

1. INTRODUCTION

[Ce projet de loi](#) est une mise en œuvre du 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) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624. (ci-après : « Règlement Frontex »).

Le but est la création d'un contingent permanent du corps européen de garde-frontières et de garde-côtes afin de soutenir les États membres dans la mise en œuvre de leur politique de retour forcé.

Les membres de ce contingent doivent disposer des mêmes compétences que les fonctionnaires de police belges pour exécuter les mêmes tâches sur notre territoire dans le cadre du contrôle aux frontières et du retour. Ils sont à ce titre assimilés aux membres du cadre opérationnel de la police intégrée chargés de l'application de l'article 21 de la loi sur la fonction de police (art. 4 projet de loi).

Ces tâches sont exhaustives et limitées aux tâches suivantes:

- les vérifications, le contrôle et la surveillance aux frontières, au sens du règlement (UE) 2016/399;
- les missions de retour de ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une décision de retour prise par un État membre ;

Les compétences seront toujours limitées à (1) celles pour lesquelles les membres du contingent permanent ont été formés dans leur pays ou par FRONTEx elle-même, (2) celles dont disposent les membres belges de la police intégrée et (3) celles qui sont nécessaires pour exercer la fonction pour laquelle les membres du contingent permanent ont été engagés.

Par ailleurs, ils sont soumis aux mêmes modalités et mécanismes d'exécution, de supervision et de contrôle que leurs collègues belges. L'AIG reste compétente pour le contrôle des missions d'éloignement en cas de retour forcé, même lorsque du personnel Frontex y participe.

2. ANALYSE

2.1. COMPÉTENCES DES AGENTS DE FRONTEX

L'étendue des compétences du personnel Frontex sur le territoire et aux frontières belges pose question à de nombreux égards.

2.1.1. Avis du COC

Dans son avis du 14 septembre 2019 sur l'avant-projet de loi, l'organe de contrôle de l'information policière (« COC ») a émis deux réserves quant aux compétences générales des agents de Frontex, réserves qui n'ont pas été adressées dans le projet de loi et/ou dans l'exposé des motifs.

Ces remarques sont les suivantes :

« Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi, les membres de Frontex devraient disposer des mêmes compétences que les fonctionnaires de police belges pour effectuer des tâches relatives au contrôle des frontières et au retour, y compris celles nécessitant des pouvoirs d'exécution définis en droit belge ou dans le Règlement 2019/1896. Cependant, le COC ne trouve aucune mention de l'octroi de pareilles compétences dans ledit Règlement.

Aux termes de ce même exposé, il devrait par ailleurs être possible d'autoriser les membres du contingent permanent à effectuer certains contrôles sur le territoire belge, en tenant compte de l'intérêt public et en tenant compte des besoins des aéroports ou d'autres postes frontaliers. A nouveau, le COC ne trouve aucune mention de l'octroi d'une telle compétence, sur le territoire national du moins, dans ledit Règlement¹.

¹ En ce qui concerne le contrôle aux frontières, l'avant-projet renvoie à l'article 2, 3) et 5) du Règlement 2019/1896 qui renvoie à son tour à l'article 2, point 10), du Règlement (UE) 2016/399. L'article 8, §2 de ce Règlement prévoit ce qui suit : « *Toutes les personnes font l'objet d'une vérification minimale visant à établir leur identité sur production ou sur présentation de leurs documents de voyage. Cette vérification minimale consiste en un examen simple et rapide de la validité du document autorisant son titulaire légitime à franchir la frontière et de la présence d'indices de falsification ou de contrefaçon, le cas échéant en recourant à des dispositifs techniques et en consultant, dans les bases de données pertinentes, les informations relatives, exclusivement, aux documents volés, détournés, égarés et invalidés. La vérification minimale visée au premier alinéa constitue la règle pour les personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union. Lorsqu'ils effectuent des vérifications minimales sur des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union, les gardes-frontières peuvent toutefois, d'une manière non systématique, **consulter les bases de données nationales et européennes** afin de s'assurer que ces personnes ne représentent pas une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour la sécurité intérieure, l'ordre public ou les relations internationales des États membres, ou une menace pour la santé publique. Les conséquences de ces consultations ne compromettent pas le droit d'entrée des personnes jouissant du droit à la libre circulation au titre du droit de l'Union sur le territoire de l'État membre concerné comme le prévoit la directive 2004/38/CE* ».

L'article 40 du Règlement prévoit aussi que « *Lorsqu'un État membre est confronté à des défis migratoires disproportionnés dans certaines zones d'urgence migratoire situées à ses frontières extérieures, caractérisés par des afflux migratoires mixtes importants, cet État membre peut demander le renfort technique et opérationnel*

Conformément au Règlement précité, si ces membres du contingent permanent sont appelés à exercer leurs compétences sur le territoire belge, certaines compétences ne peuvent être exercées qu'avec l'autorisation de et dans le cadre fixé par l'Etat belge et doivent être strictement limitées au profil et aux missions pour lesquels ils sont déployés sur notre territoire conformément au Règlement. »

Déjà le COC émettait certaines **réserves par rapport au caractère non suffisamment spécifique et détaillé des missions à exercer par le contingent Frontex** aux frontières et sur le territoire belge. Nous verrons ci-dessous que cette inquiétude est une constante tout au long de la lecture du texte.

2.1.2. Présence permanente d'un fonctionnaire de police auprès du personnel Frontex (art. 5)

L'article 5 du Projet de loi prévoit que :

Les membres du contingent permanent qui interviennent sur le territoire national sont sous l'autorité des autorités nationales compétentes et du fonctionnaire de police du service de la Police Intégrée en charge de la coordination et de la direction opérationnelles. Ils sont soumis aux ordres, instructions et directives de ces derniers et exercent toujours leurs tâches en présence d'un fonctionnaire de police du service susmentionné de la Police Intégrée.

A la lecture du texte, il ne semble pas y avoir d'exceptions à la présence d'un fonctionnaire de police belge auprès du personnel Frontex.

Or, l'exposé des motifs est ambigu sur ce point :

La présence physique immédiate d'un fonctionnaire de police belge devrait permettre de prendre sans délai toutes les mesures nécessaires lorsque des mesures doivent être prises à l'encontre d'individus. En attribuant aux membres du contingent permanent des compétences strictement limités, ceux-ci peuvent, lorsque cela s'avère nécessaire, prendre les premières mesures qui s'imposent (par exemple, intervention en cas de troubles à l'ordre public soudains à un poste de contrôle frontalier) en attendant que le collègue belge présent prenne le relais, avec toutes les conditions procédurales préalables qui s'y rattachent. Ce dernier sera également chargé, le cas échéant, de rédiger le procès-verbal.

Cette dernière phrase sous-entend qu'il est possible qu'un membre du contingent permanent de Frontex exerce ses missions de manière indépendante à un contrôle frontalier par exemple et qu'il soit contraint de prendre des mesures urgentes (e.g. la privation de liberté), en attente de l'arrivée de son collègue belge.

d'équipes d'appui à la gestion des flux migratoires composées d'experts des organes et organismes de l'Union compétents qui exercent leurs activités conformément à leurs mandats » . ?

Si le projet s'appuie sur cet article 40 du Règlement, on ne comprend pas comment les aéroports internationaux en Belgique, seules zones en Belgique de frontières extérieures, pourraient connaître des afflux migratoires mixtes importants.

L'article 82.4 du Règlement Frontex prévoit bien que, en règle générale, les agents nationaux sont présents auprès des membres du contingent Frontex :

4. Sans préjudice de l'article 95, paragraphe 1, concernant le personnel statutaire, les membres des équipes n'effectuent des tâches et n'exercent des compétences que sur les instructions et, en règle générale, en présence de garde-frontières ou d'agents de l'État membre hôte impliqués dans les tâches liées aux retours. L'État membre hôte peut autoriser les membres des équipes à agir en son nom.

Le Conseil d'Etat a d'ailleurs soulevé des inquiétudes sur ce point :

Dès lors qu'il ressort du dispositif qu'il peut se concevoir que le membre du contingent permanent agisse hors la présence d'un fonctionnaire de police, et compte tenu de l'atteinte grave aux droits fondamentaux que constituent l'usage de la force ou d'armes tel qu'envisagé par l'article 8 de l'avant projet et le recours à la privation de liberté prévue par l'article 9, l'avant projet sera revu afin de mieux définir le contenu et les contours de l'obligation de "présence" d'un fonctionnaire de police en explicitant les conditions et modalités en vertu desquelles les membres du contingent permanent peuvent prendre des mesures alors qu'un fonctionnaire de police ne pourrait pas être (immédiatement) présent à ce moment. Tant le droit au respect de la vie privée, consacré par l'article 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, que le droit au respect de la liberté individuelle consacré par l'article 5 de la même Convention, imposent en effet que de telles mesures soient encadrées avec suffisamment de clarté, de précision et de prévisibilité par la loi, avec les garanties procédurales qui s'imposent.

Le projet de loi ne répond pas à ces inquiétudes du Conseil d'Etat quant à la compatibilité avec les droits fondamentaux des personnes concernées. Le texte du projet de loi n'a pas été adapté en fonction des remarques émises (cfr. tableau comparatif ci-dessous). Le texte en l'état ne répond pas aux garanties de clarté et de prévisibilité afin de justifier les éventuelles limitations aux droits fondamentaux en cause.

2.1.3. Arrestation administrative par le personnel Frontex sur l'ensemble du sol belge (art. 9)

L'article 9 du projet de loi prévoit la possibilité de procéder à une arrestation administrative sur le territoire par le personnel Frontex :

Dans le cadre de l'exécution de leurs missions sur le territoire belge, et si cela s'avère nécessaire, les membres du contingent permanent peuvent procéder à une privation de liberté, dans les conditions prévues à l'article 31 de la loi sur la fonction de police.

Le membre du contingent permanent met immédiatement à la disposition d'un officier de police judiciaire toute personne qui fait l'objet d'un signalement dans l'une des bases de données visées à l'article 82, § 10 du Règlement.

Conformément à l'article 33 de la loi sur la fonction de police, le membre du contingent permanent qui procède à une arrestation administrative, en informe dans les plus brefs délais l'officier de police administrative dont il relève.

Certes cette compétence est limitée à « l'exécution des missions sur le territoire belge » mais ce vocable ne nous semble pas suffisamment précis et est propice à des interprétations diverses et variées. Concrètement, cette disposition permettrait à un agent de Frontex, agissant seul, d'aller arrêter des personnes dans la rue, à la sortie des centres d'accueil, dans les transports, au commissariat...car cela cadre dans les « missions à exécuter sur le territoire belge ».

Faut-il rappeler que l'institution a fait l'objet de nombreuses enquêtes et accusations pour complicité dans des opérations de refoulements en violation du droit international en mer méditerranée, Egée et en Europe de l'Est²; enquêtes qui ont démontré de graves dysfonctionnements internes et l'incompatibilité de ses activités avec les droits fondamentaux des personnes, conforté par une culture d'impunité dont jouit l'institution ? Faut-il rappeler que nombreuses de ces investigations ont été menées par les institutions européennes (Parlement européen³, médiatrice européenne⁴, Cour des comptes de l'UE⁵, Office européen anti-fraude OLAF⁶) elles-mêmes ? Faut-il rappeler les nombreux rapports affligeants sur les comportements des gardes Frontex aux frontières extérieures, qui mettent en garde contre les risques réels de les laisser agir seuls, selon des habitudes qui semblent ancrés dans le fonctionnement de l'institution, et qui pourrait semer la terreur sur notre sol belge; sur l'ensemble de notre territoire ?

L'avis du Conseil d'Etat émettait d'ailleurs certaines réserves : « Le texte sera revu afin d'exprimer plus clairement à quelles conditions les membres du contingent permanent peuvent procéder à une arrestation administrative. »

Or, le projet de loi ne répond pas à ces inquiétudes du Conseil d'Etat quant à la compatibilité avec les droits fondamentaux des personnes concernées. Le texte du projet de loi n'a pas été adapté en fonction des remarques émises (cfr. tableau comparatif ci-dessous).

Cette disposition nous semble également problématique au sens où l'exposé des motifs n'expose pas en quoi cette compétence est nécessaire à la mise en œuvre effective de la politique d'éloignement. Frontex, en tant qu'agence européenne de contrôle des frontières extérieures, ne dispose pas de l'expertise nécessaire pour procéder à des arrestations sur le territoire d'un Etat Membre. En pratique, les arrestations en Belgique ne posent pas problèmes... Si on regarde dans les chiffres de l'OE le nombre d'arrestation (interception 28.000 pour 2023, [stats](#) OE interceptions 2023) versus le nombre de mises en détention (total des

² Human Rights Watch et Border Forensic, [Complicité dans le ciel : La surveillance aérienne par Frontex facilite les abus](#), Décembre 2022 ; Enquête Le Monde, [Des appareils de surveillance de Frontex sont utilisés par les garde-côtes libyens pour intercepter illégalement des migrants](#), 23 novembre 2022 ; La Cimade, [Frontex dans la tempête : Chronologie des accusations ciblant l'agence Frontex d'octobre 2020 à mai 2022](#).

³ Parlement européen, [Rapport sur l'enquête relative aux violations présumées des droits fondamentaux par Frontex](#), juillet 2021.

⁴ UE Ombudsman, [Report on the inspection of documents on how Frontex complies with its fundamental rights obligations and ensures accountability in relation to its enhanced responsibilities](#), July 2022; Communiqué, [La Médiatrice ouvre une enquête sur le rôle de Frontex dans les opérations de sauvetage suite au naufrage survenu en Grèce](#), 26 juillet 2023.

⁵ Cour des comptes de l'UE, [Rapport spécial : soutien de Frontex à la gestion des frontières extérieures](#), juin 2021.

⁶ OLAF – European Anti-fraud office, [Final report on Frontex – Case No OC/2021/0451/A1](#), October 2022

maintiens dans les centres en 2023: 4.915), il est clair que ce n'est pas au niveau des interceptions/arrestations que le bât blesse.

D'ailleurs l'article 48 du Règlement Frontex qui liste les actions de Frontex dans le cadre du retour prévoit certes que Frontex est chargé de « *fournir aux États membres une assistance technique et opérationnelle dans le domaine du retour* » mais n'énonce pas expressément la privation de liberté ou la rétention en tant qu'actions qui peuvent être mises en œuvre par le personnel Frontex, encore moins si ce personnel Frontex peut agir d'initiative sans la présence d'un fonctionnaire belge, ce que le texte en l'état ne permet pas d'exclure. Le règlement Frontex n'exige donc pas qu'une telle délégation de compétences soient octroyées au personnel Frontex par la loi nationale.

Au vu de ce qui précède il nous semble que **cette disposition hautement problématique, formulée de manière imprécise et vague, qui va au-delà de ce que le règlement Frontex prévoit, devrait être supprimée du projet de loi.**

2.2. CONTRÔLE & IMPUNITÉ

2.2.1. Mécanisme de plainte

Art. 111 du Règlement Frontex prévoit une procédure de notification des incidents.

Dans le cadre de ce mécanisme, dont la gestion relève de la responsabilité de l'officier aux droits fondamentaux de Frontex (ODF), toute personne directement touchée par une violation présumée de ses droits fondamentaux commise au cours d'activités opérationnelles par le personnel participant aux activités de Frontex peut adresser une plainte par écrit à l'Agence.

Tout d'abord, l'efficacité de ce mécanisme de plainte interne a déjà été questionnée tant par le CPT que par la société civile.

Dans son rapport donnant suite à une mission de surveillance d'un vol de retour forcé vers l'Afghanistan mis en œuvre avec le personnel Frontex⁷, le CPT a considéré :

the Committee has already expressed its doubts on whether the new complaints mechanism established by Frontex can be considered as being rigorous and effective.

(...) In the light of the above, the CPT would like to receive further information from the German authorities on the follow-up given to complaints forwarded by the European Border and Coast Guard's (Frontex) Fundamental Rights Officer, in particular as regards the requirements of accessibility, effectiveness and independence."

Par ailleurs, le CPT lors de sa visite en Belgique en novembre 2022 a observé que l'information fournie aux personnes expulsées de force dans le cadre d'opération menées par Frontex était défailante :

⁷ [Rapport CPT, visite ad hoc Allemagne, CPT/Inf \(2019\) 14.](#)

73. (...) la délégation a noté qu'aucune information sur la possibilité ou la manière de soumettre une plainte n'a été fournie aux personnes éloignées de Belgique, et que le formulaire de plainte n'était distribué que sur demande, réduisant l'effectivité du droit de porter plainte dans la pratique. Le représentant de Frontex l'a relevé lui aussi lors de la réunion de débriefing. Il n'est donc pas surprenant que, lors des précédentes périodes de référence, l'ODF n'ait reçu aucune plainte relative aux opérations de retour menées avec le soutien de Frontex.

Dans le cadre de la mise en œuvre et du contrôle des opérations conjointes des Etats membres et de Frontex, l'inaccessibilité et le manque de suivi du mécanisme de plainte a déjà été démontré par plusieurs acteurs de la société civile.⁸

Par ailleurs, la Cimade soulève que :

« (...) le mécanisme de plainte mis en place pour dénoncer les violations des droits commises par Frontex elle-même dans les pays où elle opère n'est pas effectif car il ne peut aboutir qu'à d'éventuelles sanctions disciplinaires individuelles, donc internes, et non à la mise en responsabilité de l'Agence. Pire, Frontex décourage toute velléité de porter ces griefs devant la justice.⁹ »

Au vu de ce qui précède, il faut mettre en place, un **mécanisme de plainte indépendant, accessible et opérationnel**.¹⁰ Cela nécessite un renforcement des capacités et une présence accrue du FRO et de son bureau (FROM) dans l'enregistrement et le suivi des plaintes.

Par ailleurs, le monde associatif urge pour la mise en place d'un **contrôle renforcé par les parlements nationaux** avec notamment la demande d'études préalables d'impact adressée au FRO (à faire avant le déploiement de mission Frontex temporaire et/ou d'un corps permanent).

2.2.2. AIG

L'article 5 du projet de loi prévoit que le contrôle des missions d'éloignement en cas de retour forcé, même mise en œuvre par des agents de Frontex, restent de la compétence de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale (« AIG »).

Les missions de contrôle plus étendue de l'AIG doivent être structurellement reflétées dans le budget de l'AIG, faute de quoi ces missions de contrôle resteront lettre morte.

Dans son rapport annuel pour l'année 2022¹¹, l'AIG dénonçait déjà que « L'AIG doit mener à bien sa mission de contrôle avec une capacité en personnel et des ressources financières limitées. (...) » et plaide « (...) pour une intégration structurelle de la mission de contrôle du retour forcé

⁸ Giorgos Christides, Emmanuel Freudenthal, Steffen Lüdke et Maximilian Popp, EU Border Agency Frontex Complicit in Greek Refugee Pushback Campaign, Spiegel international, octobre 2020. [Note Politique n° 28 CNCD/11.11.11, FRONTEx : DROITS HUMAINS EN DANGER.](#)

⁹ "Frontex is taking us to court", Luisa Izuzquiza, Arne Semsrott, 2 décembre 2020.

¹⁰ [Note Politique n° 28 CNCD/11.11.11, FRONTEx : DROITS HUMAINS EN DANGER.](#)

¹¹ [AIG, Rapport annuel 2022.](#)

au sein de l'AIG, laquelle nécessite des ressources fixes et récurrentes humaines et budgétaires. De cette manière, le contrôle ne dépendrait plus annuellement d'hypothétiques fonds européens attribués pour couvrir les coûts. Cela permettrait également de répondre entre autres à la critique du Centre fédéral Migration (Myria) qui met en exergue le fait que l'Inspection générale ne contrôle qu'une fraction du nombre de tentatives d'éloignement. »

Le Comité anti-torture du Conseil de l'Europe (CPT), dans son rapport de la visite *ad hoc* menée en Belgique en novembre 2022¹², observait aussi que : « *la délégation a appris que les ressources humaines et financières actuellement allouées à l'AIG aux fins de ses activités de contrôle sont insuffisantes, (...). Par conséquent, l'AIG n'est actuellement pas en mesure de contrôler efficacement toutes les opérations de retour à haut risque et ne peut contrôler que les phases préalables au vol (préparation et embarquement). »*

2.2.3. Responsabilité civile des agents de Frontex

L'article 7 du projet de loi prévoit que :

« Les membres du contingent permanent intervenant sur le territoire national en vertu de la présente loi sont assimilés aux fonctionnaires de police pour l'application de la législation pénale.

Ils sont également assimilés au fonctionnaire visé à l'article 5 pour l'application du chapitre V de la loi sur la fonction de police. »

Ce système de responsabilité proposé par le projet de loi est une transposition de celui mis en place par l'article 48 de la loi sur la fonction de police qui prévoit qu'en cas de dommage causé à l'État, à la commune, ou à des tiers par les membres du personnel de police dans leurs fonctions causent, ces derniers ne doivent le réparer que s'ils commettent une faute intentionnelle, une faute lourde, ou une faute légère qui présente dans leur chef un caractère habituel.

Or, s'il est aisé de poursuivre civilement devant un tribunal belge l'auteur du dommage lorsqu'il est domicilié en Belgique, il n'en va pas de même lorsque l'auteur est domicilié ou réside dans un autre Etat membre de l'Union européenne. La victime serait confrontée à différentes difficultés pour obtenir réparation de son dommage : difficultés pour le citer devant le Tribunal compétent, difficultés pour faire exécuter le jugement qui condamnerait l'agent Frontex au paiement de dommages et intérêts et risque d'insolvabilité de l'agent condamné vu les différences de niveau de vie entre les Etats membres de l'Union.

On peut craindre que cette absence de responsabilité civile de l'Etat belge pour des dommages causés par ce type de faute ouvre la porte à une impunité des agents Frontex et dédouane l'État belge de sa mission de surveillance de leurs agissements sur son propre territoire. Il convient **d'établir des responsabilités claires entre les Etats membres et Frontex, afin qu'en cas d'éventuelles violations des droits fondamentaux, celles-ci ne restent pas impunies.**

¹² [Rapport de visite CPT 13 juillet 2023.](#)

Cette question est majeure lorsque l'on sait que le problème se pose déjà au niveau européen, Frontex se dédouanant systématiquement de sa responsabilité dans un contexte où ses agents commettent des violations des droits humains maintes fois dénoncées. L'étude de Mona AVIAT publiée par le centre de droit international de l'ULB¹³ en fait état dans son étude de deux affaires T-600/21 et T600/22 traitées par la Cour de justice de l'U.E (CJUE).

Les deux décisions évoquées datent de fin 2023. L'étude illustre les difficultés que soulève la compétence partagée des États membres et de l'Union européenne pour légiférer sur l'espace de liberté, de sécurité et de justice et sur ses frontières extérieures, lorsqu'il s'agit d'établir qui, des uns ou de l'autre, sont responsables du respect du droit de l'UE lors du contrôle des frontières. Le commentaire suggère que cette difficulté participe à créer une certaine impunité des acteurs européens de contrôle des frontières, comme Frontex : « *On regrette dans un cas comme dans l'autre que la Cour ne se soit pas emparée de la question substantielle de la conformité des actions de Frontex avec le droit européen. **Ce manque d'examen au fond envoie un message d'impunité aux acteurs européens du contrôle des frontières, qui voient leur responsabilité échapper à tout contrôle de la Cour.*** »

Au lendemain de la publication d'un rapport de l'Assemblée Plénière du Conseil de l'Europe sur la place de la migration dans les débats publics[21], fustigeant les discours de haine sévissant en période pré-électorale, année où près de la moitié des habitants de cette planète sera appelée aux urnes créant un formidable moment de vie démocratique[22], il aurait été bienvenu que les pouvoirs judiciaires européens expriment clairement leur attachement aux valeurs fondamentales de l'UE en examinant les allégations de violations de droits fondamentaux à l'encontre d'un organe de l'UE. Il lui en sera donné l'opportunité dans le cadre de l'appel dans l'affaire ST c. Frontex (affaire C-62/24 P), qui sera porté encore une fois par l'ONG front-LEX[23].

Il est évident que les dérives sont à craindre des agents Frontex, surtout lorsqu'ils sont originaires de pays gouvernés par l'extrême droite. La seule manière de les limiter au maximum est de maintenir la responsabilité civile de l'Etat belge vis-à-vis des fautes qu'ils commettent dans l'exercice de leurs fonctions, fonctions qu'ils n'exerceront dès lors pas seuls mais sous la responsabilité systématique de la police belge.

Dès lors, **nous proposons d'ajouter à l'article 7, un alinéa 3 formulé comme suit :**
« *L'assimilation des membres du contingent permanent Frontex au fonctionnaire visé à l'article 5 pour l'application du chapitre V de la loi sur la fonction de police ne concerne pas la responsabilité civile en cas de dommages causés par une faute intentionnelle, par une faute lourde ou par une faute légère et habituelle. Dans ce cas, la responsabilité civile de l'Etat belge reste engagée. »*

¹³ <https://cdi.ulb.ac.be/affaires-t-600-21-t-600-22-frontex-se-derobe-une-fois-de-plus-a-sa-responsabilite-devant-la-cjue-une-analyse-de-mona-aviat/>.

2.3. PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

Le COC considère que l'avant-projet de loi ne contient pas les garanties nécessaires essentielles en matière de protection des données. Dans son avis, le COC a soumis les propositions d'amendements/modifications suivantes (non-exhaustif – nous renvoyons à l'avis pour le surplus):

- « L'article 10 de l'avant-projet se réfère à l'article 44/1 de la LFP mais ne définit pas expressément quelles sont les bases de données policières auxquelles les membres du contingent permanent auront accès. La formulation actuelle est trop vague et trop vaste du point de vue de la protection des données. »
- Par rapport au type d'accès à accorder aux agents Frontex, « Étant donné que même l'Office des étrangers Belge ne dispose que d'une interrogation directe en BNG, il ne serait ni proportionné, ni logique, ni acceptable d'accorder à Frontex des pouvoirs d'accès plus étendus qu'à l'entité nationale compétente. Cela créerait également un dangereux précédent. »
- « (...) les termes « accès » et « consulter » sont utilisés de manière aléatoire dans le texte de l'article 10. L'utilisation de notions floues, non définies et différentes que celles utilisées dans la LFP, est préjudiciable au regard de la protection des données à caractère personnel des personnes concernées (et des forces de police). »
- « L'exposé des motifs précise que les membres du contingent permanent ne peuvent effectuer d'autres traitements que la consultation des données existantes (en d'autres mots, uniquement des droits de lecture). Le COC suggère d'ajouter cette précision à l'article 10 de l'avant-projet. »
- « En outre, il semble pertinent de préciser que chaque consultation des données et informations doit être motivée. »

En outre, le COC liste toute une série de points d'attention relatifs à l'évaluation, à la rectification des données inexacts, de la limitation de la conservation des données, des obligations de transparence, d'introduire un mécanisme de recours et de traitement des plaintes, etc.

Le COC conclut son avis de la sorte : « Compte tenu de ce qui précède, **L'Organe de Contrôle est d'avis que l'avant-projet de loi soumis pour avis ne contient pas les garanties nécessaires essentielles en matière de protection des données. Partant, l'avant-projet de loi dans son état actuel devrait être amendé en ce qui concerne le traitement des données à caractère personnel dans le sens du présent avis, afin de garantir le respect de la législation de l'UE en matière de protection des données.** »

Or, en comparant la version de l'article litigieux (article 10) dans le projet de loi et l'avant-projet de loi (Voy. tableau comparatif ci-dessous) il y a lieu de conclure qu'**aucune modification n'est intervenue pour répondre à ces préoccupations majeures en termes de droits fondamentaux. Les mécanismes de garantie à ce sujet prévus dans le projet de loi ne sont pas satisfaisants.**

2.4. EMPLOI DES LANGUES

L'avant-projet de loi prévoyait initialement que le personnel Frontex pouvait s'adresser en anglais dans leurs communications avec les ressortissants étrangers aux points de passage frontaliers et ce en toutes circonstances.

Le projet de loi a ensuite été adapté afin de concilier les principes de la Constitution et du règlement et à la suite des critiques émises dans l'avis de la section législation du Conseil d'Etat du 7 septembre 2023. Il est à présent prévu que les ressortissants belges et les étrangers autorisés ou admis à séjourner sur le territoire belge pendant plus de trois mois doivent se voir adresser la parole en premier lieu dans une des langues nationales belges.

Cette disposition pose tout d'abord des **questions d'opérationnalisation** : comment déterminer avant de s'adresser à un ressortissant d'Etat tiers si celui-ci dispose d'une autorisation à entrer ou à séjourner plus de trois mois sur le territoire belge ? Quid des personnes qui sont dispensées de visa pour voyager moins de trois mois sur le territoire de l'Union mais dont le but et les moyens du voyage peuvent être remises en cause par les gardes-frontières ?

En tout état de cause, il paraît avant tout fondamental que des **services d'interprétariat** soient mis en place aux points de contrôle frontaliers afin d'assurer une communication optimale entre les personnes retenues aux frontières qui, très souvent, ne maîtrisent ni l'anglais ni une des trois langues nationales, et les gardes-frontières, qu'ils soient des fonctionnaires belges ou issus du contingent permanent de Frontex. L'audition qui va se dérouler avec les gardes-frontières à l'arrivée d'une personne est fondamentale pour détecter d'éventuelles vulnérabilités (minorité, pathologies médicales, etc.) et risques en cas de retour et est potentiellement déterminante pour la suite des procédures (demande de protection internationale, etc.). Il est dès lors primordial de garantir la bonne compréhension entre les parties prenantes.

3. TABLEAU COMPARATIF AVANT-PROJET ET PROJET DE LOI

Il ressort de ce tableau comparatif que les versions de l'avant-projet de loi et le projet de loi sont presque identiques, et que les modifications apportées ne répondent insuffisamment aux remarques et inquiétudes émis ci-dessus.

<u>Avant-projet de loi</u>	<u>Projet de loi</u>
<p><u>Article 5</u> Les membres du contingent permanent qui interviennent sur le territoire national sont sous l'autorité des autorités nationales compétentes et du fonctionnaire de police du service de la Police Intégrée en charge de la coordination et de la direction opérationnelles. Ils sont soumis aux ordres, instructions et directives de ces derniers et exercent toujours leurs tâches en présence d'un fonctionnaire de police du service susmentionné de la Police Intégrée.</p>	<p><u>Article 5</u> Les membres du contingent permanent qui interviennent sur le territoire national sont sous l'autorité des autorités nationales compétentes et du fonctionnaire de police du service de la Police Intégrée en charge de la coordination et de la direction opérationnelles. Ils sont soumis aux ordres, instructions et directives de ces derniers et exercent toujours leurs tâches en présence d'un fonctionnaire de police du service susmentionné de la Police Intégrée.</p>
<p><u>Article 8</u> § 1er. Dans le cadre de l'exécution de leurs missions sur le territoire belge, les membres du contingent permanent peuvent recourir à la contrainte, conformément aux articles 1er, 37, 37bis, 37ter et 38, 1°, de la loi sur la fonction de police et aux directives prises à ce sujet. A la condition qu'ils en soient équipés par FRONTEX ou leur état d'origine et à la condition qu'ils aient reçu une formation adéquate conforme à l'article 62 du Règlement, les membres du contingent permanent de FRONTEX ne peuvent porter et utiliser que :</p> <ol style="list-style-type: none">1. des armes à feu courtes, de type pistolet semi-automatique, de calibre n'excédant pas 9 mm ;2. des armes de frappe droites rétractables ;3. des moyens incapacitants. <p>Cet usage et ce port d'arme ainsi que le recours à la force ne peuvent s'exercer</p>	<p><u>Article 8</u> § 1er. Dans le cadre de l'exécution de leurs missions sur le territoire belge, les membres du contingent permanent peuvent recourir à la contrainte, conformément aux articles 1er, 37, 37bis, 37ter et 38, 1°, de la loi sur la fonction de police et aux directives prises à ce sujet. À la condition qu'ils en soient équipés par FRONTEX ou leur état d'origine et à la condition qu'ils aient reçu une formation adéquate conforme à l'article 62 du règlement, les membres du contingent permanent ne peuvent porter et utiliser que :</p> <ol style="list-style-type: none">1) des armes à feu courtes, de type pistolet semi-automatique, de calibre n'excédant pas 9 mm ;2) des armes de frappe droites rétractables ;3) des moyens incapacitants. <p>Cet usage et ce port d'arme ainsi que le recours à la force ne peuvent s'exercer</p>

qu'en conformité avec le droit belge et le droit international, particulièrement le Règlement et son annexe V.

§ 2. Tout recours à la force fait l'objet d'un procès-verbal qui est dressé par le fonctionnaire de police qui accompagne les membres du contingent permanent sur le terrain conformément à l'article 5 et transmis par ce dernier à l'autorité judiciaire compétente.

§ 3. Lorsqu'il intervient en présence d'un fonctionnaire de police belge, le membre du contingent permanent utilise l'arme à feu aux mêmes conditions que ce dernier. Lorsqu'aucun fonctionnaire de police n'est présent, le membre du contingent permanent ne peut faire usage de l'arme à feu qu'en cas de légitime défense de lui-même ou d'autrui.

La mission visée à l'article 3.1. i) du Règlement est exécutée sans arme.

Article 9

Dans le cadre de l'exécution de leurs missions sur le territoire belge, et si cela s'avère nécessaire, les membres du contingent permanent peuvent procéder à une privation de liberté, comme prévu à l'article 31 de la loi sur la fonction de police. Le membre du contingent permanent met immédiatement à la disposition d'un officier de police judiciaire toute personne qui fait l'objet d'un signalement dans l'une des bases de données visées à l'article 10.

Conformément à l'article 33 de la loi sur la fonction de police, le membre du contingent permanent qui procède à une arrestation administrative, en informe dans les plus brefs délais l'officier de police administrative dont il relève. Les membres du contingent permanent sont assimilés aux agents de

qu'en conformité avec le droit belge et le droit international, particulièrement le Règlement et son annexe V.

§ 2. Tout recours à la force fait l'objet d'un procès-verbal qui est dressé par le fonctionnaire de police qui accompagne les membres du contingent permanent sur le terrain conformément à l'article 5 et transmis par ce dernier à l'autorité judiciaire compétente.

§ 3. Lorsqu'il intervient, le membre du contingent permanent utilise l'arme à feu aux mêmes conditions que celles applicables à un fonctionnaire de police belge.

La mission visée à l'article 3.1. i) du règlement est exécutée sans arme.

Article 9

Dans le cadre de l'exécution de leurs missions sur le territoire belge, et si cela s'avère nécessaire, les membres du contingent permanent peuvent procéder à une privation de liberté, dans les conditions prévues à l'article 31 de la loi sur la fonction de police.

Le membre du contingent permanent met immédiatement à la disposition d'un officier de police judiciaire toute personne qui fait l'objet d'un signalement dans l'une des bases de données visées à l'article 82, § 10 du Règlement. Conformément à l'article 33 de la loi sur la fonction de police, le membre du contingent permanent qui procède à une arrestation administrative, en informe dans les plus brefs délais l'officier de police administrative dont il relève. Les membres du contingent permanent sont assimilés aux agents de police administrative et de police judiciaire du cadre opérationnel de la police intégrée, en ce qui concerne l'application de

<p>police administrative et de police judiciaire du cadre opérationnel de la police intégrée, en ce qui concerne l'application de l'arrestation administrative et la mise à disposition d'une personne signalée ainsi que les directives y afférentes.</p> <p><u>Article 10</u> Les membres du contingent permanent peuvent avoir accès aux données personnelles et aux informations visées à l'article 44/1 de la loi sur la fonction de police, dont ils ont besoin dans le cadre de l'exercice de leurs tâches et missions officielles sur le territoire belge et les consulter selon les mêmes directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice que celles applicables aux membres des services de police belges. Cet accès et cette consultation ne peuvent se faire que dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leurs missions et les données ne peuvent être utilisées que dans le cadre de celles-ci.</p>	<p>l'arrestation administrative et la mise à disposition d'une personne signalée ainsi que les directives y afférentes.</p> <p><u>Article 10</u> Sans préjudice des consultations prévues dans le règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, les membres du contingent permanent peuvent, dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de leurs missions et tâches visées à l'article 4, effectuer une interrogation directe des données personnelles et informations contenues dans la banque de données nationale générale visée à l'article 44/2, § 1er, al.2, 1° de la loi sur la fonction de police. Ces banques de données sont consultées par l'intermédiaire d'une interface informatique nationale spécifique à recherche unique. Cet accès est ainsi limité à une interrogation directe des banques de données internationales et européennes et de la banque de données nationale générale visée à l'article 44/2, § 1er, al.2, 1° de la loi sur la fonction de police. Les membres du contingent permanent sont soumis :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) à la loi sur la fonction de police, en particulier les articles 44/1 et suivants ; 2) à la loi du 30 juillet 2018 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel ; 3) aux directives des ministres de l'Intérieur et de la Justice ; 4) aux directives relatives au traitement de données établies au sein des services de police.
---	--