Parlement européen
2019-2024

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

2023/2087(INI)

13.6.2023

PROJET DE RAPPORT

sur une recommandation du Parlement européen concernant des négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) en République islamique de Mauritanie
(2023/2087(INI))

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

Rapporteure: Tineke Strik

Rapporteur pour avis de la commission associée conformément à l'article 57 du règlement intérieur:
Jan-Christoph Oetjen, commission des affaires étrangères

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN.....3

EXPOSÉ DES MOTIFS 8

PROPOSITION DE RECOMMANDATION DU PARLEMENT EUROPÉEN

concernant des négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) en République islamique de Mauritanie (2023/2087(INI))

Le Parlement européen,

– vu l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),

– vu la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948,

– vu la convention de Genève de 1951 et son protocole additionnel,

– vu le chapitre V, règlement 33 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer concernant les situations de détresse: obligations et procédures,

– vu le chapitre 4 de la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (convention SAR) sur les procédures de mise en œuvre,

– vu la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer,

– vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (convention européenne des droits de l'homme) du 3 septembre 1953,

– vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après «la charte»),

– vu le traité FUE, et notamment son article 77, paragraphe 2, points b) et d), son article 79, paragraphe 2, point c), et son article 218, paragraphes 3) et 4),

– vu le règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624[1],

– vu les conclusions du Conseil européen du 9 février 2023,

– vu la décision (UE) 2022/1168 du Conseil du 4 juillet 2022 autorisant l'ouverture de négociations relatives à un accord sur le statut entre l'Union européenne et la République islamique de Mauritanie en ce qui concerne les activités opérationnelles menées par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en République islamique de Mauritanie[2],

– vu la communication de la Commission du 21 décembre 2021 sur le modèle d'accord sur le statut visé dans le règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-

[1] JO L 295 du 14.11.2019, p. 1.
[2] JO L 181 du 7.7.2022, p. 18.

côtes et abrogeant les règlements (UE) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– vu sa résolution du 19 mai 2021 sur la protection des droits de l'homme et la politique migratoire extérieure de l'Union[3],

– vu le rapport du 14 juillet 2021 du groupe de travail sur le contrôle de Frontex de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures relatif à l'enquête sur Frontex concernant des violations présumées des droits fondamentaux et ses recommandations,

– vu l'article 114, paragraphe 4, et l'article 54 de son règlement intérieur,

– vu les avis de la sous-commission «droits de l'homme» de la commission des affaires étrangères,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A9-0000/2023),

A. considérant que, conformément à l'article 73, paragraphe 3, du règlement 2019/1896, lorsque les circonstances requièrent le déploiement d'équipes affectées à la gestion des frontières issues du contingent permanent dans un pays tiers où les membres des équipes exerceront des pouvoirs d'exécution, l'Union doit conclure avec le pays tiers concerné un accord sur le statut sur la base de l'article 218 du traité FUE;

B. considérant que, conformément à l'article 73, paragraphe 2, du règlement 2019/1896, lorsqu'elle coopère avec les autorités de pays tiers, l'Agence agit dans le cadre de la politique extérieure de l'Union, y compris en ce qui concerne la protection des droits fondamentaux et des données à caractère personnel, le principe d'obligation de non-refoulement, l'interdiction de la détention arbitraire et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants;

C. considérant que, conformément au règlement 2019/1896, dans lequel la Commission recommande au Conseil de l'autoriser à négocier un accord sur le statut, la Commission devrait évaluer la situation des droits fondamentaux en rapport avec les domaines couverts par l'accord sur le statut; que cette analyse n'a pas encore été effectuée;

D. considérant que, selon le modèle d'accord sur le statut:

– en règle générale, les membres de l'équipe de Frontex peuvent accomplir des tâches et exercer des pouvoirs sur le territoire du pays tiers uniquement sur instruction et en présence des autorités de gestion des frontières de ce pays, et doivent se conformer aux lois et aux règlements du pays tiers ainsi qu'au droit de l'Union et au droit international applicables; que les autorités du pays tiers doivent exclusivement donner des instructions conformes au plan opérationnel aux membres de l'équipe; qu'il s'agit du seul cadre opérationnel dans lequel le personnel de l'Union opère sous le commandement d'un État tiers;

[3] JO C 15 du 12.1.2022, p. 70.

– les membres de l'équipe de Frontex bénéficient de l'immunité de juridiction pénale du pays tiers en toutes circonstances et ne peuvent faire l'objet d'aucune forme d'arrestation ou de détention dans le pays tiers ou par ses autorités; que la levée de l'immunité est laissée à la discrétion du directeur exécutif ou de l'État membre d'origine, en fonction du statut du membre de l'équipe;

E. considérant que la Mauritanie ne dispose d'aucun régime d'asile légal national; que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) accorde une protection de fait en délivrant des cartes d'identification et des certificats de statut de réfugiés sur la base d'un mémorandum avec les autorités; que les personnes considérées comme ne pouvant bénéficier de la protection sont expulsées de manière structurelle par les autorités sans autre procédure; que cela a inclus des expulsions de personnes dont les cas n'ont pas été évalués par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés; que le cadre juridique actuel de la Mauritanie ne permet pas une protection efficace des femmes et des enfants, ni des personnes LGBTIQ+; que les rapports homosexuels sont illégaux en Mauritanie;

F. considérant que les réfugiés et les migrants en Mauritanie subissent constamment de graves et systémiques atteintes aux droits de l'homme ainsi que des mauvais traitements tels que le refoulement, les arrestations et détentions arbitraires, la violence (fondée sur le genre), y compris des cas de torture, d'exploitation, de conditions de détention abusives, d'extorsion et de vol, ainsi que d'expulsions collectives abusives;

G. considérant qu'en 1981, la Mauritanie est devenue le dernier pays au monde à abolir officiellement l'esclavage; que l'esclavage est érigé en infraction pénale depuis 2015 seulement; qu'en 2022, le rapporteur spécial des Nations unies a conclu que le pays avait pris des mesures importantes, mais que la persistance de l'esclavage et des pratiques apparentées, notamment le travail forcé, demeure une source de préoccupation et a des répercussions tant sur les migrants que sur les citoyens mauritaniens;

1. se déclare profondément préoccupé par la situation des droits fondamentaux en Mauritanie, en particulier pour les migrants et les réfugiés, et estime que le déploiement des pouvoirs d'exécution de Frontex en Mauritanie comporte un risque élevé que l'Agence devienne complice des violations graves et très probablement persistantes des droits fondamentaux ou des obligations en matière de protection internationale;

2. estime que si le modèle d'accord sur le statut ne permet pas de répondre aux préoccupations susmentionnées, cela pourrait entraîner des lacunes en matière de responsabilité en cas de violations des droits fondamentaux commises par les autorités du pays tiers et/ou par le personnel déployé par Frontex;

3. invite instamment la Commission et l'Agence à:

3.1 Commission européenne

a. inclure des garanties explicites permettant aux agents déployés de ne pas donner suite aux ordres émis par les autorités du pays tiers qui sont contraires aux obligations de l'Agence en matière de droits fondamentaux découlant du droit de l'Union et du droit international;

b. réexaminer la disposition actuelle relative à l'immunité dont bénéficient les agents déployés face aux poursuites pénales par les autorités nationales, conformément au principe de proportionnalité et afin de garantir le droit à un recours effectif pour les personnes concernées;

c. intégrer des mécanismes internes et externes suffisants pour permettre aux ressortissants de pays tiers d'adresser des plaintes à l'Agence, conformément aux recommandations du Médiateur européen;

d. inclure des dispositions relatives au respect des droits fondamentaux par les autorités mauritaniennes pendant les opérations, notamment des options appropriées qui garantiront l'obligation de rendre des comptes en cas de violations;

e. procéder à des analyses d'impact ex ante sur les droits fondamentaux avant d'entamer des négociations avec les pays tiers concernant la conclusion d'accords sur le statut, afin de pouvoir prendre pleinement en considération l'incidence d'une éventuelle coopération et de négocier les garanties nécessaires;

3.2 Frontex

a. formaliser le rôle de l'officier aux droits fondamentaux lorsqu'il s'agit de décider de lancer ou non une opération conjointe dans le pays tiers couvert par l'accord sur le statut, et considérer l'avis de cet officier comme étant contraignant;

b. veiller à ce que tout plan opérationnel qui établit des opérations sur le territoire mauritanien:

i. intègre un mécanisme formel permettant aux personnes (in)directement concernées ou agissant dans l'intérêt public, y compris les ressortissants de pays tiers, d'adresser à l'Agence des plaintes concernant des actions du personnel déployé dans le pays tiers, et d'inclure des dispositions claires sur le suivi et les outils d'application après le dépôt des plaintes;

ii. garantisse la présence de Frontex dans les zones critiques où l'arrestation de migrants est susceptible d'avoir lieu, et envisage de donner à l'officier aux droits fondamentaux et aux contrôleurs des droits fondamentaux un plein accès à la zone opérationnelle;

iii. collabore étroitement avec le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés lors des opérations menées en Mauritanie afin de garantir le droit d'asile;

c. adopter des lignes directrices concernant la levée obligatoire de l'immunité du personnel déployé, en précisant la manière dont les demandes des autorités des pays tiers seront traitées, ainsi qu'en accordant un rôle important à l'officier aux droits fondamentaux; subordonner le déploiement d'agents du contingent permanent à ces lignes directrices;

d. examiner et mettre en place des mécanismes permettant aux personnes

potentiellement concernées par les actions de l'Agence sur le territoire du pays tiers de former un recours effectif par l'intermédiaire d'organes externes, tels que le Médiateur, la Cour de justice de l'Union européenne ou une autre entité;

e. former les autorités aux droits fondamentaux en tant que composante essentielle des opérations à mandat exécutif dans les pays tiers, notamment en ce qui concerne les obligations en matière de recherche et de sauvetage, et œuvrer à l'amélioration du régime d'asile;

°

° °

4. charge sa Présidente de transmettre la présente recommandation au Conseil, à la Commission, à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes ainsi qu'au gouvernement Mauritanien.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'entrée en vigueur du règlement 2019/1896 (ci-après le «règlement») a considérablement étendu le mandat de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), notamment ses possibilités de travailler dans des pays tiers. Le règlement donne à l'Agence la possibilité de déployer du personnel pour effectuer des activités opérationnelles sur le territoire d'un pays tiers qui n'a aucune frontière commune avec un État membre de l'Union, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de ses missions, qui sont définies dans le règlement.

Afin d'établir le cadre juridique nécessaire à l'exécution de tâches exécutives sur le territoire d'un pays tiers, il convient de conclure un «accord sur le statut». Il s'agit d'un accord international entre l'Union et le pays tiers sur la base de l'article 218 du traité FUE. En ce qui concerne la procédure, le Conseil charge la Commission européenne de négocier un tel accord au nom de l'Union, tandis que cette dernière est tenue, en vertu de cet article, de tenir le Parlement européen pleinement et immédiatement informé durant toutes les phases de la procédure. Conformément à l'article 54, paragraphe 5, du règlement (UE) 2019/1896, la Commission européenne négociera sur la base du «modèle d'accord sur le statut», défini dans la communication COM(2021)829. Une fois les négociations conclues, il convient d'inviter le Parlement à voter sur l'accord tel qu'il a été négocié et à donner son approbation avant son entrée en vigueur.

Le 4 juillet, la décision (UE) 2022/1168 du Conseil a autorisé la Commission à négocier un accord sur le statut avec la République islamique de Mauritanie concernant les activités opérationnelles menées par Frontex sur le territoire mauritanien. Cette décision était accompagnée de la directive de négociation, dans laquelle le Conseil a indiqué qu'il ne voyait aucune raison spécifique de déroger au modèle d'accord sur le statut; la Commission devrait donc s'efforcer de préserver l'essence de cet accord au cours des négociations. Il a été décidé simultanément d'entamer des négociations avec la République du Sénégal.

Le 9 février 2023, le Conseil a souligné son soutien politique aux efforts visant à externaliser l'action de Frontex en demandant instamment, dans ses conclusions, la fin rapide des négociations concernant des accords sur le statut nouveaux et révisés, notamment avec le Sénégal et la Mauritanie.
L'éventuel accord sur le statut avec la Mauritanie chargerait pour la première fois Frontex de l'exercice d'un mandat avec pouvoirs d'exécution sur le territoire d'un pays tiers qui n'est pas limitrophe d'un État membre de l'Union ou géographiquement situé en Europe. Cette étape aurait des répercussions fondamentalement différentes par rapport aux actions menées dans le cadre des accords actuels sur le statut.

Les pays signataires actuels des accords sur le statut de Frontex partagent l'ambition de faire partie de l'Union à court terme, ils s'emploient donc aujourd'hui à aligner leurs cadres juridiques sur l'acquis de l'Union, notamment en ce qui concerne les droits fondamentaux. De plus, ces pays sont tous parties au Conseil de l'Europe et sont donc tenus de respecter la convention européenne des droits de l'homme. Contrairement à la Mauritanie, ces pays sont liés par des cadres qui contribuent, dans une certaine mesure, à préserver les normes de l'Union en matière de droits fondamentaux.

Au regard des répercussions importantes et du précédent découlant de la conclusion d'un accord sur le statut de Frontex avec un pays tiers non européen, le Parlement a décidé d'ouvrir une procédure plus approfondie durant le processus de négociation de l'accord sur le statut, indépendamment de la procédure d'approbation, qui est assez limitée. La commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, responsable du contrôle de Frontex, a décidé d'établir ce rapport d'initiative, dès la phase de négociation, en vue de formuler des recommandations à l'intention de la Commission en ce qui concerne le processus de négociation. La sous-commission des droits de l'homme (DROI) élaborera un avis sur le rapport, compte tenu de la nature externe de l'accord sur le statut et de la dimension des droits de l'homme.

En ce qui concerne la procédure, la rapporteure a organisé deux réunions de rapporteurs fictifs, au cours desquelles les principales parties prenantes ont été invitées à présenter leur point de vue sur la question. La Commission européenne, en tant qu'entité de négociation, ainsi que deux chercheurs possédant une expertise en matière de droits de l'homme et de droit international ont participé à la première réunion; le directeur exécutif de Frontex et un représentant de l'officier aux droits fondamentaux ont participé à la deuxième. Les autorités mauritaniennes ont également été invitées, mais n'y ont pas participé.

Position et conclusions de la rapporteure

Le projet de rapport présente plusieurs aspects du modèle d'accord sur le statut qui pourraient créer des lacunes en matière de responsabilité si un accord est conclu avec la Mauritanie sur cette base. La rapporteure est d'avis que les dispositions relatives à l'immunité figurant dans le modèle d'accord sont excessivement générales, et risquent donc fortement de favoriser l'impunité. Le fait que les membres du contingent permanent ne puissent être poursuivis dans leur État membre d'origine représente un élément supplémentaire qui favorise l'impunité. Le directeur exécutif pourrait lever l'immunité de certains membres du personnel en vertu du modèle d'accord sur le statut, mais la rapporteure estime que cette procédure est une substitution inadéquate aux poursuites judiciaires, étant donné qu'elle devrait être menée par un organe externe indépendant afin d'en garantir l'impartialité et la neutralité.

En outre, la rapporteure est d'avis que l'immunité devrait, en substance, être accordée uniquement avec la plus grande prudence et de façon proportionnée, compte tenu de ses répercussions importantes pour la souveraineté d'un pays et de la possibilité pour ce pays de traduire en justice les individus pour les actes commis sur son territoire. La rapporteure estime que l'immunité est inutile et disproportionnée lorsqu'il s'agit d'exécuter des tâches liées à la gestion des frontières. Le fait que le modèle d'accord prévoit que les agents portent des armes de service et puissent faire usage de la force souligne qu'il importe de garantir des mécanismes solides de responsabilité.

En outre, le modèle d'accord prévoit une structure de commandement qui permet aux agents mauritaniens de donner des instructions au personnel de Frontex déployé. Cela crée un vide juridique qui est une source d'incertitude quant à la responsabilité juridique de l'Agence à l'égard des actions menées par son personnel dans le cadre d'opérations conjointes, étant donné que l'Agence n'exercerait pas un contrôle efficace sur les membres du personnel déployés. Cela est particulièrement problématique étant donné que les autorités mauritaniennes ainsi que Frontex sont liées par différents cadres juridiques. La rapporteure estime que la Commission et Frontex n'ont pas suffisamment abordé cette question au cours

de la procédure.

Le modèle d'accord présente d'autres lacunes: les possibilités externes limitées de dépôt de plaintes, d'autant plus que les ressortissants de pays tiers n'ont pas la possibilité de déposer des plaintes auprès du Médiateur européen, et la compétence limitée de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en matière d'action extérieure. Par conséquent, l'Agence et la Commission étudient les moyens d'élargir ces possibilités, avec éventuellement la participation de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et du Médiateur européen.

Dans ce contexte, la rapporteure recommande à la Commission européenne de remédier sérieusement aux lacunes susmentionnées au cours des négociations avant de demander l'approbation du Parlement européen pour l'accord sur le statut. En outre, la rapporteure recommande à la Commission d'effectuer sans plus tarder une analyse d'impact ex ante sur les droits fondamentaux, afin de tenir compte des conclusions de cette analyse. Il conviendrait de mettre ensuite en place un contrôle indépendant de la part de la Commission en cas de coopération effective dans le cadre de l'accord sur le statut, conformément à la recommandation du Parlement dans son rapport sur la «protection des droits de l'homme et la politique migratoire extérieure de l'Union européenne», adopté en mai 2021.

Outre les lacunes juridiques, la rapporteure a relevé que la situation des droits fondamentaux en Mauritanie était préoccupante en cas de déploiement de Frontex sur son territoire. En l'absence d'un régime d'asile légal, le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) détermine les conditions d'octroi de l'asile. Toutefois, les personnes qui ne peuvent pas bénéficier du droit d'asile sont expulsées sans autre procédure par les autorités vers le Mali et le Sénégal. En outre, l'accès du HCR aux personnes appréhendées pose un certain nombre de problèmes dans la pratique, ce qui risque d'entraîner l'expulsion de personnes ayant besoin d'une protection. Les migrants et les réfugiés sont également confrontés à un certain nombre d'autres problèmes, liés à de graves atteintes aux droits de l'homme et à des mauvais traitements tels que le refoulement, les arrestations arbitraires, la torture, la détention, la violence (fondée sur le genre), l'exploitation et l'application de sanctions prescrites par la charia qui sont illégales dans l'Union. Les opérations de Frontex en Mauritanie et sous les structures de commandement des autorités mauritaniennes présentent donc un risque important d'implication du personnel déployé dans ces violations.

La rapporteure recommande à Frontex d'examiner attentivement les recommandations du Parlement et de coopérer étroitement avec l'officier aux droits fondamentaux afin de remédier aux problèmes recensés dans le rapport et de veiller à ce que l'Agence respecte ses obligations en matière de droits fondamentaux. La rapporteure invite également vivement l'Agence et l'officier aux droits fondamentaux à évaluer sérieusement la faisabilité de l'exercice d'un mandat avec pouvoirs d'exécution par Frontex sur le territoire mauritanien tout en respectant pleinement ses obligations en matière de droits fondamentaux consacrées par le droit de l'Union.