



Doc. 13187

23 avril 2013

Frontex: responsabilités en matière de droits de l'homme

Avis de commission¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. James CLAPPISON, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite le rapporteur de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, M. Mikael Cederbratt, pour son rapport objectif et complet et souscrit aux projets de résolution et de recommandation.
2. La commission a traité à diverses occasions des rapports entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe, en évoquant tout particulièrement les questions relatives aux droits de l'homme. Elle n'a cependant jamais examiné la question du mandat et du fonctionnement de Frontex (l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, ci-après «l'Agence»). Frontex est un organisme relativement récent de l'Union européenne, dont les activités suscitent un certain nombre de préoccupations quant au respect des normes en matière de droits de l'homme. Sans préjuger de la question de savoir s'il convient ou non qu'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice relève de la compétence de l'Union européenne et de Frontex, il importe d'examiner comment Frontex exerce concrètement ses attributions au regard des droits de l'homme. Le rapport de M. Cederbratt est par conséquent d'une grande utilité pour Frontex elle-même, ainsi que pour l'Union européenne, ses Etats membres et les Etats membres du Conseil de l'Europe concernés par les activités de l'Agence. Les questions soulevées dans le rapport exigent un examen plus approfondi par l'ensemble des acteurs concernés.
3. Comme ce rapport concerne les droits de l'homme, la commission souhaite proposer un certain nombre d'amendements destinés à renforcer encore le projet de résolution et le projet de recommandation.

B. Propositions d'amendements

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 7, après les mots «appelle donc Frontex», insérer les mots «, l'Union européenne»

Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 7.1, dans la première phrase, après les mots «dont l'accès à l'asile», remplacer les mots «ou à un autre type de» par les mots «et à une».

1. Renvoi en commission: [Doc. 12704](#), Renvoi 3809 du 7 octobre 2011. Commission chargée du rapport: Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Voir [Doc. 13161](#). Avis approuvé par la commission le 23 avril 2013.



Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au début du paragraphe 9.3, ajouter les mots «définir clairement l'étendue de la responsabilité de Frontex et».

Amendement D (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, déplacer le paragraphe 9.4.3 dans un nouveau paragraphe 9.5, après le paragraphe 9.4.2, et remplacer les mots «en instaurant» par le mot «instaurer».

Amendement E (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, paragraphe 10.2, remplacer les mots «observer l'arrêt *Hirsi*» par les mots «respecter les obligations nées de l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*».

Amendement F (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, supprimer les paragraphes 1 à 3.

Amendement G (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, au début du paragraphe 4, remplacer les mots «Dans ce contexte» par «Se référant à sa Résolution ... (2013) sur Frontex: responsabilités en matière de droits de l'homme».

Amendement H (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, paragraphe 4.2, remplacer les mots «à veiller à ce que» par «à promouvoir», et avant les mots «soient dûment prises en compte», insérer les mots «et à recommander qu'elles».

Amendement I (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, paragraphe 4.3, après les mots «par une coopération plus étroite avec le CPT, le GRETA», supprimer les mots «la Cour européenne des droits de l'homme».

C. Exposé des motifs, par M. Clappison, rapporteur pour avis

1. Je ne peux que féliciter M. Cederbratt pour son excellent rapport, qui traite de toute une série de questions relatives au fonctionnement de Frontex et des répercussions de ses activités sur les droits de l'homme. Le rapport souligne à juste titre plusieurs préoccupations à cet égard et propose des mesures pour remédier aux défaillances constatées, bien qu'il se félicite également de la récente évolution survenue dans ce domaine (notamment la Stratégie en matière de droits fondamentaux et le Code de conduite de Frontex).

2. J'aimerais néanmoins proposer quelques amendements au projet de résolution et au projet de recommandation.

1. Dans le projet de résolution

Amendement A

L'amendement vise à ajouter que l'Union européenne, qui forme un espace de liberté, de sécurité et de justice, est chargée de traiter de plusieurs aspects structurels et opérationnels de Frontex et de ses activités. En vertu de l'article 67, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'Union européenne «assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre les Etats membres (...)». L'Union européenne élabore une politique visant à «assurer le contrôle des personnes et la surveillance efficace du franchissement des frontières extérieures» et «à mettre en place progressivement un système intégré de gestion des frontières extérieures» (points b) et c) de l'article 77.1 du traité), tandis que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne adoptent des mesures à cette fin (article 77.2, points c) et d)). Frontex est une agence de l'Union européenne,

subventionnée par l'Union européenne; par conséquent, bien qu'elles évoquent certains aspects extrêmement techniques des activités de Frontex, les recommandations formulées aux paragraphes 7.1 à 7.5 du projet de résolution ne devraient pas s'adresser uniquement à Frontex et aux Etats membres de l'Union européenne, mais également à l'Union européenne.

Amendement B

L'amendement vise à employer une terminologie juridique plus précise. Je propose donc de remplacer les mots «ou à un autre type de», qui renvoient à une «protection internationale», et de les remplacer par les mots «et à une», sans quoi cette disposition pourrait s'interpréter comme si l'asile était une forme de «protection internationale», alors qu'il s'agit d'une institution de droit interne, contrairement au statut de réfugié, qui est régi par la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951.

Amendement C

L'amendement vise à souligner la nécessité de préciser l'étendue de la compétence et des responsabilités de Frontex. Bien que cette question soit mentionnée au paragraphe 3 du projet de résolution et dans l'exposé des motifs (par exemple aux paragraphes 39 et 48), il convient de mettre davantage l'accent sur ce point dans le texte essentiel du projet de résolution.

Amendement D

De même, un autre problème majeur posé par la responsabilité de Frontex en cas de violation des droits de l'homme est lié à l'absence de mécanisme de recours. Comme l'explique le rapporteur (paragraphes 68 et 77 de l'exposé des motifs), dans ce domaine, même le renforcement du rôle joué par le Responsable des droits fondamentaux, qui fait partie du personnel de l'Agence, entraînerait une mise en doute systématique de son indépendance. Il convient également de réfléchir à des mesures générales autres qu'un mécanisme de recours consistant à signaler les atteintes aux droits de l'homme au Responsable des droits fondamentaux. Aussi, afin de renforcer le projet de résolution, je propose de déplacer le libellé du paragraphe 9.4.3, qui renvoie au Responsable des droits fondamentaux, dans un nouveau paragraphe distinct (9.5) et de remplacer les mots «en instaurant» par le mot «instaurer».

Amendement E

Cet amendement vise à citer l'intitulé exact de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en question et à éviter une confusion entre l'absence de l'effet *erga omnes* des arrêts de la Cour et l'autorité de la chose interprétée qui est attachée à ces derniers. L'Etat défendeur (c'est-à-dire en l'espèce l'Italie) doit observer l'arrêt en question, mais les autres Etats Parties à la Convention doivent également respecter les obligations nées de cet arrêt, afin d'éviter que des violations similaires soient commises, en vertu du principe de l'autorité de la chose interprétée attaché aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

2. Dans le projet de recommandation

Amendement F

Cet amendement vise à rendre le projet de recommandation plus succinct et à éviter de répéter un certain nombre de faits relatifs aux récents changements survenus au sein de Frontex, qui ont déjà été mentionnés dans le projet de résolution (paragraphe 4). Frontex est une Agence de l'Union européenne et il est par conséquent inutile et superflu de conserver les paragraphes 1, 2 et 3 dans le projet de recommandation, qui s'adresse au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Amendement G

Voir la note explicative de l'amendement F.

Amendement H

Cet amendement vise à employer un libellé plus précis dans le projet de recommandation: le Comité des Ministres, qui est un organe du Conseil de l'Europe, n'a pas le pouvoir de «veiller» à ce que Frontex, qui est une agence de l'Union européenne, prenne en compte les normes pertinentes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme dans son programme de formation et ses procédures opérationnelles. Mais il peut promouvoir ces normes.

Amendement I

Il serait déplacé que Frontex établisse une quelconque forme de «coopération» avec la Cour européenne des droits de l'homme, qui est une juridiction. Cette coopération peut néanmoins être instaurée avec d'autres instances pertinentes du Conseil de l'Europe.