurité et basée sur les niveaux de menace déterminés en consultation avec Frontex.

Le soutien opérationnel de Frontex constitue un autre outil de solidarité. Des ressources considérables sont consacrées aux opérations en mer coordonnées par Frontex. Ces opérations ont principalement eu lieu dans la Méditerranée et dans l'Atlantique Est au large de la côte d'Afrique de l'ouest ; avec quelque 50 opérations menées avant la fin 2012. La plupart des opérations maritimes de Frontex sont organisées dans le cadre du Réseau européen de patrouilles (REP), un réseau permanent de sécurité frontalière régionale pour les frontières maritimes méridionales de l'UE.

Les opérations en mer coordonnées par Frontex ont soulevé des inquiétudes considérables en matière de droits fondamentaux. En réponse, Frontex a pris des mesures significatives visant à renforcer la conformité en matière de droits fondamentaux : en expliquant les obligations spécifiques dans les documents régissant une opération, en mettant les droits fondamentaux davantage en avant dans les activités de formation, et en mettant en place une obligation claire pour les fonctionnaires invités déployés par Frontex de signaler les violations des droits fondamentaux. Certains aspects, néanmoins, doivent encore être abordés.

Avis de la FRA

Pour ce qui est du financement futur des affaires intérieures, des mesures pratiques devraient être prises pour garantir que toutes les mesures de l'UE à financer dans le cadre de l'instrument pour les frontières et les visas du fonds pour la sécurité intérieure et du fonds « Asile et Migration » soient compatibles avec les droits fondamentaux. Cela peut se faire en garantissant qu'il sera fait appel à une expertise indépendante en matière de droits fondamentaux à des étapes clés du projet : programme, mise en œuvre et évaluation. En outre, il convient de se référer de manière explicite aux droits fondamentaux dans la partie opérationnelle de l'instrument pour les frontières et les visas du fonds pour la sécurité intérieure proposé.

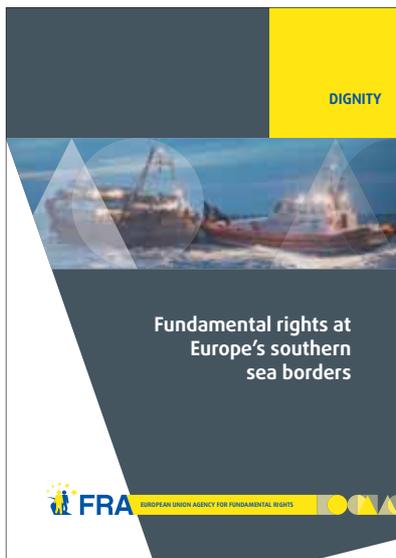
Concernant les opérations en mer coordonnées par Frontex, les plans opérationnels devraient continuer de refléter le contenu des orientations comprises dans la Décision 2010/252/CE du Conseil, jusqu'à ce qu'il soit remplacé par un nouvel instrument. Les rapports d'évaluation des opérations Frontex devraient également aborder les défis, les incidents et les pratiques encourageantes en matière de droits fondamentaux lors d'une opération.

Les plans opérationnels de Frontex devraient contenir des instructions et des procédures claires pour les agents de débriefing au sujet du renvoi, avec le consentement de la personne interrogée, des demandes d'asile et des informations importantes en matière de protection lors de l'entrevue de compte-rendu à l'autorité compétente en matière d'asile ou autre. S'il est présent dans la zone opérationnelle, l'EASO devrait fournir des formations et des orientations aux agents de débriefing afin de les habiliter à reconnaître des demandes d'asile et à les renvoyer à l'autorité adéquate.

Les États membres de l'UE hébergeant des opérations coordonnées par Frontex devraient assurer que les conseils pratiques sur les questions des droits fondamentaux relatives à une opération spécifique soient fournis aux agents invités, et, si possible, impliquer les organisations internationales, les acteurs humanitaires ou d'autres acteurs traitant des questions pertinentes en matière des droits fondamentaux au niveau de l'État membre. Frontex devrait encourager ces orientations et cette implication.

Frontex et les États membres de l'UE accueillant les opérations coordonnées par Frontex devraient définir une trousse normalisée de premiers soins pour tous les navires déployés dans la zone opérationnelle qui peuvent devoir prendre des migrants à bord. Les trousse de secours devraient être définies en fonction des besoins spécifiques de cette zone opérationnelle. Le cas échéant, il convient de chercher le soutien des organisations humanitaires pour déterminer le contenu de ces trousse d'urgence.

Le réseau européen des patrouilles est encouragé à débattre régulièrement des défis des droits fondamentaux relatifs à la surveillance maritime et à promouvoir les bonnes pratiques à cet égard.



Ce rapport de la FRA examine les conditions aux frontières maritimes méridionales de l'UE, relatives aux droits les plus fondamentaux d'une personne, tels que le droit à la vie et le droit de ne pas être renvoyé à la torture, à la persécution ou à des traitements inhumains. Il se penche sur la surveillance des frontières maritimes et les procédures de débarquement, ainsi que les questions générales telles que la politique de l'Union européenne (UE), la formation et les opérations coordonnées par Frontex, et examine les pratiques au sein des États membres de l'UE ayant fait l'objet de la recherche – l'Espagne, Chypre, la Grèce, l'Italie et Malte. En cartographiant les défis des droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'UE et en identifiant des pratiques encourageantes, le rapport a pour objectif d'offrir des conseils fondés sur des éléments de preuve aux décideurs politiques de l'UE ainsi qu'aux praticiens tant au niveau de l'UE qu'au niveau national.

Informations supplémentaires :

Le rapport principal – Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe – est disponible à :
<http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders>.

Une vue d'ensemble des activités de la FRA sur les ressortissants de pays-tiers aux frontières extérieures de l'UE est disponible à :
<http://fra.europa.eu/en/project/2011/treatment-third-country-nationals-eus-external-borders-protecting-fundamental-rights-eu>.



Office des publications

FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

© Agence des droits fondamentaux de l'union européenne, 2013

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



TK-31-13-807-FR-C

doi:10.2811/39139