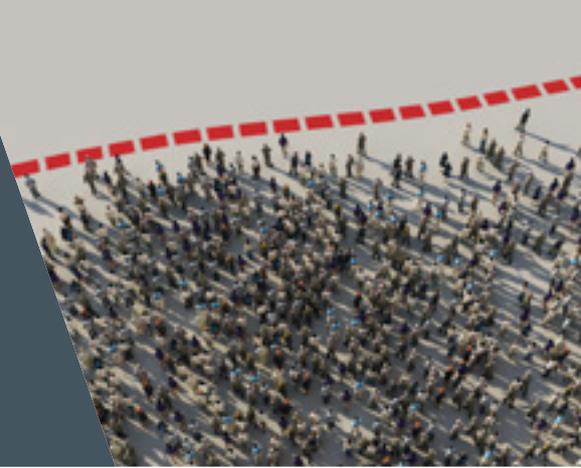


Orientations sur les moyens de réduire le risque de refoulement dans la gestion des frontières extérieures en cas d'activité professionnelle dans des pays tiers ou de coopération avec ceux-ci



Objet des orientations

Les présentes orientations sur les moyens de réduire le risque de refoulement dans la gestion des frontières ont pour but de soutenir l'Union européenne et ses États membres dans la mise en œuvre des mesures de gestion intégrée des frontières avec l'assistance de pays tiers. Elles visent également à limiter les risques éventuels de responsabilité. Elles ne se veulent pas exhaustives, et les États membres doivent respecter toutes les obligations applicables, qu'elles relèvent ou non du champ d'application du présent document, y compris celles établies dans le droit national, européen et international.

Les présentes orientations sont axées sur les situations de gestion des frontières, pour lesquelles une définition claire de la responsabilité n'est pas clairement définie en cas de violation éventuelle des droits fondamentaux, en particulier en ce qui concerne les activités menées avec l'aide de pays tiers. Elles ne portent pas sur les situations dans lesquelles le droit est bien établi. Les orientations contiennent 10 suggestions de mesures pratiques.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a élaboré ces orientations sur la base de son rapport sur la portée du principe de non-refoulement dans la gestion contemporaine des frontières : domaines du droit en mutation (*Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law*). Tant le rapport que les orientations ont largement bénéficié de la contribution d'experts lors d'une réunion organisée à Vienne le 14 mars 2016.

Principe de non-refoulement

Le principe de non-refoulement est un élément central du régime des droits fondamentaux de l'Union européenne, inscrit à l'article 78, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'UE. Les articles 18 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après « la Charte ») prévoient également l'interdiction de refoulement, qui est précisée dans le droit dérivé de l'Union. Pour l'essentiel, ces dispositions sont le reflet des obligations internationales des États membres de l'UE en matière de droits de l'homme.

En ce qui concerne les réfugiés, le principe de non-refoulement tel qu'énoncé à l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés est la pierre angulaire du régime juridique international assurant leur protection. Il interdit le retour de réfugiés vers une situation de risque de persécution. Il protège également les demandeurs d'asile jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise concernant leur demande.

Pour toutes les personnes, indépendamment de leur statut juridique, le principe de non-refoulement est une composante essentielle de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants prévue à l'article 7 du Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, à l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture, ainsi qu'à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) telle qu'interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme. Les dispositions précitées n'autorisent aucune dérogation, exception ou restriction.

L'acquis de l'Union en matière d'asile interdit également le retour d'une personne exposée à un risque réel de préjudice grave découlant de violences systématiques en cas de conflit armé.

Le principe de non-refoulement interdit l'éloignement, l'expulsion ou l'extradition non seulement vers un pays où une personne pourrait être exposée à un risque de persécution ou d'autre préjudice grave (refoulement direct), mais aussi vers un pays où elle courrait un risque grave d'éloignement ultérieur vers un pays susvisé (refoulement indirect).

L'interdiction de refoulement s'applique également aux comportements aux frontières et en mer.

Les comportements susceptibles d'entraîner un refoulement peuvent également impliquer des violations d'autres droits fondamentaux, tels que le droit d'être entendu, le droit à un recours effectif ou l'interdiction de l'expulsion collective.

Gestion intégrée des frontières

Le concept de gestion intégrée des frontières guide l'action de l'UE et de ses États membres en matière de contrôle des frontières extérieures. Il favorise un modèle de contrôle de l'accès à quatre niveaux, comprenant :

- des mesures dans les pays tiers (telles que des conseils et des formations) ;
- la coopération avec les pays voisins ;
- des mesures à la frontière extérieure elle-même ;
- des mesures sur le territoire, y compris le retour.

Lors de la mise en œuvre des mesures de gestion intégrée des frontières dans les pays tiers ou avec ces derniers, les États membres de l'UE peuvent être amenés à participer à des activités pour lesquelles l'application des obligations en matière de droits fondamentaux découlant de la Charte, et en particulier de l'interdiction du refoulement, n'est pas entièrement réglée.

Responsabilité de l'État

La Charte s'applique à l'Union européenne ainsi qu'aux États membres lorsqu'ils agissent dans le champ d'application du droit de l'UE. Ceci inclut également les comportements à la frontière ou en dehors du territoire de l'Union.

En vertu de l'article 1^{er} de la CEDH, les États doivent garantir les droits établis par la convention à toute personne relevant de leur juridiction. Ils peuvent

également, à titre exceptionnel, exercer leur juridiction lorsqu'ils agissent en dehors de leur territoire.

En vertu du droit international, un fait internationalement illicite d'un État implique une responsabilité internationale. Un comportement est illicite lorsqu'il enfreint une obligation internationale de l'État et qu'il est imputable à l'État. La responsabilité de l'État peut être engagée, à titre exceptionnel, lorsqu'un État aide ou assiste un autre État dans la commission d'un fait qui enfreint des obligations internationales, ou lorsqu'il lui a donné des directives et exercé un pouvoir de contrôle sur celui-ci dans la commission d'un tel fait, ou lorsqu'il a contraint cet autre État à commettre un tel fait.

Les éventuelles conséquences juridiques pour les États membres de l'Union d'une demande d'aide aux pays tiers pour empêcher l'arrivée de migrants dans l'UE dépendent des circonstances individuelles de chaque opération et de facteurs tels que l'exercice du contrôle de jure ou de facto sur une personne ou du degré d'influence exercé par l'État membre de l'UE sur le comportement du pays tiers. Bien qu'exceptionnelle, la responsabilité des États membres de l'UE ne peut être totalement exclue.

Dix suggestions de mesures concrètes dans les situations de gestion des frontières

1. Réaliser une évaluation préalable et surveiller la situation des droits de l'homme dans le pays tiers

Lorsqu'ils étudient le déploiement d'experts documentaires ou d'officiers de liaison dans les pays tiers ou qu'ils envisagent une coopération opérationnelle avec un pays tiers qui peut impliquer l'interception de migrants et/ou leur débarquement dans un pays tiers, les États membres de l'UE devraient réaliser une analyse approfondie de la situation des droits de l'homme dans ce pays. Cette analyse permettrait à l'État membre concerné d'évaluer les possibles implications en matière de droits fondamentaux et de prévoir ses activités programmées de façon à éviter ou à réduire le risque d'une participation à des comportements susceptibles de violer les droits de l'homme.

Cette analyse devrait s'appuyer sur un large éventail de sources et comporter des informations sur l'obtention du droit d'asile et sur le traitement des personnes ayant besoin d'une protection internationale. Les principes énoncés à l'article 4, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 656/2014 concernant les opérations maritimes coordonnées de Frontex peuvent être utilisés comme lignes directrices. Un suivi régulier de la situation



permettrait d'adapter la participation opérationnelle en cas de modification.

2. Préciser les responsabilités et les procédures dans les accords conclus avec les pays tiers

Les accords conclus avec des pays tiers pourraient comporter des règles sur la répartition des responsabilités, en tenant compte du fait que les pays tiers peuvent ne pas être liés par les mêmes obligations en matière de droits de l'homme que les États membres de l'Union. Les modalités de déploiement des experts en documents et des officiers de liaison chargés de l'immigration dans les aéroports des pays tiers, dans le but d'aider les compagnies aériennes à décider si elles doivent autoriser ou non un passager à monter à bord d'un aéronef, pourraient comprendre des indications vers qui il convient d'orienter les personnes qui ne sont pas autorisées à monter à bord d'un aéronef et expriment la crainte d'un préjudice grave ou d'une persécution et/ou s'il existe des indices concrets d'un véritable risque de refoulement.

3. S'abstenir de demander aux pays tiers d'intercepter des migrants en cas de risque réel de préjudice

Il ne devrait pas être demandé aux pays tiers d'intercepter des personnes en déplacement avant qu'elles n'atteignent la frontière extérieure de l'UE lorsque l'on sait ou devrait savoir que les personnes interceptées, du fait leur interception, feraient l'objet de persécutions ou seraient exposées à un risque réel d'autre préjudice grave.

4. Offrir une formation en matière de droits fondamentaux au personnel déployé dans les pays tiers

Le personnel déployé en tant qu'officiers de liaison ou d'experts documentaires dans les pays tiers devrait être formé et doté des connaissances et compétences nécessaires pour comprendre si et comment le principe de non-refoulement peut s'appliquer dans les opérations auxquelles il participe.

5. Offrir une formation en matière de droits de l'homme aux fonctionnaires des pays tiers

Les fonctionnaires de pays tiers qui agissent en tant que point de contact ou soutiennent sur le plan opérationnel des mesures de gestion intégrée des frontières mises en œuvre dans des pays tiers devraient être sensibilisés aux exigences en matière de droits

de l'homme, en particulier celles qui découlent du principe de non-refoulement. Il s'agit d'un aspect important, par exemple, lorsque des fonctionnaires de pays tiers opèrent à bord de capacités déployées par les États membres de l'Union pour renforcer les capacités de surveillance des frontières des pays tiers.

6. Préciser les responsabilités dans les plans opérationnels

Les plans opérationnels et autres documents d'orientation concernant les opérations ou patrouilles conjointes avec des pays tiers devraient être élaborés de manière à réduire autant que possible le risque de violations des droits fondamentaux. Plus particulièrement, ils devraient inclure des dispositions claires quant au recours à la force, à l'interdiction de la torture, des peines ou des traitements inhumains ou dégradants et au respect du principe de non-refoulement.

7. Intégrer les droits fondamentaux dans les activités de renforcement des capacités

Les formations et autres activités de renforcement des capacités offertes aux pays tiers en matière de gestion des frontières devraient inclure et intégrer les droits de l'homme et le droit des réfugiés. Lorsque des moyens et des équipements sont donnés à des pays tiers, ces dons devraient aller de pair avec une formation des autorités du pays bénéficiaire axée sur la bonne utilisation de ces moyens et équipements, conformément à la législation applicable en matière de droits de l'homme. Les donateurs devraient suivre la manière dont les pays tiers utilisent les moyens et équipements qu'ils leur fournissent et aborder toute utilisation inappropriée et les conséquences de celle-ci lors de réunions, de formations ou par d'autres canaux.

8. Prendre des décisions sur une base individuelle en appliquant des garanties appropriées

Le droit de l'UE exige une évaluation individuelle avant que soit prise la décision d'autoriser ou non l'entrée d'un ressortissant de pays tiers sur le territoire d'un État membre de l'Union. Bien que la profondeur de l'examen dépende de la procédure considérée, des garanties de base, telles que l'assistance linguistique et juridique ainsi que l'accès à des recours effectifs, doivent être respectées dans tous les cas. À cette fin, il conviendrait d'effectuer l'évaluation au cas par cas à terre, étant donné que les conditions préalables nécessaires pour identifier les besoins de protection et le degré de vulnérabilité des personnes ne peuvent généralement pas être remplies à bord d'un navire.

9. Débarquer les personnes secourues en mer en des lieux sûrs

Dans la mesure où cela ne présente pas de danger pour la vie des personnes concernées, les navires appelés à secourir les migrants en mer ne devraient pas avoir pour instruction de débarquer ces migrants dans des pays où leur vie et leur liberté seraient menacées, comme le suggèrent les directives sur le traitement des personnes secourues en mer élaborées en 2004 par le comité de la sécurité maritime de l'Organisation maritime internationale. Le cas échéant, il peut être fait appel aux bons offices du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour l'identification des endroits sûrs.

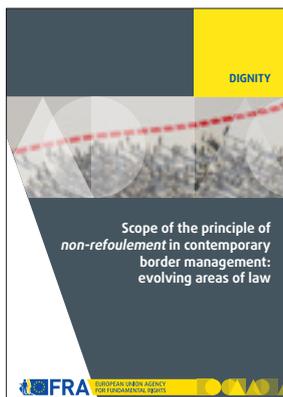
10. Faciliter l'accès à une protection internationale aux frontières

Conformément à l'acquis de Schengen et à l'acquis de l'Union en matière d'asile, les gardes-frontières doivent être formés et recevoir les informations

utiles sur l'asile. Cela garantira que les personnes qui arrivent aux frontières extérieures et pourraient avoir besoin d'une protection internationale soient informées et que celles qui souhaitent demander une protection internationale soient orientées vers les autorités nationales compétentes, en gardant à l'esprit que les besoins en matière de protection internationale ne se limitent pas à certaines nationalités uniquement. Il convient de faire pleinement usage des modules de formation et instruments pratiques existants élaborés par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), en coopération avec la FRA, Frontex et le HCR, tels que l'outil destiné aux fonctionnaires chargés du premier contact concernant l'accès aux procédures d'asile.

L'accès aux procédures d'asile doit exister en droit et en pratique. Dans les cas où des États membres de l'Union ont érigé des clôtures à la frontière, il convient de mettre en place en ces lieux des points accessibles où les personnes peuvent demander en toute sécurité une protection internationale.





Les États membres de l'UE participent de plus en plus à des activités de gestion des frontières en haute mer, sur le territoire de pays tiers, ou en coopération avec ces derniers, ainsi qu'aux frontières de l'UE. Ces activités peuvent comporter des risques de violation du principe de non-refoulement, la pierre angulaire du régime international juridique assurant la protection des réfugiés, qui interdit le retour d'individus vers une situation de risque de persécution.

Ces orientations présentent des suggestions spécifiques sur les moyens de réduire les risques de refoulement dans ces situations. Elles constituent un outil pratique élaboré à l'aide de contributions d'experts réunis à Vienne en mars 2016.

Ces orientations sont également présentées dans le rapport de la FRA intitulé *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law* (Portée du principe de non-refoulement dans la gestion contemporaine des frontières : domaines du droit en mutation).

Informations supplémentaires :

Le rapport de la FRA *Scope of the principle of non-refoulement in contemporary border management: evolving areas of law* est disponible en ligne : <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/non-refoulement-scope>.

Parmi les autres publications pertinentes figurent :

- FRA (2016), *Asile et migration vers l'UE en 2015*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2016/asile-et-migration-vers-lue-en-2015> (disponible en anglais et en français)
- FRA et CouEDH (2014), *Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/manuel-de-droit-europen-en-matiere-dasile-de-frontieres-et-dimmigration> (disponible en 24 langues)
- FRA (2014), *Fundamental rights at airports: border checks at five international airports in the European Union*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-airports-border-checks-five-international-airports-european> et son résumé *Les droits fondamentaux dans les aéroports : les vérifications aux frontières dans cinq aéroports internationaux de l'Union européenne*, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2014/les-droits-fondamentaux-dans-les-aeroports-les-verifications-aux-frontieres-dans-cinq> (disponible en français, ainsi qu'en allemand, anglais, italien et néerlandais)
- FRA (2014), *Fundamental rights at land borders: findings from selected European Union border crossing points*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/fundamental-rights-land-borders-findings-selected-european-union-border-crossing> et son résumé *Les droits fondamentaux aux frontières terrestres : conclusions de points de passage sélectionnés aux frontières de l'Union européenne*, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2015/les-droits-fondamentaux-aux-frontieres-terrestres-conclusions-de-points-de-passage> (disponible en français, ainsi qu'en bulgare, allemand, anglais, espagnol, grec, hongrois, polonais et slovaque)
- FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Luxembourg, Office des publications, <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/fundamental-rights-europes-southern-sea-borders> et son résumé *Les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe*, <http://fra.europa.eu/fr/publication/2013/les-droits-fondamentaux-aux-frontieres-maritimes-mridionales-de-leurope-rsum> (disponible en français, ainsi qu'en allemand, anglais, espagnol, grec et italien)

Une vue d'ensemble des activités de la FRA dans le domaine de l'asile, de la migration et des frontières est disponible sur le site web de l'Agence : <http://fra.europa.eu/en/theme/asylum-migration-borders>.

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



Office des publications

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2016

Photo: © Shutterstock

Print: ISBN 978-92-9491-700-3, doi:10.2811/927304

PDF: ISBN 978-92-9491-705-8, doi:10.2811/98954