



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

19.7.2013

DOCUMENT DE TRAVAIL 2

sur la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Carlos Coelho

Proposition actuelle

- Changement d'instrument juridique et de procédure décisionnelle: la proposition de règlement à l'examen repose sur l'article 77, paragraphe 2, point d), du traité FUE, qui prévoit l'adoption de toute mesure nécessaire pour l'établissement progressif d'un système intégré de gestion des frontières extérieures, par le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire.

- Un instrument juridique unique: le but poursuivi par le règlement est le même que celui visé par la décision annulée, à savoir intégrer, au sein d'un seul et même instrument juridique, les dispositions en vigueur du droit de l'Union et du droit international, dans l'intention de remédier aux interprétations divergentes du droit international retenues par les États membres et à la disparité des pratiques, afin de garantir l'efficacité des opérations en mer coordonnées par Frontex.

- Champ d'application et contenu: le champ d'application et la teneur de la proposition à l'examen sont semblables à ceux de la décision, à savoir les opérations en mer de surveillance des frontières menées par les États membres et coordonnées par Frontex. Toutefois, la proposition va plus loin:

- en tendant à préciser les notions de détection, d'interception et de sauvetage;
- en intégrant expressément la notion plus vaste de surveillance des frontières. Elle englobera la détection des tentatives de franchissement irrégulier des frontières, mais également d'autres mesures telles que les mesures d'interception, ainsi que des dispositifs visant à faire face à certaines situations, comme les activités de recherche et de sauvetage pouvant se révéler nécessaires pendant une opération en mer, et des dispositifs visant à assurer le bon aboutissement d'une telle opération. Il ne s'agit pas de transformer Frontex en organisme de recherche et de sauvetage, ni de lui confier les fonctions d'un centre de coordination du sauvetage, mais de faire en sorte que l'agence soit tenue d'aider les États membres, lors d'une opération en mer, à s'acquitter de leur obligation, découlant du droit international de la mer, de prêter assistance aux personnes en situation de détresse.

- Un instrument juridique contraignant: les lignes directrices non contraignantes (partie II de l'annexe de la décision annulée) sont désormais appelées à devenir juridiquement contraignantes et directement applicables dans les États membres, en établissant les modalités de gestion de ces situations dans toutes les opérations en mer coordonnées par Frontex.

- Prise en compte des évolutions juridiques et judiciaires ayant trait à la protection des droits fondamentaux: la proposition prend également en compte les évolutions juridiques et judiciaires (telles que les modifications apportées au règlement (CE) n° 2007/2004 et l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hirsi Jamaa e.a. c. Italie*) concernant la protection des droits fondamentaux ainsi que le principe de non-refoulement dans les opérations en mer. En cas de débarquement dans un pays tiers, les personnes interceptées ou secourues doivent être identifiées et leur situation personnelle évaluée, dans la mesure du possible, avant le débarquement, notamment s'il peut exister une violation du principe de non-refoulement et en garantissant que les migrants seront informés de leur

situation et du lieu de débarquement proposé, en leur offrant la possibilité d'exprimer leurs préoccupations et éventuelles objections.

- Respect du principe de subsidiarité: la mise en œuvre du règlement à l'examen ne modifie pas la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, ni les obligations qui incombent aux États membres en vertu de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, de la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, de la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, de la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée et son protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, de la convention relative au statut des réfugiés, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et d'autres instruments internationaux applicables.

Interception:

- Mesures à prendre en mer territoriale:

Un navire transportant à son bord des migrants en situation irrégulière traverse différentes zones maritimes avant d'atteindre sa destination. L'intervention des États dépend de la localisation du navire à un moment donné, selon les droits et obligations leur revenant en vertu du droit international.

Les eaux territoriales sont un prolongement du territoire de l'État côtier pouvant aller jusqu'à douze milles marins. Elles relèvent de la souveraineté de l'État côtier, qui est donc habilité à exercer sa compétence territoriale sur la zone maritime limitrophe de ses côtes. Néanmoins, les navires disposent d'un droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales. Le passage est réputé inoffensif aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre et à la sécurité de l'État côtier.

L'interception maritime repose sur la conception classique selon laquelle, lorsqu'un État exerce sa souveraineté sur un territoire donné, sous réserve de l'obligation impérieuse qui lui incombe de respecter les droits de l'homme et les principes humanitaires, il est habilité à prendre les mesures qui s'imposent pour empêcher les passages qui ne sont pas inoffensifs. Ainsi, lorsqu'un navire transporte des migrants en situation irrégulière ou se livre au trafic de migrants, l'autorité compétente représentant un État peut empêcher ledit navire de poursuivre sa route et soit transborder ses passagers et son équipage à bord de leur propre navire, soit l'escorter jusqu'à un port, soit encore le contraindre à modifier son itinéraire.

Le principe fondamental en la matière veut que l'exercice de la compétence soit généralement limité au territoire de l'État compétent. La compétence ne peut être exercée sur le territoire d'un autre État, à moins qu'il ne donne son consentement, sans quoi il s'agit d'une violation de sa souveraineté nationale.

- Mesures à prendre en haute mer:

En haute mer prévaut, à quelques exceptions près, le principe de la liberté de navigation, qui s'exerce sous réserve du devoir incombant à l'État du pavillon d'agir conformément à ses obligations internationales. En principe, en haute mer, seul l'État du pavillon peut exercer sa

compétence sur un navire donné. Les navires peuvent, cependant, être arraisonnés conformément au droit de légitime défense ou avec l'autorisation du Conseil de sécurité des Nations unies.

Toutefois, sous réserve de quelques exceptions, telles que la piraterie et la traite des esclaves, la diffusion d'émissions non autorisées et l'exercice d'une compétence sur les navires apatrides, l'interception en mer ne peut s'effectuer qu'avec l'accord de l'État du pavillon.

En vertu du protocole contre le trafic illicite de migrants, l'intervention en haute mer est possible lorsqu'il existe de sérieuses raisons de soupçonner qu'un navire se livre au trafic de migrants. Sous réserve de l'autorisation de l'État du pavillon, l'État effectuant l'interception peut arraisonner ou fouiller le navire et, s'il existe des signes de trafic de migrants, il peut prendre les mesures appropriées à l'encontre du navire, de sa cargaison et des personnes se trouvant à son bord.

- Mesures à prendre dans la zone contiguë:

La zone contiguë est une zone adjacente à la mer territoriale et extérieure à cette dernière. Elle ne peut s'étendre au-delà de 24 milles à partir de la ligne de base qui sert de point de départ pour mesurer la largeur de la mer territoriale. Cette zone faisant partie de la zone économique européenne ou de la haute mer, la liberté de navigation s'y applique.

Bien qu'elle n'appartienne pas à sa mer territoriale, l'État côtier peut y exercer le contrôle nécessaire en vue de prévenir et de réprimer les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur son territoire ou dans sa mer territoriale.

Cas de recherche et de sauvetage

Le droit à la vie est l'un des droits de l'homme les plus fondamentaux. Les règles internationales, en matière maritime, font obligation à tous les navires de porter assistance aux personnes en situation de détresse en mer.

Les opérations de sauvetage sont extrêmement complexes et risquées pour des raisons tenant, par exemple, au grand nombre de personnes à secourir, lesquelles sont, au demeurant, susceptibles d'avoir connu une expérience traumatique, à de mauvaises conditions atmosphériques ou à un état de la mer défavorable, mais aussi aux difficultés techniques de transbordement des passagers d'un navire à un autre.

Il est impératif de porter une attention toute particulière aux droits fondamentaux des migrants. Les migrants secourus et embarqués à bord des navires des autorités devraient recevoir des informations sommaires mais claires, dans une langue qu'ils comprennent, sur le lieu où ils seront acheminés et sur le traitement dont ils pourront faire l'objet.

Bien qu'ils n'entrent pas dans le champ d'application du règlement à l'examen, les navires privés sont susceptibles de jouer un rôle important pour les sauvetages de vies en mer. À ce titre, il importe de trouver des solutions pour apporter aux navires privés, notamment aux navires de pêche, l'aide dont ils ont besoin, en particulier lorsqu'ils subissent un préjudice matériel par suite de leur participation à des opérations de sauvetage.

Les États membres mettent actuellement en place le système EUROSUR, dispositif d'échange d'informations relatives à la gestion des frontières entre eux et avec Frontex. Le sauvetage en mer et la surveillance maritime étant étroitement liés, le système EUROSUR peut contribuer à sauver des vies, car il est susceptible de fournir des informations sur les navires ou les personnes exposés à un danger grave et imminent rendant nécessaire l'apport d'une aide immédiate, rôle qu'il doit être en mesure de jouer pleinement.

Il est indispensable d'organiser en Méditerranée un système efficace et performant de sauvetage afin de réduire le nombre des morts en mer.

Débarquement

Si les mesures de contrôle frontalier entrent sans conteste dans le périmètre du droit de l'Union (article 79 du traité FUE), les opérations de recherche et de sauvetage sont, elles, régies par le droit international de la mer. Cependant, elles sont indissociablement liées au contrôle de l'immigration, en particulier lorsqu'il s'agit de déterminer le lieu où il convient d'effectuer le débarquement des migrants embarqués à bord des navires.

Pour les migrants secourus ou interceptés en haute mer, l'absence de règles claires en matière de débarquement et les différences d'interprétation des règles internationales, en particulier pour la détermination du lieu sûr le plus proche, engendrent des problèmes entre les États membres, mais aussi accroissent le risque que les migrants soient débarqués dans des ports où leur vie et leur liberté peuvent être menacées.

C'est pourquoi il est indispensable de parvenir à une plus grande clarté juridique en ce qui concerne le respect des droits fondamentaux dans le contexte de la surveillance maritime et le débarquement des personnes interceptées ou secourues en mer, notamment pour le respect plein et entier du principe de non-refoulement. Ce principe interdit le renvoi des personnes dans leur pays d'origine ou dans d'autres pays, s'ils y sont exposés à un risque de persécution, de torture ou à d'autres atteintes graves. Les États membres doivent impérativement respecter ce principe, tant lors des contrôles aux frontières que dans le cadre des opérations de sauvetage (*Hirsi Jamaa e.a. c. Italie*, 23 février 2012).

Il importe de veiller à ce que les installations utilisées pour accueillir les migrants à leur arrivée disposent d'équipements permettant d'assurer les soins et la protection dont ils ont besoin, en accordant une attention particulière aux enfants séparés, aux familles et aux personnes présentant des besoins particuliers, tels que les rescapés d'actes de torture ou les victimes présumées de la traite des êtres humains.

Il convient également que les États membres mettent tout en œuvre, dans la mesure de leurs possibilités, pour éviter un séjour prolongé des migrants dans les installations de premier accueil, en particulier lorsqu'elles n'offrent pas les conditions requises pour permettre les longs séjours.

Il est indispensable que des dispositifs efficaces soient mis en place aux frontières pour pouvoir déterminer les besoins en matière de protection internationale, afin de permettre aux personnes concernées de déposer leur demande d'asile et que chaque agent susceptible d'entrer

en contact avec les migrants soit formé pour orienter les demandeurs d'asile vers les services nationaux compétents en matière d'asile.