

# 2

## Contrôle aux frontières et politique des visas



*L'utilisation de bases de données et d'outils de technologie de l'information aux fins de gestion des frontières et de traitement des visas est une tendance qui s'est accentuée à l'échelle de l'Union européenne (UE) en 2012. Les négociations sur le règlement Eurosur ont considérablement progressées et le déploiement du système d'information sur les visas (VIS) se poursuit. La Délégée aux droits fondamentaux et le forum consultatif de Frontex ont commencé leurs travaux en 2012. La Décision 2010/252/UE du Conseil, contenant des directives pour les opérations Frontex en mer et pertinente du point de vue des droits fondamentaux, a été annulée mais les directives contenues dans la décision restent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient remplacées. Au cours du premier semestre 2012, la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie a continué d'être l'un des points d'entrée principaux pour les personnes traversant de façon irrégulière la frontière terrestre extérieure de l'UE. Les demandeurs de visa utilisent de plus en plus le droit d'introduire un recours en cas de refus de visa Schengen.*

### 2.1. Contrôle aux frontières

En 2012, les activités de Frontex – l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne – ont encore été examinées du point de vue des droits fondamentaux. L'enquête d'initiative du Médiateur européen sur la façon dont Frontex applique ses obligations en matière de droits fondamentaux en est un exemple<sup>1</sup>. À la fin de la période de soumission des rapports, l'enquête n'était pas encore terminée.

Le forum consultatif de Frontex a tenu sa réunion inaugurale le 16 octobre 2012. Par l'intermédiaire de ce forum, des partenaires partageront leur savoir-faire en matière de droits fondamentaux avec Frontex et son conseil d'administration. Le forum est composé de 15 organisations :

- Quatre organisations internationales : le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations, le Conseil de l'Europe et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de

<sup>1</sup> Médiateur européen (2012).

Développements clés dans le domaine des contrôles aux frontières et de la politique des visas :

- Les négociations sur le règlement Eurosur, qui crée un système de surveillance européen, avancent rapidement, et, à la fin de l'année, 18 États membres sont connectés au réseau.
- La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) annule la Décision 2010/252/UE du Conseil, qui comprend des orientations concernant les opérations Frontex en mer, car cette décision ne respecte pas la procédure législative ordinaire impliquant le Parlement européen en tant que colégislateur. Les lignes directrices restent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient remplacées.
- La Délégée aux droits fondamentaux et le forum consultatif de Frontex commencent leurs travaux au cours du deuxième semestre 2012.
- Le franchissement irrégulier des frontières maritimes en Méditerranée centrale est passé de presque 65 000 en 2011 à environ 15 000 en 2012, alors que les chiffres ont considérablement augmenté dans l'Est de la mer Égée.
- Les demandeurs de visa utilisent de plus en plus le droit d'introduire un recours en cas de refus de visa Schengen.

- La Commission européenne met en avant le rôle de la coopération dans le soutien au traitement juste et équitable des demandeurs de visas et pas seulement dans la prévention de l'immigration irrégulière.
- Le système VIS est déployé au Proche-Orient, ainsi que dans la région du Golfe.

l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

- Deux agences européennes : le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) et la FRA.
- Neuf organisations de la société civile : le Bureau des institutions européennes d'Amnesty International, Caritas Europa, la Commission des Églises auprès des migrants en Europe, le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), la Commission internationale catholique pour les migrations, la Commission internationale des juristes, le *Jesuit Refugee Service*, la Plate-forme de coopération internationale sur les migrants sans papiers et le bureau de la Croix-Rouge auprès de l'UE.

Le représentant de la FRA et celui du *Jesuit Refugee Service* ont été élus coprésidents du forum consultatif.

En outre, la Déléguée aux droits fondamentaux a pris ses fonctions le 15 décembre 2012, comme cela était envisagé dans l'article 26 du règlement révisé (Règlement (UE) n° 1168/2011). Ses fonctions comprennent la surveillance et l'établissement de rapports réguliers à destination du forum consultatif, ainsi que du conseil d'administration de Frontex et du Directeur exécutif de l'agence.

L'attention croissante qui est portée aux droits fondamentaux se reflète dans les plans opérationnels régissant les opérations coordonnées par Frontex. En 2010, les plans opérationnels ont commencé à contenir des dispositions concernant les droits fondamentaux. En revanche, il a fallu attendre 2012 pour que des références concrètes aux droits fondamentaux apparaissent. Par exemple, les États membres hôtes sont obligés de prévoir des mesures appropriées, de nature disciplinaire ou autres, pour les cas où les obligations en matière de droits fondamentaux ou de protection internationale ne seraient pas respectées. Les plans opérationnels contiennent clairement un devoir de notification de toutes les observations de violation des droits fondamentaux, en utilisant la chaîne de commandement appropriée.

En septembre 2012, la CJUE a annulé la Décision 2010/252/UE du Conseil, qui formulait des lignes directrices pour les opérations Frontex en mer. Elle

a néanmoins indiqué que ces lignes directrices devaient rester en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient remplacées<sup>2</sup>.

La CJUE a souligné que les règles adoptées contenaient des éléments essentiels de surveillance aux frontières maritimes extérieures, ce qui suppose des choix politiques qui doivent être faits par l'intermédiaire de la procédure législative ordinaire, avec le Parlement européen comme colégislateur. Elle a également noté que les nouvelles mesures figurant dans la décision contestée étaient susceptibles d'avoir des conséquences sur les libertés personnelles et les droits fondamentaux des individus, ce qui justifie de nouveau le recours à la procédure ordinaire.

La surveillance des frontières maritimes a également fait l'objet d'une décision qui a fait date de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) en février 2012. Dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*<sup>3</sup>, la CouEDH est arrivée à la conclusion que l'Italie, en remettant aux autorités libyennes des migrants interceptés en mer, avait violé l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui interdit la torture et les traitements inhumains ou dégradants. Dans l'affaire *Hirsi*, les requérants étaient 11 ressortissants somaliens et 13 ressortissants érythréens faisant partie d'un groupe d'environ 200 migrants, y compris des demandeurs d'asile, interceptés par les autorités italiennes en haute mer en 2009.

L'Italie a renvoyé les migrants en Libye sans leur donner une chance de déposer une demande d'asile. La CouEDH a statué qu'à partir du moment où des agents d'un État exercent leur contrôle et leur autorité sur un individu, cet État est dans l'obligation de veiller au respect des libertés et des droits individuels de cette personne garantis par la CEDH, même si l'État agit en dehors de ses frontières<sup>4</sup>. Dans cette affaire, la CouEDH est arrivée à la conclusion que les autorités italiennes avaient exercé un contrôle total sur les personnes qui se trouvaient à bord des navires italiens<sup>5</sup>. Elle a également précisé qu'un État « ne saurait soustraire sa « juridiction » à l'empire de la Convention en qualifiant les faits litigieux d'opération de sauvetage en haute mer »<sup>6</sup>.

Au cours du premier semestre 2012, la frontière terrestre entre la Grèce et la Turquie a continué d'être l'un des points d'entrée principaux pour les personnes traversant de façon irrégulière la frontière terrestre extérieure de l'Union européenne. Entre janvier et septembre 2012, les autorités ont détecté environ

<sup>2</sup> CJUE, C-355/10 [2012], *Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne*, 5 septembre 2012, paras. 63-85.

<sup>3</sup> CouEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], n° 27765/09, 23 février 2012.

<sup>4</sup> *Ibid.*, paras. 74, 75 et 180-181.

<sup>5</sup> *Ibid.*, para. 81.

<sup>6</sup> *Ibid.*, para. 79.





Clôture à Evros (Grèce)  
Source : Police hellénique



Clôture à Ceuta (Espagne)  
Source : FRA

59 000 franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'UE. Dans trois cas sur quatre (ce qui représente environ 44 000 personnes), il s'agissait d'un franchissement de frontière terrestre<sup>7</sup>.

À la fin de l'été 2012, la Grèce a déployé 1 800 agents de police supplémentaires sur cette frontière dans le cadre de l'opération *Xenios Zeus*. Selon Frontex, le nombre des franchissements de la frontière terrestre a chuté en conséquence et a été inférieur à 100 au cours de la dernière semaine d'août, contre environ 2 100 pendant la première semaine du même mois.

En dépit des inquiétudes concernant le bien-fondé du projet, la Grèce, dans le but de mettre fin aux franchissements irréguliers, a terminé, en décembre 2012, la construction d'une clôture de 12 kilomètres le long de sa frontière terrestre avec la Turquie<sup>8</sup>. Le coût, estimé à 3 millions EUR, a été pris en charge par des fonds nationaux<sup>9</sup>. Comme on peut le constater sur les photos ci-dessus, la clôture peut être comparée à celles construites en Espagne à Ceuta et Melilla. Ces clôtures sont hautes de plusieurs mètres et équipées de barbelés.

En **Grèce**, les franchissements illégaux de la frontière terrestre ont diminué, mais les arrivées par la mer ont augmenté. Des incidents mortels ont continué de se produire dans l'Est de la mer Égée. Le 6 septembre 2012, 61 personnes, notamment des enfants, ont péri lorsqu'un bateau à bord duquel se trouvaient des Syriens et des ressortissants d'autres nationalités a fait naufrage près d'Izmir, sur la côte turque<sup>10</sup>. En Méditerranée centrale, un bateau avec 130 passagers à son bord en provenance de Sfax, en Tunisie, a coulé à environ 12 milles nautiques de Lampedusa, le 7 septembre 2012. La garde

côtière italienne, la police douanière et fiscale italienne (*Guardia di Finanza*) ainsi que des navires de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord se sont portés à leur secours, repêchant au moins 56 migrants, mais au moins l'un d'entre eux est mort et plusieurs dizaines ont été portés disparus<sup>11</sup>. La Figure 2.1 montre les tendances des cinq dernières années concernant les arrivées par la mer en Europe méridionale dans les quatre États membres concernés, à savoir la **Espagne, Grèce, l'Italie et Malte**.

Pour améliorer le partage entre les États membres de renseignements opérationnels et analytiques concernant la frontière maritime et terrestre extérieure de l'Union européenne, cette dernière est en train de créer un système européen de surveillance des frontières (Eurosur). Ce système servira de plate-forme pour échanger des données de gestion des frontières entre les États membres et Frontex. **L'Irlande** et le **Royaume-Uni** ne seront pas concernés par Eurosur, alors que le **Danemark** devra décider s'il souhaite appliquer le règlement Eurosur dans les six mois suivant son adoption<sup>12</sup>. À terme et en association avec les autres données disponibles, Eurosur améliorera sa connaissance des tendances en matière de trafic des êtres humains et permettra un déploiement plus ciblé des actifs. En 2012, les négociations concernant ses fondements juridiques, conformément à ce qui a été établi par la Commission européenne à la fin de l'année 2011<sup>13</sup>, ont beaucoup avancé. La création d'Eurosur progresse parallèlement aux négociations portant sur ses fondements juridiques. À la fin de l'année 2012, 18 États membres étaient liés à Eurosur par la signature d'un protocole d'accord avec Frontex.

Eurosur suscite potentiellement deux préoccupations principales concernant les droits fondamentaux : le fait de partager les renseignements sur les migrants avec des pays tiers pourrait les exposer, par exemple, au risque de refoulement ou de traitement inhumain, et à un traitement inapproprié de données à caractère personnel.

7 Frontex (2012a), p. 56.

8 Pro Asyl (2012) ; ONU, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants (2012) ; Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées (2013), para. 21.

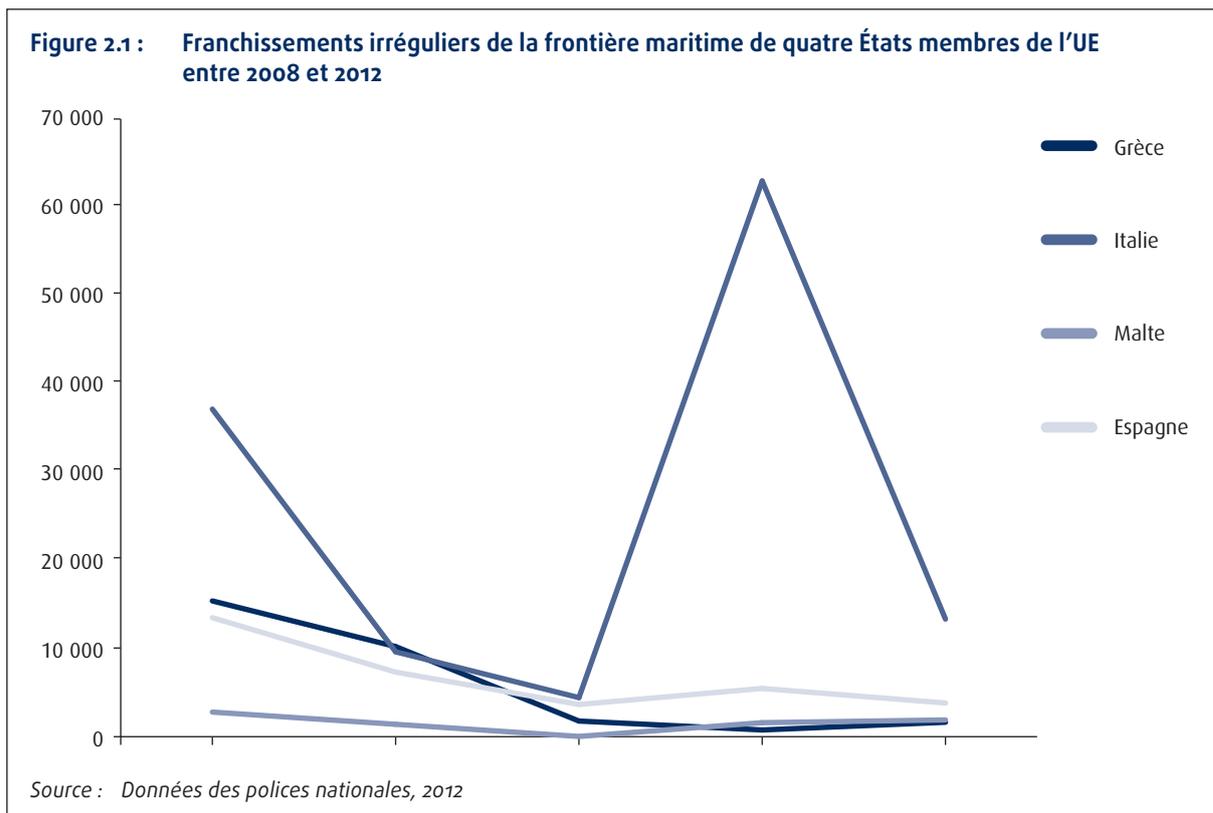
9 Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées (2013), para. 21.

10 Euronews (2012).

11 Amnesty International (2012) ; La Repubblica (2012) ; BBC News (2012) ; Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2012).

12 Voir : Commission européenne (2011a), préambule, para. 10-11.

13 Commission européenne (2012a).



Si la proposition de règlement Eurosur prévoit l'interdiction d'échanger des renseignements avec des pays tiers lorsque ces données pourraient être utilisées pour exposer des ressortissants des pays tiers à d'éventuels traitements inhumains ou dégradants ou à des représailles (article 18, paragraphe 2), la mise en œuvre de ce garde-fou pourrait, en pratique, poser problème. Même si le système Eurosur n'est pas conçu en principe pour échanger des données personnelles, il faut prendre des mesures pratiques pour éviter que les données à caractère personnel ne soient stockées et partagées de façon involontaire. Enfin, il reste à évaluer si le potentiel salvateur du système sera pleinement utilisé.

L'Union européenne a inauguré sa nouvelle agence pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle en mars 2012 ; cette agence est devenue opérationnelle en décembre<sup>14</sup>. Basée à Tallinn, en Estonie, l'agence sera chargée de la gestion des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ; elle s'occupera notamment du système d'information Schengen (SIS), de son successeur, le SIS II, du système VIS et d'Eurodac. La tâche principale de l'agence est d'assurer un service continu sans interruption de ces systèmes d'information<sup>15</sup>.

Les discussions se sont poursuivies en 2012 au Conseil de l'Union européenne et au Parlement européen concernant la mise sur pied de nouveaux instruments de financement de l'UE pour les affaires intérieures<sup>16</sup>. La proposition de Fonds pour la sécurité intérieure pour la période 2014-2020 (4,65 millions EUR) comprendra deux instruments : le premier sera consacré aux frontières extérieures et aux visas (1,13 million EUR) et l'autre à la coopération policière (3,52 millions EUR). Cela représente une augmentation générale du budget de presque 40 % par rapport à la période précédente (2007-2013).

Le Comité des régions et le Comité économique et social européen ont publié des avis proposant l'introduction d'un plus grand nombre de dispositions relatives aux droits fondamentaux dans le règlement établissant l'instrument portant sur les frontières et les visas<sup>17</sup>. Ces avis avançaient qu'il fallait faire référence aux obligations de secours, au droit de demander l'asile aux frontières et à l'identification des victimes, et ont mis en lumière la nécessité d'évaluer la compatibilité des politiques et mesures financées par l'Union européenne avec les droits fondamentaux.

En dehors de la portée du Fonds pour la sécurité intérieure, un montant distinct de 822 millions EUR a été mis de côté pour la gestion des systèmes SIS II, VIS

14 Commission européenne (2012b) et (2012c).

15 Règlement (UE) n° 1077/2011.

16 Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (2011).

17 Union européenne, Comité des régions (2012).

et Eurodac. L'instrument sur les frontières et les visas doit soutenir une politique commune des visas pour faciliter les voyages effectués de façon légitime, assurer une égalité de traitement aux ressortissants de pays tiers et lutter contre l'immigration irrégulière (article 3, paragraphe 2, alinéa a). Il doit également assurer un niveau élevé de protection des frontières extérieures ainsi que le franchissement aisé des frontières extérieures conformément à l'acquis de Schengen (article 3, paragraphe 2, alinéa b).

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Examen de l'état des droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe

Le premier volet d'un projet de la FRA portant sur le traitement des ressortissants des pays tiers aux frontières extérieures de l'Union s'est penché sur les problèmes de droits fondamentaux dans le contexte de la surveillance des frontières maritimes et juste après le débarquement des migrants et des réfugiés interceptés ou secourus.

À cette fin, des entretiens ont eu lieu à Chypre, en Espagne, en Grèce, en Italie et à Malte avec les autorités, les migrants, les pêcheurs, les organisations internationales, les ONG et d'autres personnes concernées par l'arrivée des migrants par la mer. Des entretiens ont également eu lieu dans trois pays de départ des bateaux : le Maroc, la Tunisie et la Turquie.

En outre, la FRA a visité les opérations en mer coordonnées par Frontex en Espagne et en Grèce ; cela lui a permis d'observer des patrouilles maritimes et le traitement des personnes secourues au moment du débarquement. Les résultats de la recherche, publiés en mars 2013, montrent que la Décision 2010/252/UE du Conseil, qui contient des orientations pour les opérations Frontex en mer, a amélioré le respect des droits fondamentaux lors des opérations en mer coordonnées par Frontex.

*Pour plus d'informations, voir : FRA (2013), Fundamental rights at Europe's southern sea borders, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications)*

## 2.1.1. Évaluations de Schengen

Les efforts de révision du mécanisme actuel d'évaluation de Schengen – dans le cadre duquel on évalue la capacité d'un État membre à rejoindre l'espace Schengen ou, pour les États en faisant déjà partie, la mise en œuvre des règles relatives à l'espace Schengen – se sont poursuivis sans atteindre d'accord en 2012. Le mécanisme prend de plus en plus en considération les droits fondamentaux.

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne n'ont pas trouvé d'accord sur la révision du mécanisme d'évaluation en 2012. Cette révision est en suspens depuis septembre 2011. Ce processus de révision a fait suite à des discussions intenses sur la gouvernance de l'espace Schengen ; ces discussions ont commencé dans le contexte du *printemps arabe* de 2011 et des flux migratoires qui ont suivi, des graves difficultés rencontrées par les systèmes grecs de protection des demandeurs d'asile et des problèmes relatifs à la gouvernance de l'espace Schengen en général<sup>18</sup>. La Commission a ensuite modifié sa proposition concernant le mécanisme d'évaluation de Schengen<sup>19</sup> et, dans le cadre du même dispositif législatif, a mis en place la possibilité de réintroduire de façon temporaire les contrôles aux frontières intérieures en tant que dernier recours dans les circonstances exceptionnelles<sup>20</sup>.

L'obstacle principal au cours des discussions a été l'absence de consensus concernant la base juridique envisagée pour le mécanisme d'évaluation et, par conséquent, les rôles différents à l'avenir pour le Parlement européen, la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne. La Présidence chypriote a proposé un texte de compromis révisé, mais le Parlement ne l'avait toujours pas accepté à la fin de l'année.

Le Parlement européen a suspendu sa coopération en attendant un accord sur le nouveau mécanisme d'évaluation. Le conflit a paralysé la nouvelle législation sur la cybercriminalité, sur les données des dossiers passagers pour le transport aérien et sur d'autres questions ; il a également entravé le vote final concernant un document jetant les bases de contrôles communs aux frontières sur les routes ainsi que d'autres amendements techniques du Code frontières Schengen<sup>21</sup>.

Une équipe constituée d'agents de police des frontières des États membres est en train de procéder à des évaluations à l'aide d'un mécanisme d'évaluation par les pairs géré par le groupe « Évaluation de Schengen » du Conseil de l'Union européenne<sup>22</sup>. Conformément à son mandat actuel, tous les aspects de l'acquis de Schengen peuvent être couverts. Une attention particulière est portée aux sujets suivants : frontières extérieures, coopération policière, protection des données, réglementation concernant les visas, système d'information Schengen (SIS), une base de données partagée contenant des entrées sur les personnes recherchées et disparues, objets trouvés et volés et interdictions d'entrée, et système Sirène, qui permet aux États de

<sup>18</sup> Commission européenne (2010).

<sup>19</sup> Commission européenne (2011a).

<sup>20</sup> Commission européenne (2006).

<sup>21</sup> Commission européenne (2011b) ; Comité économique et social européen (2012).

<sup>22</sup> UE (1998).

l'espace Schengen d'échanger des renseignements supplémentaires sur les alertes.

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Définir le cadre des droits fondamentaux dans les évaluations de Schengen

La FRA a aidé à élaborer une liste de bonnes pratiques et d'indicateurs relatifs aux droits fondamentaux afin de sensibiliser les évaluateurs et de mettre en place une approche plus systématique des droits fondamentaux dans l'application de l'acquis de Schengen.

Les indicateurs et les bonnes pratiques mis sur pied en collaboration avec le comité d'experts de Frontex pour la formation des évaluateurs Schengen, le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne, fournissent aux évaluateurs des orientations en matière de droits fondamentaux à utiliser dans leur travail, en portant une attention particulière aux tâches suivantes :

- les vérifications de première et de deuxième ligne aux points de passage frontaliers ;
- les patrouilles de surveillance des frontières ;
- les arrestations et les placements dans les zones d'attente et les centres de rétention ;
- la réception des demandes d'asile ;
- les mesures de réadmission, d'éloignement et de retour.

Dans le contexte des contrôles et des procédures, les indicateurs font référence aux questions en lien avec la dignité humaine, l'usage de la force, le non-refoulement, l'identification des personnes vulnérables, ainsi que le refus et le traitement des données à caractère personnel. D'autres pratiques et indicateurs ont trait au personnel et à la formation, à la coopération avec les services de protection, à la coopération avec les pays tiers, à l'analyse des risques, à l'infrastructure, aux besoins des passagers bloqués dans les zones de transit, aux conditions dans les centres de rétention, aux expulsions et aux réadmissions.

La liste met également en évidence des questions particulières à observer au cours de la surveillance des frontières, par exemple l'interdiction des refoulements, l'existence de systèmes prenant en charge les besoins humanitaires des personnes appréhendées après le franchissement de la frontière et la procédure d'entretien.

*Pour plus d'informations, voir la page du projet de la FRA Treatment of third-country nationals at the EU's external borders: Surveying border checks at selected border crossing points, disponible à : <http://fra.europa.eu/en/project/2011/treatment-third-country-nationals-eus-external-borders-surveying-border-checks-selected>*

Les équipes d'experts des États membres de l'UE, le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne ont effectué 21 évaluations dans 17 États membres concernant les frontières maritimes et aériennes, la coopération policière, la protection des données, le système SIS et les visas<sup>23</sup>. Le Conseil a effectué un suivi des lacunes détectées en Grèce pendant les évaluations aux frontières terrestres et maritimes extérieures en 2010 et 2011, alors que la Commission et EASO ont défini un plan d'action pour faire face aux faiblesses dans le domaine de l'asile et des migrations.

Le Conseil a également continué de suivre de près un certain nombre de mesures **roumaines** et **bulgares**, notamment celles qui ont un lien avec la lutte contre le trafic et la traite des êtres humains, qui devraient faciliter l'entrée de ces deux États membres dans l'espace Schengen<sup>24</sup>.

Les évaluations de Schengen comportent des aspects des droits fondamentaux qui ont également des conséquences sur d'autres questions pratiques. D'après les données transmises à la FRA par le Secrétariat général du Conseil, les sujets suivants font partie de ceux qui ont été abordés en 2012 et qui ont un lien implicite avec les droits fondamentaux :

- vérification de l'infrastructure pour s'assurer qu'elle garantit une confidentialité suffisante pour les personnes soumises à des vérifications supplémentaires ;
- disponibilité des données sur les vérifications supplémentaires (article 7 du Code frontières Schengen) dans les langues nécessaires ;
- coopération entre les autorités frontalières, les services de l'immigration et de l'asile, ainsi que les agences des droits de l'homme dans chaque pays ;
- conditions dans les centres de rétention ;
- analyse des risques sans profilage ethnique ;
- dignité et clarté dans la communication avec les passagers ;
- connaissance des procédures associées aux victimes de trafics, aux demandeurs d'asile et aux enfants, ainsi que des modalités de fouille au corps, de traitement des données à caractère personnel et de délivrance de visas ;

<sup>23</sup> Commission européenne (2012d) et (2012e).

<sup>24</sup> Conseil de l'Union européenne (2012a).

- coopération avec les pays d'origine en cas d'entrée refusée ;
- formation aux droits fondamentaux et respect du Programme de base commun de Frontex.

Les droits fondamentaux ont été de plus en plus pris en considération au cours des évaluations opérées en 2012 à la suite de l'élaboration, avec la participation de la FRA, d'une liste d'indicateurs faisant office d'outil complémentaire pour les évaluateurs. Cet outil aide les évaluateurs à examiner les droits fondamentaux de façon cohérente au cours de différentes tâches de gestion des frontières. Les évaluations prévues en 2013 devraient prendre en compte ces questions.

### 2.1.2. Personnes retenues dans les zones de transit des aéroports – Possibilité de se restaurer, boire et se reposer

Une recherche effectuée en 2012 par la FRA dans certains aéroports a mis en avant la situation difficile des passagers bloqués dans les zones de transit des aéroports. Chaque année, un certain nombre de personnes restent confinées pendant des jours, voire des semaines, dans les zones de transit international des aéroports des États membres de l'Union européenne. Par exemple, en avril 2012, un ressortissant de la République démocratique du Congo dont l'entrée en **Estonie** avait été refusée à l'aéroport de Tallinn est resté dans la salle d'accueil réservée aux voyageurs de l'aéroport pendant deux semaines, car la Russie n'autorisait pas son retour<sup>25</sup>.

Les passagers peuvent être bloqués dans les aéroports s'ils ne remplissent pas les conditions d'entrée, par exemple lorsque les gardes-frontières identifient des problèmes dans les documents de voyage, les visas ou les preuves de moyens de subsistance, ou si leur retour est retardé parce qu'aucun vol de retour n'est disponible immédiatement. Les personnes déposant une demande d'asile dans un aéroport peuvent également être obligées de rester dans la zone de transit.

Afin que le respect de leurs droits fondamentaux à la vie et à la dignité humaine soit assuré, les passagers doivent pouvoir accéder à de la nourriture ainsi que des boissons et pouvoir se reposer pendant leur séjour dans la zone de transit, en particulier s'ils ne disposent pas des moyens financiers pour subvenir à leurs besoins.

En dépit de l'importance fondamentale des droits concernés, l'information concernant les passagers détenus dans les zones de transit reste limitée<sup>26</sup>.

Dans de nombreux aéroports, les transporteurs, les compagnies aériennes et les autorités prennent des dispositions spéciales pour fournir de la nourriture et de l'eau. Les recherches de la FRA portant sur le traitement des ressortissants des pays tiers ont déterminé que ces mécanismes ne sont, en pratique, pas toujours suffisants.

Dans certains cas, il se peut que les gardes-frontières ne connaissent pas la compagnie aérienne avec laquelle les passagers sont arrivés, soit parce que ces derniers dissimulent l'information, soit parce qu'ils ne savent pas comment ils sont arrivés. Les remboursements des compagnies aériennes aux entreprises aéroportuaires ou aux autorités peuvent prendre longtemps, en particulier lorsque le transporteur n'est pas basé dans le pays de destination. Dans d'autres cas, la responsabilité du séjour en transit des passagers ne relève pas de la compagnie aérienne, mais d'autres autorités ; c'est par exemple le cas lorsque les passagers sont en fin de compte admis et en attente de transfert dans des installations d'accueil, de rétention ou de protection.

La coopération entre les entreprises aéroportuaires et les services d'immigration est un autre facteur qui détermine si de la nourriture, des boissons et des installations permettant de se reposer sont effectivement mises à la disposition de tous les passagers ou seulement des passagers qui ont payé pour ce service. Par conséquent, les passagers retenus dans les zones de transit peuvent avoir des difficultés à se nourrir et à s'hydrater, à moins de disposer des moyens nécessaires pour pourvoir à leurs besoins.

### Passagers non autorisés à entrer sur le territoire

Pour les personnes qui ne sont pas autorisées à entrer sur le territoire, le transporteur responsable doit assumer les frais du départ et, si cela n'est pas possible dans un délai raisonnable, il doit également prendre en charge les coûts associés au séjour du passager, notamment la mise à disposition de nourriture et d'eau, conformément aux différents accords internationaux

<sup>25</sup> Estonie, *Postimees* (2012).

<sup>26</sup> Pour plus de renseignements sur les installations de rétention temporaire dans les aéroports, consultez les rapports sur les visites effectuées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe, ainsi que le 7e (1996) et le 19e (2008-2009) rapports généraux d'activités du CPT, voir : [www.cpt.coe.int/fr/default.htm](http://www.cpt.coe.int/fr/default.htm).

relatifs aux transports aériens<sup>27</sup>. Cela signifie que ce sont les aéroports, plutôt que les États, qui mettent sur pied les mécanismes nécessaires pour subvenir aux besoins des passagers bloqués, et que les différentes compagnies aériennes peuvent mettre en place des services différents.

De nombreuses entreprises exploitant les aéroports signent des accords particuliers obligeant les transporteurs à prendre en charge les frais pour les passagers non autorisés à entrer sur le territoire, soit directement, soit en remboursant l'aéroport par la suite. En revanche, ces accords ne peuvent être appliqués que si les services d'immigration sont en mesure d'identifier la compagnie aérienne qui a transporté le passager non autorisé à entrer sur le territoire. Lorsque ce n'est pas le cas, les autorités sont en fin de compte responsables de mettre à disposition les moyens de subsistance de base.

Dans les aéroports d'**Autriche**, par exemple, si les accords entre les entreprises aéroportuaires et les transporteurs ne peuvent s'appliquer, la police essaye de fournir de la nourriture et de l'eau en provenance de sa cantine ou grâce à l'achat ponctuel de produits par l'intermédiaire de la Croix-Rouge ou de la municipalité ; la police présente ensuite une demande de remboursement au transporteur<sup>28</sup>. En outre, les services sociaux de Caritas fournissent des services de base, par exemple de la nourriture, des soins et des vêtements, aux personnes qui en ont besoin. Ils proposent également leur aide pour contacter les ambassades, les compagnies aériennes et la famille<sup>29</sup>.

À l'aéroport de Francfort, en **Allemagne**, les gardes-frontières peuvent acheter de la nourriture à la cantine pour les passagers sans ressources, soit à leur demande, soit, après deux ou trois heures, sur proposition de la police ; le remboursement des frais est ensuite demandé à la compagnie aérienne<sup>30</sup>. Au **Portugal**, le service des étrangers (*Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*) se charge du ravitaillement et le distribue aux passagers.

Dans les aéroports d'au moins huit États membres (**Bulgarie, Chypre, Danemark, France, Italie<sup>31</sup>, Lituanie,**

**Pologne et Roumanie**), il ne semble pas y avoir de système de repli si les transporteurs ne remplissent pas leurs obligations de pourvoir aux besoins fondamentaux des passagers. Les passagers en situation de dénuement dépendent de solutions ponctuelles ou ne reçoivent aucune nourriture ni boisson pendant leur séjour en zone de transit, sauf s'ils sont détenus.

Dans les aéroports en **Bulgarie**, par exemple, les personnes retenues reçoivent de la nourriture sur la base des besoins nutritionnels quotidiens déterminés pour une arrestation de 24 heures<sup>32</sup>, mais les ONG considèrent que les quantités sont insuffisantes<sup>33</sup>. Au-delà des 24 premières heures, il n'y a plus de distribution de nourriture et de boissons et les gardes-frontières orientent les passagers vers des ONG comme la Croix-Rouge ou Caritas.

En général, les installations et les mécanismes visant à répondre aux besoins fondamentaux des personnes séjournant dans la zone de transit sont habituellement limités par rapport à ceux qui sont mis en place dans les installations de rétention spéciales des aéroports. Comme cela a par exemple été observé par la FRA à l'aéroport Fiumicino de Rome, en **Italie**, la zone générale de transit est principalement à visée commerciale et, à part les bars, les services proposés sont limités. Seules deux pièces sans fenêtres sont à disposition des passagers non autorisés à entrer sur le territoire : une pour les familles et une autre pour les grands groupes.

D'autres aéroports peuvent, le cas échéant, mettre en place des solutions au cas par cas pour traiter des situations particulières. À Francfort, en **Allemagne**, la police peut parfois installer des lits de camp pour les passagers non admissibles dans l'attente de leur vol de retour.

## Vérifications supplémentaires

Les vérifications supplémentaires à la frontière peuvent prendre entre 15 minutes et quelques jours, en fonction du nombre et de la complexité des questions à vérifier, comme par exemple la confirmation des nationalités. Les personnes soumises à des vérifications supplémentaires sont habituellement sous la responsabilité des services d'immigration ou de la police. En revanche, il se peut que les agents disposent d'un budget spécial limité pour fournir de la nourriture et de l'eau, mais ce n'est pas toujours le cas. Le délai au bout duquel les autorités doivent mettre à disposition à boire et à manger est très variable : deux à trois heures en **Allemagne** et en **Lettonie<sup>34</sup>**, quatre à cinq heures en

27 Nations Unies (ONU), Organisation de l'aviation civile internationale (1944), Convention relative à l'aviation civile internationale, Annexe 9, Chapitre 5 « Personnes non admissibles et personnes expulsées », ainsi que les accords ultérieurs de l'AITA ; Règlement (CE) n° 261/2004.

28 Autriche, Loi relative à la police des étrangers, art. 113, para. 4.

29 Caritas (2013).

30 Certaines des données reprises dans le présent chapitre sont issues du projet de la FRA sur le traitement des ressortissants des pays tiers aux frontières extérieures de l'UE, qui a associé travail de terrain et recherches documentaires.

31 La promotion de la campagne *LasciatCIEntrare* a eu lieu parallèlement à celle de la campagne européenne « Open Access Now », *Il Manifesto* (2012).

32 Bulgarie, Mol, Tableau 1.

33 Bulgarie, *Jesuit Refugee Service Europe* (2010), para. 3.12.

34 Lettonie, Gardes-frontières nationaux.



**Slovénie**<sup>35</sup>, six heures en **Lituanie**<sup>36</sup> et en **Slovaquie**<sup>37</sup> et 12 heures en **Finlande**<sup>38</sup>. Dans d'autres cas, par exemple en **Bulgarie** et en **République tchèque**, la police ne fournit à boire et à manger que si la personne est considérée comme détenue.

La mise à disposition de nourriture adaptée aux passagers soumis à des vérifications supplémentaires à la frontière est également apparue comme un problème dans les entretiens effectués dans le cadre du projet de la FRA sur le traitement des ressortissants des pays tiers aux frontières extérieures. À l'aéroport italien de Fiumicino, à Rome, par exemple, les passagers ont indiqué qu'ils n'avaient pas obtenu de repas réguliers pendant qu'ils attendaient le résultat des vérifications supplémentaires. Des tickets pour des sandwiches et une boisson ont été distribués, mais pas à toutes les personnes qui y avaient droit. Cette question peut être particulièrement problématique aux moments où les arrivées sont plus nombreuses, ce qui était le cas pendant le printemps arabe ; en effet, cela peut entraîner un allongement des temps d'attente et une surpopulation dans les zones d'attente.

À l'aéroport Charles de Gaulle de Paris, **France**, les entretiens avec les passagers qui ont eu lieu dans l'attente des résultats des vérifications supplémentaires ont mis en lumière une insatisfaction générale concernant la qualité de la nourriture fournie. Dans un cas précis, un consul a dû négocier la mise à disposition de nourriture végétarienne.

### 2.1.3. Contrôle automatisé et frontières intelligentes

L'utilisation de plus en plus fréquente des nouvelles technologies pour le contrôle aux frontières et ses conséquences possibles en matière de droits fondamentaux, mises en lumière par le Rapport annuel 2011 de la FRA, s'est poursuivie en 2012. À la fin de l'année 2012, la Commission européenne n'avait pas présenté le train de mesures annoncé en 2011 relatif aux frontières intelligentes annoncé en 2011<sup>39</sup>.

Ce train de mesures comprend le « programme d'enregistrement des voyageurs » et le « système d'entrée/sortie », conçu pour enregistrer l'heure et le lieu d'entrée et de sortie, ainsi que la durée du séjour autorisé. Le programme d'enregistrement des voyageurs permettrait à certaines catégories de voyageurs réguliers d'entrer dans l'Union européenne en empruntant des points de contrôle automatisés, les vérifications aux

frontières y ayant une forme simplifiée. Les voyageurs inscrits au programme devraient tout de même avoir accès aux cabines occupées par les gardes-frontières.

Les barrières de contrôle automatisé vérifient si un document de voyage est authentique et si le passager en est le titulaire en comparant les données biométriques stockées dans le passeport avec le porteur du passeport. La plupart des systèmes automatisés de contrôle aux frontières utilisent la reconnaissance faciale comme principale méthode d'authentification biométrique. Les passeports électroniques de deuxième génération contiennent des données faciales ainsi que des empreintes digitales. Le système interroge les fichiers de contrôle aux frontières stockés dans les bases de données puis détermine automatiquement si la personne a le droit de franchir la frontière<sup>40</sup>.

Les institutions européennes ont poursuivi leur analyse et leur évaluation du concept de frontière intelligente en 2012. Une étude du Parlement européen a ainsi analysé ses conséquences en matière de droits fondamentaux, dans la mesure où de grandes quantités d'information sont générées, conservées et utilisées, tout en restant largement cachées<sup>41</sup>. L'étude fait également référence aux inquiétudes exprimées par le Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) concernant la nécessité et la proportionnalité de la proposition concernant les frontières intelligentes<sup>42</sup>. Des préparations sont en cours concernant deux projets, financés par l'UE, de démonstration du contrôle automatisé aux frontières, à savoir Fastpass et ABC4EU.

Frontex a organisé en 2012 la première conférence et exposition mondiale sur l'avenir du contrôle automatisé aux frontières. L'agence a coordonné un échange d'expériences et de leçons apprises dans ce domaine. Frontex a également élaboré des documents de bonnes pratiques opérationnelles et techniques afin de fournir des lignes directrices aux États membres utilisant les barrières de contrôle automatisé<sup>43</sup>. En ce qui concerne les droits fondamentaux, les lignes directrices opérationnelles indiquent que « si un passager se trouve, pour quelque raison que ce soit, dans l'incapacité d'utiliser le contrôle automatisé aux frontières et qu'il est réorienté vers une cabine manuelle, il FAUT veiller à ce que les procédures qui en résultent respectent totalement les droits fondamentaux »<sup>44</sup>.

Le Code frontières Schengen permet déjà aux États membres de mettre en place, en particulier pour les

35 Slovaquie, Ministère de l'Intérieur (2013).

36 Lituanie, Ministère de l'Intérieur (2012).

37 Slovaquie, Loi sur le séjour des étrangers, art. 91.

38 Finlande, Projet de loi concernant le traitement des personnes en garde à vue, Chapitre 3, Section 4.

39 Commission européenne (2011c).

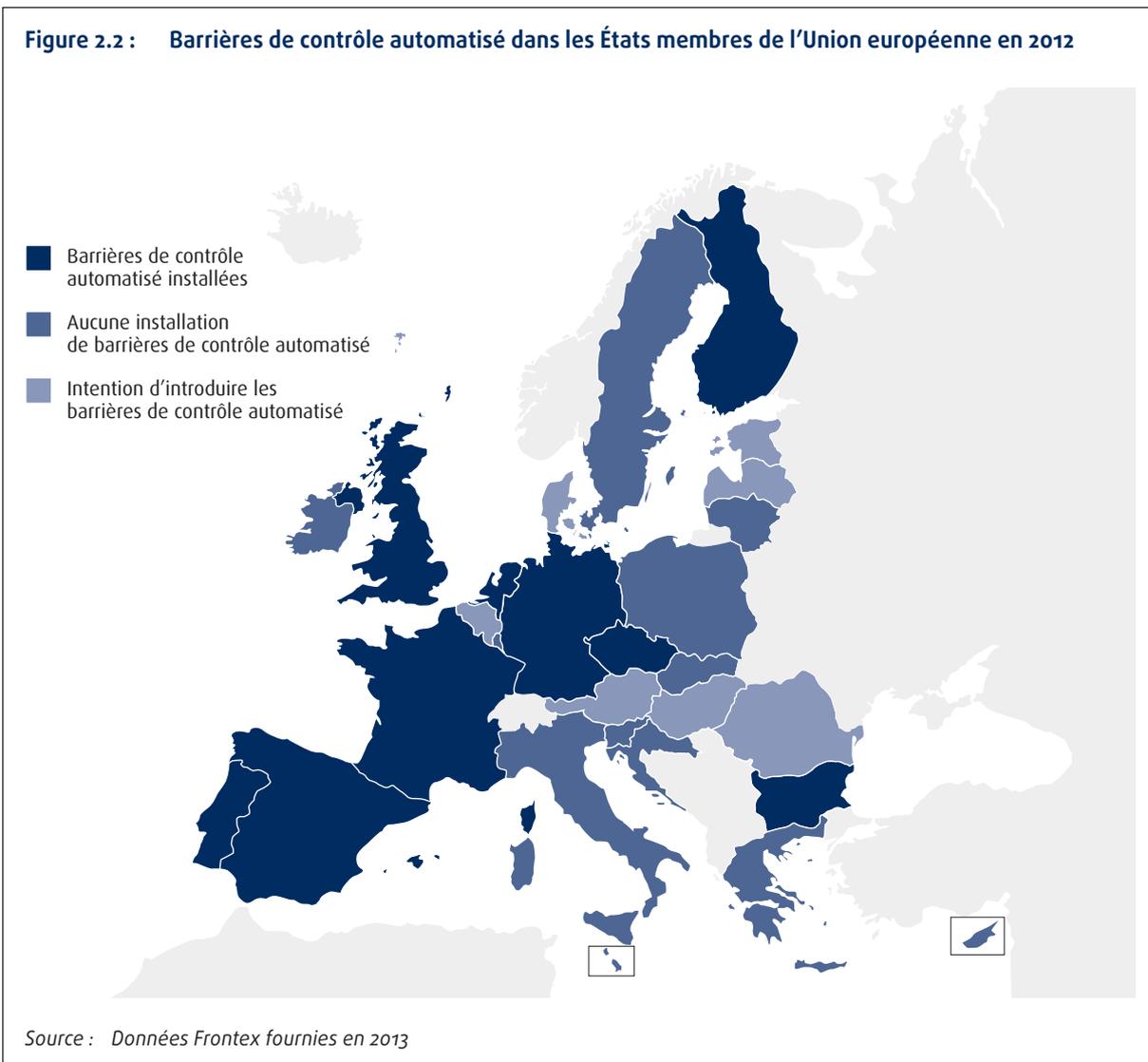
40 Frontex (2012b), p. 7.

41 Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique C (2012).

42 Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) (2008), p. 3.

43 Frontex (2012b) et (2012c).

44 Frontex (2012b), p. 11.



titulaires de passeports de l'UE/de l'Espace économique européen et de la Suisse, afin de faire face aux flux croissants de passagers sans augmentations importantes du personnel.

Neuf États membres de l'UE ont installé des barrières de contrôle automatisé : l'Allemagne, la Bulgarie, l'Espagne, la Finlande, la France, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque et le Royaume-Uni<sup>45</sup>. L'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie et la Roumanie ont l'intention d'introduire les barrières de contrôle automatisé dans les aéroports de leurs capitales respectives<sup>46</sup>. La Figure 2.2 offre un aperçu des États membres de l'UE qui ont mis en place les barrières de contrôle automatisé.

Les barrières de contrôle automatisé soulèvent un certain nombre de questions concernant les droits

fondamentaux. Lorsque les enregistrements de contrôle aux frontières stockés dans les bases de données sont interrogés, l'administration responsable doit faire preuve de la diligence appropriée et les systèmes doivent, leur de leur conception, respecter la confidentialité. Certaines préoccupations concernent également l'identification des victimes de trafic, la protection des droits de l'enfant, des personnes handicapées ainsi que des personnes âgées.

D'après les lignes directrices opérationnelles de Frontex, un garde-frontière doit toujours être présent pour surveiller le fonctionnement des barrières de contrôle automatisé<sup>47</sup>. Ces barrières ne peuvent pas identifier elles-mêmes les victimes potentielles de trafic ou les demandeurs d'asile. La difficulté pour le garde-frontière est de trouver un moyen d'identifier les personnes qui ont besoin d'être protégées. Les barrières de contrôle automatisé ne sont pas (encore) accessibles aux res-

45 Données fournies par Frontex.

46 Données fournies par Frontex.

47 Frontex (2012b), p. 23.

sortissants des pays dont proviennent habituellement les demandeurs d'asile.

Dans le cas des enfants, la difficulté pour le garde-frontière est de confirmer l'authenticité de sa relation avec l'adulte qui l'accompagne, conformément aux dispositions de l'annexe VII, paragraphe 6 du Code frontières Schengen. Les lignes directrices opérationnelles de Frontex prévoient que l'opérateur doit être alerté lorsqu'un mineur utilise les barrières de contrôle automatisé. Le garde-frontière doit effectuer une recherche plus approfondie afin de détecter d'éventuelles incohérences ou contradictions dans les informations données lorsqu'il y a des raisons sérieuses de croire qu'il a été illicitement soustrait à la garde de la ou des personne(s) qui détiennent légalement l'autorité parentale à son égard<sup>48</sup>.

La plupart des États membres n'autorisent pas les enfants âgés de moins de 18 ans ou les familles avec enfants à utiliser les barrières. La Finlande permet aux enfants de moins de 18 ans d'utiliser les barrières, mais celles-ci ne peuvent pas prendre en charge les personnes mesurant moins de 120 centimètres. Si un enfant utilise la barrière, la date de naissance déclenche une alerte automatique et les gardes-frontières peuvent procéder à une inspection manuelle s'ils considèrent cela est nécessaire.

Les barrières de contrôle automatisé sont conçues de telle façon qu'elles ne sont pas accessibles aux personnes en fauteuil roulant, ce qui a des conséquences en matière de droits des personnes handicapées. Parfois, il arrive que les fauteuils roulants étroits puissent être utilisés. D'après des groupes de personnes handicapées au **Royaume-Uni**, certaines personnes handicapées peuvent, en revanche, avoir des difficultés pour mettre leur visage à la hauteur nécessaire pour que la barrière de contrôle automatisé balaye leur visage et compare cette image aux données biométriques du passeport<sup>49</sup>. Les lignes directrices opérationnelles de Frontex reconnaissent que les barrières de contrôle automatisé ne sont pas totalement accessibles aux voyageurs handicapés. Elles recommandent une adaptation des systèmes de contrôle automatisé aux frontières pour les prendre en charge, par exemple, les barrières électroniques devraient être plus larges ou plus basses pour permettre aux personnes en fauteuil roulant d'accéder au système. **L'Allemagne** prévoit de tester des barrières de contrôle automatisé conçues pour les fauteuils roulants<sup>50</sup>.

### Pratique encourageante

#### Consultation avec des groupes de personnes handicapées pour la conception des barrières de contrôle automatisé

Les services frontaliers du Royaume-Uni ont consulté des groupes de personnes handicapées au moment de mettre en place les barrières de contrôle automatisé. Ils poursuivront ces consultations auprès de groupes de personnes handicapées et d'organes consultatifs pour la conception de la prochaine génération de barrières. Des évaluations des répercussions sur l'égalité seront effectuées pendant la phase d'élaboration, dans le cadre de la procédure de conception et de vérification.

Source : Données fournies par les services frontaliers du Royaume-Uni

La conception des barrières de contrôle automatisé dans le respect des droits des personnes âgées<sup>51</sup> signifierait de tenir compte de leurs besoins, par exemple en prévoyant des temps de réaction plus lents et en utilisant des polices de caractère ou des panneaux de grande taille.

Les gardes-frontières devraient, dans l'exercice de leurs fonctions, respecter pleinement la dignité humaine et n'exercer aucune discrimination de genre, de race ou d'origine ethnique, de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle, conformément à l'article 6 du Code frontières Schengen. Lorsque les barrières de contrôle automatisé remplacent les vérifications manuelles aux frontières, le risque qu'un garde-frontière traite un voyageur de façon impolie, indigne ou discriminatoire n'est plus un problème. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de passagers qui ont traversé les barrières de contrôle automatisé peuvent encore être choisis pour des vérifications supplémentaires, une procédure qui n'est pas exempte de risques concernant le profilage ethnique discriminatoire.

Les barrières de contrôle automatisé peuvent empêcher un passager de passer pour un certain nombre de raisons, par exemple la manière dont le passager passe la barrière, les conditions d'éclairage variables en fonction du positionnement de la barrière, la qualité du document de voyage et des informations biométriques qu'il contient ou les différences entre l'apparence du passager et les informations biométriques, dues par exemple au vieillissement. Lorsque cela se produit, la vérification doit être exactement

48 *Ibid.*, p. 24.

49 Données fournies par les services frontaliers du Royaume-Uni.

50 Données fournies par le Ministère fédéral de la Justice allemand.

51 Union européenne, Conseil et Commission européenne (2000), Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 25.

la même que pour les autres passagers et le ou la garde-frontière doit avoir conscience de l'éventualité d'un traitement discriminatoire.

En outre, des juridictions nationales en **Allemagne** et aux **Pays-Bas** ont présenté en 2012 des questions préliminaires à la CJUE concernant la proportionnalité du stockage centralisé des données biométriques dans les passeports et les documents de voyage au niveau national et leur utilisation à des fins autres que les ► contrôles aux frontières<sup>52</sup> (voir le **Chapitre 3** portant sur les passeports biométriques pour plus de détail).

#### 2.1.4. Officiers de liaison « Immigration » (OLI)

Le Rapport annuel 2011 de la FRA a mis en lumière les efforts visant à déplacer les activités de contrôle aux frontières au-delà des frontières extérieures de l'Union européenne. En 2012, les officiers de liaison « Immigration » (OLI) sont intervenus conformément au mandat renforcé en vertu de la modification du règlement réseau d'OLI (Règlement (UE) n° 493/2011). Les services d'immigration ou les autres autorités compétentes des États membres de l'UE envoient des OLI à l'étranger ; ils sont chargés de coopérer avec le pays hôte sur des questions relatives à l'immigration irrégulière, au retour ainsi que la gestion de la migration régulière. Une telle externalisation du contrôle aux frontières a des implications en matière de droits fondamentaux. Il peut arriver que les OLI, qui participent aux vérifications des documents avant le départ dans les aéroports des pays tiers, interpellent un passager. Dans ces cas-là, ils peuvent empêcher une personne ayant besoin de protection internationale de se mettre en sécurité.

En 2004, l'UE a créé un réseau d'officiers de liaison « Immigration » pour améliorer la coordination entre les OLI envoyés par les États membres dans le même pays tiers<sup>53</sup>. Certains des changements qui sont intervenus à la suite de la modification de 2011 sont importants du point de vue des droits fondamentaux<sup>54</sup>. En premier lieu, les OLI déployés dans le même pays hôte sont maintenant tenus de partager des renseignements sur l'accès des demandeurs d'asile à la protection dans le pays hôte (article 4). En deuxième lieu, les réseaux d'officiers de liaison « Immigration » doivent présenter des rapports semestriels au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne et à la Commission européenne concernant leurs activités dans des pays et/ou régions spécifiques revêtant un intérêt particulier pour l'Union, en tenant compte de tous les aspects importants, y compris les droits de l'homme (article 6). En revanche, le modèle de rapport reste axé sur la sécurité,

les demandeurs d'asile étant uniquement mentionnés dans la partie portant sur les risques et menaces aux frontières du pays hôte<sup>55</sup>. En troisième lieu, EASO, Frontex et le HCR peuvent être invités à participer aux réunions du réseau d'OLI qui se tiennent dans le pays hôte (considérant 5 et article 4, paragraphe 2).

Conformément à son programme de travail, Frontex a renforcé ses liens avec le réseau d'OLI en 2012 afin d'améliorer l'analyse des risques et de faciliter la coopération opérationnelle entre les États membres de l'Union et les pays tiers<sup>56</sup>. Le personnel de Frontex a participé aux réunions et aux conférences pertinentes des OLI qui se sont tenues dans certains pays tiers et États membres, alors que les OLI ont également pris part aux activités de Frontex.

Frontex peut échanger avec les ILO des renseignements concernant l'immigration irrégulière et d'autres sujets associés par l'intermédiaire d'ICONet, un site Web sécurisé où sont partagés des messages d'alerte rapide concernant l'immigration clandestine et les activités de filières de passeurs, ainsi que des renseignements sur l'utilisation des visas, les frontières et les documents de voyage<sup>57</sup>. Conformément à son règlement modifié (Règlement (UE) n° 1168/2011, article 14, paragraphe 3), Frontex peut envoyer des OLI dans des pays tiers dans lesquels les pratiques de gestion des frontières respectent des normes minimales en matière de droits de l'homme. Frontex n'a pas encore fait usage de cette possibilité, en particulier en raison du manque de ressources humaines et financières.

En 2012, environ deux tiers des États membres de l'Union européenne, ainsi que la **Croatie**, avaient posté des OLI à l'étranger : l'**Allemagne**, l'**Autriche**, la **Belgique**, le **Danemark**, l'**Espagne**, la **Finlande**, la **France**, la **Hongrie**, l'**Italie**, la **Lettonie**, les **Pays-Bas**, la **Pologne**, le **Portugal**, la **République tchèque**, le **Royaume-Uni** et la **Suède**.

D'autres, comme la **Bulgarie**, ont consulté une agence partenaire expérimentée d'un autre État membre pour obtenir des conseils sur l'établissement d'un réseau d'OLI, ainsi que sur les accords, la réglementation et la formation. Les OLI d'**Allemagne**, des **Pays-Bas** et du **Royaume-Uni**, par exemple, peuvent donner des conseils et assurer la formation du personnel de compagnies aériennes et du personnel consulaire de l'UE à propos des dispositifs de sécurité des documents de voyage et d'identité, ainsi que de l'examen des visas

52 CJUE, C-448/12; CJUE, C-291/12.

53 Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil.

54 Règlement (CE) n° 493/2011 du Conseil.

55 Les rapports sont effectués conformément au modèle établi dans la Décision 2005/687/CE de la Commission européenne (Commission européenne (2005)).

56 Frontex (2012d), p. 14.

57 Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique C – Droit des citoyens et des affaires constitutionnelles (2011), p. 21.



et des documents<sup>58</sup>. Ils procèdent également, en collaboration avec les autorités locales et/ou le personnel des compagnies aériennes, à des vérifications de documents avant l'embarquement, et peuvent participer aux entretiens approfondis à la frontière. Dans ces cas-là, leur décision a des conséquences sur la possibilité pour une personne de se rendre dans l'Union européenne ; en pratique, les moyens restent limités s'ils empêchent le départ d'une personne.

Une question importante en matière de droits fondamentaux se pose concernant l'éventualité pour un officier de liaison « Immigration » d'empêcher le départ d'une personne demandant l'asile. Dans le contexte des frontières aériennes, le code de conduite de l'AITA pour les officiers de liaison « Immigration »<sup>59</sup> indique explicitement que ces derniers peuvent simplement conseiller le personnel des compagnies aériennes. Il précise également que le personnel des compagnies aériennes doit orienter les demandeurs d'asile vers le HCR, les missions diplomatiques concernées ou une ONG locale pertinente.

Seuls quelques États membres de l'UE ont donné des instructions aux officiers de liaison « Immigration » sur la façon de traiter les demandes d'asile. Pendant leur formation, on indique par exemple aux OLI d'**Autriche** qu'ils doivent orienter tous les demandeurs d'asile vers l'ambassade autrichienne pour plus de renseignements<sup>60</sup>. Les OLI **néerlandais** doivent transmettre les demandes d'asile au siège pour obtenir des instructions concernant la marche à suivre<sup>61</sup>. Dans ces cas-là, les instructions peuvent être d'orienter la personne vers le bureau du HCR dans le pays hôte. En 2012, des personnes indiquant qu'elles avaient besoin d'une protection sont entrées en contact avec l'OLI du **Royaume-Uni** à Kuala Lumpur et ce dernier les a orientées vers le HCR<sup>62</sup>.

## 2.2. Une politique commune des visas

La politique commune des visas a deux objectifs : empêcher l'immigration irrégulière et faciliter les voyages légitimes. En 2012, la priorité donnée à la nécessité de faciliter les voyages et de traiter les demandeurs de visa de façon transparente, juste et équitable a été

mise en avant dans le rapport de la Commission sur la coopération locale au titre de Schengen<sup>63</sup> et dans le rapport sur la simplification des voyages pour les ressortissants des marchés émergents<sup>64</sup>. Les discussions se sont poursuivies sur la suspension de l'exemption de visa pour les pays des Balkans occidentaux. Les règles concernant les visas de transit aéroportuaire ont été modifiées.

Le Code des visas fixe des règles pour les visas à court terme et les visas de transit aéroportuaire. Il prévoit par la même occasion des normes relatives aux droits fondamentaux : les modalités d'accueil des demandeurs de visa dans les consulats doivent d'abord respecter la dignité humaine et le traitement des demandes de visa devrait s'effectuer d'une manière professionnelle, respectueuse des demandeurs et être proportionnée aux objectifs poursuivis (considérant 6). Le personnel doit se conduire de façon courtoise, dans le respect de la dignité humaine et de façon proportionnée aux objectifs poursuivis, à la fois pour faciliter les voyages effectués de façon légitime et pour lutter contre l'immigration clandestine (considérant 3). Le personnel s'interdit toute discrimination à l'égard des personnes fondée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 39, paragraphe 3).

Pour comprendre la portée et l'implication des politiques européennes des visas, il convient de noter que les ressortissants de 125 pays, entités et autorités territoriales ont besoin d'un visa pour entrer dans l'Union européenne. La Figure 2.3 propose un aperçu des pays dont les ressortissants ont besoin d'un visa. Les ressortissants d'une douzaine de pays ont besoin d'un visa de transit aéroportuaire pour transiter par un aéroport situé dans l'un des pays de l'espace Schengen. Il est à noter que dans certains États membres, les ressortissants d'autres pays tiers sont également visés par l'obligation de visa de transit aéroportuaire<sup>65</sup>.

Le Code des visas a été modifié le 15 février 2012 en ce qui concerne les visas de transit aéroportuaire<sup>66</sup>. Les États membres de l'UE ont établi des listes de pays dont les ressortissants doivent être munis d'un visa de transit aéroportuaire<sup>67</sup> afin de réduire les risques qu'ils ne restent dans le pays par lequel ils transitent.

Le règlement modifié exempte de visa de transit aéroportuaire les ressortissants de pays tiers titulaires d'un titre de séjour, ou d'un visa, qui soit valide et émis par un État membre qui ne fait pas (**Irlande** et **Royaume-Uni**) ou pas encore totalement (**Bulgarie**,

58 Données fournies par le Ministère Fédéral allemand de l'Intérieur ; Réseau européen des migrations (REM) (2012), p. 57 ; Données fournies par les services frontaliers du Royaume-Uni.

59 Association internationale du transport aérien (AITA), Control Authorities Working Group (CAWG) (2002).

60 Données fournies par le Ministère Fédéral de l'Intérieur d'Autriche.

61 Données fournies par le Ministère néerlandais de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume.

62 Données fournies par les services frontaliers du Royaume-Uni.

63 Commission européenne (2012f).

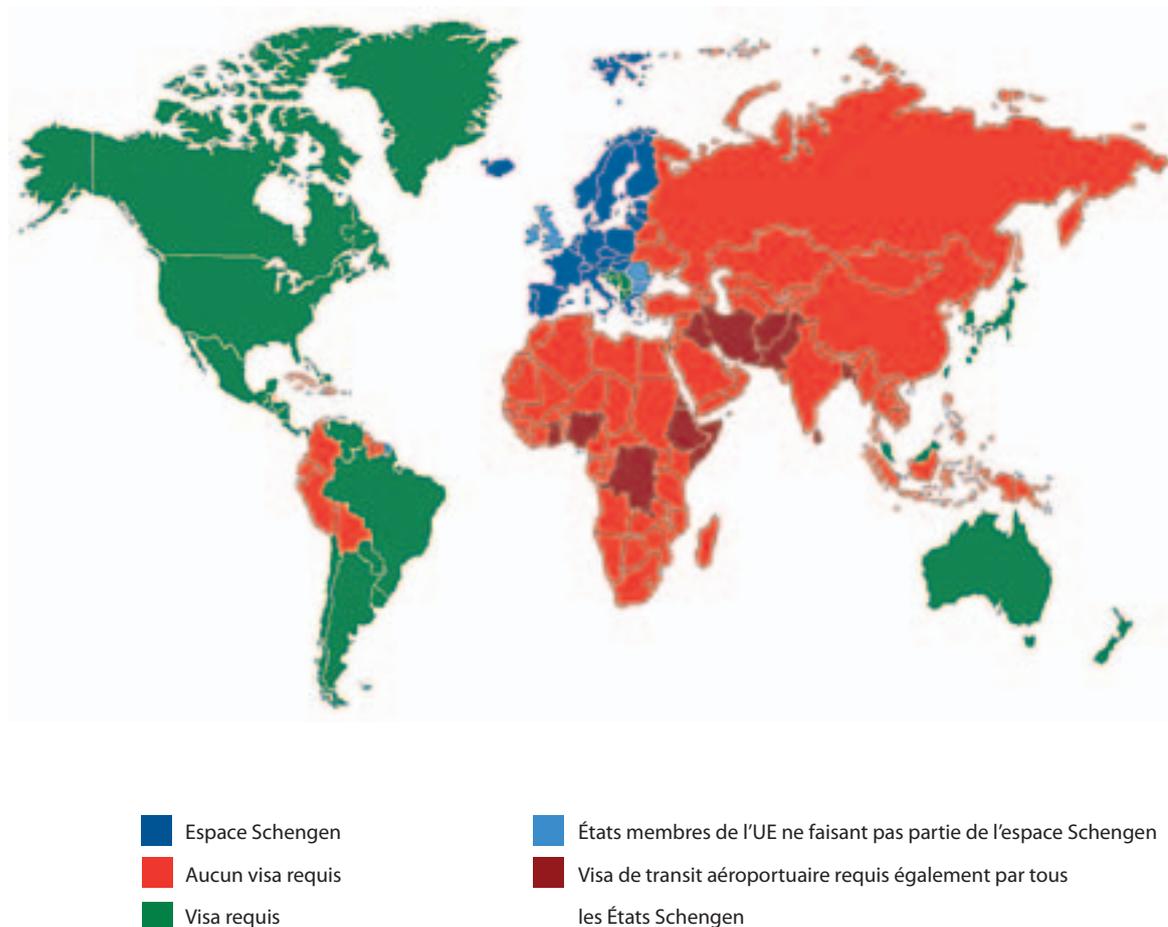
64 Commission européenne (2012g).

65 Commission européenne (2013).

66 Règlement (UE) n° 154/2012.

67 Règlement (UE) n° 810/2009, annexe IV.

Figure 2.3 : Pays dont les ressortissants ont besoin d'un visa pour entrer dans l'UE ou y transiter



Source : Commission européenne, carte disponible à : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm)

**Chypre et Roumanie**) partie de l'espace Schengen. La probabilité que des ressortissants de pays tiers résidant dans l'un de ces États membres représentent un risque migratoire semble limitée.

En outre, cette modification va dans le sens de la liberté de circulation au sein de l'UE telle qu'elle est prévue par le Code frontières Schengen, qui autorise un ressortissant d'un pays tiers titulaire d'un titre de séjour ou d'un visa à entrer dans l'UE (article 5). Cette modification facilitera également les voyages effectués de façon légitime.

Les discussions se sont poursuivies concernant les possibilités juridiques pour les États membres, en modifiant le Règlement (CE) n° 539/2001 concernant les visas, de suspendre l'exemption de visa pour les pays dont les ressortissants semblaient « abuser de la libéralisation du régime des visas », en modifiant le Règlement (CE) n° 539/2001<sup>68</sup>. Le débat sur la

réintroduction des visas a été alimenté par une accentuation de l'immigration irrégulière. Dans certains États membres de l'UE, cela s'est traduit, après la libéralisation du régime des visas concernant les Balkans occidentaux, par une augmentation du nombre de personnes en situation irrégulière dans le pays après expiration de leur visa et du nombre de demandes d'asile – avec une faible proportion de demandes acceptées<sup>69</sup>. En 2011, 8 295 ressortissants serbes ont demandé l'asile en Allemagne, en Belgique et en Suède, et ce nombre est monté jusqu'à 17 815 en 2012. Pendant l'année 2012, l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la France, l'Italie et la Suède ont enregistré un total de 38 080 demandes déposées par des ressortissants d'Albanie (5 635), de Bosnie-Herzégovine (5 300), de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (9 330) et de Serbie (17 815)<sup>70</sup>.

68 Commission européenne (2011d).

69 Commission européenne (2012h).  
70 Eurostat (2013).

Le document de 2012 intitulé *L'action de l'UE face à la pression migratoire – Une réponse stratégique* se concentre également sur la libéralisation du régime des visas, considérée comme ayant contribué à l'augmentation de l'immigration irrégulière<sup>71</sup>. En 2012, la Commission européenne a publié son rapport de suivi de la libéralisation du régime des visas concernant les pays des Balkans occidentaux<sup>72</sup>. Le rapport indique que le faible degré d'intégration des communautés locales, surtout d'origine rom, reste un important facteur de motivation pour la grande majorité des demandes d'asile. Il recommande de renforcer considérablement l'assistance aux populations minoritaires, et plus particulièrement aux communautés roms et de cibler cette assistance dans les pays d'origine.

Le rapport confirme également que la grande majorité des personnes arrivant dans l'UE en provenance des pays des Balkans occidentaux exemptés de visa restent des voyageurs bona fide. Par conséquent, l'objectif premier de la libéralisation du régime des visas, à savoir faciliter les contacts interpersonnels, améliorer les débouchés commerciaux, encourager les échanges culturels et donner la possibilité aux citoyens de la région de mieux connaître l'Union européenne, est toujours atteint.

Le rapport de suivi de l'UE plaide pour un renforcement, dans le respect de l'acquis de Schengen, des contrôles à la sortie dans les pays des Balkans occidentaux et à l'entrée aux frontières de l'UE<sup>73</sup>. Lorsque les gardes-frontières évaluent la mesure dans laquelle les ressortissants des pays des Balkans occidentaux remplissent les conditions d'entrée en vertu du Code frontières Schengen (article 5), ils doivent tenir compte des risques de profilage discriminatoire et ne pas empêcher l'accès aux procédures d'asile (article 6).

Les conclusions du forum UE-Balkans occidentaux des ministres de la Justice et de l'Intérieur, qui s'est tenu les 5 et 6 novembre 2012, reflètent la nécessité d'une coopération plus étroite entre les pays des Balkans occidentaux et les États membres de l'UE pour contrôler les frontières extérieures, dans le respect des droits fondamentaux des ressortissants des pays des Balkans occidentaux. Les préoccupations en matière de droits fondamentaux en lien avec les contrôles à la sortie comprennent le droit de quitter n'importe quel pays, y compris le sien<sup>74</sup>, et le risque de profilage discriminatoire<sup>75</sup>.

Dans l'affaire *Stamose*<sup>76</sup>, la CouEDH a récemment établi que les contrôles bulgares à la sortie avaient violé le droit de la personne de quitter son pays. La **Bulgarie** avait imposé une interdiction de voyage de deux ans à l'un de ses ressortissants et avait saisi le passeport du requérant pour violation des lois des États-Unis en matière d'immigration. La CouEDH a noté que ces mesures avaient été adoptées dans le cadre de négociations avec l'Union européenne sur la libéralisation du régime des visas dans les années 1990 et visaient à réduire les abus concernant les voyages exemptés de visa.

La Commission européenne a publié un rapport en 2012 évaluant le fonctionnement de la coopération entre les ambassades/consulats des pays de l'espace Schengen à des endroits donnés – qu'on appelle habituellement la coopération locale au titre de Schengen – pendant les deux premières années de mise en œuvre du Code des visas<sup>77</sup>. L'objectif de la coopération locale au titre de Schengen est d'assurer une application harmonisée du Code des visas à la lumière des situations locales, afin d'éviter le « visa shopping » ainsi qu'un traitement inégal des demandeurs de visa (considérant 18, Code des visas). Le rapport note que « l'Union européenne est souvent perçue négativement par les pays tiers en raison de ses procédures de délivrance de visa complexes et peu transparentes » (p. 9). L'égalité de traitement sera garantie par l'harmonisation des listes de documents justificatifs (p. 10).

Le rapport indique qu'à l'échelle des États membres et de la Commission européenne, la façon dont le Code des visas est mis en œuvre dans la pratique reste mal connue et que les plaintes reçues des pays tiers ne peuvent être appréciées correctement. Il suggère donc que les délégations de l'UE dans les pays tiers devraient recueillir des informations auprès des ressortissants des pays tiers sur la manière dont le Code des visas est mis en œuvre, par exemple par l'ouverture d'une « boîte de plainte en ligne ». Les résultats d'une telle initiative, s'ils sont correctement analysés, permettraient de mieux sensibiliser les États membres et la Commission européenne aux conséquences de la politique commune en matière visa sur les droits fondamentaux. Le rapport propose également que les missions diplomatiques des États membres organisent des séances informatives avec les autorités de l'État d'accueil en vue de présenter le système d'information sur les visas (VIS), de manière à empêcher ou à clarifier les éventuelles erreurs de perception.

Afin de promouvoir la croissance de l'UE conformément à ce que la stratégie Europe 2020 prévoit, une communication de la Commission européenne publiée

71 Conseil de l'Union européenne (2012b), p. 17.

72 Commission européenne (2012h).

73 *Ibid.*

74 Conseil de l'Europe, Convention européenne des droits de l'homme, art. 2, protocole n° 4.

75 Règlement (CE) n° 562/2006, art. 6.

76 CouEDH, n° 29713/05, *Stamose c. Bulgarie*, 27 novembre 2012.

77 Commission européenne (2012f).

en novembre 2012 suggère de faciliter les voyages des ressortissants des marchés émergents, comme la Chine, l'Inde et la Russie. Les ressortissants de ces pays doivent être titulaires d'un visa pour entrer dans l'espace Schengen<sup>78</sup>. L'industrie du tourisme a déterminé plusieurs mesures qui s'imposent, par exemple la simplification des procédures de délivrance de visas, des délais clairs pour les rendez-vous d'introduction des demandes de visa et la disponibilité des formulaires de demande dans la langue du pays d'accueil.

### 2.2.1. Système d'information sur les visas (VIS)

Le système VIS stocke les données personnelles des demandeurs de visa, y compris leurs données biométriques, et il permet aux États de l'espace Schengen d'échanger des informations sur les visas délivrés.

En octobre 2011, le système d'information sur les visas (VIS)<sup>79</sup> est devenu opérationnel en Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie), comme cela a été indiqué dans le rapport de l'an dernier. Le 10 mai 2012, les pays membres de l'espace Schengen participants<sup>80</sup> ont lancé le système VIS au Proche-Orient (Israël, Jordanie, Liban et Syrie)<sup>81</sup>, puis, le 2 octobre 2012, dans la région du Golfe (Afghanistan, Arabie saoudite, Bahreïn, Émirats arabes unis, Iran, Iraq, Koweït, Oman,

Qatar et Yémen). Le système VIS sera mis en place dans tous les pays tiers dans un proche avenir<sup>82</sup>.

Au 4 novembre 2012, le système VIS avait enregistré environ 1 800 000 demandes de visa, dont plus de 1 500 000 ont été délivrées et environ 220 000 refusées<sup>83</sup>. Le Tableau 2.1 donne un aperçu des visas avec identifiant biométrique (empreintes digitales) délivrés en 2012 dans cinq États membres. Dans le cadre de la représentation consulaire, les États membres peuvent également coopérer à la collecte d'identifiants biométriques<sup>84</sup>. À Istanbul, par exemple, l'**Estonie**, le **Portugal** et la **Slovénie**, de même que la Norvège, sont représentés par l'ambassade de **Hongrie**, qui collecte les identifiants biométriques au nom de ces États membres<sup>85</sup>. Cela explique les chiffres relativement élevés de visas avec identifiants biométriques délivrés par la Hongrie à Istanbul.

Les enjeux principaux en matière de droits fondamentaux consistent à évaluer si l'interférence avec la protection des données et la vie privée est nécessaire et proportionnée, et si les données à caractère personnel sont collectées à des fins précises, explicites et légitimes<sup>86</sup>. À cette fin, la Commission européenne a publié en 2012 une liste des autorités ayant accès au système VIS, conformément à l'article 6 du règlement VIS<sup>87</sup>. Les autorités responsables des contrôles aux frontières

**Tableau 2.1 : Visas Schengen avec identifiants biométriques délivrés par pays (2012)**

État membre de l'UE	Nombre total de visas Schengen court séjour (C) délivrés avec identifiants biométriques	Nombre total de visas Schengen court séjour (C) délivrés avec identifiants biométriques par mission diplomatique ou poste consulaire
DK	2 670	Le Caire 1 774 ; Téhéran 427 ; Dubaï 283 ; autres 186
EE	90	Le Caire 84 ; Tel Aviv 6
HU	32 139	Kiev 16 505 ; Istanbul 8 191 ; Le Caire 2 357 ; autres 5 086
LV	95	Égypte 77 ; Israël 18
SI	630	Le Caire 361 ; Téhéran 168 ; Tel Aviv 11 ; autres 90

Note : Le tableau ne présente que les États membres de l'UE auprès desquels la FRA a pu obtenir des statistiques fiables au moment où ce rapport a été rédigé.

Source : FRA, 2013

78 Commission européenne (2012g).

79 Règlement (CE) n° 767/2008.

80 Vingt-six pays, à savoir tous les États membres de l'UE sauf la Bulgarie, Chypre, l'Irlande, la Roumanie, le Royaume-Uni, ainsi que les pays non membres de l'UE suivants : Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse.

81 Le Système VIS a d'abord été lancé dans la région d'Afrique du Nord (Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie) le 11 octobre 2011.

82 Conseil de l'Union européenne (2012c).

83 Commission européenne (2012i).

84 Règlement (CE) n° 801/2009, art. 8.

85 Hongrie, Services consulaires (2012).

86 Directive 95/46/CE du Conseil, art. 6, para. 1, alinéa b ; Conseil de l'Europe, Convention 108, art. 5, para. b.

87 Commission européenne (2012j).

extérieures et intérieures, ainsi que les autorités chargées de l'examen des demandes d'asile et de visa ont accès au système VIS.

En outre, les autorités responsables « de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves » ont accès aux données du VIS, s'il existe des motifs raisonnables de considérer que la consultation des données du VIS contribuera de manière significative à la prévention ou à la détection des infractions en question, ou aux enquêtes en la matière<sup>88</sup>. Lorsque la décision s'appliquera, l'Office européen de police (Europol) aura également accès aux données du VIS (articles 5, 6 et 7). Pour une analyse des enjeux concernant la protection des données, consultez le **Chapitre 3** du présent rapport annuel.

Chaque État membre de l'Union européenne doit, en vertu du règlement VIS, demander à son autorité de contrôle nationale de vérifier la licéité du traitement des données à caractère personnel par l'État membre en question, y compris des données du VIS<sup>89</sup>. Cela implique un contrôle, en toute indépendance, de la licéité du traitement des données à caractère personnel, y compris leur transmission de et vers le VIS (article 41). Le Contrôleur européen de la protection des données surveillera les activités en lien avec le VIS à l'échelle de l'Union européenne (article 42). Par conséquent, en pratique, les activités de l'agence de l'Union européenne pour les systèmes d'information à grande échelle, basée à Tallinn, seront également contrôlées.

Le VIS stocke les empreintes digitales des 10 doigts de tous les demandeurs, à l'exception des enfants de moins de 12 ans et des personnes qui sont physiquement dans l'incapacité de fournir leurs empreintes. Une fois ces empreintes stockées dans le VIS, elles peuvent être réutilisées pour d'autres demandes de visa pendant une période de cinq ans<sup>90</sup>.

La qualité des empreintes digitales stockées a son importance, car ces dernières seront comparées aux empreintes fournies par le titulaire du visa lors du contrôle à la frontière, au moment d'entrer dans l'Union européenne<sup>91</sup>. Même si une non-concordance ne signifie pas que l'entrée est automatiquement refusée, cela entraîne des vérifications supplémentaires de l'identité du voyageur<sup>92</sup>.

Les États membres de l'UE sont chargés, en vertu de l'article 38, paragraphe 3 du Code des visas, de former le personnel concerné au traitement des visas. Ils doivent s'assurer que les procédures appropriées garantissant la

dignité du demandeur sont en place en cas de difficultés pour effectuer le recueil des empreintes digitales, en vertu de l'article 13, paragraphe 7, alinéa b du Code des visas. La texture de la peau, un épiderme induré ou des erreurs dans le recueil des empreintes peuvent entraîner ce type de difficultés. Dans certains cas, les difficultés peuvent concerner des groupes précis de personnes, car certains métiers peuvent entraîner une usure plus marquée des extrémités des doigts.

#### Pratique encourageante

### Sensibilisation du personnel et des demandeurs quant à la procédure de recueil des identifiants biométriques

#### Formation du personnel consulaire au recueil des identifiants biométriques

En **Allemagne**, des documents de formation détaillés, ainsi que des vidéos, sont mis à la disposition du personnel consulaire et des fournisseurs de service collectant des identifiants biométriques. Les documents de formation font explicitement référence à la façon de garantir la dignité du demandeur, en particulier en ce qui concerne les personnes présentant des limites physiques. *Ministère fédéral des Affaires étrangères, FRA 2012*

#### Vidéo d'information sur la procédure de recueil des données biométriques

Dans les salles d'attente des consulats **hongrois**, un film de quelques minutes est présenté aux demandeurs pour expliquer la façon dont les photographies seront prises et les empreintes digitales recueillies. Il informe les demandeurs de chaque étape de la procédure pour faire en sorte que les données biométriques soient recueillies sans accroc. Ce projet a été financé par le Fonds pour les frontières extérieures. *Agent de liaison national de la FRA, Hongrie*

Le droit d'être informé à des moments décisifs d'une procédure est un élément important de l'équité procédurale et est prévu à l'article 37 du règlement VIS<sup>93</sup>. Les procédures adoptées en **Estonie** illustrent la façon dont cela peut être effectivement mis en pratique. Les ambassades estoniennes mettent à disposition des documents d'information sur le système VIS. Lorsqu'il enregistre une demande, le fonctionnaire consulaire explique au demandeur les raisons pour lesquelles il doit prendre les empreintes digitales. Il s'assure qu'il est possible de prendre les 10 empreintes. Les empreintes et leur qualité sont ensuite affichées à l'écran et visibles

88 Conseil de l'Union européenne (2008), art. 3, para. 4.

89 Règlement (CE) n° 767/2008 du Conseil, art. 41.

90 Commission européenne (2012k).

91 Commission européenne (2012e).

92 Commission européenne (2012k).

93 Règlement (CE) n° 767/2008.

pour le fonctionnaire ainsi que pour le demandeur. Si la qualité est mauvaise, il faut recommencer<sup>94</sup>.

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit à chacun le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial. Dans chacun des États membres de l'UE, tout le monde doit avoir le droit de porter une affaire devant les autorités ou les tribunaux compétents de l'État membre qui a refusé le droit d'accès, de rectification ou d'effacement de ses données en vertu du règlement VIS (article 38, paragraphes 1 et 2). Les États membres, au cours de l'année 2012, n'ont enregistré aucune plainte formelle relative à l'introduction d'identifiants biométriques dans le VIS<sup>95</sup>.

### 2.2.2. Droit de présenter un recours en cas de rejet d'une demande de visa

Cette section présente des informations de 2012 sur l'introduction de recours contre des décisions relatives aux visas dans certains États membres (voir le Tableau 2.2) ; les données présentées dans le Rapport annuel 2011 de la FRA sont ainsi mises à jour et complétées.

En **Slovénie**, l'instance de recours est, en première instance, l'ambassade ou le consulat. En deuxième instance, un recours est automatiquement transmis au Ministère des Affaires étrangères. La décision du Ministère des Affaires étrangères est définitive, mais une plainte peut être déposée auprès d'une cour administrative.

Aux **Pays-Bas**, la finalité du visa détermine l'instance de recours. Le service de l'immigration et des naturalisations du Ministère de l'Intérieur et des Relations au sein du royaume est l'instance de recours pour les visas émis aux fins de tourisme et de visites familiales, et délivrés aux artistes avec permis de travail, aux stagiaires et aux étudiants. Le service des affaires consulaires et de la politique migratoire du Ministère des Affaires étrangères qui constitue l'instance de recours pour les visas délivrés pour les voyages d'affaires, les visites professionnelles de techniciens d'installation et de maintenance, les séjours universitaires ou politiques, la participation à des conférences ou des événements sportifs, ainsi que pour les titulaires de passeports diplomatiques.

Les membres de la famille de ressortissants de l'Union européenne, de l'EEE ou de la Suisse peuvent, dans certains États membres de l'UE, se tourner vers d'autres instances de recours. En **Autriche**, par exemple, tous les citoyens peuvent déposer un recours dans l'un

des neuf tribunaux administratifs indépendants (*Unabhängige Verwaltungssenate, UVS*) et, en **Finlande**, il faut s'adresser à la Cour administrative d'Helsinki.

Pour la Commission européenne, les instances de recours devraient être des organes judiciaires qui respectent l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (sur le droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial). La Commission a également informé les États membres de son interprétation.

Le demandeur peut former un recours contre une décision de refus, d'annulation ou d'abrogation d'un visa (Code des visas, articles 32 et 34). Le Code des visas comprend un formulaire type de demande de renseignements concernant le refus, l'annulation ou l'abrogation d'un visa. Ce formulaire comprend 11 grandes catégories de refus<sup>96</sup>.

Ces catégories sont par exemple la présentation d'un document de voyage faux ou falsifié, la non-justification de l'objet et des conditions du séjour envisagé, l'existence d'un signalement dans le système SIS ou l'absence d'assurance maladie en voyage (voir également le Code des visas, article 32). Le Code des visas exige des États qu'ils informent le demandeur au moyen de ce formulaire type (article 32, paragraphe 2).

En février 2012, la Cour administrative de Berlin (*Verwaltungsgericht*) a présenté un ensemble de questions à la CJUE concernant l'étendue du pouvoir d'appréciation dont les États membres disposent pour refuser un visa lorsque le demandeur remplit les critères obligatoires<sup>97</sup>. Plus particulièrement, il a été demandé à la CJUE si la juridiction nationale doit s'assurer que le requérant a l'intention de quitter le territoire des États membres de l'UE avant l'expiration du visa demandé ou s'il suffit qu'elle n'ait pas, en raison de circonstances particulières, de doute raisonnable quant à la volonté exprimée du requérant de quitter le territoire des États membres avant l'expiration du visa demandé. Plus important encore, il lui a été demandé si le Code des visas établit un droit automatique à l'obtention d'un visa Schengen dès lors que les conditions d'entrée sont remplies et qu'il n'existe pas de raison de refuser le visa en vertu du Code des visas.

94 Commission européenne (2012f).

95 *Ibid.*

96 Règlement (CE) n° 801/2009, annexe VI « Formulaire type pour notifier et motiver le refus, l'annulation ou l'abrogation d'un visa », p. 35.

97 CJUE, C-84/12 [2012], *Ezatollah Rahmanian Koushkaki c. République fédérale d'Allemagne*, demande de décision préjudicielle présentée par la cour administrative (*Verwaltungsgericht*) de Berlin (Allemagne) le 17 février 2012.



**Tableau 2.2. : Nombre de visas délivrés, de recours formés contre des décisions de visa et de décisions invalidées en 2012, dans 11 États membres de l'UE**

État membre de l'UE	Nombre de visas Schengen court séjour (C) délivrés	Instance de recours	Nombre de recours formés	Décisions invalidées/ à réexaminer
BE	190 635	Conseil du contentieux des étrangers	303	2
CZ	582 531	Commission de recours sur la résidence des ressortissants étrangers	500	116
EE	173 448	Ministère des Affaires étrangères	160	32
FI	1 377 664	Ministère des Affaires étrangères	160	environ 45
HU	315 489	Ministère des Affaires étrangères	341	58
LT	229 948	Cours administratives	11	0
LU	10 436	Tribunal administratif, puis cour administrative	1	0
LV	180 981	Ministère des Affaires étrangères, puis en cas d'appel auprès de la prochaine instance, la cour administrative	61	9
NL	277 484	Ministère des Affaires étrangères	463	39
SI	40 421	Ambassade/Consulat/Ministère des Affaires étrangères, puis en cas d'appel auprès de la prochaine instance la cour administrative	1	0
SK	70 927	Commission des recours	55	35

Note : Le tableau ne présente que les États membres de l'UE auprès desquels la FRA a pu obtenir des statistiques fiables au moment où ce rapport a été rédigé.

Source : FRA, 2013

## Recours contre un refus de visa

À l'échelle nationale, plusieurs recours introduits contre des refus de visas ont concerné des doutes portant précisément sur l'intention du demandeur de quitter le territoire de l'État membre (Code des visas, article 32, paragraphe 1, alinéa b).

Dans une affaire lituanienne, par exemple, l'ambassade a commencé par refuser un visa au motif que l'objet et les conditions du séjour envisagé n'étaient pas justifiés ; en effet, les demandeurs ne pouvaient pas apporter de preuves des éléments suivants : leur relation avec les personnes qu'ils souhaitaient visiter en **Lituanie**, leurs moyens de subsistance pendant leur séjour, leur statut juridique en Arménie, où ils ont présenté leur demande de visa, ainsi que leur intention de retourner dans ce pays<sup>98</sup>.

Le Tribunal administratif régional de Vilnius (première instance) et la Cour administrative de Lituanie (deuxième instance) sont arrivés à la conclusion que, même si les demandeurs ne pouvaient pas prouver leurs moyens de subsistance pendant leur séjour en Lituanie, aucun documents supplémentaires prouvant leurs revenus ne leur avait été demandé. D'autres circonstances qui ont éveillé des soupçons auraient également pu être clarifiées pendant l'examen de la demande de visa. En outre, l'incohérence des informations présentées par les demandeurs pourrait être imputable ou être influencée par le fait que les demandeurs aient utilisés une langue étrangère, le russe.

À l'inverse, les instances de recours en **Allemagne** et en **Italie** ont maintenu les refus de visa, partageant les conclusions des ambassades selon lesquelles le demandeur pourrait ne pas quitter le territoire de ces États membres avant l'expiration du visa.

L'affaire en Allemagne concernait une demande de visa déposée par un ressortissant pakistanais dont le père et le frère vivaient en **Allemagne**, mais dont la mère et un

<sup>98</sup> Lituanie, Cour suprême administrative, n° A662-372/2012, K. M., H. M., L. M. et S. M. c. Ministère des Affaires étrangères de la République de Lituanie.

autre frère vivaient toujours au Pakistan. La Cour administrative de Berlin (*Verwaltungsgericht*) a confirmé la décision de l'ambassade, partageant ses doutes concernant l'intention du demandeur de retourner dans son pays. La cour a fait référence à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne sur le respect de la vie privée et familiale, et elle a avancé que le demandeur pouvait rester en contact avec les membres de sa famille vivant en Allemagne par différents moyens, par exemples sa famille peut venir lui rendre visite au Pakistan. Le fait que le demandeur et son frère aient atteint l'âge de la majorité a également eu des répercussions sur la décision<sup>99</sup>.

De la même façon, la Cour administrative du Lazio, en **Italie**, a statué que le demandeur doit prouver que le contexte permet de prévoir raisonnablement qu'il a un intérêt à rentrer dans son pays d'origine et/ou qu'il n'y a pas de risque de séjour irrégulier<sup>100</sup>. Le demandeur n'avait présenté aucun document prouvant qu'il avait un revenu, un emploi ou une propriété dans son pays d'origine ce qui aurait appuyé sa demande de visa et prouvé que le centre d'intérêt du demandeur était dans son pays d'origine.

Les recours contre les refus de visa ont également suscité des préoccupations concernant le droit à être entendu. L'ambassade **autrichienne**, par exemple, a refusé un visa car les informations présentées concernant l'objet du séjour envisagé – prendre part à une procédure de divorce – de même que les conditions du séjour n'étaient pas fiables. L'instance de recours autrichienne, la cour administrative (*Verwaltungsgerichtshof*), a établi que le fait de ne pas donner au demandeur le droit d'être entendu avant le refus de visa constitue une violation des règles de procédure<sup>101</sup>.

Pourtant, dans une affaire **néerlandaise**, la Cour régionale de La Haye (deuxième instance) a maintenu le refus de l'ambassade, confirmé en première instance par le Ministère des Affaires étrangères, arguant que l'ambassade peut se passer de l'audition d'un demandeur si ce dernier n'essaye pas de fournir des preuves supplémentaires concernant l'objet et les conditions du séjour envisagé pendant la phase de recours<sup>102</sup>. L'ambassade avait refusé le visa sur la base de doutes concernant l'intention du demandeur de quitter les Pays-Bas avant la date d'expiration du visa ; en effet l'ambassade a estimé que les liens sociaux et économiques du demandeur avec le Maroc étaient insuffisants.

## Recours contre l'annulation ou l'abrogation d'un visa

D'après le Code des visas, un visa peut être abrogé s'il s'avère que les conditions de délivrance ne sont plus remplies (article 34, paragraphe 2) ou annulé s'il s'avère que les conditions de délivrance du visa n'étaient pas remplies au moment de la délivrance, notamment s'il existe des motifs sérieux de penser que le visa a été obtenu de manière frauduleuse (article 34, paragraphe 1).

En principe, un visa est abrogé ou annulé par les autorités compétentes de l'État membre qui a délivré le visa. Un visa peut être abrogé ou annulé par les autorités compétentes d'un autre État membre, auquel cas les autorités de l'État membre de délivrance en sont informées (article 34, paragraphes 1 et 2).

Dans une première affaire, l'ambassade de **Lituanie** a abrogé un visa, car la propriété du demandeur en Lituanie, qui justifiait son voyage, était devenue inhabitable. La Cour suprême administrative de Lituanie s'est prononcée en faveur du demandeur, indiquant que, même si l'ambassade utilisait le formulaire type au moment d'abroger sa décision antérieure de délivrer un visa, cette décision devait être fondée sur des motifs sérieux et clairs, car le demandeur n'avait pu exercer son droit à un recours effectif<sup>103</sup>.

Dans une autre affaire, les autorités **allemandes** ont annulé un visa délivré par les autorités polonaises à un ressortissant ukrainien. Le titulaire du visa était entré en Allemagne pour acheter une voiture nécessaire à son activité professionnelle en Pologne. Les autorités allemandes ont annulé le visa, car elles avaient des doutes concernant les besoins liés à l'activité professionnelle du demandeur. Le ressortissant ukrainien a fait appel de cette décision auprès de la Cour administrative (*Verwaltungsgericht*) de Dresde, qui s'est prononcée en sa faveur. L'État a ensuite porté l'affaire devant la Haute cour administrative de Saxe, qui a établi qu'un doute initial concernant l'éventuelle obtention frauduleuse du visa était dans ce cas insuffisant pour constituer des « motifs sérieux » justifiant l'annulation du visa, conformément à l'article 34, paragraphe 1 du Code des visas<sup>104</sup>.

99 Allemagne, Cour administrative de Berlin, 35e Chambre, 35 K 468.10 V.

100 Italie (2012), TAR Lazio 3223/2012.

101 Autriche, Haute cour administrative, 2011/21/0232.

102 Pays-Bas, Cour régionale de La Haye, LJN : BW6771, n° 12/118.

103 Lituanie, Cour suprême administrative, D. V. c. *Ministère des Affaires étrangères de la République de Lituanie*.

104 Allemagne, Haute cour administrative de Saxe, 3<sup>e</sup> Sénat, 3 B 151/12t ; Cour administrative de Dresde, 3<sup>e</sup> Chambre, 3 K 168/11.



## Perspectives

Plusieurs propositions législatives portant sur les frontières ou les visas seront négociées, et éventuellement adoptées, en 2013. Ces propositions concernent le processus d'évaluation de Schengen, la réintroduction temporaire de contrôles internes aux frontières, la suspension de l'exemption de visa, le Fonds pour la sécurité intérieure, Eurosur ainsi que des modifications du Code frontières Schengen. Ces propositions visent également la Décision 2010/252/UE du Conseil contenant des lignes directrices concernant les opérations de Frontex en mer, qui ont été annulées par la CJUE et qui devraient être remplacées. Toutes ces propositions comportent des aspects importants concernant les droits fondamentaux. Il en va de même pour la proposition annoncée par la Commission européenne concernant le train de mesures en matière de frontières intelligentes, déposée au début de l'année 2013.

La tendance vers une utilisation croissante des bases de données et des outils informatiques pour la gestion des frontières et les procédures de traitement des visas devrait se poursuivre, comme cela est illustré par plusieurs des propositions présentées dans ce chapitre.

Le train de mesures en matière de frontières intelligentes enverra des alertes concernant les personnes restées illégalement dans le pays après l'expiration de leur visa. Il pose également des défis en matière de protection des données, par exemple par rapport à la limitation des finalités, qui doivent être évaluées avec attention, en particulier parce que certains États membres de l'UE considèrent un séjour irrégulier comme une infraction administrative, alors que d'autres le considèrent comme une infraction pénale.

Au vu des préoccupations en matière de protection des informations, la CJUE devrait donner des conseils juridiques portant sur la proportionnalité du stockage des données biométriques dans les passeports et les documents de voyage et leur utilisation à des fins autres que les contrôles aux frontières.

Il reste à voir comment la conception et l'utilisation des barrières de contrôle automatisé évolueront avec l'expérience et les échanges de bonnes pratiques afin de faire face aux défis en lien avec la protection des victimes de la traite d'êtres humains, ainsi qu'aux inquiétudes associées aux droits des enfants et des personnes handicapées.

En raison de la guerre civile en Syrie et de l'instabilité de la situation en Afrique du Nord, l'Union européenne doit se préparer à un flux continu d'arrivées par la Turquie, la Grèce, et l'ensemble de la Méditerranée. Les aspects de cette situation en matière de droits fondamentaux feront l'objet d'analyses plus approfondies, avec la

publication en 2013 d'études menées à la frontière méridionale de l'Union européenne.

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits fondamentaux des migrants devrait présenter son rapport sur la gestion des frontières extérieures, notamment ses conclusions après ses visites en Grèce, en Italie, en Tunisie et en Turquie. La FRA a publié en mars 2013 un rapport sur les droits fondamentaux aux frontières maritimes méridionales de l'Europe.

En 2012, Frontex a nommé une Déléguée aux droits fondamentaux, ainsi que les membres de son forum consultatif, et les médiateurs européens ont surveillé en permanence le respect par Frontex de ses obligations en matière de droits de l'homme. L'accent croissant mis en 2012 sur les droits fondamentaux dans les activités de Frontex permet d'espérer que les droits fondamentaux seront respectés dans le déroulement quotidien des activités opérationnelles.

En matière de coopération au titre de Schengen sur le contrôle des frontières extérieures, les préoccupations en matière de droits fondamentaux, à la lumière de l'attention croissante portée aux droits fondamentaux dans la formation des évaluateurs Schengen, devraient être intégrées aux évaluations prévues pour 2013.

Les droits fondamentaux des passagers retenus dans les zones de transit aéroportuaires sont en grande partie restés dans l'ombre. Comme l'indique l'étude de la FRA qui sera publiée en 2013, l'attention accordée à leur situation et aux violations possibles de leur droit à la dignité humaine reste insuffisante.

Pour encourager la croissance économique, l'UE a commencé à considérer les migrants, ainsi que les visiteurs (y compris ceux qui doivent être titulaires d'un visa), de plus en plus comme des contributeurs potentiels à l'économie européenne. La politique commune des visas continuera de ce fait à se concentrer sur le contrôle des mouvements migratoires, mais également à faciliter les voyages effectués de façon légitime. Comme cela a été indiqué précédemment, une analyse détaillée, dans le contexte de l'harmonisation des procédures de délivrance des visas, pourrait être effectuée sur les questions se rapportant au respect de la dignité et au traitement équitable et professionnel réservé aux demandeurs. Les boîtes de plainte en ligne pourraient, si elles sont correctement utilisées, informer plus précisément l'Union européenne sur la situation des demandeurs de visa, notamment sur le système VIS.

Les demandeurs de visa utilisent de plus en plus leur droit d'introduire un recours en cas de refus, d'abrogation ou d'annulation de visa et cette tendance devrait se poursuivre. La CJUE devrait également apporter des conseils juridiques en la matière.

## Références

Tous les liens hypertexte ont été consultés le 2 mai 2013.

Allemagne, Cour administrative de Berlin, 35<sup>e</sup> Chambre, 35 K 468.10 V (*Verwaltungsgericht Berlin, 35. Kammer*).

Allemagne, Haute cour administrative de Saxe, 3<sup>e</sup> Sénat (*Sächsisches Oberverwaltungsgericht, 3. Senat*), 3 B 151/12.

Allemagne, Cour administrative de Dresde, 3<sup>e</sup> Chambre (*Verwaltungsgericht Dresden, 3. Kammer*), 3 K 168/11.

Amnesty International (2012), « Italy: Lampedusa shipwreck a grim reminder of EU's failure to protect migrants at risk », 7 septembre 2012, disponible à : [www.amnesty.org/en/news/italy-lampedusa-shipwreck-grim-reminder-eu-migrant-crisis-not-over-2012-09-07](http://www.amnesty.org/en/news/italy-lampedusa-shipwreck-grim-reminder-eu-migrant-crisis-not-over-2012-09-07).

Association internationale du transport aérien (IATA), *Control Authorities Working Group (CAWG)* (2002), *A Code of Conduct for Immigration Liaison Officers*, Montreal, IATA/CAWG.

Autriche, Loi relative à la police des étrangers (*Fremdenpolizeigesetz, FPG*).

Autriche, Haute cour administrative (*Verwaltungsgerichtshof, VwGH*), 2011/21/0232.

BBC News (2012), « Migrants missing after boat sinks near Lampedusa », 7 septembre 2012, disponible à : [www.bbc.co.uk/news/world-europe-19515804](http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19515804).

Bulgarie (2007), Tableau 1, Ordre de l'enregistrement n° IZ-1221/04.7.2007 sur la nutrition dans les unités structurelles du Ministère de l'Intérieur en temps de paix, délivré par le Ministère de l'Intérieur (*Таблица 1, Заповед рег. №13-1221/04.7.2007 относно хранене в структурните звена на МВР в мирно време, издадена от Министерство на вътрешните работи*), 4 juillet 2007.

Bulgarie, *Jesuit Refugee Service Europe* (2010), « National Report: Bulgaria, Becoming vulnerable in detention – the DEVAS project », 9 juillet 2010, disponible à : [www.jrseurope.org/publications/JRS-Europe\\_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention\\_June%202010\\_PUBLIC\\_28Jun10.pdf](http://www.jrseurope.org/publications/JRS-Europe_Becoming%20Vulnerable%20In%20Detention_June%202010_PUBLIC_28Jun10.pdf).

Caritas (2012), « Flughafen Wien- Social Service », disponible à : [www.caritas.at/hilfe-einrichtungen/fluechtlinge/beratung-und-vertretung/flughafen-wien-social-service](http://www.caritas.at/hilfe-einrichtungen/fluechtlinge/beratung-und-vertretung/flughafen-wien-social-service).

Commission européenne (2005), Décision de la Commission du 29 septembre 2005 relative au format uniforme des rapports sur les activités des réseaux d'officiers de liaison immigration ainsi que sur la situation

dans le pays hôte en matière d'immigration illégale, JO 2005 L 264/8.

Commission européenne (2006), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 afin d'établir des règles communes relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures dans des circonstances exceptionnelles, COM(2011) 560, Bruxelles, 16 septembre 2011.

Commission européenne (2010), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, COM(2010) 624 final, Bruxelles, 16 novembre 2010.

Commission européenne (2011a), Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création d'un mécanisme d'évaluation et de suivi destiné à contrôler l'application de l'acquis de Schengen, COM(2011) 559, Bruxelles, 16 septembre 2011.

Commission européenne (2011b), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) et la convention d'application de l'accord de Schengen, COM(2011) 118 final, Bruxelles, 10 mars 2011.

Commission européenne (2011c), Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil Frontières intelligentes: options et pistes envisageables, COM(2011) 680 final, Bruxelles, 25 octobre 2011.

Commission européenne (2011d), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, COM(2011) 290 final, Bruxelles, 24 mai 2011, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0290:FIN:FR:PDF>.

Commission européenne (2012a), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création du système européen de surveillance des frontières (Eurosur), COM(2011) 873 final, 12 décembre 2012.

Commission européenne (2012b), « Inauguration de la nouvelle agence pour les systèmes d'information à grande échelle », Communiqué de presse, 21 mars 2012.

Commission européenne (2012c), « Start of operations of the new European Agency for the operational



management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice », 29 novembre 2012.

Commission européenne (2012d), *Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil Rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1<sup>er</sup> novembre 2011 – 30 avril 2012*, COM(2012) 230 final, Bruxelles, 16 mai 2012.

Commission européenne (2012e), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil Deuxième rapport semestriel sur le fonctionnement de l'espace Schengen 1<sup>er</sup> mai 2012 – 31 octobre 2012*, COM(2012) 686 final, Bruxelles, 23 novembre 2012.

Commission européenne (2012f), *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur le fonctionnement de la coopération locale au titre de Schengen au cours des deux premières années de mise en œuvre du code des visas*, COM(2012) 648 final, 7 novembre 2012.

Commission européenne (2012g), *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen La mise en œuvre et l'amélioration de la politique commune des visas comme levier de croissance dans l'UE*, COM(2012) 649 final, 7 novembre 2012, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0649:FIN:FR:PDF>.

Commission européenne (2012h), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil– Troisième rapport de suivi de la libéralisation du régime des visas concernant les pays des Balkans occidentaux conformément à la déclaration de la Commission du 8 novembre 2010*, COM(2012) 472 final, Bruxelles, 28 août 2012, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0472:FI:N:FR:HTML>.

Commission européenne (2012i), « La Commission présente son deuxième rapport sur l'état de la situation dans l'espace Schengen », Communiqué de presse, IP/12/1256, 23 novembre 2012, disponible à : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1256\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1256_fr.htm).

Commission européenne (2012j), Liste des autorités compétentes dont le personnel dûment autorisé sera habilité à saisir, à modifier, à effacer ou à consulter des données dans le système d'information sur les visas (VIS), JO 2012 C 79/5, 17 mars 2012.

Commission européenne (2012k), « Visa Information System », 11 octobre 2012, disponible à : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system/index_en.htm).

Commission européenne (2013), « List of third countries whose nationals are required to be in possession of an airport transit visa when passing through the

international transit area of airports situated on the territory of one/some Member States » 15 janvier 2013, disponible à : [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/annex\\_7b\\_atv-national\\_lists.en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/annex_7b_atv-national_lists.en.pdf).

Comité économique et social européen (2012), *Avis du Comité économique et social européen sur la « Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant création, dans le cadre du Fonds pour la sécurité intérieure, de l'instrument de soutien financier dans le domaine des frontières extérieures et des visas »* COM(2011) 750 final, JO 2012 C 299/108, 4 octobre 2012.

Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire (APCE) (2012), « La tragédie récente des «boat-people» rappelle à l'Europe le sort des migrants », Communiqué de presse, 12 octobre 2012, disponible à : [www.assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB\\_NewsManagerView.asp?ID=8100](http://www.assembly.coe.int/ASP/NewsManager/FMB_NewsManagerView.asp?ID=8100).

Conseil de l'Europe, APCE, Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées (2013), « C. Exposé des motifs, par Mme Strik, rapporteure », *Migrations et asile : montée des tensions en Méditerranée orientale*, Doc. 13106, 21 janvier 2013, disponible à : <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=19349&lang=fr>.

Conseil de l'Europe, Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), disponible à : [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/o/Convention\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/o/Convention_FRA.pdf).

Conseil de l'Europe, Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, STCE n° 108.

Conseil de l'Union européenne (2008), Décision 2008/633/JAI du Conseil du 23 juin 2008 concernant l'accès en consultation au système d'information sur les visas (VIS) par les autorités désignées des États membres et par l'Office européen de police (Europol) aux fins de la prévention et de la détection des infractions terroristes et des autres infractions pénales graves, ainsi qu'aux fins des enquêtes en la matière, JO 2008 L 218/129.

Conseil de l'Union européenne (2012a), *Implementation of measures identified as contributing to the successful enlargements for the Schengen area to include Romania and Bulgaria*, 15063/12, Bruxelles 18 octobre 2012.

Conseil de l'Union européenne (2012b), *L'action de UE face à la pression migratoire : Une réponse stratégique*, 8714/1/12, Bruxelles, 23 avril 2012.

Conseil de l'Union européenne (2012c), *VIS - state of play; Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum/Mixed Committee*, 14505/12, Bruxelles, 3 octobre 2012.

Contrôleur européen de la protection des données (CEPD) (2008), *Preliminary Comments on the proposed border package*, 3 mars 2008.

Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), C-355/10, *Parlement européen c. Conseil de l'UE*, 5 septembre 2012.

CJUE, C-84/12, *Ezattollah Rahmanian Koushkaki c. République Fédérale d'Allemagne*, 17 février 2012.

CJUE, C-291/12, *Schwarz c. Stadt Bochum*, demande présentée par le Verwaltungsgericht Gelsenkirchen (Allemagne), 15 mai 2012.

CJUE, C-448/12, *M. Roest c. Burgemeester van Amsterdam*, demande présentée Raad van State, 8 octobre 2012.

Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH), n° 27765/09, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], 23 février 2012.

CouEDH, n° 29713/05, *Stamose c. Bulgarie*, 27 novembre 2012.

Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, JO 1995 L 28/31.

Estonie, *Postimees* (2012), « Kongolanna elas pea kaks nädalat Tallinna lennujaamas », 5 avril 2012.

Euronews (2012), « Migrant boat capsizes off Turkey killing 61 people », 6 septembre 2012, disponible à : [www.euronews.com/2012/09/06/migrant-boat-capsizes-off-turkey-killing-61-people/](http://www.euronews.com/2012/09/06/migrant-boat-capsizes-off-turkey-killing-61-people/).

Eurostat (2013), *Statistiques sur la migration et la population migrante*, migr\_asyappctzm, données extraites le 14 mars 2013.

Finlande, Projet de loi concernant le traitement des personnes en garde à vue (*hallituksen esitys/regeringens proposition*), 29 septembre 2006.

Frontex (2012a), *FRAN Quarterly*, n° 3, juillet-septembre 2012.

Frontex (2012b), *Best Practice Operational Guidelines for Automated Border Control Systems (ABC)*, Varsovie, Frontex disponible à : [www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Best\\_Practice\\_Operational\\_Guidelines\\_for\\_Automated\\_Border\\_Control.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Research/Best_Practice_Operational_Guidelines_for_Automated_Border_Control.pdf).

Frontex (2012c), *Best Practice Technical Guidelines for Automated Border Control Systems*, Varsovie, Frontex.

Frontex (2012d), *Programme of Work 2012*, Varsovie, Frontex, disponible à : [www.frontex.europa.eu/assets/About\\_Frontex/Governance\\_documents/Work\\_programme/2012/frontex\\_pow\\_2012.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Work_programme/2012/frontex_pow_2012.pdf).

Hongrie, Services consulaires (2012), « List of third countries, where Hungary issues visas on behalf of other Schengen states » disponible à : <http://konzulizsolgalat.kormany.hu/hungary-issues-visas-on-behalf-of-other-countries>.

Il Manifesto (2012), « Quel buco nero a Fiumicino », 27 avril 2012, disponible à : <http://blog.ilmanifesto.it/babel/tag/lasciatecientrare-fiumicino/>.

Italie (2012), TAR Lazio 3223/2012.

La Repubblica (2012), « Naufragio a Lampedusa, un morto la paura di una strage del mare », 7 septembre 2012.

Lituanie, Cour suprême administrative, n° A662-372/2012, *K. M., H. M., L. M. et S. M. c. Ministère des Affaires étrangères de la République de Lituanie*.

Lituanie, Cour suprême administrative, n° A756-35/2012, *D. V. c. Ministère des Affaires étrangères de la République de Lituanie*.

Médiateur européen (2012), « Letter from the European Ombudsman opening own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning implementation by Frontex of its fundamental rights obligations », 6 mars 2012, disponible à : [www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/11316/html.bookmark](http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/11316/html.bookmark).

Nations Unies (ONU), Organisation de l'aviation civile internationale (1944), « Inadmissible persons and deportees », *Chicago Convention on International Civil Aviation*, Annexe 9, Chapitre 5.

ONU, Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants (2012), « UN Special Rapporteur on the human rights of migrants concludes the fourth and last country visit in his regional study on the human rights of migrants at the borders of the European Union: Greece », 3 décembre 2012.

Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique C – Droits des citoyens et Affaires constitutionnelles (2011), *Implementation of the EU Charter of Fundamental Rights and its implications on EU home affairs agencies – Frontex, Europol and the European Asylum Support Office*, Bruxelles, disponible à : [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/libe/dv/02\\_study\\_fundamental\\_rights\\_/02\\_study\\_fundamental\\_rights\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/02_study_fundamental_rights_/02_study_fundamental_rights_en.pdf).

Parlement européen, Direction générale des politiques internes, Département thématique C – Droits des citoyens et Affaires constitutionnelles (2012), *Evaluating current and forthcoming proposals on JHA databases and a smart borders system at the EU external borders*, Bruxelles, disponible à : [www.europarl.europa.eu/committees/fr/studies/download.html?languageDocument=EN&file=79693](http://www.europarl.europa.eu/committees/fr/studies/download.html?languageDocument=EN&file=79693).



Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (2011), *Draft Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for external borders and visa*, Rapporteur : Marian-Jean Marinescu, 2011/0365(COD).

Parlement européen, Conseil et Commission européenne (2000), Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2000/C 364/01, JO 2000 C 346/1, disponible à : [www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf).

Pays-Bas, Cour régionale de La Haye (*Rechtbank's-Gravenhage*), LJN: BW6771, n° 12/118, 29 mai 2012.

Pro Asyl (2012), *Walls of Shame, Accounts from the inside: the detention centres in Evros*, Francfort, Pro Asyl.

Règlement (CE) n° 539/2001 du Conseil du 15 mars 2001 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation, JO 2001 L 81/1, disponible à : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:FR:PDF>.

Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91, JO 2004 L 046/1.

Règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil du 19 février 2004 relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison «Immigration», JO 2004 L 64/1.

Règlement (CE) n° 562/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen), JO 2006 L 105/1.

Règlement (CE) n° 767/2008 du Parlement européen et du Conseil du 9 juillet 2008 concernant le système d'information sur les visas (VIS) et l'échange de données entre les États membres sur les visas de court séjour (règlement VIS), JO 2008 L 218/60.

Règlement (CE) n° 810/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un code communautaire des visas (Code des visas), JO 2009 L 243/1.

Règlement (UE) n° 493/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 modifiant le règlement (CE) n° 377/2004 du Conseil relatif à la création d'un réseau d'officiers de liaison « Immigration », JO 2011 L 141/13.

Règlement (UE) n° 1077/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 portant création d'une agence européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice, JO 2011 L 286/1.

Règlement (UE) n° 154/2012 du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2012 modifiant le règlement (CE) n° 810/2009 établissant un code communautaire des visas (Code des visas), JO 2012 L 58/3.

Réseau européen des migrations (REM) (2012), *Visa Policy as Migration Channel in the Netherlands*, Rijswijk, REM.

Slovaquie, Loi sur le séjour des étrangers.

Slovénie, Ministère de l'Intérieur (2013), *Guide pour la mise en œuvre de la garde à vue, tel que modifié (Priročnik za izvajanje policijskega pridržanja, Ministrstvo za notranje zadeve, spremenjeno februarja 2013)*, février 2013.

Union européenne, Comité des Régions (2012), *EU Financial Instruments in Home Affairs*, CIVEX-V-030, 18 et 19 juillet 2012.

3	SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION ET PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL .....	111
3.1.	Réforme de la législation européenne dans le domaine de la protection des données à caractère personnel .....	111
3.2.	Indépendance complète des autorités chargées de la protection des données à caractère personnel .....	115
3.3.	Conservation des données à caractère personnel .....	116
3.4.	Données des dossiers passagers (PNR) .....	117
3.5.	Passeports biométriques .....	118
3.6.	La protection des droits de propriété intellectuelle ...	118
	3.6.1. Accord commercial anti-contrefaçon (ACAC) ....	118
	3.6.2. La CJUE examine les limites de la protection des droits de propriété intellectuelle .....	119
3.7.	Les médias sociaux et les services basés sur internet .....	120
	3.7.1. Facebook .....	120
	3.7.2. Google .....	121
	Perspectives .....	123
	Références .....	124

# ONU et CdE

18 janvier – Le Conseil de l'Europe publie la première proposition de modernisation de la Convention 108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel.

## Janvier

## Février

15 mars – Le Conseil de l'Europe adopte une stratégie sur la gouvernance de l'internet.

## Mars

4 avril – Le Conseil de l'Europe adopte une recommandation aux États membres sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des moteurs de recherche.

## Avril

## Mai

## Juin

## Juillet

## Août

## Septembre

22 octobre – L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime publie un rapport sur l'utilisation d'Internet à des fins de terrorisme réclamant une plus grande surveillance et la conservation de données concernant toutes les communications.

## Octobre

29 novembre – Le Comité consultatif adopte les propositions de modernisation de la Convention 108, qui seront examinées par un comité intergouvernemental du Conseil de l'Europe en 2013 en vue de leur soumission pour adoption au Comité des Ministres.

## Novembre

## Décembre

# UE

6 janvier – Le Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données publie une lettre envoyée à la Commission Libertés civiles, justice et affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen concernant le nouveau projet d'accord sur le transfert et l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) paraphé par la Commission européenne et les États-Unis d'Amérique (USA).

25 janvier – La Commission européenne propose une réforme globale des règles relatives à la protection des données.

## Janvier

16 février – Dans l'affaire *Sabam c. Netlog (C-360/10)*, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) statue qu'un réseau social ne peut pas être contraint d'installer un système de filtrage général couvrant tous ses utilisateurs afin d'empêcher l'utilisation illégale d'œuvres musicales et audiovisuelles.

## Février

7 mars – Le Contrôleur européen de la protection des données publie un avis sur le train de mesures réformant la protection des données de la Commission européenne.

19 mars – La Vice-présidente de la Commission européenne Viviane Reding et le Secrétaire américain au commerce John Bryson font une déclaration commune Union européenne (UE)/États-Unis sur la protection des données au cours de la conférence de haut niveau de l'UE sur la vie privée et la protection des données à caractère personnel.

23 mars – Le Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données adopte son avis sur les propositions de réformes de la Commission européenne en matière de protection des données.

## Mars

19 avril – Dans l'affaire *Bonnier Audio AB et autres c. Perfect Communication Sweden*, la CJUE se prononce sur la non-applicabilité de la directive de l'UE sur la conservation des données dans le cadre de la protection des droits de propriété intellectuelle.

## Avril

3-4 mai – La conférence de printemps des commissaires européens à la protection des données publie une résolution relative à la réforme européenne des règles de protection des données.

10 mai – La Commission européenne introduit une demande de d'opinion auprès de la CJUE concernant l'Accord commercial anti-contrefaçon (ACAC, également désigné par l'acronyme l'anglais ACTA).

23 mai – Le Comité économique et social européen publie un avis sur le projet de règlement général sur la protection des données.

29 mai – L'Organe des régulateurs européens des communications électroniques publie ses conclusions relatives à la neutralité d'internet.

## Mai

8 juin – La Commission européenne intente une action contre la Hongrie devant la CJUE et demande à la Cour de statuer que la Hongrie a manqué à ses obligations au titre de la Directive relative à la protection des données (1995/46/CE) en mettant fin de manière prématurée au mandat du commissaire à la protection des données.

## Juin

4 juillet – Le Parlement européen rejette l'ACAC.

11 juillet – La Commission européenne intente une action contre l'Allemagne devant la CJUE pour non-transposition de la directive européenne sur la conservation des données (2006/24/CE).

## Juillet

## Août / Septembre

1<sup>er</sup> octobre – La FRA publie un avis sur le train de mesures réformant la protection des données.

5 octobre – Le Groupe de travail « Article 29 » sur la protection des données publie un avis complémentaire sur le train de mesures réformant la protection des données, apportant ainsi une nouvelle contribution aux débats.

10 octobre – Le Comité des régions adopte son avis sur le train de mesures réformant la protection des données au cours de sa session plénière d'octobre.

16 octobre – La CJUE statue que l'autorité autrichienne de protection des données ne satisfait pas aux conditions d'indépendance définies dans la directive sur la protection des données.

## Octobre

## Novembre

20 décembre – La Commission européenne retire sa demande d'opinion adressée à la CJUE concernant l'Accord commercial anti-contrefaçon (ACAC).

## Décembre