



CHAPITRE 12. L'action en mer de l'Union européenne et la protection des droits de l'Homme

Danilo Vicente Garcia Caceres

► To cite this version:

Danilo Vicente Garcia Caceres. CHAPITRE 12. L'action en mer de l'Union européenne et la protection des droits de l'Homme. Patrick Chaumette. Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières, GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8. hal-01983957

HAL Id: hal-01983957

<https://hal.science/hal-01983957>

Submitted on 16 Jan 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



CHAPTER 12

L'action en mer de l'Union européenne et la protection des droits de l'Homme

Danilo GARCÍA-CÁCERES

Docteur en Sciences juridiques, Université Paris 1, Panthéon -
Sorbonne

Enseignant-chercheur à l'Université Centrale de l'Équateur
Avocat-fonctionnaire du Comité d'éthique de l'Université Centrale
de l'Équateur

Chercheur postdoctoral du programme *Human Sea*¹, Université de
Nantes, France

Abstract: *"The European Union's action at sea and protection of Human Rights".
The protection of human rights in the context of the actions taken by the European
Union at sea focuses both on the responsibility of states and the international
community as a whole, as well as on the efforts taken by the European Union to
develop international law towards ocean governance.*

*The actions of the European Union are not part of a single legal framework. The
actors implementing them come from a number of sectors. Thus, it is necessary to
consider the close relationship between the law of the sea (including the United Nations
Convention on the Law of the Sea) with international human rights law (IHRL) and
international humanitarian law (IHL), representing two distinct and complementary
legal corpuses, which would then allow to analyse the obligations of states and the
European Union to protect individuals.*

*Issues such as the increase in the number of armed conflicts around the world that
multiply migratory models towards Europe, the European ecological transition (more
specifically concerning renewable marine energies), as well as the new human activities
at sea, require a legal analysis allowing us to answer the question of whether the
action at the sea of the European Union is respectful with regard to the legal postulates
of human rights. Or, on the other hand, is it utopian in a reality that may exceed the
capacity of European institutions?*

1) Human Sea Program at the University of Nantes: The development of human activities at sea - What legal framework? "For a new maritime Law", ERC (European Research Council) 2013 Advanced Grant, SP2-Ideas, FP7 (Seventh Framework Programme) of the European Union (2007-2013) Agreement No. 340770.



DANILO GARCÍA-CÁCERES

In this way, the present study opens the reflection on the rights and obligations of EU member states in their mutual relations and common objective for the protection of human rights. The rights of EU member states should be legally translated into their political commitments, and the international obligations of the same states must be performed in good faith.

More precisely, this chapter offers an innovative legal perspective on the relationship between humans and oceans which finds its place at the heart of a global problem of sustainable development and guaranteeing human rights

Résumé : *La protection des droits de l'homme dans le cadre de l'action en mer de l'Union européenne (UE) relève de la responsabilité de cette dernière qui s'efforce de développer un corpus juridique visant une gouvernance des océans ; cependant, elle dépend également de la responsabilité des États et de la communauté internationale dans son ensemble.*

Les actions de l'Union européenne ne s'inscrivant en effet pas dans un cadre juridique unique et cloisonné, il convient d'étudier la relation étroite qui existe entre le droit international de la mer (notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer) avec le droit international des droits de l'homme (DIDH) et le droit international humanitaire (DIH). L'examen de ces corpus juridiques, distincts mais complémentaires, permet de mettre en évidence les obligations qui reposent sur les États en la matière, en particulier les États membres de l'Union européenne.

Des sujets tels que l'augmentation du nombre de conflits armés dans le monde engendrant une multiplication des flux migratoires vers l'Europe, la transition écologique européenne (plus précisément la question des énergies marines renouvelables), ainsi que les nouvelles activités de l'homme en mer, exigent une analyse juridique visant à répondre à une question centrale : l'action en mer de l'Union européenne est-elle respectueuse des postulats juridiques des droits de l'homme ou, au contraire, est-elle utopique au regard d'une réalité qui risque de dépasser les capacités juridiques des institutions européennes ?

Dès lors, la présente étude ouvre une réflexion sur les droits et les obligations des États membres de l'Union européenne dans leurs relations réciproques orientées vers l'objectif commun de protection des droits de l'homme. Les droits des États membres de l'Union européenne devraient à cet égard traduire juridiquement les engagements politiques pris tandis que les obligations internationales qui reposent sur eux appellent une exécution de bonne foi.

Plus précisément, ce chapitre propose un regard juridique novateur sur la relation entre l'homme et les océans qui trouve sa place au cœur d'une problématique globale de développement durable et de garantie des droits de l'homme.



Introduction

L'Union européenne respecte les droits fondamentaux « *en tant que principes généraux de droit* »². Cependant, la conception matérielle de ces droits, entendus comme désignant les droits de l'homme et les libertés fondamentales par la doctrine³ et la Cour de justice de l'Union européenne, conduit à les envisager au-delà de la source formelle des principes généraux de droit⁴. Les droits fondamentaux sont aussi modelés par la réalité sociale globale, par exemple par la crise migratoire en Méditerranée.

La création de l'Agence des droits fondamentaux en 2007⁵, l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne en 2000, l'insertion dans ses traités de dispositions d'habilitation des institutions à édicter des mesures protectrices des droits de l'homme, l'adoption de plusieurs directives ayant cet objet, ou encore le développement d'une jurisprudence protectrice de droits qualifiés de « fondamentaux » démontrent une contribution effective de l'Union européenne à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁶. L'action en mer de l'Union est un domaine dans lequel ses engagements sur cette question sont particulièrement importants (I). Ils sont néanmoins aujourd'hui mis à l'épreuve, comme en témoigne notamment l'action d'agences comme FRONTEX qui doit gérer les flux migratoires en Méditerranée. En mer, l'Union européenne doit désormais faire face à un défi humanitaire d'envergure (II).

I. Les engagements humanitaires de l'Union européenne en mer

Le traité de Lisbonne pose les bases juridiques de l'aide destinée aux personnes en détresse ; quels que soient leur nationalité, leur religion, leur sexe ou leur origine ethnique. L'Union est ainsi engagée dans des opérations de secours, comme actuellement en Méditerranée. Pourtant, la question reste posée de l'efficacité des mécanismes de protection prévus au regard des droits fondamentaux ; des droits qui, d'après la CJUE, « *font partie intégrante des principes généraux du droit dont le*

2) Article 6, paragraphe 3 du Traité sur l'Union européenne, issu du traité de Lisbonne.

3) RIDEAU J., *Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme*, La Haye, Martinus Nijhoff, RCADI, 1997, t. 265, p. 76 et 78.

4) COHEN-JONATHAN G., « Les droits de l'homme dans les Communautés européennes », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Ed. Cujas, 1977, p. 399 et p. 410.

5) Créée en 2007 par l'Union européenne, la FRA fournit des conseils indépendants fondés sur des éléments de preuve en matière de droits fondamentaux. Voir : Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007, portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, JOUE L 53/1 du 22 février 2007.

6) PICOD F., « Droit de l'Union européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales », *LexisNexis JurisClasseur Libertés*, Fasc. 120, 2007.

juge communautaire assure le respect »⁷. Une formule qui a fait l'objet d'une jurisprudence continue⁸.

Pour que l'Union soit un acteur crédible, elle doit agir de manière cohérente, conformément aux traités et à son droit dérivé, mais aussi réussir à concilier sa politique des droits de l'homme avec sa politique extérieure⁹, notamment en matière migratoire et de surveillance de ses frontières.

En effet, la responsabilité de l'Union dans la garantie des droits de l'homme (A) a été mise à mal par la crise en mer provoquée par des flux migratoires importants (B).

A. La responsabilité de l'Union européenne pour garantir les droits de l'homme

L'Union européenne a fait du respect des droits de l'homme un principe majeur. Elle a l'obligation juridique, énoncée dans les traités, de les placer au centre de toutes ses politiques et d'en assurer la considération par les États membres. L'Union a ainsi mis en place un large éventail d'instruments afin de stimuler la coopération dans le cadre de la gouvernance maritime ainsi que garantir le respect des droits de l'homme¹⁰.

Plus précisément, les droits de l'homme constituent l'un des huit objectifs des politiques communes et des actions dans le domaine des relations internationales¹¹. Sur le plan juridique, l'objectif de respect des droits de l'homme innervé donc l'ensemble de ses politiques extérieures.

En vertu du traité de Lisbonne, les compétences de l'Union en matière de politique extérieure concernent plusieurs domaines, tels que la politique étrangère et de sécurité commune¹², la politique de sécurité et de défense commune (PSDC)¹³, la politique

7) CJUE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, *Booker Aquaculture et Hydro Seafood* : Rec. CJUE, 2003, I, p. 7411, point 65. Voir aussi : CJUE, 14 oct. 2004, aff. C-36/02, *Omega* : Rec. CJCE, 2004, I, p. 9609, point 33.

8) TPICE, 22 oct. 1997, aff. jtes T-213/95 et T-18/96, *SCK et FNK c/ Comm. CE* : Rec. CJUE, 1997, II, p. 1739, point 53. Voir aussi : TPICE, 14 déc. 2005, aff. T-210/01, *Gén. Electric c/ Comm. CE* : Rec. CJUE, 2005, II, p. 5575, point 725.

9) Résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2010 et la politique de l'Union européenne en la matière, Journal Officiel du 7 septembre 2013 - Numéro C 258, p. 9.

10) Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2012 concernant la stratégie de l'UE dans le domaine des droits de l'homme (2012/2062(INI)). Journal Officiel du 23 décembre 2015 - Numéro C 434.

11) Article 21 du traité sur l'Union européenne.

12) Titre 5, chapitre 2 du traité sur l'Union européenne.

13) Titre 5, chapitre 2, section 2 du traité sur l'Union européenne.



XII. L'action en mer de l'Union européenne et la protection des droits de l'homme

commerciale commune¹⁴, la coopération au développement¹⁵, la coopération technique¹⁶ et l'aide humanitaire¹⁷.

De plus, plusieurs politiques de l'Union comportent une dimension extérieure. Elles sont elles-mêmes subdivisées en politiques intégrées d'une part (comprenant notamment la politique commerciale commune, la coopération au développement et l'aide humanitaire), et politique étrangère et de sécurité commune d'autre part, qui est d'essence intergouvernementale et recouvre les domaines de la politique étrangère mais aussi l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union¹⁸.

Aujourd'hui, la question qui retient principalement l'attention européenne est celle des flux migratoires toujours plus nombreux vers l'Europe qui pose d'énormes difficultés en matière de contrôle en mer Méditerranée.

B. La crise en mer provoquée par des flux migratoires importants

Si l'afflux de migrants s'est réduit en Europe en 2017, rien qu'en 2016, au moins 5 098 personnes sont décédées en Méditerranée selon les sources officielles¹⁹. L'une des plus belles mers du monde est aujourd'hui teintée de sang.

L'idée que l'Europe doit faire face à une « crise migratoire » a été actée en avril 2015, à la suite de deux naufrages qui se sont successivement produits en mer Méditerranée. Ces incidents ont conduit le Conseil européen à adopter un « Plan d'action en dix points sur la migration »²⁰.

Notons que plusieurs types de migrants peuvent être distingués : les migrants s'échappant de la guerre - venant notamment de Libye, de Syrie, ou encore de Jordanie - ; les migrants qui sont obligés de fuir la dangerosité de leur pays d'origine ; ou qui n'ont pas la capacité d'y survivre. Pour ces dernières catégories, les migrants sont principalement issus d'Afrique.

Derrière l'afflux de migrants de 2015 avec près d'un million de migrants vers l'Europe, se trouve toute la situation humanitaire mondiale à cause des guerres et crises

14) Partie 5, titre 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

15) Partie 5, titre 2, chapitre 1^{er} du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

16) Partie 5, titre 2, chapitre 2 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

17) Partie 5, titre 2, chapitre 3 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

18) Commission nationale consultative des droits de l'homme, avis sur l'action extérieure de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, Journal Officiel du 8 juillet 2014 - Numéro 156, p. 3.

19) Source : Organisation internationale pour les migrants, *Analyse des décès et disparitions de migrants dans le monde*, rapport OIM, 2016, p. 2.

20) Conseil européen, IP/15/4813. Conseil conjoint des Ministres des affaires étrangères et de l'intérieur : Plan d'action en dix points sur la migration du 20 avril 2015.



DANILO GARCÍA-CÁCERES

économiques, dont l'Afrique est un *hot spot*. Rien qu'en 2011, 42,5 millions de personnes dans le monde avaient été contraintes de quitter leur pays ou leur région, 800 000 nouveaux réfugiés²¹. L'Europe est toutefois encore loin de « l'invasion », mythe populiste qui sert entre autres à justifier des politiques migratoires toujours plus sévères²².

Alors que l'Union européenne a aboli les contrôles à ses frontières intérieures, les politiques migratoires européennes suivent des orientations répressives qui se manifestent par des barrières juridiques et des murs physiques. En mer, des organisations comme l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX) des États membres doit parfois jouer des rôles contradictoires de protection et de répression. Or, l'agence est un organisme décentralisé de l'Union européenne, ce qui implique qu'elle doive respecter ses règles²³.

Cependant, le principal dilemme de l'Union européenne ne concerne pas aujourd'hui la capacité de surveillance de ses agences dont l'action est parfois attentatoire aux droits de l'homme, sinon sa capacité à accueillir les migrants qui traversent la Méditerranée ; une problématique réelle mais surdimensionnée par des partis nationalistes dans presque tous les pays européens²⁴.

L'Union européenne doit rechercher une réponse plus humanitaire et plus holistique à cette problématique migratoire. Sa réponse doit prendre la forme non seulement de mécanismes juridiques, institutionnels et opérationnels à destination des migrants en route vers l'Europe ; mais aussi d'une coopération plus technique cherchant à garantir la paix dans les pays d'origine des migrants.

II. L'action en mer de l'Union européenne, un défi humanitaire

Le Comité européen des régions, à travers sa résolution pour une approche durable de l'UE en matière de migrations²⁵, a demandé en septembre 2015 à tous les acteurs

21) Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR), « Le HCR très préoccupé par l'exode croissant des Syriens », 20 juillet 2012 ; disponible sur : www.unhcr.org/fr/news/stories/2012/7/500d6498c/hcr-tres-preoccupe-lexode-croissant-syriens.html

22) PARROT K., IMBERT L., « La « crise migratoire » fantasmée ou l'échec programmé de la forteresse Europe », *Revue des Juristes de Sciences Po*, n° 12, décembre 2016, 131, p. 1.

23) BILLET C., « Quelle(s) responsabilité(s) pour l'agence Frontex ? », présentation orale dans le cadre du Séminaire du Programme Human Sea de l'Université de Nantes, 26 octobre 2017.

24) Renaud Muselier président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) à l'occasion de la Méditerranée du Futur, événement qui s'est déroulé à Marseille le 22 novembre 2017.

25) Comité européen des régions, résolution pour une approche durable de l'UE en matière de migrations, 22 septembre 2015, Journal Officiel - Numéro C 313 - Page 0001.



XII. L'action en mer de l'Union européenne et la protection des droits de l'homme

concernés - à savoir les institutions européennes, les pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux, les médias et la société civile - de ne pas stigmatiser les migrants, ni l'immigration. Il a aussi insisté sur le fait que les politiques de relocalisation et de réinstallation de personnes devaient impliquer tous les pays européens. On observe en effet que la coopération, par exemple avec les gouvernements stables d'Afrique du Nord, diminue les départs depuis les côtes de ces pays et, partant, réduit les risques de décès en mer²⁶.

L'Union européenne souhaite limiter l'afflux de réfugiés qui traversent la Méditerranée pour rejoindre l'Europe et étudie de nouvelles mesures à mettre en place. Tout d'abord, améliorer le cadre juridique et renforcer le rôle des agences de contrôle des frontières et des garde-côtes. D'autres mesures ont été prises²⁷, comme un soutien aux organismes internationaux présents dans les pays africains riverains de la Méditerranée et des aides aux ONG locales²⁸ pour prévenir le trafic de migrants. Par ailleurs, l'Union européenne s'efforce de permettre un retour des migrants, en particulier de ceux qui n'ont pas besoin d'une protection internationale.

Cependant, les États membres de l'UE n'ont pas réussi à aboutir à un consensus quant à la manière de gérer cette problématique et sont loin d'arriver à trouver une réponse commune qui puisse convenir à tous. Tel est le cas, notamment, des mesures provisoires prises en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce²⁹, créant un Système européen de relocalisation des réfugiés³⁰. Défendu par l'Italie³¹ et l'Allemagne mais contesté par d'autres pays comme la Hongrie et la Slovaquie³², ce mécanisme a opéré du 25 septembre 2015 au 26 septembre 2017.

Il convient de préciser les caractéristiques de cette réponse de l'Union européenne à la crise migratoire en Méditerranée (A) et de saisir le rôle des agences européennes

26) *Ibidem*, p. 5.

27) Déclaration de M. Dimitris Avramopoulos, commissaire européen chargé de la migration le 4 juillet 2017.

28) Certaines ONG sont particulièrement engagées pour l'aide aux réfugiés, comme : SOS Méditerranée - Association Européenne de Sauvetage en Mer Méditerranée, Médecins sans frontières, Save the Children et Sea Eye, entre autres.

29) Décision (UE) 2015/1523 du Conseil, 14 septembre 2015. JO 2015, L 239 p. 146.

30) Il s'agit d'un mécanisme de quotas pour mieux répartir les migrants entre États membres. Instaurée par l'Union européenne en septembre 2015, la relocalisation désigne le transfert de personnes ayant besoin d'une protection internationale d'un État membre de l'UE vers un autre État membre de l'UE.

31) Le Système européen de relocalisation des réfugiés a été défendu à plusieurs reprises par le Premier ministre italien Paolo Gentiloni, spécialement lors de la conférence «Towards a global social contract on migration and development», qui s'est déroulée à Berlin du 28 au 30 juin 2017.

32) La Hongrie et la Slovaquie ont intenté un recours devant la Cour de justice de l'Union pour échapper à cette obligation mais leur demande a été rejetée au début du mois de septembre 2017. Finalement, la Slovaquie a accepté 16 des 902 demandeurs d'asile qui lui avaient été attribués et la République tchèque, 12 sur 2 691. Voir : CJUE, Aff. jointes C-643/15 et C-647/15, *Slovaquie et Hongrie c/ Conseil*.

de contrôle en matière de garantie des droits de l'homme afin de pouvoir identifier les éléments d'une action plus humanitaire de l'Union européenne (B).

A. Réponse de l'Union européenne à la crise migratoire en Méditerranée

Aux termes du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), « *au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Il statue après consultation du Parlement européen* »³³.

Or, la crise migratoire qui a frappé l'Europe entre 2014 et 2015 a délaissé de nombreuses personnes ayant manifestement besoin d'une protection internationale³⁴. En réponse à cette situation, le Conseil de l'Union européenne a adopté en 2015 la décision 1601³⁵ visant à mieux gérer l'afflux massif de migrants. Cette décision a prévu la relocalisation de réfugiés sur une période de deux ans, soulageant ainsi les États membres recevant le plus des migrants ; à savoir l'Italie et la Grèce. Cependant, la Slovaquie et la Hongrie, à l'instar de la République tchèque et de la Roumanie, ont voté contre l'adoption de cette décision tandis que la Finlande s'est abstenue.

À partir de ce moment a débuté l'une des pires périodes d'instabilité politique interne de l'Union européenne qui a conduit certains États membres de l'Union à se prononcer à l'encontre de ses valeurs humanitaires.

La Slovaquie et la Hongrie ont ainsi demandé à la CJUE d'annuler la décision 1601 en invoquant, d'une part, des erreurs d'ordre procédural ou liées au choix d'une base juridique inappropriée³⁶ et, d'autre part, qu'en tout état de cause l'Union européenne n'était pas apte à répondre à la crise migratoire³⁷. Il convient de remarquer que durant la procédure suivie devant la Cour, la Pologne est intervenue à faveur de la Slovaquie et de la Hongrie. La Belgique, l'Allemagne, la Grèce, la France, l'Italie, le Luxembourg et la Suède et la Commission sont intervenus au soutien du Conseil³⁸.

33) Article 78, paragraphe 3 du TFUE.

34) Selon les recensements officiels du Conseil de l'Europe. Voir : CJUE, communiqué de presse n° 91/17, 6 septembre 2017.

35) Décision (UE) 2015/1601 du Conseil, du 22 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JO 2015, L 248, p.80).

36) Non-observation de la norme qui dispose que : le Conseil peut statuer des mesures après consultation du Parlement européen. Voir phrase finale de l'article 78, paragraphe 3 du TFUE.

37) CJUE, affaires jointes C-643/15 et C-647/15.

38) CJUE, communiqué de presse n° 91/17, 6 septembre 2017.



XII. L'action en mer de l'Union européenne et la protection des droits de l'homme

L'argumentation de la Slovaquie et de la Hongrie soutenait qu'une procédure législative appropriée prévue par le TFUE³⁹ aurait dû être appliquée du fait que son article 78, paragraphe 3 prévoit la consultation du Parlement européen lorsqu'une mesure fondée sur cette disposition est adoptée. La CJUE a toutefois rejeté ces recours dans leur intégralité⁴⁰.

Les juges ont en effet précisé que les exigences de l'article 78 précité n'étant applicables que pour les actes législatifs et puisque la décision attaquée était un acte non législatif, son adoption n'était pas soumise à une consultation parlementaire.

Dans la pratique, le Système européen de relocalisation des réfugiés ne s'est pas distingué par une grande efficacité. La décision 2015/1523 visait à relocaliser, sur une base volontaire, 40 000 personnes en se basant sur une estimation du nombre de migrants. Cependant, l'Europe connut un afflux sans précédent de migrants en juillet et août 2015. C'est pourquoi, en septembre, la Commission européenne proposa la relocalisation, sur deux ans, de 120 000 personnes se trouvant à l'époque en Italie⁴¹ et en Grèce⁴². Moins de 28 000 personnes ont été transférées. Le bilan est décevant : la Hongrie avait pour obligation d'accueillir 1 300 personnes et la Slovaquie 800 migrants, mais deux ans plus tard, aucune n'a été reçue en Hongrie et 16 sont arrivées en Slovaquie⁴³.

La CJUE a alors souligné dans son communiqué de presse n° 91/17 que le nombre peu élevé de relocalisations effectuées en application de la décision 2015/1523 s'expliquait par un ensemble d'éléments que le Conseil ne pouvait prévoir au moment de l'adoption de celle-ci, dont, notamment, « le manque de coopération » de certains États membres.

B. Vers un rôle plus humanitaire des agences européennes et de l'Union européenne

« L'UE a besoin de frontières externes sûres, mieux gérées et donc du corps de garde-frontières et garde-côtes européen dès que possible »⁴⁴. Cependant, comment coordonner la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne pour lutter

39) Procédure législative ordinaire ou procédure législative spéciale. Voir : article 289 TFUE.

40) CJUE, arrêt 91/2017 de la Cour (grande chambre) ECLI:EU:C:2017:631, 6 septembre 2017.

41) L'Italie a reçu 30 755 demandes d'asile en 2015. Source : Commission européenne, Solidarité européenne : Un système de relocalisation pour les réfugiés. Document du portail européen, 2016.

42) La Grèce a reçu 7 475 demandes d'asile en 2015. Source : Commission européenne, Solidarité européenne : Un système de relocalisation pour les réfugiés. Document du portail européen, 2016.

43) LEROUGE V., LE PAGE B., Note de presse, France info, « Quotas de réfugiés : la Hongrie et la Slovaquie rappelées à l'ordre par la justice européenne », Bruxelles, 2017.

44) ARTIS Pabriks, (rapporteur). Conférence de presse sur l'Agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières, 31 mai 2016.

contre le terrorisme et faire face à l'afflux de réfugiés dans l'UE, tout en respectant les engagements juridiques et politiques pris en faveur des droits de l'homme et des libertés fondamentales ?

Depuis sa mise en place⁴⁵, FRONTEX a été fortement critiquée⁴⁶ quant à son rôle et sa responsabilité au regard de la violation de droits fondamentaux. Déjà en 2012, la CJUE relevait ainsi que l'arrestation et le renvoi de personnes appréhendées constituaient des « *ingérences dans des droits fondamentaux des personnes concernées* »⁴⁷. Sur ces questions délicates de politique extérieure, le respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux ne doit pas être oublié⁴⁸.

Cette problématique est d'autant plus prégnante aujourd'hui que, de l'autre côté des frontières maritimes européennes, le problème s'est accentué faute d'une véritable coopération avec l'Union européenne. Ainsi, le 10 août 2017, la Libye a lancé la création de sa propre zone de recherche et de sauvetage (SAR), au-delà des 12 milles nautiques de ses eaux territoriales. La largeur des eaux territoriales relève du Droit international⁴⁹. Les zones SAR découlent de la Convention de Hambourg de 1979 ; faute de moyen et d'instance de coordination (MRCC), la Libye n'avait jamais déclaré de zone SAR. Jusque-là, les ONG pouvaient naviguer et patrouiller aux limites des eaux territoriales libyennes pour effectuer des sauvetages. Ensuite, les autorités libyennes les ont interdites dans la zone SAR déclarée par la Libye, imposant une autorisation préalable des mêmes autorités libyennes. Après cette mesure, la quasi-totalité des organisations humanitaires de sauvetage en Méditerranée ont l'une après l'autre annoncé la suspension de leurs opérations⁵⁰. Il est possible de déplorer un détournement de la Convention SAR dans un tel cas⁵¹.

45) FRONTEX a été mise en place par le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil. Voir : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R2007:FR:NOT>

46) L'approche de la migration de FRONTEX principalement centrée sur la sécurité est remise en cause, en particulier par les ONG qui, depuis 10-15 ans, dénoncent les violations des droits de l'homme auxquelles elle a conduit : traitements inhumains et dégradants, non-respect du droit d'asile, refoulement des migrants, en particulier vers des pays tiers - tels que la Libye - dans lesquels le respect des droits de l'homme n'est pas garanti. Source : équipe du MPC en collaboration avec Julien Jeandesboz, King's College, London, « Frontex : vers une meilleure prise en compte des droits fondamentaux ? », *European University Institute*, 2017.

47) CJUE, arrêt de la cour (grande chambre) ECLI:EU:C:2012:516, 5 septembre 2012, affaire C 355/10.

48) TRIPOTEAU L., « Qu'en est-il des droits fondamentaux dans le « futur Frontex » ? », article publié sur *Cafébabel*, 31 mai 2016.

49) Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, article 3.

50) Cette décision de Médecins sans frontières, Save the Children et Sea Eye fait suite à l'interdiction pour les navires étrangers de se rapprocher de la Libye. Source : article de Salvatore Aloïse, *Le Monde*, 13 août 2017.

51) CHAUMETTE Patrick, « Détournement de la convention SAR ? Sauvetage en mer, code italien de déontologie des ONG et garde-côtes libyens », *Carnet de Recherche du programme Human Sea*, 28 août 2017 ; disponible sur : <http://humansea.hypotheses.org/889>



XII. L'action en mer de l'Union européenne et la protection des droits de l'homme

Finalement, l'agence européenne FRONTEX a officiellement lancé, le 1^{er} février 2018, l'opération Thémis en Méditerranée centrale et en Adriatique⁵². Thémis succède à Triton⁵³ et sera conduite en parallèle de l'opération EUNAVFOR Sophia de lutte contre les trafics d'êtres humains au large de la Libye.

Nulle coopération technique n'a toutefois été mise en place d'un point de vue strict, parce que celle-ci relève d'une politique d'aide au développement qui englobe des activités destinées à accroître les capacités des pays en développement⁵⁴.

Les États membres devraient pouvoir poursuivre la coopération à un niveau opérationnel avec d'autres États membres et/ou des pays tiers aux frontières extérieures, y compris en lançant des opérations militaires à des fins de maintien de l'ordre, dans la mesure où cette coopération est compatible avec les actions de l'Agence. La mise en place d'activités conformes aux droits de l'homme est un travail qui exige un engagement collectif pour construire une politique européenne qui prenne mieux en compte les droits fondamentaux.

Conclusion

Des principes tels la « solidarité » entre les États membres de l'Union européenne sont indispensables pour la survie de sa structure même. Or, aujourd'hui plus que jamais, la réalité sociale internationale exige une action collaborative des États membres dans leur ensemble en vue notamment de relever les défis humanitaires auxquels l'Union européenne doit faire face.

Certes, des accords avec les pays d'origine des populations migrantes peuvent aider à mieux gérer les flux migratoires, ainsi que le montrent les résultats positifs après les accords signés avec des pays tels que la Turquie, le Maroc, l'Algérie ou la Tunisie. La prévention, et surtout la coopération technique avec des États tiers, semblent constituer des mécanismes plus efficaces que l'instauration d'agences de contrôle et de surveillance en mer, ou le transfert de nouvelles compétences aux agences existantes.

La Commission européenne doit mettre en place un programme européen spécifique en matière de retour, conforme aux droits de l'homme, avec un engagement collectif

52) Succédant à l'opération Triton et considérant l'afflux massif de migrants en provenance des côtes africaines, Thémis doit aider l'Italie à lutter contre les trafics illicites en mer. Source : article de Vincent Groizeleau, *Mer et Marine*, 1^{er} février 2018.

53) Triton a été mis en place en novembre 2014 pour relever l'opération Mare Nostrum de la marine italienne, face à l'afflux massif de migrants.

54) OCDE, « Rapport 2005. Efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement », *Revue de l'OCDE sur le développement*, Vol. 7. 2006, p. 122.

et une coopération authentique des États membres entre eux et des États membres avec des États tiers.

Force est de constater que la promotion des droits de l'homme est une responsabilité conjointe de l'Union et de ses États membres dans leur ensemble et que seule une action globale, coordonnée et cohérente, permettra de progresser dans ce domaine.

Bibliographie :

- ARTIS P. (rapporteur). Conférence de presse sur l'agence européenne de garde-côtes et de garde-frontières, mardi 31 mai 2016.
- BILLET C., « Quelle(s) responsabilité(s) pour l'agence Frontex ? ». Présentation orale, dans le cadre du Séminaire « La dimension européenne de la sûreté et de la sécurité maritimes. Aspects juridiques et opérationnels de l'action en mer ». Programme Human Sea, Université de Nantes, 26 octobre 2017.
- CHAUMETTE P. « Détournement de la convention SAR ? Sauvetage en mer, code italien de déontologie des ONG et garde-côtes libyens », Carnet de Recherche du programme Human Sea, 28 août 2017.
- COHEN-JONATHAN G., « Les droits de l'homme dans les Communautés européennes », in *Recueil d'études en hommage à Charles Eisenmann*, Paris, Cujas, 1977.
- GENTILONI P., Premier ministre italien. Déclaration lors de la conférence «Towards a global social contract on migration and development». Berlin, – 28-30 juin 2017.
- GROIZELEAU V., Mer et Marine. Article publié le 1^{er} février 2018.
- LEROUGE V., Le Page B., Note de presse, France info, « *Quotas de réfugiés : la Hongrie et la Slovaquie rappelées à l'ordre par la justice européenne* », Bruxelles, 2017.
- MUSELIER R., Président de la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), interview à l'occasion de la Méditerranée du Futur, l'évènement qui s'est déroulé à Marseille le 22 novembre 2017.
- PARROT K., IMBERT L., « La «crise migratoire» fantasmée ou l'échec programmé de la forteresse Europe ». *Revue des Juristes de Sciences Po* n° 12, automne 2016.
- PICOD F., « Droit de l'Union européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales », Fasc. 120. LexisNexis JurisClasseur Libertés. 2007.
- RIDEAU J., « Le rôle de l'Union européenne en matière de protection des droits de l'homme », La Haye, Martinus Nijhoff, RCADI 1997.



XII. L'action en mer de l'Union européenne et la protection des droits de l'homme

- SALVATORE A., « Plusieurs ONG suspendent le sauvetage de migrants en Méditerranée », article publié dans le journal LE MONDE, le 13 août 2017.
- TRIPOTEAU L., « Qu'en est-il des droits fondamentaux dans le «futur Frontex» ? », article publié sur Cafébabel, le 31 mai 2016

Documents officiels des organisations locales, régionales et internationales :

- Commission européenne, Solidarité européenne : Un système de relocalisation pour les réfugiés. Document du portail européen, 2016.
- Commission nationale consultative des droits de l'homme. Avis sur l'action extérieure de l'Union européenne en matière de droits de l'homme. Journal Officiel du 8 juillet 2014 - Numéro 156
- Commission européenne. Déclaration officielle du Commissaire européen chargé de la migration M. Dimitris Avramopoulos, du 4 juillet 2017.
- Conseil européen, IP/15/4813. Conseil conjoint des Ministres des affaires étrangères et de l'intérieur : plan d'action en dix points sur la migration, du 20 avril 2015.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés - HCR, « Le HCR très préoccupé par l'exode croissant des Syriens », 20 juillet 2012.
- Conseil européen. Décision (UE) 2015/1523 du Conseil, du 14 septembre 2015. JO 2015, L 239 p. 146.
- Conseil européen. Décision (UE) 2015/1601 du Conseil, du 22 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce. JO 2015, L 248, p.80.
- Médecins sans frontières, Save the Children et Sea Eye. Déclaration faite suite à l'interdiction pour les navires étrangers de se rapprocher de la Libye. 2017.
- « Migration Policy Center – MPC » de l'European University Institute, en collaboration avec Julien Jeandesboz, King's College, London. Frontex : vers une meilleure prise en compte des droits fondamentaux ? European University Institute. Florence, 2017.
- OCDE. Coopération pour le Développement : Rapport 2005 – Efforts et politiques des membres du Comité d'aide au développement. Revue de l'OCDE sur le développement. Vol. 7. 2006.
- Organisation internationale pour les migrants. Rapport « Analyse des décès et disparitions de migrants dans le monde ». OIM, 2016, p. 2.

Instruments juridiques :

- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer - CNUDM. Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1833, n° 31363.
- Résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2010 et la politique de l'Union européenne en la matière. Journal Officiel du 7 septembre 2013 - Numéro C 258.
- Résolution du Parlement européen du 13 décembre 2012 concernant la stratégie de l'UE dans le domaine des droits de l'homme (2012/2062(INI)). Journal Officiel du 23 décembre 2015 - Numéro C 434.
- Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. JOUE L 53/1 du 22.2.2007.
- Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil européen.
- Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, issu du traité de Lisbonne.

Jurisprudence :

- CJCE, 10 juill. 2003, aff. jtes C-20/00 et C-64/00, Booker Aquaculture et Hydro Seafood : Rec. CJCE, 2003, I, p. 7411.
- CJCE, 14 oct. 2004, aff. C-36/02, Omega : Rec. CJCE, 2004, I, p. 9609.
- TPICE, 22 oct. 1997, aff. jtes T-213/95 et T-18/96, SCK et FNK c/ Comm. CE : Rec. CJCE, 1997, II, p. 1739.
- TPICE, 14 déc. 2005, aff. T-210/01, Gen. Electric c/ Comm. CE : Rec. CJCE, 2005, II, p. 5575.
- Comité européen des Régions. Résolution pour une approche durable de l'UE en matière de migrations. Journal Officiel du 22 septembre 2015 - Numéro C 313 - Page 0001.
- CJUE, aff. jointes C-643/15 et C-647/15 Slovaquie et Hongrie/Conseil.
- CJUE, communiqué de presse n° 91/17, publié le 6 septembre 2017.
- CJUE, affaires jointes C-643/15 et C-647/15.
- CJUE, communiqué de presse n° 91/17, du 6 septembre 2017.
- CJUE, arrêt 91/2017 de la Cour (grande chambre) ECLI:EU:C:2017:631, du mercredi 6 septembre 2017.
- CJUE, arrêt de la cour (grande chambre) ECLI:EU:C:2012:516, du 5 septembre 2012, dans l'affaire C 355/10.