



**HAL**  
open science

## Frontex : un juge national aux abonnés absents

Serge Slama

► **To cite this version:**

Serge Slama. Frontex : un juge national aux abonnés absents. Constance Chevallier-Govers; Romain Tinière. De Frontex à Frontex : vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières : [colloque international du CESICE et CRJ, 22-23 mars 2018, Grenoble], 44, Bruylant, pp.221-246, 2019, Collection Droit de l'Union européenne. Colloques, 978-2-8027-6350-5. hal-03113801

**HAL Id: hal-03113801**

**<https://hal.science/hal-03113801v1>**

Submitted on 7 Jan 2025

**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.

Copyright

Serge Slama, « Frontex : un juge national aux abonnés absents » in Constance Chevallier-Govers, Romain Tinière, *De Frontex à Frontex : vers l'émergence d'un service européen des garde-côtes et garde-frontières* [colloque international du CESICE et CRJ, 22-23 mars 2018, Grenoble], Bruylant, coll. « Droit de l'Union européenne », 2019, 44, pp.221-246.

### Frontex : un juge national aux abonnés absents

Par Serge Slama, *Professeur de droit public, Université Grenoble-Alpes, responsable du groupe droits humains du CESICE*

Les activités de l'agence Frontex sont-elles susceptibles de relever du contrôle d'un juge d'un Etat membre ? C'est sûrement parce qu'ils connaissent mon intérêt pour la science-fiction que l'organisateur et l'organisatrice de ce colloque m'ont sollicité sur ce sujet tant ce contrôle apparaît virtuel. Car lorsqu'on cherche à identifier quel rôle joue le juge national dans le contrôle des activités de Frontex on est confronté au vide sidéral.

Peut-on, pour autant, dire que l'Agence européenne des gardes-frontières et gardes côtes constitue le *Judge Dredd* de l'Union européenne – à la fois officier de police et « juge de rue » du *Mega-City One* européen ? Quel sera l'avenir de Frontex avec notamment l'élargissement du mandat envisagé par le Conseil européen en juin 2018, la création des plateformes régionales de débarquement et des centres contrôlés<sup>1</sup> ainsi que l'augmentation des effectifs de l'Agence à 10 000 agents opérationnels « investis de pouvoirs d'exécution »<sup>2</sup> ? Les bateaux de migrants seront-ils systématiquement refoulés des côtes européennes comme dans *Elysium* de Neill Blomkamp (on ne les abat pas encore sur la seule décision de la – méchante - secrétaire à la Défense française Delacourt)<sup>3</sup>

Pour traiter de ce sujet, comme tout juriste universitaire paniqué face à une page blanche, nous avons d'abord regardé sur Légifrance. Or, Frontex n'est mentionné que dans une seule décision – de rejet. Elle concerne une ressortissante nigériane qui s'est vu refuser par la préfecture la carte de séjour en qualité d'étranger gravement malade malgré un avis favorable du médecin de l'agence régionale de santé. La Cour administrative d'appel de Nantes estime que la requérante n'apporte pas d'élément susceptible d'établir la réalité des risques auxquels elle serait personnellement exposée en cas de retour dans son pays d'origine. La Cour relève que « la circonstance que l'agence européenne pour la gestion des frontières, Frontex, a décidé le 18 août 2014, postérieurement à la décision litigieuse, de suspendre ses vols de rapatriement vers le Nigéria compte tenu de l'épidémie de fièvre Ebola » n'est

---

<sup>1</sup> European Commission, "The Legal and Practical feasibility of disembarkation options, Follow-up to the informal working meeting of 24 June 2018", factsheet ; "Migration : regional disembarkation arrangements, Follow-up to the European Council, Conclusion of 28 June 2018", factsheet ; "Migration: "Controlled Centres" in EU member states. Follow-up to the European Council, Conclusion of 28 June 2018", factsheet

[https://ec.europa.eu/commission/publications/migration-follow-european-council-conclusions-28-june-2018\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/migration-follow-european-council-conclusions-28-june-2018_en)  
<sup>2</sup> Commission, « État de l'Union 2018: Un corps européen de garde-frontières et de garde-côtes parfaitement équipé - Questions et réponses », Strasbourg, 12 septembre 2018 URL : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-5715\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5715_fr.htm)

<sup>3</sup> A défaut de figurer dans des romans de science-fiction, l'agence Frontex apparaît déjà dans un roman – de gare – dans lequel l'intrigue se déroule en partie dans le *hotspot* de Moria sur l'île de Lesbos, transformé en centre de rétention géant en mars 2016 à la suite de l'accord entre l'Union européenne et la Turquie. Les migrants sont amenés sur l'île après avoir été secourus en mer par le patrouilleur français le « Jean Moulin ». Et l'un des protagonistes de ce polar – le président français Lavalette – fait une déclaration regrettant que les Européens se sont contentés de répondre à la demande d'asile en créant Frontex « pour étanchéifier nos frontières » (S ; PAVLOWSKI, *Croyances de sang*, AFNIL, 2018)

pas susceptible de faire obstacle à l'exécution d'une reconduite de l'intéressée à destination de ce pays<sup>4</sup>.

La moisson est à peine meilleure sur HUDOC<sup>5</sup>. Le moteur de recherche recense certes une dizaine de décisions dans lesquelles l'agence est mentionnée. Mais dans ces affaires, si l'intervention de Frontex dans les procédures d'asile ou d'éloignement est mentionnée, l'implication de l'Agence dans le processus décisionnel n'est jamais analysée par la Cour européenne et le juge national n'a, généralement, pas été saisi du dossier (faute de voies de recours internes effectives susceptibles d'empêcher un traitement contraire à l'article 3 de la CESDH ou une expulsion collective prohibée par l'article 4 du Protocole n°4). Et même dans les rares cas où le juge national a été saisi, il ne s'est pas davantage penché sur le rôle joué par Frontex dans le processus.

La confrontation entre Frontex et le juge national semble, pour le moment, n'avoir pas eu lieu, y compris lorsqu'elle intervient directement dans le processus décisionnel au sein des *hotspots* des îles grecques et italiennes aux côtés ou de concert avec les autres agences européennes en particulier le Bureau européen d'appui en matière d'asile (« BEEA » ou « EASO »<sup>6</sup>),

Evidemment seul l'accès à des bases de jurisprudence des juridictions grecques ou italiennes permettrait de vérifier que le juge national est réellement aux abonnés absents. Mais il est vraisemblable que l'intervention dans le processus décisionnel national de Frontex n'a jamais été réellement discuté devant ces juges nationaux.

Pourtant, dans l'absolu les juridictions nationales devraient pouvoir connaître des activités d'agents de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes menées sur leur territoire ou relevant de leur juridiction (comme un *push back* ou une interception en haute mer à bord d'un bateau battant pavillon de l'Etat membre). Mais, dans la réalité, aucune décision d'un juge national concernant Frontex n'a pu être identifiée. Frontex semble insaisissable pour le juge national.

On peut dès lors se demander si cette insaisissabilité des activités de Frontex par le juge national est purement fortuite ou organisée par le droit de l'Union européenne. Or, notre hypothèse est que le droit de l'Union organise très largement cette injusticiabilité<sup>7</sup> ou, en tout cas, esquive, par des biais contestables (principalement l'idée que, tout en étant autonome d'un point de vue opérationnel, Frontex se contenterait d'intervenir *en soutien* des autorités des Etats membres<sup>8</sup>), la contestation devant un juge national de ses interventions.

---

<sup>4</sup> CAA de Nantes, 24 novembre 2015, N° 14NT02898.

<sup>5</sup> cf. aussi la contribution d'Anca AILINCAI dans la même table ronde.

<sup>6</sup> European Asylum Support Office.

<sup>7</sup> Nous avons déjà essayé d'en faire la démonstration s'agissant de l'ensemble des décisions de la Commission dans le cadre de la gestion de la « crise de l'asile », de la création des hotspots en passant par les suites données à l'accord entre l'Union européenne et la Turquie du 18 mars 2016 (Serge Slama, « Crise de l'asile : un supra infra-droit à l'abri de tout contentieux ? », *Plein droit* 2016/4 (n° 111), pp. 49-56).

<sup>8</sup> Ce rôle de doublure constitue un véritable *credo* pour l'agence Ainsi, dans un entretien accordé à France Inter le 25 octobre 2018, le directeur de Frontex, Fabrice LEGGERI, insiste sur le fait que la responsabilité est partagée que si son agence a une « autonomie technique, [...] opérationnelle [...] mais le pouvoir de commandement appartient quand même sur le plan aux Etats membres. C'est-à-dire lorsque nous sommes déployés en Italie il y a toujours un chef d'équipe italien qui encadre les effectifs que nous déployons. C'est la même chose en Grèce, en Espagne. Et nous avons parfois déployé de petites équipes par exemple à l'aéroport de Roissy au moment de la coupe du monde et il y avait un chef français qui encadrait notre équipe. [...] Le rôle de l'Agence est non seulement de contrôler la frontière mais aussi d'aider les Etats à vérifier l'identité des personnes – des migrants en situation irrégulière, à prendre les empreintes digitales les auditionner pour recueillir des renseignements [...] et à raccompagner les migrants en dans leur pays d'origine qui sont entrés sans

Cette hypothèse peut être testée en examinant d'une part le régime d'irresponsabilité administrative devant les juridictions nationales orchestré par le règlement fondant Frontex, y compris avec les réformes introduites par le règlement de 2016, donnant l'impression que les personnels de l'Agence européenne ne seraient que des doublures des agents des Etats membres qui joueraient le premier rôle (I.). D'autre part, on peut, au travers de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg ainsi que du mode de gestion par l'Union européenne de la « crise » de l'asile en Grèce, tenter de montrer que Frontex ne se contente pas d'être un simple souffleur des Etats membres dans la chaîne décisionnelle mais interfère, avec d'autres agences européennes, dans le processus décisionnel particulièrement dans les *hotspots* (II.).

## **I. L'irresponsabilité administrative devant les juridictions nationales : Frontex simple doublure des Etats membres jouant les premiers rôles ?**

Si les différents règlements qui régissent Frontex depuis 2004 ont prévu un régime de responsabilité civile et pénale en cas de dommages causés par les agents de l'Agence lors de leur intervention dans un Etat membre, ils n'ont pas organisé de responsabilité administrative devant les juridictions nationales sur la base de l'idée que Frontex n'interviendrait qu'en soutien des Etats membres (A.). S'agissant de l'atteinte aux droits fondamentaux des migrants, cette irresponsabilisation a été vivement critiquée. Face aux critiques, le règlement (UE) n°2016/1624 a privilégié un succédané de protection des droits fondamentaux : le mécanisme purement interne de plainte individuelle<sup>9</sup> (B).

### **A. L'irresponsabilisation de Frontex par voie de règlement**

Les règlements européens qui ont fondé ou qui régissent le fonctionnement de Frontex n'ont jamais organisé une irresponsabilité totale de l'Agence et de ses personnels<sup>10</sup>.

1. Ainsi, d'une part, s'agissant de la responsabilité contractuelle de l'Agence, l'article 19 du règlement 2007/2004 du 27 octobre 2004 prévoyait déjà d'une part la possibilité d'engager sa responsabilité par application de « la loi applicable au contrat en question » (§1) en déclarant la Cour de justice de l'UE compétente en vertu d'une clause d'arbitrage contenue dans le contrat (§2).

D'autre part, s'agissant de sa responsabilité extracontractuelle, l'Agence était d'ores et déjà tenue de réparer, « conformément aux principes généraux communs au droit des États membres », les dommages causés par ses services ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions (§3). Mais là aussi seule la Cour de Luxembourg peut connaître de ces litiges indemnitaires (§4). En outre, la

---

autorisation et qui ne sont pas demandeurs d'asile » <https://www.franceinter.fr/emissions/un-jour-dans-le-monde/un-jour-dans-le-monde-25-octobre-2018>

<sup>9</sup> Cf. FRONTEx, *Le Mécanisme de traitement des plaintes individuelles*, 2018.

<sup>10</sup> Cf. Aude BOUVERESSE, « Frontex : une agence responsable et sous contrôles ? Ni blanc-seing ni « dirty hands »" » *RTDE* 2017, p. 477.

responsabilité personnelle des agents envers l'Agence est régie par les dispositions du statut ou du régime qui leur est applicable (§5)<sup>11</sup>.

On comprend donc que si l'agence Frontex n'était pas totalement irresponsable des dommages qu'elle, ou ses agents, étaient susceptibles de causer dans le cadre de l'exercice de ses missions, seule la Cour de justice pouvait en connaître<sup>12</sup> et par voie de conséquence pas les juges nationaux des Etats membres....

2. Pour le reste, le règlement initial ne prévoyait rien. C'est en 2007 que le règlement de 2004 a été modifié<sup>13</sup> et il a organisé, quasi-systématiquement, un « report de responsabilité, soit sur l'Etat membre hôte, soit sur l'Etat tiers »<sup>14</sup>.

Ainsi, s'agissant des activités de Frontex au sein d'un Etat membre, l'article 10ter du règlement de 2004 modifié prévoyait, d'un part, que l'Etat membre hôte est réputé *civilement* responsable, conformément à sa législation nationale, de tout dommage causé au cours d'une opération par les agents « invités » de Frontex sur son territoire. Ces gardes-frontières « invités » émanent d'autres Etats membres ou sont détachés par ces Etats-membres au sein de Frontex à titre semi-permanent<sup>15</sup>. Ce transfert de responsabilité civile concerne aussi les agents membres des équipes d'intervention rapide (RABIT)<sup>16</sup>. Ce n'est qu'en cas de dommages causés par une négligence grave ou une faute volontaire que l'Etat membre hôte peut demander à l'Etat membre d'origine de lui rembourser les sommes versées aux victimes ou ayants droit<sup>17</sup>. Pour le reste des dommages, et sous réserve de l'exercice de ses droits à l'égard de tiers, les Etats membres doivent renoncer à tout recours contre l'Etat membre hôte ou tout autre Etat membre pour tout dommage qu'il a subi<sup>18</sup>. Les coûts liés aux dommages aux équipements durant le déploiement d'agent de Frontex est assuré par l'agence<sup>19</sup>. Et

---

<sup>11</sup> Règlement (CE) n°2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *JOUE L 349* du 25.11.2004, p. 1.

<sup>12</sup> Sur ce point cf. les interventions **de Niki Aloupi et Christophe Maubernard**

<sup>13</sup> Règlement (CE) n°863/2007 du Parlement Européen et du Conseil du 11 juillet 2007, *JOUE L 199* du 31.7.2007.

<sup>14</sup> Cf. l'analyse de notre étudiante : N. FABRIZI-RACINE, « Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes : Des données et des hommes », *La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés*, mis en ligne le 21 mars 2017. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3037>

Migreurop évoquait alors une « dilution des responsabilités entre l'Agence et les Etats membres » (« Agence Frontex, quelle garantie pour les droits de l'homme ? Etude sur l'Agence européenne aux frontières extérieures en vue de la refonte de son mandat », nov. 2010, p. 20 et s., URL : <https://frontexit.org/fr/docs/5-frontex-queelles-garanties-pour-les-droits-de-lhomme-file>).

<sup>15</sup> Cons. 14, 24 et article 3 ter §3 du règlement (UE) 1168/2011 du Parlement européen et du Conseil, du 25 octobre 2011, modifiant le règlement (CE) 2007/2004.

Les gardes-frontières dit « invités » ne pouvaient agir que sur instruction et en présence des garde-frontières de l'Etat membre hôte ; celui-ci en étant responsable sur le plan civil et pénal (art. 10§4 modifié par l'article 12 du Chapitre II et article 10 ter et quater inséré par article 12 du Chapitre II. du Règlement (CE) 863/2007 du Parlement Européen et du Conseil, du 11 juillet 2007, instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités).

<sup>16</sup> Les membres des équipes RABIT ne pouvaient accomplir leurs tâches que sur instruction de gardes-frontières de l'Etat membre hôte « et, en règle générale, en leur présence ». Ils étaient tenus de respecter la législation communautaire et la législation nationale de l'Etat membre hôte. Le régime de sanctions disciplinaires relevait de l'Etat membre d'origine (art 6§3 et 9§§1 et 2 du Chapitre I du Règlement (CE) 863/2007).

<sup>17</sup> Art. 10ter, §2 du règlement 2007/2004.

<sup>18</sup> Art. 10ter, §3.

<sup>19</sup> Art. 10ter, §5.

là aussi, les litiges doivent se régler, après négociations entre les Etats concernés, devant la seule Cour de justice<sup>20</sup> et donc sans que le juge national puisse en connaître.

D'autre part, *s'agissant de la responsabilité pénale des agents « invités » de Frontex*, elle relève de la législation des Etats membres. L'article 10<sup>quater</sup> du même règlement a prescrit que les infractions pénales, comme victimes ou comme auteurs, devaient être traitées « de la même façon » que celles des agents de l'Etat membre hôte.

Le règlement n°2016/1624 n'a pas fait substantiellement évoluer les règles applicables à l'agence européenne. S'agissant de la responsabilité civile, en vertu de l'article 42, l'Etat membre hôte est toujours, conformément à son droit national, « réputé responsable » de tout dommage causé par des membres des équipes Frontex au cours de leurs opérations (§1). C'est seulement en cas de dommages causés par « une négligence grave » ou par « une faute intentionnelle », que cet Etat membre peut s'adresser à l'Etat membre d'origine pour obtenir le remboursement des sommes versées aux victimes ou à leurs ayants droit (§2). A défaut, les coûts liés aux dommages causés aux équipements de l'Agence durant le déploiement sont pris en charge par l'agence (§5).

Ainsi, rien n'est prévu pour mettre en cause la responsabilité « administrative » de Frontex dans le cas où l'illégalité commise ou l'atteinte aux droits fondamentaux serait le fait de l'agence elle-même ou de personnels de celle-ci agissant en son nom.

Et le juge national ne pourra pas connaître de ces actions car, en application du règlement (UE) 2016/1624, comme dans le règlement de 2004, d'une part, sous réserve de l'exercice de ses droits à l'égard des tiers, les Etats membres renoncent à tout recours contre l'Etat membre hôte ou tout autre Etat membre pour tout dommage qu'il a subi – excepté en cas de négligence grave ou de faute intentionnelle (§3) et d'autre part, les éventuels litiges entre des Etats membres doivent être réglés « par la voie de négociations entre eux » et, le cas échéant, relèvent de la seule compétence de la Cour de justice de l'UE (§4).

S'agissant de la responsabilité pénale, l'article 43 prévoit toujours, comme c'était déjà le cas dans le cadre de la réglementation précédente, que les membres des équipes de Frontex « sont traités de la même façon que les agents de l'Etat membre hôte en ce qui concerne les infractions pénales dont ils pourraient être victimes ou qu'ils pourraient commettre ». Comme le mandat de l'Agence a été élargi, la mise en œuvre de cette responsabilité pénale concerne aussi bien les opérations conjointes, le projet pilote, le déploiement d'une équipe d'appui à la gestion des flux migratoires mais aussi les interventions rapides aux frontières ou encore les opérations de retour ou lors d'une intervention en matière de retour.

Ainsi, la réglementation européenne entretient dès 2004, et entretient toujours aujourd'hui, la fiction selon laquelle en tout état de cause Frontex ne peut être tenue pour responsable car elle n'interviendrait que comme doublure des Etats membres. Ainsi, le considérant 4 du règlement 2007/2004 disposait que la responsabilité du contrôle et de la surveillance des frontières extérieures n'incombait qu'aux Etats membres et que le rôle de l'agence ne visait qu'à « faciliter l'application des mesures communautaires existantes ou futures relatives à la gestion des frontières extérieures en assurant la coordination des dispositions d'exécution correspondantes prises par les Etats membres ».

---

<sup>20</sup> Art. 10 ter, §4.

La doublure prend néanmoins fréquemment le rôle de régisseur dans la mesure où l'article 1-2 précisait déjà que Frontex se devait non seulement de rendre « plus facile et plus efficace » l'application des dispositions communautaires « existantes et futures » en matière de gestion des frontières extérieures mais aussi assurer « la coordination » des actions des États membres lors de la mise en oeuvre de ces dispositions et contribuer « à l'efficacité, à la qualité et à l'uniformité » du contrôle des personnes et de la surveillance des frontières extérieures. Et *de facto*, Frontex assure aussi régulièrement le rôle de metteur en scène puisqu'elle pouvait – déjà – dans le cadre du règlement de 2004 décider du déploiement de ressources humaines et d'équipements techniques, de financer ou de cofinancer les opérations conjointes, notamment en matière d'expulsions (financé par le budget européen) ou encore procéder à ses propres recueils de données individuelles dans le cadre des opérations de retour conjointes.

L'irresponsabilisation de Frontex était encore plus problématique lorsqu'étaient en jeu des opérations menées ou coordonnées par l'agence *en dehors du territoire d'un Etat membre*, c'est-à-dire en haute mer ou sur le territoire d'un Etat tiers. Les règlements applicables ne précisent ni la législation applicable, ni le juge compétent ni même s'il est possible d'engager sa responsabilité. Or, il est tout à fait possible d'envisager, par exemple, l'intervention malencontreuse d'un agent de liaison de Frontex lors d'un contrôle dans un pays tiers.

Analysant cet état de droit, Jean Matringe dénonçait dès cette époque l'existence « d'un vide juridiquement et politiquement intenable »<sup>21</sup> et Marie-Laure Basilien-Gainche s'interrogeait, au nom de Trans Europe experts, sur le « problème de la définition des imputabilités et de la détermination des responsabilités », notamment en cas d'atteinte aux droits fondamentaux<sup>22</sup>.

## **B. Règlement de 2016 : un mécanisme administratif de plainte insusceptible de compenser l'absence de contrôle juridictionnel sur les actions de Frontex**

1. Les récriminations associatives et critiques doctrinales ont fini par être relayées par des institutions de protection des droits de l'Homme. Ainsi en avril 2013, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution appelant l'Union européenne à veiller à ce que ses États membres et Frontex respectent leurs obligations en matière de droits de l'Homme notamment en instaurant une procédure de recours pour les individus qui jugent que leurs droits ont été violés par Frontex<sup>23</sup>. Dans cette résolution, l'APCE dénonçait l' « état d'esprit dangereux, consistant à juger que les activités de Frontex ne vont pas au-delà de celles des Etats membres et que les responsabilités sont à imputer à chaque Etat membre, et non à l'Agence ». Elle critiquait également « plusieurs lacunes structurelles dans le fonctionnement et la gestion de l'Agence », un « manque de clarté quant au rôle de Frontex dans la coordination et la mise en oeuvre des opérations terrestres, aériennes, maritimes et de retour menées en commun avec les Etats membres » et des difficultés à déterminer les « responsabilités en

---

<sup>21</sup> J. MATRINGE intervention lors du Hearing « A new mandate for FRONTEX : beyond the security obsessions, a human rights perspective ? » organisé par le groupe Verts-ALE au Parlement européen le 15 septembre 2010 cité par Migreurop, rapp. préc., p.22.

<sup>22</sup> Réponse présentée par Trans Europe Experts à la consultation publique lancée par le Médiateur européen concernant son enquête d'initiative sur la mise en pratique par Frontex de ses obligations relatives aux droits fondamentaux, OI/5/2012/BEH. URL : <https://www.transeuropexperts.eu/documents/Frontex.pdf>

<sup>23</sup> Résolution 1932 (2013) de l'APCE, « Frontex: responsabilités en matière de droits de l'homme », 25 avril 2013 <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=19719&lang=FR>

cas de violations des droits de l'Homme ou d'autres atteintes au droit international résultant des actions de l'Agence ».

En novembre 2013, la médiatrice européenne, Emily O'Reilly, a, à son tour, critiqué le fait que « les incidents individuels, qui font ensuite l'objet d'un recours, sont finalement de la responsabilité de l'État membre sur le territoire duquel l'incident s'est produit ». N'acceptant pas que l'Agence « ne porte pas la responsabilité pour les actions du personnel opérant sous la bannière de Frontex », elle regrettait que, même partagée avec l'État membre, « Frontex n'assume aucune responsabilité et que, par conséquent, il ne doit pas traiter les plaintes découlant des actions dans lesquelles il est impliqué »<sup>24</sup>.

A sa suite, le Parlement européen a, dans un rapport, insisté sur l'impossibilité, « dans la pratique, de dissocier l'activité de coordination de Frontex de l'activité déployée par les États membres sous sa coordination, de sorte que Frontex (et donc l'Union européenne, par son intermédiaire) pourrait également avoir un impact direct ou indirect sur les droits des personnes, ce qui déclencherait, au strict minimum, la responsabilité extracontractuelle de l'Union européenne (voir arrêt de la cour de justice T-341/07, *Sison III*) ». A ses yeux, la simple conclusion d'accords administratifs avec les États membres impliqués dans une opération coordonnée par Frontex n'est pas suffisante et satisfaisante « lorsque de tels accords ont des répercussions sur les droits fondamentaux »<sup>25</sup>. Par suite, la résolution soulignait la « profonde préoccupation » du Parlement « face au vide juridique qui entoure le déploiement d'agents de pays tiers pendant les opérations de retour conjointes [...] » et « face à l'absence de responsabilité qui prévaudrait donc en cas de violation des droits de l'homme impliquant des agents de pays tiers »<sup>26</sup>.

2. Ces critiques ont abouti, comme cela a déjà été mentionné, à l'inscription dans le règlement 2016/1624 d'un mécanisme de plaintes en cas d'atteintes alléguées aux droits fondamentaux. Cette procédure de plainte concerne toute personne « participant à une opération conjointe ou à une intervention rapide aux frontières », y compris des garde-frontières ou d'autres agents compétents de l'État membre hôte et des membres des équipes du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes dès lors qu'elle fait état de violations des droits fondamentaux « dans le cadre de leur participation à une opération conjointe ou à une intervention rapide aux frontières » (art. 16, 3. m). L'article 72 précise que le mécanisme est ouvert à toute personne « directement touchée » par les actions du personnel participant aussi bien à une opération conjointe, à un projet pilote, à une intervention rapide aux frontières, au déploiement d'une équipe d'appui à la gestion des flux migratoires, à une opération de retour ou à une intervention en matière de retour (§2) dès lors qu'elles concernent des atteintes « concrètes » aux droits fondamentaux (§3).

Il s'agit, selon le considérant 50 et l'article 72 du règlement, d'un mécanisme « administratif » de plainte – interne à l'Agence – et qui concerne « tous [s]es activités ». Ces plaintes sont traitées, au sein de Frontex, par un Officier aux droits fondamentaux (ODF) conformément au « droit de bonne administration » garanti par la Charte des droits fondamentaux. Elle peut être déposée, par écrit, par

---

<sup>24</sup> Rapport spécial l'enquête d'initiative OI/5/2012/BEH-MHZ relative à Frontex, 7 novembre 2013 ; « La Médiatrice demande à Frontex de traiter les plaintes relatives aux violations des droits fondamentaux », Communiqué de presse n° 17/2013 du 14 novembre 2013.

<sup>25</sup> Rapport 2014/2215 (INI) du Parlement européen sur le rapport spécial du Médiateur européen dans l'enquête d'initiative OI/5/2012/BEH-MHZ relative à Frontex, 26 novembre 2015.

<sup>26</sup> Résolution du Parlement européen du 2 décembre 2015 sur le rapport spécial du Médiateur européen dans l'enquête d'initiative OI/5/2012/BEH-MHZ relative à Frontex (2014/2215(INI)).



l'intéressé ou par un représentant de celui-ci. Si une plainte concerne des questions relatives à la protection des données, le délégué à la protection des données de l'Agence doit intervenir (art. 72§6).

Ce mécanisme de plainte s'inscrit plus largement dans la lignée des avancées menées lors de la réforme de l'Agence de 2016 : mise en place d'une stratégie en matière de droits fondamentaux ; création d'un forum consultatif et création de l'ODF.

S'il a le mérite d'exister, ce mécanisme n'est toutefois qu'un palliatif, largement insuffisant comparé à ce qu'un contrôle juridictionnel, du juge national ou du juge de l'UE, pourrait apporter face à des telles atteintes aux droits fondamentaux.

En effet, d'une part il s'agit d'un mécanisme administratif purement interne à l'Agence. Les garanties apportées pour préserver l'indépendance de ce mécanisme de toute ingérence étatique ou du directeur exécutif de Frontex sont largement insuffisantes. L'Officier aux droits fondamentaux est un agent, parmi d'autres, de Frontex. Certes, il est nommé par le conseil d'administration de l'agence (article 62§2 y et 71§1 du règlement) et le règlement le proclame « indépendant dans l'accomplissement de ses missions. » (art. 71§2) mais rien ne garantit qu'il ne puisse être, au bon vouloir du directeur, changé d'affectation. L'expérience des médiateurs ou des ombudsmans dans les Etats membres atteste que ces autorités ne peuvent être indépendantes que si elles sont à l'abri, notamment s'agissant de leur maintien dans leurs fonctions, de toute immixtion par l'autorité exécutive ou de nomination. Que se passerait-il en effet si l'Officier aux DF était amené, à l'occasion d'une enquête à la suite d'une plainte, à constater que l'atteinte aux droits fondamentaux est le fait, ou a été réalisée par des agents de terrain, sur ordre de la direction de Frontex (comme par exemple de refouler vers les côtes libyennes une embarcation de migrants interceptées en haute mer sans prendre en compte les demandes d'asile ni examen individuel des cas ou de les remettre ou laisse l'embarcation aux autorités libyennes dans le cadre d'un pull back) ? Les seules garanties apportées par le règlement consistent à préciser que ce mécanisme « devrait [sic] être efficace » et garantir que « les plaintes font l'objet d'un suivi correct [sic] » (cons. 50 du règlement) et que l'agence « devrait [sic] » doter cet officier « de ressources et d'effectifs suffisants par rapport à son mandat et à son importance », en lui donnant notamment « accès à toutes les informations nécessaires pour l'accomplissement de ses missions » (cons. 48).

D'autre part, l'Officier aux droits fondamentaux n'a aucun pouvoir propre - si ce n'est ceux que le directeur exécutif veut bien lui concéder. Ainsi, c'est au directeur exécutif qu'il appartient, si la plainte enregistrée concerne un membre du personnel de l'Agence, de lui donner « une suite appropriée », en concertation avec l'officier aux droits fondamentaux, « y compris des sanctions disciplinaires, si nécessaire ». Le directeur exécutif n'a que l'obligation de rendre compte, dans un délai déterminé, de la suite donnée à la plainte mais en aucun cas l'obligation de poursuivre et encore moins de sanctionner l'agent fautif ayant porté atteinte aux droits fondamentaux quelles que soient les préconisations de l'ODF. Et que se passerait-il s'il apparaissait que l'atteinte aux droits fondamentaux a été décidée par le directeur exécutif lui-même, le cas échéant, avec l'aval de l'Etat membre ?

Par ailleurs, si la plainte concerne un garde-frontière d'un Etat membre hôte ou un membre des équipes, y compris un membre des équipes détaché ou un expert national détaché, c'est à l'Etat membre hôte de donner « une suite appropriée à la plainte », y compris des sanctions disciplinaires, si nécessaire, ou d'autres mesures conformément au droit national. Là aussi, la seule obligation de l'Etat membre concerné est de rendre compte à l'ODF « des conclusions et de la suite donnée à une

plainte dans un délai déterminé et, si nécessaire, à intervalles réguliers par la suite ». Dans le cas où l'État membre concerné ne rend pas compte de la suite donnée à la plainte, il appartient à l'Agence d'assurer le suivi de l'affaire (art. 72§7). L'Agence peut également demander à l'État membre « d'écartier immédiatement » le garde-frontière ou l'expert national détaché des activités de l'Agence ou de le retirer de la réserve de réaction rapide s'il est « démontré » que celui-ci a effectivement « violé des droits fondamentaux ou enfreint des obligations en matière de protection internationale » (article 72§8).

Si ce n'est pas, à proprement parler, une « coquille vide »<sup>27</sup>, ce mécanisme est, à tout point de vue, insuffisant. Pour certains auteurs, le règlement de 2016 organise au bénéfice de l'agence européenne une « véritable impunité » en cas de violation des droits fondamentaux<sup>28</sup>. D'abord, il ne modifie pas l'impossibilité pour un migrant qui serait victime d'une telle atteinte à ses droits fondamentaux du fait de l'activité de Frontex, ou tout simplement confronté à une illégalité commise par un de ses agents, d'engager la responsabilité de l'Agence ou de pouvoir contester l'illégalité commise à son égard. Ensuite, il n'est pas prévu la possibilité d'obtenir de l'Agence un dédommagement du préjudice subi du fait du comportement fautif – même lorsque l'atteinte aux droits fondamentaux est reconnue par le directeur exécutif de Frontex et que l'agent est, par suite, sanctionné. Et, enfin, comme cela vient d'être relevé, ce mécanisme de plainte ne constitue qu'une procédure administrative purement interne – comparable à un mécanisme de *compliance* au sein d'une entreprise – mais en aucun cas à un mécanisme de mise en œuvre de la responsabilité ou de protection effective des droits fondamentaux.

Certes, il est aussi prévu que ce mécanisme de traitement des plaintes « devrait [sic] s'entendre sans préjudice de l'accès aux voies de recours administratif et judiciaire » et « ne devrait pas constituer une condition pour l'exercice de ces voies de recours ». Il est aussi garanti, si besoin en était, que les enquêtes pénales « devraient [sic] être menées par les États membres » (cons. 50). Mais comme tend à le démontrer cette contribution les voies de recours internes sont ineffectives et, en tout état de cause, inaccessibles aux migrants interceptés en haute mer ou refoulés aux frontières maritimes ou terrestres.

Mais ce crédo selon lequel Frontex n'agirait qu'en doublure – ou sous couverture – d'un État membre, même lorsqu'elle met un migrant (et par conséquent l'État membre hôte) dans de beaux draps, est-il sur le terrain toujours vrai ? Certes formellement Frontex ne tient jamais la plume. Mais dans le théâtre frontalier, les agents de Frontex ne montent-ils jamais sur scène et se contentent-ils réellement toujours du seul rôle de souffleur des États défaillants ?

## II. Immunité décisionnelle devant les juridictions nationales : Frontex simple souffleur ?

Bien que dissimulée sous la scène de l'examen des demandes d'asile ou des procédures de retour ou de réadmission prononcées par les États membres, en particulier par les autorités grecques ou italiennes, l'agence Frontex n'est, malgré son omniprésence, jamais mise en cause devant une

---

<sup>27</sup> N FABRIZI, art. *préc.*, n°17.

<sup>28</sup> L. TRIPOTEAU, « Qu'en est-il des droits fondamentaux dans le « futur Frontex » ? », *Café Babel*, 31 mai 2016, en ligne : <http://www.cafebabel.fr/bruxelles/article/quen-est-il-des-droits-fondamentaux-dans-le-futur-frontex.html>, cf. aussi S. PEERS, « The Reform of Frontex: Saving Schengen at Refugees' Expense? », *UE Law Analysis blog*, 16 december 2015, en ligne: <http://eulawanalysis.blogspot.fr/2015/12/the-reform-of-frontex-saving-schengen.html>.

juridiction nationale. Cela ressort aussi bien des quelques arrêts de la Cour de Strasbourg mentionnant l'intervention de Frontex (A.) que de l'ensemble des documents de la Commission européenne ayant rendu compte depuis 2015 de la gestion de la « crise migratoire » (selon l'expression qu'elle utilise) et de ce qu'elle a appelé « l'approche *hotspot* » dans des îles grecques devenues des prisons (B.).

### **A. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg un révélateur de l'intervention de Frontex, immunisée de tout contrôle juridictionnel national**

1. Dès l'affaire *Hirsi Jamaa*<sup>29</sup>, le rôle de Frontex dans certaines opérations menées en 2009 par la marine italienne – sur la base de l'accord entre l'Italie (de Berlusconi) et la Libye (de Kadhafi) – est interrogé par *Human Right Watch* dans une tierce intervention (§§37-39). Pourtant, dans sa décision, la Cour européenne ne mentionne pas l'agence européenne. Dans cet arrêt, qui concerne une interception en haute mer de migrants par les autorités italiennes suivie d'un refoulement vers la Libye en mai 2009, le juge national est lui-aussi totalement évincé. Dans sa défense, le Gouvernement italien a bien tenté d'opposer une fin de non-recevoir du fait du non-épuisement des voies de recours interne mais celle-ci est écartée par le Cour de Strasbourg dans la mesure où aucune voie de recours n'aurait été effective. Et même si le juge pénal italien aurait pu être saisi par les migrants refoulés en Libye, la Cour constate que, « même si une telle voie de recours est accessible en pratique, un recours pénal diligenté à l'encontre des militaires qui se trouvaient à bord des navires de l'armée ne remplit manifestement pas les exigences de l'article 13 de la Convention, dans la mesure où il ne satisfait pas au critère de l'effet suspensif consacré par l'arrêt *Čonka* [...] »<sup>30</sup>.

L'intervention de Frontex apparaît plus nettement dans une série d'affaires grecques concernant les conditions de détention, contraires à l'article 3 de la CESDH, dans le poste frontière de Tychero. Dans une première série d'affaires, des demandeurs d'asile sont refoulés alors que leur demande d'asile étaient encore pendantes. Aucun juge national n'a donc pu être saisi en violation de l'article 13 de la CESDH, combiné à l'article 3. Selon le Médiateur de la République grec, les demandeurs d'asile venaient d'être « interviewés par FRONTEX »<sup>31</sup>.

Dans une autre affaire, il est fait mention qu'en novembre 2010 le requérant eut un entretien « avec des experts de FRONTEX » et que « suite à cet entretien », la Direction de police « procéda à la correction des données du requérant ». Toutefois, la demande d'asile adressée par le Conseil grec pour les réfugiés aux autorités de police d'Alexandroupoli ne fût pas enregistrée<sup>32</sup>. La Grèce est donc condamnée en raison des conditions de détention dans le même poste frontière de Tychero pour violation de l'article 3 mais aussi pour violation de l'article 13, combiné avec l'article 3, s'agissant de la défaillance de la procédure d'asile et ce alors que le président du tribunal administratif d'Alexandroupoli fut saisi et prononça la remise en liberté du requérant<sup>33</sup>.

L'implication de Frontex apparaît également dans une autre condamnation de la Grèce, pour des faits assez similaires, sauf que cette fois elle concerne un mineur isolé de 17 ans. Arrêté le 15 novembre 2010 dans la région de Soufli pour entrée illégale sur le territoire, l'intéressé fut, là aussi, auditionné par un officier de FRONTEX « dans le cadre de la vérification de son identité et de sa nationalité ». Et,

---

<sup>29</sup> CEDH [GC], 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et a. c. Italie*, n°27765/09.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pt. 206.

<sup>31</sup> Cour EDH, 11 février 2016, *R.T. c. Grèce*, n°5124/11, pts 38 et 63 ; Cour EDH, 21 avril 2016, *HA.A. c. Grèce*, n°58387/11.

<sup>32</sup> Cour EDH, 5 novembre 2015, *A.Y. c. Grèce*, n°58399/11, cons. 12

<sup>33</sup> *Ibid.*, cons. 20 et 21.

l'arrêt indique qu'à la suite de cet examen la fiche indiquait « que le requérant était né le 1er janvier 1990 à la ville de Zakho en Irak »<sup>34</sup>. Ce mineur fut ensuite détenu, dans des conditions contraires à l'article 3 de la CESDH, dans ce poste-frontière de Soufli pendant 7 mois, sans accès à une promenade, ni « vu la lumière naturelle », et alors qu'il était détenu avec des adultes. Ce n'est qu'en mai 2011 que le président du tribunal administratif d'Alexandroupoli ordonna sa mise en liberté<sup>35</sup>.

Si dans cette affaire le juge national a bien été saisi et a prononcé – après 7 mois de détention – la remise en liberté de l'intéressé ; son intervention n'a pas été considérée comme suffisante pour assurer, « en l'espèce, un redressement approprié, car par-delà sa remise en liberté, le tribunal n'a pas répondu à ses griefs relatifs aux conditions de détention »<sup>36</sup>. La Grèce est donc – une énième fois – condamnée pour violation de l'article 3 et de l'article 13 combiné à l'article 3.

2. Si Frontex, avec d'autres agences européennes, en particulier l'EASO, est aussi présente sur la scène hellénique c'est que le système d'asile grec est en « crise chronique » depuis près de dix ans<sup>37</sup>. Mais surtout il a été, *de facto*, placé sous une quasi-tutelle opérationnelle des agences européennes depuis 2011 à la suite de la suspension des réadmissions « Dublin » vers la Grèce en raison des décisions *MSS c/ Belgique et c/ Grèce*<sup>38</sup> et *NS*<sup>39</sup> constatant la défaillance systémique du système asilaire grec<sup>40</sup>.

Dès octobre 2010, Frontex a installé en Grèce un bureau opérationnel pour accroître l'efficacité des opérations conjointes lancées par l'agence. En 2010, elle signalait déjà 128 000 entrées illégales, dont 47 706 détections pour la seule frontière terrestre avec la Turquie (de 12,5km le long du fleuve Evros). C'est d'ailleurs cette situation qui a justifié la création de la première Equipe d'intervention rapide à la frontière (*Rapid Border Intervention Team* « RABIT ») en novembre 2010 et le déploiement à la

---

<sup>34</sup> Cette technique de majoration fictive d'un mineur non accompagné est également utilisée par le Police aux frontières de Mayotte. Curieusement la Cour européenne n'interroge à aucun moment l'implication de Frontex dans le processus décisionnel ayant abouti à déclaré arbitrairement ce mineur comme majeur. La Cour se contente de relever que « du 15 novembre 2010, date de son arrestation, au 17 décembre 2010, date de la rectification de l'erreur [sic] quant à l'année de sa naissance, le requérant a été traité en tant qu'adulte. A partir de cette dernière date, en dépit de la reconnaissance de sa minorité, le procureur compétent en sa qualité de tuteur de celui-ci, n'a pas fait le nécessaire pour le placer dans une structure adaptée aux mineurs et n'a pas non plus introduit un recours contre la rétention au poste-frontière de Soufli » Cour EDH, 11 décembre 2014, *Mohamad c. Grèce*, n°70586/11, cons. 52).

<sup>35</sup> *Ibid.*, cons. 20 et 21.

<sup>36</sup> *Ibid.*, cons. 75 et 76.

<sup>37</sup> L. PILLANT, « En Grèce, une crise migratoire chronique », *Plein droit*, 2016/4 (n° 111), p. 31-34 ; P. SINTES, « Manœuvres politiques et discours de l'urgence : la frontière égéenne de la Grèce au cœur d'enjeux nationaux et européens », in N. RIBAS-MATEOS (dir.), *El Rio Bravo Mediterráneo. Las Regiones Fronterizas en la época de la Globalización*, Barcelone, 2011, p. 375-390 ; Louise Tassin, « Le mirage des hotspots », *Savoir/ Agir*, vol. 36, n° 2, 2016, p. 39-45.

<sup>38</sup> CEDH, 21 janv. 2011, *M.S.S. c/ Belgique et Grèce*, aff. 30696/09.

<sup>39</sup> CJUE, 21 déc. 2011, *N.S.*, aff. C-411/10.

<sup>40</sup> Cf. pour un rappel et la volonté de la Commission de reprendre, au cas par cas, les réadmissions « Dublin » vers la Grèce à compter du 15 mars 2017 : Recommandation (UE) 2016/2256 de la Commission du 8 décembre 2016 adressée aux États membres concernant la reprise des transferts vers la Grèce au titre du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, JOUE L 340, 15.12.2016 (voir aussi les trois recommandations précédentes des 10 février, 15 juin et 28 septembre 2016).

Voir aussi, plus récemment, sur la reprise des réadmissions de l'Allemagne dans le cadre d'un arrangement administratif entre les deux pays : Stathis Poularakis, « The Case of the Administrative Arrangement between Greece and Germany: A tale of "paraDublin activity" ? », November 5, 2018 <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/journal/case-administrative-arrangement-between-greece-and-germany-tale-%E2%80%9Cparadublin-activity%E2%80%9D>

frontière greco-turque de 191 gardes-frontières invités (*guest officers*), « issus des Etats membres et des Etats Schengen associés entre la Grèce et la Turquie »<sup>41</sup>.

Mais surtout a été actionné le mécanisme « d'alerte rapide, de préparation et de gestion de crise » de l'article 33 du règlement « Dublin 3 »<sup>42</sup>. Sous la pression des instances européennes et afin de pouvoir bénéficier d'une aide financière importante (se chiffrant en centaine de millions d'euros), le gouvernement hellénique a donc dû adopter un plan d'action sur la réforme de l'asile et la gestion des migrations présenté en septembre 2010 et révisé en janvier 2013<sup>43</sup>. Dès lors, comme le font apparaître, année après année les communications de la Commission, celle-ci a placé, via ses agences (principalement l'EASO et Frontex), le système d'asile grec non seulement sous surveillance mais aussi sous la quasi-tutelle opérationnelle et décisionnelle d'une « *task force* pour la Grèce »<sup>44</sup> – qu'on peut valablement comparer à la tutelle exercée par la troïka (experts de la Commission européenne, de la Banque centrale européenne et du Fonds monétaire international) pour gérer la crise financière grecque dans le cadre du Fonds européen de stabilité financière (remplacé ensuite par le Mécanisme européen de stabilité).

L'aide financière « substantielle » fournie par l'Union européenne via le Fonds pour les frontières extérieures visait à améliorer la gestion des frontières, notamment en soutenant - déjà - la mise en place de « centres de filtrage » et de rétention dans la région de l'Evros, à la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie et via le Fonds pour le retour afin de renforcer la capacité de la Grèce à renvoyer les migrants irréguliers vers leur pays d'origine, notamment en développant la coopération avec les autorités turques et en concluant un accord de réadmission<sup>45</sup>.

Sur le terrain, d'une part, l'EASO a activement soutenu la Grèce non seulement à préparer la réforme de son régime d'asile (création d'un nouveau service indépendant chargé de l'asile, service du premier accueil et comités d'appel, réduction du retard dans le traitement des demandes d'asile, etc.) mais aussi en déployant à partir de mai 2011, dans le cadre d'un plan opérationnel, des équipes d'appui à l'asile<sup>46</sup>. D'autre part, les équipes de Frontex ont dès lors joué un rôle opérationnel de plus en plus important pour identifier et tenter d'endiguer les « points de pression » (selon l'appellation alors utilisée), en améliorant la « gestion intégrée des frontières extérieures », grâce à la surveillance électronique, la mise en place d'une unité de coordination nationale, de bureaux régionaux<sup>47</sup>, etc.. Dès 2013 les premiers « centres de filtrage » dans les îles du nord de la mer Égée (Lesbos, Chios et Samos) sont opérationnels<sup>48</sup>. La définition de ces « points de pression » migratoire et la mise en place de ces

---

<sup>41</sup> G. PIERARD, « Frontex dans le contexte de la situation à la frontière gréco-turque », CERISCOPE Frontières, 2011, [en ligne]. URL : <http://ceriscope.sciences-po.fr/content/part2/frontex-dans-le-contexte-de-la-situation-a-la-frontiere-greco-turque-?page=show>

<sup>42</sup> Règlement n°604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)

<sup>43</sup> Commission, Questions et réponses: recommandation sur les conditions à remplir pour la reprise des transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce au titre du règlement de Dublin », Fiche d'information, 8 décembre 2016.

<sup>44</sup> Commission, *Cinquième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2013)*, COM(2014)0288 final.

<sup>45</sup> Commission, *Troisième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2011)*, Communication au Parlement et au Conseil, COM(2012) 250 final.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Commission, *Quatrième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2012)*, COM(2012) 0422 final.

<sup>48</sup> Commission *Cinquième rapport annuel sur l'immigration et l'asile (2013)*, COM (2014)0288 final.

centres vont préfigurer « l'approche *hotspots* » adoptée à compter du printemps 2015 à l'occasion de la « crise de l'asile » ou plutôt de son accentuation.

## **B. L'« approche *hotspots* » : une implication avérée de Frontex – et de l'EASO – dans le processus décisionnel sans contrôle du juge national sur des « îles-prison »**

1. C'est dans l'Agenda européen sur les migrations adopté en mai 2015<sup>49</sup> que l'« approche *hotspot* » est, pour la première fois, exposée par la Commission. Initialement, cette « approche » vise à assurer la mise en place, à la demande des Etats membres en « première ligne »<sup>50</sup>, des « points d'accès » dans des « zones de crise migratoire »<sup>51</sup>. Ce mécanisme vise à procéder « rapidement » à l'identification et à l'enregistrement des migrants et au relevé de leurs empreintes digitales dans EURODAC (afin de pouvoir appliquer le règlement « Dublin »). L'objectif affiché de l'UE par la création des *hotspots* n'est pas d'assurer une protection à ces migrants mais d'« apporter un appui opérationnel [aux Etats membres] pour garantir l'enregistrement des nouveaux arrivants et éviter qu'ils ne se déplacent de manière incontrôlée dans d'autres États membres »<sup>52</sup>, en empruntant la route des Balkans vers le Nord de l'Europe.

Malgré le caractère central, dès mars 2015, des *hotspots* dans le dispositif européen d'endiguement des flux migratoires (composé essentiellement de réfugiés), il a fallu attendre septembre 2016 pour que le règlement n°2016/1624 donne une base légale aux *hotspots*<sup>53</sup>.

Dès septembre 2015, les gouvernements grecs et italiens créent des *hotspots* dans les îles égéennes de Lesbos, Chios, Samos, Leros et Kos ainsi que dans la botte et les îles italiennes, souvent par transformation des centres de filtrage déjà en place. Cette mise en place se fait néanmoins entièrement sous la houlette de la Commission européenne, comme en témoignent les nombreuses recommandations et communications<sup>54</sup> suivant pas à pas l'avancement des travaux et avec l'assistance opérationnelle très active des agences européennes et avec des financements européens<sup>55</sup>. Cela

---

<sup>49</sup> Commission, *Un agenda européen sur les migrations*, COM(2015) 240 final, 13 mai 2015, p.4.

<sup>50</sup> V. aussi Note explicative du commissaire Avramopoulos, aux ministres de l'intérieur européens au mois de juillet 2015 reproduite dans une note 10962/15 du Conseil de l'Union européenne du 15 juillet 2015 et citée par C. RODIER, « Le faux semblant des hotspots », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 05 janvier 2018. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3375>

<sup>51</sup> La traduction de ce terme varie d'un document à l'autre : « points névralgiques », « zones de crise », « centres de crise », « centres de filtrage », « zones de crise », etc.

<sup>52</sup> Commission, *Gestion de la crise des réfugiés: mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 490 final, 23 sept. 2015, annexe 2.

<sup>53</sup> Cette « zone d'urgence migratoire », selon la traduction retenue, est appréhendée par ce règlement comme une zone « dans laquelle l'État membre hôte, la Commission, les agences de l'Union compétentes et les États membres participants coopèrent en vue de gérer un défi [sic] migratoire disproportionné, existant ou potentiel, caractérisé par une augmentation importante du nombre de migrants arrivant aux frontières extérieures ».

<sup>54</sup> Communication de la Commission, *Gestion de la crise des réfugiés: mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration*, COM(2015) 490 final, 23 et 29 septembre 2015 et ses sept annexes.

<sup>55</sup> Ont été attribuées depuis 2015 grâce aux différents fonds européens plus d'un milliard d'euros (dont 448 millions décaissés fin 2016) et 656 millions pour l'Italie (dont 91 décaissés fin 2016) (source : Cour des comptes européenne, *Réponse de l'UE à la crise des réfugiés : l'approche dit des « points d'accès »*, Rapport spécial, avril 2017. note 11 cité par C. RODIER, art. préc. note 16).

concerne, bien évidemment, Frontex, l'EASO mais aussi Europol ou encore Eurojust qui règlent la moindre difficulté technique et, bien entendu, en dehors de tout contrôle juridictionnel<sup>56</sup>.

L'objectif affiché de l'UE par la création des *hotspots* n'est pas d'assurer une protection à ces migrants mais d'« apporter un appui opérationnel [aux Etats membres] pour garantir l'enregistrement des nouveaux arrivants et éviter qu'ils ne se déplacent de manière incontrôlée dans d'autres États membres »<sup>57</sup>. Déjà dit supra

Dans ses rapports, la Commission indique l'ensemble des missions imparties à ces agences en particulier le rôle de Frontex dans et en dehors des *hotspots*<sup>58</sup>. Parmi celles-ci, il est fait état du fait que les experts de l'Agence peuvent « aider » les États hôtes à enregistrer les migrants, à filtrer ceux nouvellement arrivés, « afin d'établir leur nationalité présumée et d'éviter l'usurpation de nationalité ». Cette démarche permet, selon la Commission, « d'identifier rapidement les personnes pouvant être éloignées et celles qui sont susceptibles d'avoir besoin d'une protection internationale ». Elle doit en outre permettre aux États membres concernés « de filtrer systématiquement tous les migrants ne disposant pas de documents adéquats qui sont interceptés après avoir franchi la frontière illégalement ». Pour s'assurer la nationalité présumée des migrants, Frontex peut également développer « une coopération étroite avec les ambassades ou les services consulaires de leurs pays d'origine »<sup>59</sup>. « il manque »

D'un point de vue opérationnel, Frontex fournit d'ailleurs « des bureaux mobiles » à l'État membre afin qu'il puisse procéder à l'enregistrement des migrants et au relevé de leurs empreintes digitales à leur arrivée (car les appareils utilisés par les services grecs n'étaient pas compatibles). Elle déploie aussi ses équipes d'experts pour « aider à recueillir des témoignages » des migrants afin d'identifier et analyser le parcours emprunté pour entrer en Europe « et obtenir des informations sur le mode opératoire des passeurs »<sup>60</sup>.

Ainsi indéniablement au sein des *hotspots* Frontex participe activement, dès leur arrivée, au « tri » des exilés, afin de les appréhender soit comme des demandeurs d'asile soit comme des migrants en situation irrégulière. Pour cela, l'Agence exerce des missions en tous points comparables à celles exercées par des agents de la police aux frontières (enregistrement des migrants, identification de la nationalité, authentification des documents, contacts avec les services consulaires afin de vérifier la nationalité). De manière symptomatique, la Commission désigne elle-même dans sa littérature grise les officiers de Frontex exerçant ces missions comme étant des « experts en filtrage » [sic]<sup>61</sup>.

Ainsi, si ces experts estiment, par exemple, qu'un migrant n'est pas syrien mais d'une autre nationalité pour laquelle il est difficile d'obtenir le statut, elle participe bien au processus de détermination de la protection internationale et sa décision pèse sûrement lourd dans la décision individuelle prise par les autorités grecques de ne pas accorder l'asile ou de la déclarer irrecevable.

Une fois ce « filtrage » effectué, c'est l'EASO qui prend le relais en apportant un « appui » à l'enregistrement des personnes identifiées comme demandeurs d'asile et à la préparation de leur

---

<sup>56</sup> Cf. notre article : S. SLAMA, « Crise de l'asile : un supra infra-droit à l'abri de tout contentieux ? », préc.

<sup>57</sup> *Gestion...*, COM(2015) 490 final, annexe 2, préc. p.2.

<sup>58</sup> Commission, *Plan d'action de l'UE en matière de retour*, COM(2015) 453 final, 9 sept. 2015, p.9.

<sup>59</sup> *Gestion... préc.*, p.2.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.* relevé également par C. RODIER, art. préc., n°11.

dossier. Les équipes du Bureau européen d'appui en matière d'asile « aident les autorités grecques à identifier et à enregistrer les candidats potentiels à une protection internationale et fournissent des informations importantes aux migrants » afin qu'ils préparent leur dossier. Dans le prolongement des premières vérifications réalisées par Frontex, ces experts conseillent également les autorités grecques « en ce qui concerne l'examen de la nationalité » et les « aident à détecter les éventuelles fraudes documentaires »<sup>62</sup>. Plus récemment, il a même été constitué une équipe de 14 experts pour apporter un « soutien spécifique » aux juridictions grecques responsables du traitement des recours contre les décisions en matière d'asile « afin de l'aider à remédier aux goulets d'étranglement et à rendre la prise de décisions plus efficace »<sup>63</sup>.

Europol et Eurojust sont chargées, quant à elles, de la lutte contre les trafics de migrants. Elles envoient des équipes d'enquêteurs pour s'occuper de la collecte d'informations destinées à démanteler les réseaux, avec le soutien de Frontex dont des agents recueillent des témoignages de migrants « permettant de comprendre le parcours qu'ils ont effectué pour arriver en Europe et obtenir des informations sur le mode opératoire des passeurs » afin d'essayer de démanteler ces réseaux<sup>64</sup>.

Enfin, à l'issue du processus, c'est encore l'agence Frontex qui coordonne les vols de retour des migrants identifiés comme n'ayant pas besoin de protection internationale et devant donc être renvoyés par les pays d'arrivée.

Formellement les décisions prises sont des décisions des autorités grecques. Pourtant il apparaît que Frontex et le BEEA font sur le terrain bien plus que « d'appuyer » et « coordonner » les actions de ces Etats membres s'agissant des procédures d'examen individuel des demandes d'asile ou l'organisation des vols de retour. A notre sens, ces agences participent, aux côtés des agents étatiques, à la détermination des personnes éligibles, ou non, à une protection internationale ou celle dont la demande d'asile serait irrecevable (notamment, à partie de l'accord entre l'UE et la Turquie du 18 mars 2016, par l'utilisation abusive de la notion de pays tiers sûr s'agissant de la Turquie) et par suite à la détermination de ceux qui sont considérés comme étant en situation irrégulière et peuvent faire l'objet d'une réadmission ou d'une décision de retour. Pourtant, comme cela a été vu, leurs interventions dans les procédures échappent à tout contrôle juridictionnel.

2. Confirmant la mise en tutelle opérationnelle du système d'asile grec, la Commission européenne, elle-même, est directement impliquée sur le terrain puisque le président Juncker a nommé un coordinateur « chargé de coordonner le soutien apporté aux autorités grecques par la Commission, les agences de l'UE et les autres Etats membres de l'UE [...]»<sup>65</sup>. Dans ce cadre, la coordination du travail des agences est assurée dans chaque Etat membre d'accueil par un siège opérationnel conjoint (dénommée la « *task force* régionale de l'Union européenne » - EURTF). Il est chargé de coordonner le travail des équipes d'appui dans les *hotspots* et la coopération étroite avec les autorités nationales de l'Etat membre hôte. Ces sièges sont situés à Catane pour l'Italie et au Pirée pour la Grèce<sup>66</sup>.

---

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> Communication de la Commission, *Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration* COM(2018) 250 final, 14 mars 2018, p.5.

<sup>64</sup> *Gérer la crise...*, préc. COM(2015) 490 final, annexe 2, p.2

<sup>65</sup> *Gérer la crise des réfugiés: la Commission publie un rapport sur la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, Communiqué, 20 avril 2016.

<sup>66</sup> *Gestion...*, COM(2015) 490 final, annexe 2, préc. p.3.



Manifestement, toutes les impulsions partent de cette *taskforce*. Il est ainsi prescrit à l'Etat membre d'accueil « de fournir des installations d'accueil fonctionnelles » afin que les équipes d'experts déployées par les agences de l'UE puissent « faire leur travail ». Plus largement afin de pouvoir bénéficier de la relocalisation, l'Etat membre doit au préalable établir une « feuille de route » des mesures nationales à prendre pour le bon fonctionnement de « l'approche *hotspot* », dans les domaines de l'accès aux procédures d'asile, du retour des personnes non éligibles à une protection internationale et des dispositifs d'accueil (qui eux restent de la compétence nationale)<sup>67</sup>.

Preuve également de l'omniprésence des agences européennes sur le terrain, les moyens développés sur les îles grecques particulièrement ceux de Frontex, sont importants. Ainsi avant l'accord entre l'UE et la Turquie du 18 mars 2016, étaient d'ores et déjà déployés en Grèce 674 officiers Frontex (481 dans les *hotspots* et 193 en dehors) et 68 experts de l'EASO (21 dans les *hotspots* et 47 en Grèce continentale). Après la conclusion de l'accord, un appel a été lancé aux Etats membres pour qu'ils mettent à disposition près de 2 500 experts<sup>68</sup>. Si ce chiffre n'a jamais été atteint, en novembre 2017, l'EASO a déployé dans les *hotspots* grecs 232 personnes, dont 107 experts nationaux<sup>69</sup>, 17 personnels de l'agence, 25 intérimaires et 83 interprètes<sup>70</sup>. En mars 2018, Frontex a déployé, pour sa part, en Grèce 801 experts et financé le déploiement de 280 agents de police grecs. Par ailleurs 19 agents invités d'Europol et deux membres du personnel d'Europol avaient été déployés en cinq endroits du pays<sup>71</sup>.

Cette implication de l'Union européenne dans les *hotspots* grecs sera encore plus marquée, comme en témoigne les dizaines de communications de la Commission sur le sujet, à partir du moment où il a été décidé à la suite de l'accord entre l'UE et la Turquie du 18 mars 2016 de transformer les *hotspots* helléniques en immenses centres semi-fermés (jusqu'à 2300 places pour celui de Moria), voire même dans certains cas en centres de rétention (700 places) – transforment les îles grecques en immense « îles-prison »<sup>72</sup>. Dans ce « confinement insulaire »<sup>73</sup>, les conditions de détention sont devenues inhumaines et dégradantes, particulièrement durant la période hivernale. Les rapports des ONG sont accablants pour les autorités grecques, les agences européennes et l'Union européenne<sup>74</sup>. En

---

<sup>67</sup> *Ibid.*

La Grèce a présenté au Conseil, le 1er octobre 2015, cette feuille de route relative à la mise en oeuvre du programme de relocalisation et des hotspots, qui définit également certaines actions à privilégier pour garantir l'application des mesures convenues en suspens dans les domaines de l'asile et de l'accueil (cf. Recommandation (UE) 2016/2256 de la Commission du 8 décembre 2016, préc., cons. 3).

<sup>68</sup> European Commission, *Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers*, Fact Sheet, 4 April 2016.

<sup>69</sup> Selon Pascal Brice, le directeur de l'OFPPA, les officiers français constituent « le premier contingent européen pour aider aux missions d'identification. » (M. TISSIER RAFFIN, « Entretien avec Pascal Brice, Directeur général de l'OFPPA : « Entre continuité et modernisation : la diversification des missions de l'OFPPA » », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2017, 04 décembre 2017. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3681>).

<sup>70</sup> European Commission, *Progress report on the European Agenda on Migration. Joint Action Plan on the implementation of the EU-Turkey Statement*, annex 2. COM(2017) 669 final {SWD(2017) 372 final}, 15.11.2017.

<sup>71</sup> Communication de la Commission, *Rapport d'avancement...*, préc., 14 mars 2018.

<sup>72</sup> C. RODIER, *art. préc.*, n°15 et s.

<sup>73</sup> K. AKOKA, O. CLOCHARD, « Régime de confinement et gestion des migrations sur l'île de Chypre », *L'Espace politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 25, 2015.

<sup>74</sup> Amnesty International, « Grèce. Des réfugiés détenus dans des conditions déplorables », avril 2016 ; Human Rights Watch, « Grèce. Insécurité et insalubrité dans les « hotspots » pour réfugiés », mai 2016 ; Gisti, « Accord UE-Turquie, la grande imposture », Rapport de mission dans les hotspots grecs de Chios et de Lesbos, juillet 2016 ; Médecins sans frontières, *One year on from the EU-Turkey deal : challenging the EU's alternative facts*, Mars 2017 ; Human rights watch, *Greece: As Winter Nears, Asylum Seekers Stuck in Tents on Islands*, November 22, 2017 ; ECRE, *The implementation of the hotspots in Italy and Greece. A study*, 2016 ; Refugee Support Aegean, *Serious gaps in the care of refugees in Greek hotspots; Vulnerability assessment system is breaking down*, July 2017 ; RSA, *Winter has arrived : Thousands left at the mercy of winter*

novembre 2017, la Commission reconnaît elle-même dans son langage bureaucratique que « les pressions auxquelles sont soumises les installations et les opérations menées dans les îles grecques demeurent importantes et continuent de s'intensifier »<sup>75</sup>. En 2018, elle concède que les conditions d'accueil « restent très préoccupantes » et qu'avec 6 338 places pour 16 565 personnes (au 6 mai 2018), on est face à « une importante surpopulation », nécessitant d'héberger les arrivants dans des tentes, y compris durant l'hiver, avec une « forte pression » sur les infrastructures, les services médicaux et la gestion des déchets<sup>76</sup>. En novembre 2018, 2000 personnes (sur)vivent toujours dans le camp de Moria, véritable « prison à ciel ouvert », dans des conditions de rétention jugées « abjectes » par le HCR<sup>77</sup> et dans l'indifférence générale.

Pourtant, l'Union européenne entend généraliser et banaliser « l'approche *hotspots* », alors même qu'il s'agissait d'un dispositif d'état d'urgence<sup>78</sup>. En effet d'une part, en étroite collaboration avec les agences européennes, elle a édicté des « bonnes pratiques » pour gérer un *hotspot* en définissant de manière très concrète et pratique des standards procéduraux opérationnels (*Hotspot Standard Operating Procedures – H-SOPs*)<sup>79</sup>. D'autre part, les *hotspots* apparaissent, rétrospectivement, comme ayant été un laboratoire préfigurant les futurs « plateformes régionales de débarquements » (dans des pays tiers) et « centres contrôlés » (dans les Etats membres) envisagés par le Conseil européen en juin 2018<sup>80</sup>. La Commission n'en fait d'ailleurs pas mystère dans ses analyses : à ses yeux, un « accord régional pourrait fonctionner en renforçant l'approche "*hotspot*" existante par une action coordonnée de la part de l'Agence européenne des garde-frontières et des garde-côtes et du Bureau européen de l'asile (notamment si les mandats des deux organismes sont renforcés) »<sup>81</sup>.

L'élargissement du mandat de Frontex envisagé par ce Conseil européen, « notamment dans le cadre de la coopération avec les pays tiers »<sup>82</sup>, ne devrait pas modifier l'angle mort juridictionnel constaté dans cette contribution. Ainsi, comme cela ressortait déjà des règlements de 2004 & 2007 et de 2016, la Commission rappelle que toutes les opérations de Frontex « seront placées sous le contrôle et le commandement de l'Etat membre d'accueil. Les équipes du corps européen de garde-côtes et garde-frontières exerceront leurs fonctions et accompliront leurs missions conformément aux instructions

---

*in Greek hot-spots Policy, Policy Notes* 25 October 2017; Human Rights Watch, *Greece: Urgent Need to Move Asylum Seekers from Islands*, December 2017 ; Danish refugee council, *Fundamental rights & the EU hotspot approach*, octobre 2017.

Voir aussi European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, *Mission to Greece hotspots and Athens*, 30.6.2017 ; European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *On the Frontline: The Hotspot Approach to Managing Migration*, by Darren Neville, Amalia Rigon, Sarah Salome Sy, 10-05-2016.

<sup>75</sup> Commission européenne, *Rapport d'avancement relatif à l'agenda européen en matière de migration*, COM(2017) 669 final, {SWD(2017) 372 final}, 15 novembre 2017, p.8.

<sup>76</sup> Communication de la Commission, *Rapport d'avancement sur la mise en oeuvre de l'agenda européen en matière de migration*, COM(2018) 301 final, 16 mai 2018, p.5.

<sup>77</sup> « A Lesbos, le camp surpeuplé de Moria », *France inter*, 8 novembre 2018 URL : <https://www.franceinter.fr/emissions/le-zoom-de-la-redaction/le-zoom-de-la-redaction-08-novembre-2018>.

Voir aussi le témoignage d'une bénévole d'une ONG en dix épisodes : Magda B., « Dans un Hotspot », août 2018. URL : <http://www.europeanmigrationlaw.eu/fr/articles/points-de-vue/dans-un-hotspot-episode-1-premiers-pas-premiers-contacts.html>

<sup>78</sup> Sur les rapports entre état d'urgence et droit des étrangers cf. « Étrangers en état d'urgence », *Plein droit*, n°117/2018.

<sup>79</sup> Commission, *Best practices on the implementation of the hotspot approach*. Accompanying the document Progress report on the European Agenda on Migration, Commission staff working document, {COM(2017) 669 final}, 15 November 2017.

<sup>80</sup> *Migration : regional disembarkation arrangements*, Follow-up to the European Council, Conclusion of 28 June 2018, factsheet.

<sup>81</sup> *The Legal and Practical feasibility of disembarkation options*, Follow-up to the informal working meeting of 24 June 2018, factsheet.

<sup>82</sup> Conclusions de la réunion du Conseil européen du 28 juin 2018, CO EUR 9 CONCL 3, 28 juin 2018.

des chefs d'équipes du pays d'accueil »<sup>83</sup>. Pourtant il est prévu que l'Agence bénéficiera d'un nouveau corps permanent de 10 000 agents opérationnels « investis de pouvoirs d'exécution et dotés de leur propre équipement [qui] garantira que l'Union dispose des capacités nécessaires pour intervenir au besoin, à tout moment et en tout lieu, le long des frontières extérieures de l'Union ainsi que dans des pays tiers »<sup>84</sup>. Il est toutefois toujours hors de question de pouvoir engager sa responsabilité. Selon la Commission, Frontex « n'assumera pas la responsabilité nationale de la protection des frontières extérieures de l'Union, qui est et restera une prérogative des États membres » même si elle « continuera en revanche à assumer *un rôle de soutien renforcé* dans les limites de son nouveau mandat et, en utilisant ses nouvelles capacités, maximisera le soutien de l'UE sur le terrain et assurera la pleine solidarité de l'UE avec les États membres en difficulté ». Mais est-ce raisonnable dans une Union fondée sur le droit de penser que l'engagement sur le terrain de 10 000 agents opérationnels pourrait avoir lieu sans qu'aucun juge ne puisse jamais connaître de leurs activités d'interception des migrants et de leur participation au processus décisionnel étatique ?

A n'en pas douter, l'élargissement du mandat de l'Agence sera l'occasion, pour les organisateurs du colloque, de s'interroger, à nouveau, assurément dans des conditions moins proches que celles d'un match OM-PSG, sur l'évolution de Frontex à Frontex en passant par Frontex. En revanche, il est, malheureusement, probable que le juge national soit toujours aussi transparent.

---

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> Selon la Commission, « Le personnel du corps permanent pourra effectuer des contrôles aux frontières et des tâches en matière de retour au même titre que les garde-frontières et les spécialistes du retour des États membres. Ces missions impliquent l'exercice de pouvoirs d'exécution afin de jouer un rôle pleinement opérationnel. Sous l'autorité et le contrôle de l'État membre d'accueil, aux frontières extérieures, ces agents pourront effectuer des contrôles d'identité, autoriser ou refuser l'entrée aux points de passage frontaliers, apposer des cachets sur les documents de voyage, effectuer des patrouilles aux frontières et intercepter les personnes qui ont traversé la frontière de façon irrégulière. Le personnel pourra également apporter une aide dans l'exécution des procédures de retour, notamment en préparant les décisions de retour ou en accompagnant les ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une procédure de retour forcé » (« État de l'Union 2018... », mémo *préc.*)