

Giulia Raimondo

La fin de l'« immunité de fait » de Frontex ? – Les arrêts Hamoudi, et WS et autres

Les arrêts Hamoudi / Frontex et WS et autres / Frontex, rendus le 18 décembre 2025 par la Cour de justice de l'Union européenne, constituent une avancée significative pour la protection des droits fondamentaux des migrants aux frontières extérieures de l'Union. Saisis de recours en responsabilité fondés sur l'article 340 al. 2 TFUE, les juges de Luxembourg ont rebondi sur l'approche formaliste du Tribunal, qui avait respectivement nié l'existence d'un lien de causalité dans les violations alléguées par les requérants (WS e.a.) et imposé une charge probatoire quasi insurmontable (Hamoudi). Sans transformer le régime classique de responsabilité de l'Union, ces arrêts en réduisent les rigidités et contestent l'idée d'une « immunité de fait » de Frontex face aux atteintes alléguées aux droits des migrants.

Catégories d'articles : Articles scientifiques

Domaines juridiques : Droit de la migration, des étrangers et de l'asile

Proposition de citation : Giulia Raimondo, La fin de l'« immunité de fait » de Frontex ? – Les arrêts Hamoudi, et WS et autres, in : Jusletter 27 avril 2026

Table des matières

1. Introduction
2. Frontex au Tribunal : une irresponsabilité organisée?
 - 2.1. La confusion entre causalité et attribution dans l'affaire *WS et autres*
 - 2.2. La confusion entre standard de preuve et charge de la preuve dans l'affaire *Hamoudi*
3. Les conclusions des avocats généraux
4. La remise en cause de l'approche formaliste du Tribunal : vulnérabilité et effectivité du recours
 - 4.1. L'arrêt *WS et autres* : la redéfinition de la causalité dans les opérations conjointes
 - 4.2. L'arrêt *Hamoudi* : l'assouplissement du régime de la preuve et le rôle du juge
5. Portée et limites de la jurisprudence : vers une responsabilité effective de Frontex?
6. Conclusion

1. Introduction

[1] Les contentieux relatifs à l'engagement de la responsabilité de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)¹ pour ses actions ou ses omissions dans la mise en œuvre de la gestion européenne intégrée des frontières (GEIF)² constituent depuis plusieurs années un champ de tensions persistantes. Celles-ci résultent de la confrontation entre, d'une part, l'extension progressive des compétences opérationnelles de l'Agence et, d'autre part, la persistance d'obstacles structurels à sa justiciabilité effective.³

[2] Ces enjeux dépassent le cadre strictement juridique pour s'inscrire dans le débat public et politique. En Suisse, la question du respect des droits fondamentaux aux frontières extérieures de l'espace Schengen s'est ainsi trouvée au cœur du référendum de 2022 relatif à la reprise du règlement (UE) 2019/1896,⁴ qui a substantiellement renforcé le mandat de Frontex, tant en ce qui concerne ses capacités techniques et opérationnelles que ses ressources budgétaires.⁵ Ce scrutin s'est déroulé dans un contexte particulièrement sensible. La même année, la démission du direc-

¹ Règlement (UE) 2019/1896 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) no 1052/2013 et (UE) 2016/1624 [2019] OJ L 295/1. Pour une analyse de l'expansion du mandat de l'agence voir : GIUSEPPE CAMPESI, *La polizia della frontiera : Frontex e la produzione dello spazio europeo* (DeriveApprodi 2015); IDIL ATAK et NDIAYE D. NDEYE, *L'Agence Frontex : la police européenne aux frontières au défi du respect des droits humains des migrants* (2020) Revue québécoise de droit international 369.

² Pour une analyse des conséquences de la GEIF sur la protection des droits humains, voir : VIOLETA MORENO-LAX, *Accessing Asylum in Europe : Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law* (Oxford University Press 2017); MELANIE FINK and JORRIT RIJPMAN, *The Management of The European Union's External Borders* in E. Tsourdi et P. De Bruycker (dir.), *Research Handbook on EU Asylum and Migration Law* (Edward Elgar 2022), pp. 407–434; GIULIA RAIMONDO, *The European Integrated Border Management : Frontex, Human Rights, and International Responsibility* (Hart 2024).

³ JOYCE DE CONINCK, *The EU's Human Rights Responsibility Gap – Deconstructing Human Rights Impunity of International Organisations* (Bloomsbury 2024); ROBERTO ANGRISANI, *Frontex : plus qu'une simple agence décentralisée, moins qu'un sujet concrètement justiciable* 2 (2022) 55 Cahiers de la sécurité et de la justice 26. NICOLOSI, S. F., *The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the limits to effective judicial protection in European Union law* 30 (2024) European Law Journal.

⁴ Règlement (UE) 2019/1896 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes [2019] OJ L 295/1 (ci-après : « règlement Frontex »). Pour une analyse du développement de l'agence, voir : Pour une analyse concise du mandat de l'agence GIULIA RAIMONDO, *Frontex (The European Border and Coast Guard Agency)*, in : Vincent Chetail (ed.), *Elgar Concise Encyclopedia of Migration and Asylum Law* (E. Elgar 2025).

⁵ En 2005 le budget de l'agence était de €6 280 202, en 2025, son budget état de €1 124 324 570; son contingent permanent devrait atteindre les 10 000 membres à la fin de l'actuelle période financière pluriannuelle 2021–2027. Les membres des équipes de Frontex sont autorisés à porter et utiliser des armes. Voir : Frontex, public register of documents [Consulté le 9 février 2026]; Art. 82 et annex V Règlement (UE) 2019/1896.

teur exécutif de Frontex est intervenue à la suite de plusieurs enquêtes journalistiques et d'un rapport de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF),⁶ faisant état d'accusations de complicité avec les autorités grecques dans des pratiques de refoulement ainsi que de graves dysfonctionnements internes à l'Agence.⁷ Malgré des critiques graves et persistantes, le nouveau règlement Frontex a été approuvé en Suisse par référendum. Ce résultat n'est pas surprenant si l'on le lit à la lumière du cadre contraignant de l'accord d'association à Schengen, dont le règlement Frontex constitue un élément indissociable : un rejet aurait entraîné, à défaut d'accord unanime, la cessation automatique de la coopération Schengen (et de Dublin).⁸ Pour autant, cette validation politique, associée au renforcement du mandat et à une attention accrue à la protection des droits fondamentaux, n'a pas dissipé les controverses entourant l'Agence. Les manquements de l'Agence en matière de respect des droits humains, ainsi que l'opacité entourant ses opérations, ont donné lieu à divers contentieux administratifs⁹ et judiciaires¹⁰ et suscité de vives critiques tant de la société civile¹¹ que de la doctrine.¹²

[3] Ces tensions s'inscrivent dans le cadre plus large de l'administration composite de l'Union européenne (UE),¹³ notamment dans un domaine de compétence partagée tel que la politique d'immigration et d'asile,¹⁴ et reflètent, de manière générale, les limites de l'engagement de la responsabilité de l'Union du fait des activités de ses agences.¹⁵ Ces défis sont particulièrement

-
- ⁶ Lighthouse report, « Aegean Pushbacks lead to drowning », 17 février 2022; Der Spiegel, « We Have a Lot of Evidence. Pressure Growing on Frontex Chief from Pushbacks Investigation », 21 mars 22; OLAF, Final Report on Frontex Case No OC/2021/0451/A1, <https://fragdenstaat.de/dokumente/233972-olaf-final-report-on-frontex/>.
- ⁷ RTS, Le patron de Frontex Fabrice Leggeri démissionne sur fond d'accusations, 29 avril 2022, [consulté le 9 février 2026].
- ⁸ Accord entre la Confédération suisse, l'Union européenne et la Communauté européenne sur l'association de la Confédération suisse à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, 26 octobre 2004 (entré en vigueur : 1 mars 2008); Accord entre la Confédération suisse et la Communauté européenne relatif aux critères et aux mécanismes permettant de déterminer l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile introduite dans un État membre ou en Suisse, 26 octobre 2004 (entré en vigueur : 1 mars 2008).
- ⁹ Voir e.g. : Médiatrice européenne, Comment l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) respecte ses obligations en matière de droits fondamentaux et garantit l'obligation de rendre des comptes en ce qui concerne ses responsabilités renforcées, Affaire OI/4/2021/MHZ, 17 janvier 2022; Médiatrice européenne, La Médiatrice appelle à modifier les règles de l'UE en matière de recherche et de sauvetage et à mener une enquête publique sur les décès en Méditerranée, Affaire OI/3/2023/MHZ, 28 février 2024.
- ¹⁰ En outre que les deux affaires discutées ici, voir : CJUE, *SS and ST / Frontex*, Aff. T-282/21, 7 Avril 2022; CJUE, *WS e. a. / Frontex*, Aff. T-600/21, 6 septembre 2023, ECLI :EU :T :2023 :492; CJUE, *Hamoudi*, Aff. T136/22, 13 décembre 2023, ECLI :EU :T :2023 :82; CJUE, *Naass et Sea-Watch eV / Frontex*, Aff. T-205/22, ECLI :EU :T :2024 :266, 24 avril 2024.
- ¹¹ Statewatch, *Violence at a distance : Frontex's increasing role outside the EU*, 11 février 2025; Lighthouse Reports, *Frontex and the Pirate Ship* (2023).
- ¹² En se limitant aux monographies dédiées au sujet, voir notamment : ROBERTA MUNGIANU, *Frontex and Non-Refoulement : The International Responsibility of the EU* (Cambridge University Press 2016); GIUSEPPE CAMPESI, *Polizia della frontiera : Frontex e la produzione dello spazio europeo* (DeriveApprodi 2015); VIOLETA MORENO-LAX, *Accessing Asylum in : Europe : Extraterritorial Border Controls and Refugee Rights under EU Law* (Oxford University Press 2017); MELANIE FINK, *Frontex and Human Rights : Responsibility in « Multi-Actor Situations » under the ECHR and EU Public Liability Law* (Oxford University Press 2018); RAIMONDO, (n. 2); DE CONINCK, (n. 3); ELSPETH GUILD, Valsamis Mitsilegas and Niovi Vavoula, *Lawless Borders* (Bristol University Press 2025). Pour des informations supplémentaires sous différentes perspectives, voir : CAMPESI, *La polizia della frontiera* (n.1); BERNARD KASPAREK, *Europa als Grenze* (Transcript 2021); MARIE-CLAIRE CALOZ-TSCHOPP, *Frontex : le spectre des disparuës*. (Hartmann 2023).
- ¹³ HERWIG C.H. HOFMANN, *Mapping the European Administrative Space* (2008) West European Politics 662; HERWIG C.H. HOFMANN/GERARD C. ROWE/ALEXANDE TÜRK, *Administrative law and policy of the European Union* (Oxford University Press 2011).
- ¹⁴ Art. 77–79, TFUE.
- ¹⁵ Miroslava Scholten and Alex Brenninkmeijer (dir.), *Controlling EU Agencies : The Rule of Law in a Multi-Jurisdictional Legal Order* (E. Elgar, 2020); Rostane Mehdi (dir.), *L'agenciarisation de la politique d'immigration et d'asile face aux enjeux de la « crise des réfugiés » en Méditerranée* (DICE 2020).

manifestes s'agissant de Frontex, à laquelle le règlement Frontex confie la mise en œuvre de la GEIF¹⁶ et dont le rôle central s'est accompagné d'allégations répétées de violations graves des droits fondamentaux, notamment dans le cadre d'opérations de retour, ainsi que de pratiques de refoulement et d'expulsions collectives aux frontières extérieures de l'Union.¹⁷

[4] Dans ce contexte, les arrêts rendus par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) le 18 décembre 2025 dans les affaires *Hamoudi / Frontex* et *WS et autres / Frontex* revêtent une importance particulière.¹⁸ Bien que distinctes quant à leurs faits, portant respectivement sur une intervention aux frontières extérieures et sur une opération conjointe de retour, ces deux affaires mettent en lumière une problématique commune : la dichotomie entre le cadre juridique existant et la réalité opérationnelle est susceptible de compromettre la protection juridictionnelle effective garantie par le droit de l'Union.

[5] Cette contribution propose une analyse de ces deux décisions, dont l'impact dépasse les situations individuelles et s'étend à la protection de l'état de droit au sein de l'Union.¹⁹ À cette fin, l'analyse est structurée comme suit : dans une première partie, l'article examinera les deux décisions du Tribunal en analysant les principaux points critiques (section 2). Il se penchera ensuite sur les conclusions des avocats généraux dans les deux pourvois devant la Cour de justice (section 3). Sur cette base, il analysera les arrêts rendus par la Grande Chambre (section 4), avant d'en apprécier la portée et les limites dans le contexte plus large de la protection des droits des migrants aux frontières extérieures de l'espace Schengen (section 5).

2. Frontex au Tribunal : une irresponsabilité organisée ?

[6] Les arrêts *WS e.a.* et *Hamoudi* offrent une illustration particulièrement révélatrice des difficultés structurelles qui entourent l'engagement de la responsabilité de Frontex pour des violations alléguées des droits fondamentaux.

[7] L'affaire *Hamoudi* porte principalement sur la répartition de la charge de la preuve entre le requérant et Frontex. À l'inverse, l'affaire *WS e.a.* a déplacé le débat vers l'établissement d'un lien de causalité, ainsi que vers le rôle de la répartition des compétences entre les États membres et Frontex dans la détermination de leurs responsabilités respectives. Dans les deux affaires, le Tribunal de l'Union européenne (ci-après le Tribunal) a estimé que les requérants n'avaient pas satisfait à la condition pertinente aux fins de l'engagement de la responsabilité de Frontex, ce qui a conduit au rejet des recours. Les deux arrêts ont fait l'objet de pourvois devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), sur lesquels celle-ci s'est prononcée le 18 décembre 2025 – emblématiquement, la journée internationale des migrantes et des migrants.

¹⁶ Art. 3, Règlement 2019/1896.

¹⁷ Voir notamment : NU, Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer, UN Doc A/HRC/47/30 (2021); NU, Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, Violations des droits de l'homme aux frontières internationales : tendances, prévention et responsabilité A/HRC/50/31 (2022); CdE, Assemblée parlementaire, Renvois en mer et sur terre : mesures illégales de gestion des migrations, Résolution 2462 (2022).

¹⁸ CJUE, *WS e.a. / Frontex*, aff. C-679/23 P, 18 décembre 2025, ECLI :EU :C :2025 :976; CJUE, *Hamoudi / Frontex*, aff. C-136/24 P, 18 décembre 2025, ECLI :EU :C :2025 :977.

¹⁹ LUISA MARIN, *Frontex at the Epicentre of a Rule of Law Crisis at the External Borders of the EU* (2024) 30 *European Law Journal*.

[8] L'examen de ces décisions met en lumière une approche jurisprudentielle marquée par un formalisme prononcé, qui, pour reprendre la formule de Scott Veitch, est assimilable à une forme d'« irresponsabilité organisée ».²⁰ C'est cette dynamique que la présente section se propose d'analyser.

2.1. La confusion entre causalité et attribution dans l'affaire *WS et autres*

[9] Dans l'affaire *WS*, les requérants sont une famille de ressortissants syriens d'origine kurde arrivée en Grèce en 2016 parmi un groupe de réfugiés. Après leur transfert dans un centre d'accueil et d'identification, ils ont exprimé leur intention de solliciter une protection internationale. Toutefois, peu après, la famille a été transférée en Turquie dans le cadre d'une opération de retour conjointe coordonnée par Frontex. À leur arrivée, les autorités turques leur ont délivré des documents de protection temporaire ainsi qu'un permis de voyage. Les requérants se sont ensuite installés en Turquie avant de rejoindre l'Irak, craignant un refoulement ultérieur vers la Syrie.

[10] Le renvoi des requérants sans qu'ils aient été en mesure de déposer effectivement une demande d'asile ni de contester la décision d'éloignement soulève de sérieuses questions de conformité avec le droit international et le droit de l'UE, notamment au regard du droit d'asile,²¹ du principe de non-refoulement,²² de l'interdiction des expulsions collectives,²³ ainsi que de la directive « retour »²⁴ et du règlement Frontex.²⁵ De plus, la conduite de Frontex aurait posé des problèmes relatifs aux droits des enfants (séparés de leurs parents pendant le voyage de retour),²⁶ à l'interdiction des traitements dégradants,²⁷ au droit à une bonne administration et au droit à un recours effectif.²⁸ Les requérants ont donc introduit une plainte auprès de l'officier aux droits fondamentaux de l'agence, faisant valoir avoir été refoulés de Grèce vers la Turquie dans le cadre d'une opération conjointe de Frontex. Parallèlement, ils ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'un recours dirigé contre la République hellénique, lequel a abouti à un règlement amiable.²⁹ S'agissant de la plainte interne, l'Agence, considérant que les faits allégués relevaient des autorités grecques, l'a transmise aux autorités nationales compétentes. L'enquête menée par celles-ci a été clôturée sans que le rapport correspondant ne soit communiqué aux requérants, en raison de son caractère confidentiel. Considérant que leur plainte n'avait pas fait l'objet d'un traitement effectif et que l'implication de Frontex dans l'opération de retour n'avait pas été dûment examinée, les requérants ont saisi le Tribunal. Ils y contestaient tant les modalités de traitement des plaintes par l'Agence que, plus largement, l'étendue de sa responsabilité dans le cadre des

²⁰ SCOTT VEITCH, *Law and Irresponsibility : On the Legitimation of Human Suffering* (Routledge-Cavendish 2007).

²¹ Art. 18, Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après Charte ou CDF).

²² Art. 19 (2), CDF.

²³ Art. 19 (1), CDF.

²⁴ Directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres [2008] JO L 348.

²⁵ Règlement (UE) 2016/1624 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, [2016] JO L 251. Abrogé par : Règlement (UE) 2019/1896 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) n° 1052/2013 et (UE) 2016/1624 [2019] JO L 295.

²⁶ Art. 24 CDF.

²⁷ Art. 4 CDF.

²⁸ Arts. 41 et 47 CDF.

²⁹ CourEDH, *L.H.M. et autres c. Grèce*, Req. nos. 30520/17 et 30660/22, 21 septembre 2023.

opérations de retour conjointes, à l'occasion de l'une desquelles ils estimaient avoir subi plusieurs violations de droits fondamentaux. Ils sollicitaient, à ce titre, la réparation de préjudices matériels et moraux dont ils demandaient réparation à l'Agence, conformément à l'article 340, al. 2, TFUE.

[11] Le Tribunal a choisi de circonscrire son examen à la seule question de l'existence d'un lien de causalité entre le comportement reproché à Frontex et les préjudices allégués. Il a d'abord relevé que le mandat de Frontex se limite à l'assistance aux États membres, à l'exclusion de toute compétence visant à apprécier le bien-fondé des décisions de retour ou des demandes d'asile, lesquelles relèvent exclusivement des autorités nationales. Si le Tribunal a reconnu l'existence d'obligations fondamentales pesant sur l'Agence en vertu du règlement Frontex et de la Charte des droits fondamentaux,³⁰ il a néanmoins souligné la portée limitée du rôle de Frontex dans les opérations de retour, qui se limite à un appui technique et opérationnel aux États membres.³¹ Partant, en l'absence de compétence de Frontex en matière de décisions de retour et d'asile, la Cour a considéré qu'aucun lien de causalité direct ne pouvait être établi entre le comportement de l'Agence et le préjudice allégué, ce dernier relevant, en principe, de la seule responsabilité de la Grèce. Il a ensuite considéré que le transfert des requérants vers l'Irak, ainsi que les frais qui en découlent, résultaient principalement de choix opérés par les intéressés eux-mêmes, ce qui était de nature à rompre le lien de causalité requis.³² En conséquence, le Tribunal a conclu que le préjudice allégué ne pouvait être considéré comme survenu sans le comportement de Frontex.³³

[12] Cette décision a donné lieu à d'importantes critiques doctrinales,³⁴ qui peuvent être résumées, de manière schématique, par deux questions distinctes que le Tribunal n'a pas clairement dissociées. La première concerne l'obligation incombant à Frontex de vérifier l'existence d'une décision de retour. La seconde porte sur les conséquences juridiques d'une éventuelle violation de cette obligation, notamment sur l'engagement de la responsabilité internationale de l'UE. En droit international public, ces deux questions relèvent des « règles primaires », qui portent sur les obligations de fond, et des « règles secondaires », qui concernent les conséquences juridiques d'une éventuelle violation.³⁵

[13] S'agissant de la première question, le Tribunal semble considérer que les requérants contestent les décisions de refus de protection internationale et de retour et cherchent à en imputer la responsabilité à Frontex. Il apparaît toutefois que les requérants ne mettent pas en cause ces décisions en tant que telles, mais plutôt l'obligation de vigilance (en l'espèce, de vérifier l'existence d'une telle décision) incombant à Frontex lors de leur *exécution*, en coopération avec les

³⁰ *WS e.a. / Frontex*, Aff. T-600/21 (n. 10), pts. 62–63.

³¹ *Ibid.*, pts. 64–66.

³² *Ibid.*, pts. 67–69.

³³ *Ibid.*, pt. 71.

³⁴ Voir notamment : MELANIE BERGER / SARAH PROGIN-THEUERKAUF *Die Haftung von Frontex für Grundrechtsverletzungen*, *Sui Generis* (2024); MARIANA GKLIATI, *Shaping the Joint Liability Landscape? The Broader Consequences of WS v Frontex for EU Law* (2024) 1 *European Papers* 69; GALINA CORNELISSE, *EU Boots on the Ground and Effective Judicial Protection against Frontex' Operational Powers in Return : Lessons from Case T-600/21* (2024) 3 *European Journal of Migration and Law* 26; NICOLOSI, S. F., *The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the limits to effective judicial protection*, in : *European Union Law* 30 (2024) *European Law Journal*. 2023, *Verfassungsblog.de* [consulté le 9 février 2026].

³⁵ Sur la distinction de règles primaires et secondaires en droit et en droit international public plus spécifiquement, voir respectivement : H.L.A. HART, *The Concept of Law* (OUP 2012, 3ème ed.); Deuxième rapport sur la responsabilité des États par M. Roberto Ago, doc. NU A/CN.4/223, in : ACIDI, 1970, vol. II § 7.

États membres,³⁶ ce qui soulève une problématique juridique distincte.³⁷ Frontex participe à la conduite d'opérations de retour conjointes avec les États membres. Toutefois, l'Agence est titulaire d'obligations séparées de celles des États membres en matière de respect des droits fondamentaux et, partant, demeure responsable de ses propres manquements.³⁸ En ne distinguant pas la décision de retour de sa mise en œuvre, le Tribunal n'a pas reconnu le rôle spécifique de Frontex dans cette phase d'exécution.³⁹

[14] Quant à la seconde question, le Tribunal semble avoir éludé la problématique de l'attribution en passant directement à l'examen du lien de causalité, sans identifier préalablement le comportement en cause ni l'imputer à l'acteur compétent.⁴⁰ Cette situation illustre l'un des principaux problèmes posés par les procédures composites au sein de l'UE.⁴¹ Ces procédures composites peuvent revêtir une dimension factuelle ou être de nature strictement décisionnelle et se rencontrent dans des domaines très variés, allant de la gestion des frontières au droit de la concurrence, en passant par la politique environnementale et la protection des données. En tant que telles, elles sont susceptibles d'entraîner une pluralité de conséquences juridiques, notamment affectant de multiples droits fondamentaux.⁴² En matière de décisions de retour, les États membres demeurent seuls compétents pour l'adoption de ces décisions, et le rôle de Frontex se limite à une assistance technique et opérationnelle. Cette répartition des compétences entre l'autorité nationale décisionnelle et l'appui opérationnel de l'Agence, conjuguée à une interprétation des règles d'attribution de la responsabilité fondée exclusivement sur la compétence normative, a fait obstacle à l'engagement de la responsabilité de Frontex.

[15] Une telle configuration jurisprudentielle coïncide avec ce que Joyce De Coninck conceptualise comme « incongruence de responsabilité » (*liability incongruence*). Suivant cette approche, un « déficit de responsabilité en matière de droits humains » (*human rights responsibility gap*) au sein de l'UE se manifeste lorsque les règles secondaires (d'attribution de la responsabilité) ne sont ni adaptées aux règles primaires (relatives à l'obligation sous-jacente) ni à la réalité opérationnelle des actions menées conjointement.⁴³

³⁶ Cf. Arts. 28(3) et 34 Règlement 2016/1624.

³⁷ MARIANA GKLIATI, *Shaping the Joint Liability Landscape? The Broader Consequences of WS v Frontex for EU Law* (2024) 1 European Papers 69.

³⁸ RAIMONDO, (n. 2), chapitre 3.

³⁹ JORRIT RIJPMAN/MELANIE FINK, *Responsibility in Joint Returns after WS and Others v Frontex : Letting the Active By-Stander Off the Hook*, 22 septembre 2023, EU law Analysis [consulté le 9 février 2026].

⁴⁰ JOYCE DE CONINCK, *Shielding Frontex On the EU General Court's WS and others v Frontex*, 9 Septembre 2023, Verfassungsblog.de [consulté le 3 février 2026]; GALINA CORNELISSE, *On the Need to Align the EU Judicial System with the Supranational Use of Violence : WS v European Border and Coast Guard Agency*, EU Immigration and Asylum Law and Policy, 16 octobre 2023 [consulté le 9 février 2026].

⁴¹ GKLIATI (n. 37); MOHAMMED RAKRAKI, *La responsabilité extracontractuelle de Frontex à la lumière des conclusions des avocats généraux dans les affaires Hamoudi et WS e.a.*, Journal d'actualité de droit international et européen (2025).

⁴² MARIOLINA ELIANTONIO, *Composite Procedures, the Violation of Fundamental Rights, and the Availability of Sufficient Remedies in the Multi-Level EU Judicial Architecture*, in : Melanie Fink (ed), *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU : The Promise of the ' Complete System of Remedies* (Cambridge University Press 2024).

⁴³ DE CONINCK, (n. 3).

2.2. La confusion entre standard de preuve et charge de la preuve dans l'affaire *Hamoudi*

[16] L'affaire *Hamoudi* concerne un ressortissant syrien qui était entré en Grèce pour demander l'asile. Le même jour, la police hellénique l'a intercepté, a saisi les téléphones d'autres personnes et les a renvoyés en mer. Le requérant affirme que le groupe a été survolé à deux reprises par un avion de surveillance exploité par Frontex. Devant le Tribunal, M. Hamoudi a donc demandé à Frontex une indemnisation au titre des articles 268 et 340 al. 2 TFUE pour les dommages subis pendant et après l'opération de refoulement, soutenant que l'Agence n'avait pas respecté les obligations découlant du règlement Frontex et de la Charte des droits fondamentaux.⁴⁴ Afin d'étayer ces allégations, M. Hamoudi s'est appuyé sur une déclaration écrite, un article de Bellingcat relatif aux événements en cause, ainsi que sur plusieurs photographies extraites de vidéos diffusées sur YouTube documentant les opérations de refoulement.⁴⁵ Il convient également de relever que le récit de M. Hamoudi s'inscrit dans la chronologie des faits établie par le rapport de l'OLAF, qui a mis en évidence la survenance d'opérations de refoulement en mer Égée en avril 2020, menées sous la surveillance de Frontex.⁴⁶ Le requérant n'ayant eu accès à ce rapport qu'à la suite de fuites dans la presse, il a sollicité sa production par le Tribunal, demande qui serait restée sans suite.⁴⁷

[17] Malgré ces éléments, le Tribunal a rejeté le recours, estimant que les preuves produites étaient « manifestement insuffisantes pour démontrer de manière concluante » que le requérant avait été présent et impliqué dans l'incident allégué.⁴⁸ Pour arriver à ces conclusions, le Tribunal a rappelé que l'engagement de la responsabilité extracontractuelle de l'Union pour un dommage prétendument causé par Frontex ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions suppose la réunion de trois conditions cumulatives : l'illégalité du comportement reproché à l'institution, à l'organe ou à l'agence de l'Union, la réalité du dommage allégué, et l'existence d'un lien de causalité direct entre le comportement invoqué et le préjudice prétendument subi.⁴⁹ Si l'une des conditions cumulatives n'est pas remplie, aucune responsabilité n'est engagée.

[18] En examinant la condition relative à la réalité du dommage invoqué, le Tribunal a rappelé qu'« il appartient à la partie requérante d'apporter des preuves concluantes tant de l'existence que de l'étendue du préjudice qu'elle invoque ». ⁵⁰ Sur cette base, le Tribunal a considéré que la déclaration du témoin manquait de précision, en relevant que le requérant n'était pas en mesure d'indiquer la date exacte du refoulement allégué, que l'article de Bellingcat ne mentionnait pas son nom, que, dans les vidéos dont étaient extraites les captures d'écran produites, le requérant ne regardait pas directement la caméra et que, en tout état de cause, il n'était pas possible d'établir avec certitude ni la date ni le lieu des événements auxquels ces captures se rapportaient.

[19] Mais comment une telle charge de la preuve pourrait-elle, en pratique, être satisfaite sans vider le droit au recours effectif de sa substance? Il semble déraisonnable d'exiger du requérant qu'il se prenne en photo lui-même, sachant aussi que les autorités grecques ont l'habitude de

⁴⁴ Règlement (UE) 2016/1624.

⁴⁵ HAMOUDI (n. 10), pt. 37.

⁴⁶ OLAF Final Report on Frontex, CASE No OC/2021/0451/A1 (2021).

⁴⁷ HAMOUDI (n. 18), pt. 42.

⁴⁸ HAMOUDI (n. 10), pt. 39.

⁴⁹ Ibid., pt. 20.

⁵⁰ Idib., pt. 29.

confisquer ou de détruire les appareils portables des requérants d'asile,⁵¹ et que Frontex refuse systématiquement de donner accès aux documents relatifs à ses opérations conjointes.⁵² Il semble aussi déraisonnable d'exiger du requérant – qui ignorait être filmé – un comportement permettant son identification ultérieure dans le cadre d'un contentieux hypothétique, à supposer même qu'il ait survécu au refoulement allégué.⁵³ Une telle exigence probatoire, en pratique quasi impossible à satisfaire, risque ainsi de porter atteinte à l'effectivité du droit à un recours effectif garanti par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux.

[20] L'approche retenue par la CJUE en matière de preuve contraste avec celle de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour EDH), laquelle admet, dans les affaires de refoulement, un aménagement, voire un renversement, de la charge de la preuve. À cet égard, l'arrêt *N.D. et N.T. c. Espagne* aurait pu constituer une référence pertinente, la Cour EDH ayant admis une vidéo comme preuve suffisante, *prima facie*, pour faire peser sur l'État défendeur la charge de réfuter les allégations de refoulement, alors même que l'identification des requérants n'y était pas pleinement établie.⁵⁴ Cette situation est comparable à celle de *Hamoudi*, dans laquelle le requérant s'appuyait également sur des éléments visuels peu probants.⁵⁵

[21] L'approche de la Cour de Strasbourg revêt une importance particulière en l'espèce, dès lors que les refoulements constituent une pratique systémique des autorités grecques, comme l'a récemment confirmé la Cour dans l'affaire *A.R.E. c. Grèce et G.R.J. c. Grèce*.⁵⁶ Ces décisions concernent des situations étroitement comparables à celle de M. Hamoudi et confirment l'approche de la Cour de Strasbourg en matière de renversement partiel de la charge de la preuve lorsque l'absence d'identification et de traitement individualisé par les autorités publiques contribue directement aux difficultés probatoires rencontrées par les requérants, ce manquement se trouvant au cœur même de leurs griefs.⁵⁷

[22] En définitive, si les affaires *WS* et *Hamoudi* diffèrent factuellement et quant à la condition de responsabilité examinée – notamment le lien de causalité dans la première, et la charge de la preuve dans la seconde – elles révèlent une logique jurisprudentielle commune. Dans les deux cas, le Tribunal adopte une lecture strictement formaliste des conditions de la responsabilité extracontractuelle des agences de l'Union, qui tend à abstraire l'analyse juridique de la réalité opérationnelle des opérations conjointes de Frontex. Cette approche risque, en pratique, de neutraliser toute possibilité d'engager la responsabilité de l'Agence, y compris en présence d'allégations crédibles de violations graves des droits fondamentaux.

⁵¹ Rapport du Rapporteur spécial sur les droits humains des migrants, Gehad Madi, Phénomène des migrants portés disparus ou soumis à des disparitions forcées : analyse au regard des droits humains, NU Doc A/HRC/59/49 (2025), § 45–46 ; ENNHRI, *The human rights of migrants at borders* (2021), p 17 ; Amnesty International, *Greece : Violence, Lies and Pushbacks* (2021), pp. 13 et 16.

⁵² CJEU, *Naass et Sea-Watch* (n. 10). Voir aussi : *Lettre ouverte au directeur exécutif de Frontex*, Asile.ch, 21 juillet 2025 [consulté le 9 février 2026].

⁵³ JOYCE DE CONINCK, *Shielding Frontex 2.0*, 30 janvier 2024, Verfassunsblog.de [consulté le 9 février 2026].

⁵⁴ Cour EDH, *N.D. et N.T. c. Espagne* Appl Nos 8675/15 and 8697/15, 13 février 2020, pts. 85–88. Voir aussi : Cour EDH, *M.H et autres c. Croatie*, Appl Nos 15670/18 et 43115/18, 18 novembre 2021 pt. 268 ; Cour EDH, *A.R.E c. Grèce*, 7 janvier 2025, pt. 214.

⁵⁵ HAMOUDI (n. 18), pt. 30.

⁵⁶ Cour EDH, *A.R.E. c. Grèce*, Appl no 15783/21, 1 janvier 2025, pts. 226–229 ; Cour EDU, *G.R.J. c. Grèce*, Appl no 15067/21, 3 décembre 2024, pts. 187–190.

⁵⁷ *G.R.J. c. Grèce* (n. 55) pt. 179.

3. Les conclusions des avocats généraux

[23] C'est dans ce contexte que les affaires *WS e.a.* et *Hamoudi*, toutes deux portées en pourvoi devant la CJUE, ont suscité des réactions doctrinales particulièrement critiques. Ces réserves se sont reflétées, à des degrés divers, dans les conclusions des avocats généraux apeta et Norkus, présentées lors de l'examen des pourvois devant la Grande Chambre.⁵⁸ Celles-ci invitent à un réexamen substantiel de l'approche adoptée par le Tribunal qui apparaît excessivement restrictive dans les deux affaires et de nature à compromettre la protection juridictionnelle effective, alors même que les requérants allèguent un manquement de Frontex à ses obligations fondamentales.⁵⁹

[24] L'avocate générale (AG) apeta développe une critique structurée de l'arrêt du Tribunal en mettant en évidence une confusion entre l'attribution du comportement illicite et le lien de causalité. L'AG affirme que, indépendamment de l'absence de compétence décisionnelle de Frontex en matière de retour, l'Agence est tenue d'obligations propres de vigilance, notamment celle de vérifier l'existence d'une décision de retour afin d'assurer le respect du principe de non-refoulement. Elle souligne que la vérification de l'existence d'une telle décision ne relève pas de l'appréciation de son contenu, qui incombe aux États membres.⁶⁰ L'omission de Frontex à cet égard constitue, d'après l'AG, une violation autonome susceptible d'avoir contribué de manière décisive au dommage subi.

[25] Sur cette base, elle soutient la reconnaissance d'une responsabilité conjointe, voire solidaire, entre Frontex et l'État membre dans le cadre des opérations de retour conjointes.⁶¹ En effet, l'article 5§1, du règlement 2016/1624 – repris en substance par l'article 7 du règlement actuel – a introduit le concept de « responsabilité partagée » entre l'Agence et les États membres pour la mise en œuvre de la GEIF. Dans ce sens, l'AG apeta relève que le concept de responsabilité partagée, qui peut être concurrente ou solidaire, est déjà reconnu en droit de l'Union.⁶² Elle soutient que Frontex et l'État membre peuvent être conjointement tenus responsables des dommages résultant des opérations de retour.⁶³

[26] Cette responsabilité se fonde, selon l'AG, sur une conception de la causalité qui part du critère du « facteur déterminant » (ou de la condition *sine qua non* du préjudice invoqué) et s'adapte au cas concret. L'AG rappelle que, dans sa jurisprudence, la CJUE a parfois jugé que le dommage était trop indirect en raison de l'intervention d'autres acteurs, y compris de la partie lésée elle-même.⁶⁴ En l'espèce, cette jurisprudence appelle une adaptation au regard de la situation particulièrement vulnérable de la famille syrienne. L'AG relève en effet que les affaires dans lesquelles la Cour a admis une rupture du lien de causalité en raison des propres choix de la personne lésée concernaient principalement des dommages survenus dans un contexte commercial et ne sau-

⁵⁸ CJUE, aff. C-136/24 P, *Hamoudi c. Frontex*, conclusions de l'AG Norkus, ECLI:EU:C:2025:257, 10 avril 2025; CJUE, C-679/23 P, *WS e.a. / Frontex*, conclusions de l'AG apeta, ECLI:EU:C:2025:427, 12 juin 2025.

⁵⁹ Pour une analyse détaillée voir : RAKRAKI (n. 41); LAURA SALZANO, *We Were Just Cooperating! : The Case for Frontex' Fundamental Rights Obligations*, *VerfassungsBlog*, 30 juillet 2025; AGOSTINA PIRRELLI, *Tilting the Scales : The Burden of Proof When Power Wears an EU Uniform*, *VerfassungsBlog*, 15 mai 2025 [consulté le 9 février 2026]

⁶⁰ Conclusions de l'AG apeta (n. 57), pt. 79.

⁶¹ *Ibid.*, pt. 85.

⁶² CJUE, *Kampffmeyer e.a./Commission*, aff. 14 juillet 1967, EU:C:1967:31; CJUE, *Koner/Europol*, aff. C755/21 P, 5 mars 2024, EU:C:2024:202.

⁶³ Cette lecture est corroborée par les lignes directrices communes relatives à la « responsabilité partagée ». Voir : *Joint Guidelines on « Shared Responsibility » for European Integrated Border Management (2024)*.

⁶⁴ Conclusions de l'AG apeta (n. 57), pt. 110.

raient être transposées automatiquement au cas d'espèce. En l'occurrence, le préjudice allégué résulte d'une violation des droits fondamentaux, notamment du principe de non-refoulement, subie par des requérants se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste. Dès lors, la décision des requérants, craignant un refoulement vers la Syrie, de fuir vers l'Irak ne peut être qualifiée de « libre choix ». ⁶⁵ Même si cette décision leur appartenait formellement, elle a été prise dans un contexte de contrainte étroitement lié à l'omission reprochée à Frontex. Dans ces conditions, l'AG conclut que le lien de causalité factuel n'a pas été rompu par le comportement des requérants et que, en l'absence de l'omission alléguée de la part de Frontex, ceux-ci n'auraient pas été confrontés à une telle alternative.

[27] Alors que les conclusions de l'AG apeta tendent à lever les obstacles structurels à l'engagement de la responsabilité de Frontex en consacrant un régime de responsabilité conjointe fondé sur une conception adaptée de la causalité, l'approche adoptée par l'AG Norkus se situe à un autre niveau de l'analyse, en se concentrant sur les conditions procédurales d'accès au juge et sur l'administration de la preuve.

[28] Constatant l'absence de règles harmonisées de l'Union en matière de preuve, l'AG Norkus entreprend de définir un cadre applicable aux affaires d'expulsions collectives en s'appuyant conjointement sur la jurisprudence de la CJUE et de la Cour EDH, conformément à l'article 52 § 3 de la Charte des droits fondamentaux. À la lumière tant de la jurisprudence et de la législation sectorielles de l'Union que de la jurisprudence de Strasbourg, ⁶⁶ en particulier de l'arrêt *A.R.E. c. Grèce*, ⁶⁷ mentionné plus haut, que la charge de la preuve ne saurait peser intégralement sur le requérant lorsque les éléments probants sont principalement détenus par les autorités mises en cause, dès lors que le principe « *affirmanti cumbit probatio* » n'est pas appropriée lorsque les événements en cause sont « connus exclusivement des autorités ». ⁶⁸

[29] Sur cette base, l'AG élabore un mécanisme de transfert de la charge de la preuve fondé sur trois conditions cumulatives : l'existence d'un commencement de preuve *prima facie*, l'établissement d'une asymétrie manifeste ou structurelle dans l'accès aux éléments probants, et la démonstration que l'absence de transfert priverait le requérant de l'effectivité de ses droits fondamentaux sans porter atteinte aux droits de la défense. ⁶⁹ Appliquant ce cadre à l'affaire *Hamoudi*, dans un revirement surprenant, l'AG précise que si dans les cas en matière d'expulsions collectives et de discriminations il est possible de s'appuyer sur la présomption, selon laquelle la partie requérante se trouve dans une situation de faiblesse dans l'administration de la preuve, cette présomption ne vaut que pour les *États contractants*, donc pas pour Frontex. ⁷⁰ Selon l'AG, il ne serait pas possible de présumer automatiquement une asymétrie probatoire au détriment de Frontex, au motif que l'Agence disposerait de pouvoirs plus limités que les États membres. Un raisonnement qui semble ignorer non seulement le budget surabondant de l'Agence et de son corps permanent, qui conti-

⁶⁵ Ibid., pt. 116.

⁶⁶ L'AG donne un compte rendu de la jurisprudence de la CJUE et de la législation sectorielle couvrant des domaines aussi variés que la lutte contre les discriminations, la libre circulation des marchandises, l'asile et la protection des consommateurs. Cf conclusions de l'AG Norkus (n. 57) pts. 30–39.

⁶⁷ *A.R.E. c. Grèce* (n. 51).

⁶⁸ Conclusions de l'AG Norkus (n. 57), pt. 44.

⁶⁹ Ibid., pts. 57–60.

⁷⁰ Ibid., pts. 61–62.

nue de grandir (et ne semble pas s'arrêter),⁷¹ mais aussi l'influence de l'Agence, non seulement à l'échelle opérationnelle, mais aussi à l'échelle décisionnelle, sur la GEIF.⁷² Cette approche conduit à maintenir une exigence probatoire très élevée à la charge du requérant et introduit un risque de restriction excessive de l'accès à un recours effectif dans des situations marquées par l'opacité et l'asymétrie informationnelle et, plus généralement, par l'inégalité structurelle des pouvoirs des acteurs en cause.⁷³

[30] Ces deux opinions ont fourni à la Grande Chambre de la CJUE les éléments d'examen approfondi, tant sur le plan substantiel que sur le plan procédural, des deux décisions du Tribunal.

4. La remise en cause de l'approche formaliste du Tribunal : vulnérabilité et effectivité du recours

[31] Les arrêts rendus par la Cour de justice le 18 décembre 2025 dans les affaires *WS et autres* et *Hamoudi* constituent une inflexion notable par rapport à l'approche retenue en première instance par le Tribunal.⁷⁴ Sans remettre en cause l'architecture générale de la responsabilité extracontractuelle de l'Union, la Cour procède à une relecture ciblée de certaines de ses conditions d'engagement, en particulier du lien de causalité et du régime probatoire applicable aux violations alléguées des droits fondamentaux dans le cadre des opérations conjointes de Frontex. Cette section analyse la portée et les limites de cette évolution jurisprudentielle, en mettant en lumière la manière dont la Cour tente de concilier la logique de l'administration composite de l'Union avec les exigences d'une protection juridictionnelle effective.

4.1. L'arrêt *WS et autres* : la redéfinition de la causalité dans les opérations conjointes

[32] Dans l'arrêt *WS et autres / Frontex* (C-679/23 P), la Grande Chambre de la CJUE a annulé en grande partie la décision du Tribunal, en articulant son raisonnement autour de quatre axes principaux.

[33] Premièrement, la Cour s'est ralliée aux conclusions de l'avocate générale apeta, selon lesquelles Frontex est tenue de vérifier l'existence d'une décision de retour avant de participer à une opération de retour conjointe.⁷⁵ Elle a également rejeté les arguments tirés des principes d'attribution et de coopération loyale, en soulignant que le premier n'était pas méconnu et que le

⁷¹ Au cours de la dernière décennie, le budget de Frontex, tout comme ses pouvoirs opérationnels et ses capacités techniques, a connu une expansion considérable. Les révisions de sa législation fondatrice en 2016 et 2019 ont substantiellement élargi son mandat, tout en s'accompagnant d'une augmentation significative de ses ressources financières. Cette dynamique devrait se poursuivre, la Commission européenne ayant proposé d'allouer à l'Agence 11,2 milliards d'euros pour la période 2028–2034, parallèlement à une consultation publique visant à renforcer encore son mandat. Voir respectivement, Frontex, public register of documents, Budget 2025; Commission européenne, Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes -- mise à jour des règles de l'UE (2025). [Consulté le 9 février 2026].

⁷² RAIMONDO (n. 2) pp. 165–172.

⁷³ Pour critique détaillée voir : AGOSTINA PIRRELLO, *Tilting the Scales : The Burden of Proof When Power Wears an EU Uniform*, VerfassungsBlog, 15 mai 2025 [consulté le 9 février 2026].

⁷⁴ *WS e.a.* (n. 18); *Hamoudi* (n. 18).

⁷⁵ *WS e.a.* (n. 18), pts. 102–103.

second ne saurait permettre à Frontex de se soustraire aux obligations spécifiques qui lui sont conférées.⁷⁶ En adoptant cette position, la Grande Chambre a écarté le raisonnement du Tribunal, qui avait nié l'existence d'un lien de causalité au motif que Frontex ne disposait pas de la compétence pour apprécier le bien-fondé des décisions de retour. La Cour a en effet reconnu que, si l'Agence n'est pas habilitée à se prononcer sur le fond de ces décisions, elle demeure tenue de vérifier leur existence.⁷⁷ Dès lors, tout en laissant au Tribunal le soin d'appliquer ces critères aux faits de l'espèce, la Grande Chambre a admis la possibilité d'existence d'un lien de causalité entre le comportement de Frontex et le préjudice allégué.⁷⁸

[34] Deuxièmement, en reconnaissant que Frontex assume des obligations de contrôle complémentaires à celles des États membres, la Cour s'écarte de l'analyse du Tribunal selon laquelle la responsabilité des violations alléguées des droits fondamentaux commises lors du vol de retour vers la Turquie incomberait exclusivement à la République hellénique. Si le Tribunal a rappelé que l'article 42 § 1, du règlement 2016/1624 (l'actuel Article 84 du règlement 2019/1896) attribue en principe à l'État membre hôte la responsabilité des dommages causés par les équipes Frontex opérant sur son territoire, cette disposition ne saurait être interprétée comme excluant, de manière absolue, toute responsabilité de l'Agence en cas de violations des droits fondamentaux commises dans le cadre d'une opération de retour.⁷⁹ Cette lecture est d'autant plus fondée que le règlement prévoit expressément que Frontex engage sa responsabilité extracontractuelle pour les dommages causés par ses services ou par ses agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes régissant la responsabilité non contractuelle de l'Union.⁸⁰ La Cour souligne, en outre, le rôle déterminant de Frontex dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans opérationnels, établis en concertation avec l'État membre hôte et les États participants, et juridiquement contraignants pour l'ensemble des acteurs impliqués, sous le contrôle de l'officier de coordination de l'Agence.⁸¹ Il en ressort que Frontex occupe une position centrale dans la conduite des opérations conjointes et « assume des obligations de contrôle complémentaires à celles des États membres ».⁸²

[35] Troisièmement, la Cour a estimé que le Tribunal aurait dû procéder à une appréciation *in concreto* afin de déterminer si le lien de causalité entre le comportement reproché et le préjudice allégué avait été rompu par le choix des requérants de se rendre en Irak.⁸³ Le lien de causalité doit être interprété de manière flexible, comme exigeant que le préjudice résulte suffisamment directement du comportement illégal des institutions ; il peut être rompu par un acte de la personne lésée, notamment une décision autonome, pour autant que celle-ci ne lui ait pas été imposée. Une telle analyse peut se justifier à l'égard d'opérateurs économiques agissant dans le cadre du marché intérieur, mais ne saurait être transposée de manière généralisée aux personnes physiques, a

⁷⁶ Ibid., pts.104–108.

⁷⁷ Ibid., pts. 109–110.

⁷⁸ Voir : LEA SCHUBERT, *Asylum seekers as vulnerable applicants -- The CJEU's approach to causation and evidence in the Frontex appeal judgments*, European Law Blog, 8 January 2026 [Consulté le 9 février 2026].

⁷⁹ *WS e.a.* (n. 18), pts.125–126.

⁸⁰ Art. 60, règlement 2016/1624 (abrogé); Art. 97, règlement 2019/1896.

⁸¹ Art. 21, règlement 2016/1624 (abrogé); Art. 38, règlement 2019/1896.

⁸² *WS e.a.* (n. 18), pt. 132.

⁸³ Ibid., pt. 154.

fortiori à une famille en quête de protection internationale, placée dans une situation de vulnérabilité exceptionnelle.⁸⁴

[36] Enfin, la Grande Chambre a annulé l'arrêt du Tribunal qui avait exclu l'existence d'un lien de causalité entre les frais de représentation légale et le comportement allégué de Frontex, dans le cadre du mécanisme de plainte prévu par le règlement de l'Agence. Bien que « l'officier aux droits fondamentaux exerce ses missions de façon indépendante »,⁸⁵ conformément au libellé du règlement,⁸⁶ quoique cette indépendance demeure disputable dans la pratique,⁸⁷ la Cour précise que cela s'effectue « dans le cadre de l'organisation de Frontex » et qu'il est saisi par des personnes qui se trouvent dans une situation de vulnérabilité particulière.⁸⁸ Les juges du Kirchberg en déduisent que, même lorsque la représentation en phase précontentieuse n'est pas obligatoire, le lien de causalité entre les frais engagés et le comportement reproché ne peut être exclu par principe.

4.2. L'arrêt *Hamoudi* : l'assouplissement du régime de la preuve et le rôle du juge

[37] Dans l'arrêt *Hamoudi*, la Cour de justice a adopté une approche résolument pragmatique quant aux exigences probatoires en matière de responsabilité extracontractuelle de l'Union. Elle a rappelé, d'une part, le principe selon lequel il incombe au requérant d'établir, par des preuves concluantes et au moyen de tout type d'élément probant, que les conditions d'engagement de cette responsabilité sont réunies.⁸⁹ Toutefois, elle précise que cette règle n'a pas un caractère absolu : le juge de l'Union doit, en toutes circonstances, garantir le droit à une protection juridictionnelle effective, tel que consacré à l'article 47 de la Charte. À cet égard, elle a souligné incisivement que l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif est inhérente aux valeurs de l'Union, fondées notamment sur l'égalité et le droit, conformément à l'article 2 TUE, et qu'elle constitue la raison d'être du Tribunal.⁹⁰ Dès lors, lorsque l'application ordinaire des règles de preuve impose une charge excessivement difficile, voire impossible à satisfaire, le Tribunal est tenu d'adapter ces règles en tenant compte des circonstances particulières de l'affaire.⁹¹

[38] Cette conclusion est conforme à la jurisprudence de la Cour EDH, qui, dans le contexte d'expulsions collectives, accepte que, lorsque l'absence d'identification et de traitement personnalisé par les autorités étatiques se trouve au cœur de la plainte de la requérante, cette dernière peut se limiter à apporter un commencement de preuve en faveur de la version des faits qu'elle présente.⁹² Une interprétation conforme à celle de la Cour de Strasbourg serait légalement requise par l'article 52 § 3 de la Charte des droits fondamentaux, la CEDH constituant le seuil minimal de protection des droits correspondants garantis par la Charte.

⁸⁴ Ibid., pts. 55–56.

⁸⁵ Ibid., pt. 171.

⁸⁶ Cf. Art. 70 § 1 et 71 § 2, Règlement 2016/1624; Art. 109 § 4 et 6, Règlement 2019/1896.

⁸⁷ RAIMONDO (n. 2) pp. 61–65 et 136–140.

⁸⁸ *WS e.a.* (n. 18), pt. 172.

⁸⁹ HAMOUDI (n. 18) pt. 71.

⁹⁰ Ibid., pts. 74–76.

⁹¹ Ibid., pt. 77–78.

⁹² Cour EDH, *N.D. et N.T.* (n. 54) pt. 85; *M.H et al* (n. 54) pt. 268; *A.R.E* (n. 54) pt. 214.

[39] La Cour a rappelé enfin que le Tribunal dispose de larges pouvoirs de mise en état et d'instruction, lui permettant de prendre toute mesure utile pour assurer le bon déroulement de la procédure et le règlement effectif des litiges.⁹³ Sur cette base, la Cour a admis que la crédibilité, la cohérence et la spécificité du témoignage du requérant peuvent constituer l'élément central du commencement de preuve requis,⁹⁴ sans pouvoir être écartées par principe au seul motif qu'il s'agit d'un témoignage émanant de la partie demanderesse, quand bien même celle-ci, en tant que victime alléguée d'une expulsion collective, ne se souviendrait pas de la date exacte de son voyage vers l'Europe, ne serait pas en mesure d'identifier et produire les témoignages des autres personnes concernées.⁹⁵ Selon la Grande Chambre, les sources journalistiques, telles que l'enquête de Bellingcat, peuvent jouer un rôle corroboratif conséquent, même si elles ne constituent pas, à elles seules, des preuves concluantes.⁹⁶ Elle a souligné en outre que le rapport de l'OLAF, partiellement divulgué et joint au pourvoi, fait état des expulsions collectives alléguées et confirme la crédibilité de certains rapports *open source* relatifs à ces faits, dont l'article de Bellingcat.

[40] Cette approche impose au juge de l'Union une obligation d'instruction renforcée et fait peser sur Frontex une exigence accrue de coopération, compte tenu de l'asymétrie structurelle d'accès à l'information. Ce faisant, la Cour s'écarte des conclusions de l'AG Norkus, qui exprimait des réserves quant à l'application d'un tel aménagement probatoire lorsque l'auteur présumé de l'infraction n'est pas un État membre, mais une agence de l'Union dotée de pouvoirs plus limités. À l'inverse, la Cour souligne que Frontex, en raison de ses missions de surveillance, de collecte de données opérationnelles et d'assistance aux États membres, est susceptible de détenir des informations déterminantes relatives aux faits allégués. Dans ces conditions, le Tribunal ne pouvait se borner à constater l'insuffisance des preuves produites sans recourir aux mesures d'organisation de la procédure ou d'instruction nécessaires pour lever l'incertitude factuelle.⁹⁷ L'arrêt *Hamoudi* affirme ainsi un rôle actif du juge de l'Union face aux asymétries informationnelles dans la GEIF et marque une étape importante dans l'effectivité du contrôle juridictionnel des activités de Frontex.

5. Portée et limites de la jurisprudence : vers une responsabilité effective de Frontex ?

[41] Les affaires *Hamoudi* et *WS e.a.*, constituent indéniablement des étapes importantes pour l'État de droit et pour la protection juridictionnelle effective des droits des réfugiés aux frontières extérieures de l'UE.⁹⁸ Dans ces deux arrêts, la Cour de justice met explicitement en lumière le déséquilibre structurel entre, d'une part, des migrants en situation de « grande vulnérabilité »⁹⁹ et, d'autre part, celui de Frontex, une Agence dotée de vastes pouvoirs opérationnels et « suscep-

⁹³ Ibid., pt. 79.

⁹⁴ Ibid., pt. 119.

⁹⁵ Ibid., pt. 122.

⁹⁶ Ibid. pt. 125.

⁹⁷ Ibid., pts. 149–150.

⁹⁸ Pour des critiques plus amples ainsi que pour les antécédents de ces affaires voir : MARIN (n. 15); SALVATORE FABIO NICOLOSI, *The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the Limits to Effective Judicial Protection in European Union Law*, (2024) 30 *European Law Journal* 149.

⁹⁹ HAMOUDI (n. 18) pt. 88; WS *e.a.* (n. 18) pt. 156.

tible de détenir des informations pertinentes » permettant d'établir l'existence de pratiques de refoulement.¹⁰⁰

[42] Ces décisions ont, à juste titre, été largement saluées par une multitude de commentateurs.¹⁰¹ Elles sont l'aboutissement de plusieurs années de travail stratégique mené par des organisations de la société civile (souvent insuffisamment financées et confrontées à des entraves croissantes) ainsi que par des avocats et des universitaires, combiné à une recherche de justice tenace, patiente et courageuse de la part des requérants. Néanmoins, une lecture contextualisée invite à interroger la portée réelle de ces résultats.

[43] Dans les affaires mettant en cause des violations du principe de non-refoulement et de l'interdiction des expulsions collectives survenues dans le cadre d'opérations conjointes de Frontex, la doctrine a mis en évidence plusieurs difficultés liées à la configuration d'une administration partagée entre l'Agence et les autorités des États membres, ce qui complique tant l'imputation d'éventuels comportements illicites que l'accès à des voies de recours effectives.¹⁰² Alors que les autres voies de recours se sont révélées largement inefficaces pour engager la responsabilité de Frontex,¹⁰³ « le recours en responsabilité non contractuelle au titre de l'article 268 [et 340 al. 2] TFUE peut constituer la seule voie de recours de nature à garantir, à suffisance, une protection juridictionnelle devant le juge de l'Union contre Frontex ».¹⁰⁴

[44] Cependant, l'application du régime de la responsabilité extracontractuelle de l'Union au titre de l'article 340 al. 2, TFUE n'échappe pas, elle non plus, à des obstacles structurels : d'une part, il repose sur des conditions cumulatives particulièrement strictes ; d'autre part, il s'agit d'un mécanisme principalement conçu pour obtenir une indemnisation et non pour protéger les droits fondamentaux.¹⁰⁵ Trois conditions cumulatives sont nécessaires pour qu'un droit à réparation soit reconnu par la CJUE, à savoir que la règle de droit violée ait pour objet de conférer des droits aux particuliers (i), que la violation soit suffisamment caractérisée (ii) et, enfin, qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées (iii).¹⁰⁶ La Cour a aussi précisé par le passé que le critère décisif pour considérer qu'une violation du droit de l'UE est « suffisamment caractérisée » est celui de la méconnaissance manifeste et

¹⁰⁰ HAMOUDI (n. 18) pt. 96.

¹⁰¹ SARAH TAS, *One Step Closer to Holding Frontex Accountable : Hamoudi v Frontex (C-136/24 P)*, Review of European Administrative Law, 22 décembre 2025 [consulté le 9 février 2026]; SARAH TAS, *One Step Closer to Holding Frontex Accountable 2.0 : WS and Others v Frontex (C-679/23 P)*, Review of European Administrative Law, 7 January 2026; CATHARINA ZIEBRITZKI, *With Great Power Comes Great Responsibility : Why W.S. et al and Hamoudi vs Frontex Mark a Turning Point*, VerfassungsBlog, 4 janvier 2026; ANTIJE KUNST, *Frontex before the EU Courts : Damage, Causation, and Liability under Article 340(2) TFEU*, EU Law Analysis, 5 janvier 2026; AGOSTINA PIRRELLO et SALVO NICOLOSI, *The Luxembourg Showdown : Access to Justice in light of the Grand Chamber's rulings in Hamoudi and WS and Others v. Frontex*, Eurojus 19 janvier 2026; TAMÁS MOLNÁR, *Frontex' Responsibility for Human Rights Violations : The CJEU and Certain Aspects of the International Responsibility of International Organisations*, EJIL : Talk!, 29 janvier 2026 [consultés le 9 février 2026].

¹⁰² DE CONINCK, (n. 3).

¹⁰³ SALVO NICOLOSI, *The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the limits to effective judicial protection in European Union law*, 30 (2024) European Law Journal 149.

¹⁰⁴ HAMOUDI (n. 18) pt. 103.

¹⁰⁵ MELANIE FINK/CLARA RAUCHEGGER/JOYCE DE CONINCK, *The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy*, in : *Redressing Fundamental Rights Violations by the EU : The Promise of the « Complete System of Remedies »*, Melanie Fink (dir.) (Cambridge University Press, 2024); MELANIE FINK, *The Action for Damages as a Fundamental Rights Remedy : Holding Frontex Liable*, (2020) 21 German Law Journal 532.

¹⁰⁶ CJUE, *Lütticke/Commission*, Aff. 4/69, 28 Avril 1971, ECLI :EU :C :1971 :40, pt. 10; CJUE, *Bergaderm/Commission*, Aff. C-352/98 P, 4 juillet 2000, ECLI :EU :C :2000 :361, pt. 42.

grave, par un État membre comme par une institution ou un organe de l'UE, des limites qui s'imposent à son pouvoir d'appréciation.¹⁰⁷

[45] Dans l'affaire *WS*, la Cour de justice a fourni des indications précieuses au Tribunal sur la détermination de la responsabilité extracontractuelle, en précisant que le « simple rôle de soutien » de Frontex ne l'exonère pas de sa responsabilité en cas de violations des droits fondamentaux.¹⁰⁸ Néanmoins, la Cour a fait preuve de prudence quant au critère de causalité, soulignant que le lien de causalité doit être apprécié à la lumière de l'obligation spécifique qui aurait été violée.¹⁰⁹

[46] Tant le droit primaire de l'UE – notamment les articles 18 et 19 de la CDF – que le règlement 2019/1896¹¹⁰ démontrent clairement que les obligations de Frontex en matière de droits fondamentaux comprennent une obligation positive de prévenir le refoulement et les expulsions collectives, ou à tout le moins, une obligation négative de ne pas les faciliter. Cependant, le raisonnement de la Cour de justice repose sur l'évaluation des *obligations concrètes* découlant de la mission générale de Frontex, dont la protection des droits fondamentaux fait partie. Cela semble impliquer que les obligations de Frontex ne se limitent pas à vérifier l'existence d'une décision de retour. Si, depuis 2020, Frontex a intégré dans son application web dédiée aux retours des informations supplémentaires permettant aux États membres de déclarer et de confirmer l'existence de décisions de retour avant toute opération, cette évolution ne saurait épuiser la portée des obligations incombant à l'Agence.¹¹¹ Pourtant, la doctrine s'interroge – à juste titre – sur la portée concrète de cette clarification : en pratique, il reste difficile d'établir un manquement au devoir de diligence dans le suivi des opérations de retour, en particulier de démontrer la connaissance (actuelle ou imputable) par Frontex de violations potentielles des droits fondamentaux, plutôt que de constater l'absence de toute vérification en l'absence de décision de retour.¹¹²

[47] Plus généralement, dans l'affaire *WS e.a.* la CJUE a eu l'occasion de clarifier davantage la question de la responsabilité solidaire en droit de l'Union, et plus spécifiquement de Frontex et des États membres dans la mise en œuvre de la GEIF. La Cour a toutefois choisi d'éluder cette question, malgré les critiques doctrinales et en dépit des conclusions plus ouvertes de l'AG apeta.¹¹³ Cette dernière avait engagé une analyse substantielle de la responsabilité conjointe, soulignant que Frontex pouvait être tenue responsable d'un dommage même lorsqu'un État membre l'est parallèlement. Contrairement aux conclusions de l'AG, la Cour a clarifié que le régime de responsabilité solidaire, tel que récemment reconnu dans l'affaire *Koner/Europol*,¹¹⁴ « est dérogatoire par rapport aux principes généraux de la responsabilité extracontractuelle de l'Union ». ¹¹⁵ La Cour en déduit que les requérants n'avaient pas invoqué une véritable responsabilité solidaire impliquant l'obligation pour Frontex d'indemniser l'intégralité du préjudice résultant d'agissements fautifs conjoints, mais s'étaient bornés à soutenir l'engagement parallèle de la responsabilité de l'Agence et de l'État membre pour leurs fautes respectives. Si cela n'exclut pas explicitement une

¹⁰⁷ CJUE, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, Aff. C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, 5 mars 1996, pt. 55. CJUE, Bergaderm (n. 104), pt.43.

¹⁰⁸ *WS e.a.* (n. 18), pts. de 102 à 110.

¹⁰⁹ *Ibid.* pt. 111.

¹¹⁰ Cf. Art. 80.

¹¹¹ Conclusions de l'AG apeta (n. 57), pt. 19 et note 9.

¹¹² *Tas* (n.100).

¹¹³ Conclusions de l'AG apeta (n. 57),

¹¹⁴ CJUE, *Koner/Europol*, C755/21 P, 5 mars 2024, EU :C :2024 :202, pts. 62 et 64.

¹¹⁵ *WS e.a.* (n. 18) pt. 85.

responsabilité concurrente de Frontex et de l'État membre, la Cour se limite à évoquer, de manière prudente, une possible responsabilité partagée, sans en préciser les conditions. De même, elle admet qu'un lien de causalité ne saurait être exclu par principe, tout en s'abstenant d'indiquer les critères permettant de l'établir, renvoyant cette appréciation au Tribunal. Ce faisant, l'arrêt maintient les contours incertains de la responsabilité concurrente ou conjointe de Frontex et des États membres.¹¹⁶

[48] L'arrêt *Hamoudi* marque, quant à lui, une avancée significative pour les requérants cherchant à engager la responsabilité de Frontex, tout en laissant subsister certaines incertitudes susceptibles d'influencer le développement de futurs contentieux stratégiques.

[49] D'une part, si la Cour de justice se réfère – comme l'exige l'article 52 § 3, de la CDR – à la CEDH et à la jurisprudence de la Cour EDH en matière de charge et de standard de la preuve, il convient de rappeler que la valeur probante des violations systémiques constatées par la Cour EDH demeure incertaine, tout comme la définition de ce qui pourrait constituer, devant la Cour de justice, un commencement de preuve suffisant.

[50] Sans instituer un renversement automatique de la charge de la preuve en cas de violations systémiques, la Cour de Strasbourg a néanmoins développé une approche consistant à tenir compte de telles pratiques afin d'adapter la répartition du fardeau probatoire aux circonstances concrètes de l'espèce.¹¹⁷ Pourtant, cette adaptation suppose que le requérant établisse un lien entre le refoulement allégué et la pratique systémique invoquée, en présentant un récit « détaillé, spécifique et cohérent », étayé par des éléments de preuve concrets, circonstanciés et concordants.¹¹⁸ En l'absence d'un véritable mécanisme de renversement, cette approche demeure structurellement limitée dans les situations marquées par des violations systémiques et par le refus persistant des autorités de mener des enquêtes effectives.¹¹⁹

[51] La Cour de Luxembourg fait également référence à « un faisceau d'éléments de preuve concordants », ¹²⁰ ce qui semble impliquer qu'un simple témoignage ne suffit pas et doit être étayé par d'autres éléments probatoires. Si tel était le cas, cela pourrait limiter la portée de l'arrêt, car il est extrêmement difficile pour les particuliers d'obtenir des preuves de refoulement.¹²¹ Cela imposerait également une lourde charge aux organisations internationales, à la société civile ainsi qu'aux journalistes d'investigation, qui devraient assurer une surveillance active des frontières extérieures de l'UE dans le contexte actuel de criminalisation de la solidarité.¹²²

[52] Compte tenu des incertitudes persistantes et de la rigueur des conditions encadrant la responsabilité extracontractuelle de l'Union, une partie de la doctrine anticipe que la décision du

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Voir notamment *A.R.E. c. Grèce* (n. 54), pt. 216–217; *G.R.J. c. Grèce* (n. 54), pt. 182.

¹¹⁸ *A.R.E. c. Grèce* (n. 51), pt. 217; *G.R.J. c. Grèce*, (n 51), pt. 182. Pour une critique détaillée de la pratique de la Cour EDU quant au fardeau de la preuve en cas de « contrôles frontaliers secrets », voir : GRAYNA BARANOWSKA, *Exposing Covert Border Enforcement : Why Failing to Shift the Burden of Proof in Pushback Cases is Wrong*, *European Convention on Human Rights Law Review* 4 (2023) 473.

¹¹⁹ STEPHANIE MOTZ/ANNINA MULLIS, *Undermining protection standards in pushbacks cases : The ECtHR in A.R.E. v. Greece and G.R.J. v. Greece*, *Strasbourg Observer*, 28 mars 2025; SISSY KATSONI, *How to Get Away with Refoulement : Some Thoughts on Safi and Others v. Greece*, *Strasbourg Observer*, 7 septembre 2022.

¹²⁰ HAMOUDI (n. 18) pt. 128.

¹²¹ *Tas* (n. 100).

¹²² PICUM, *Rapport sur la criminalisation de la migration et de la solidarité*, (2025); Voir aussi, e.g. : HRW, *En Grèce, des travailleurs humanitaires acquittés d'accusations infondées*, 15 Janvier 2026.

Tribunal dans l'affaire *Hamoudi* pourrait ne pas s'avérer pleinement satisfaisante.¹²³ En effet, même si l'instruction permettait de recueillir des éléments probatoires supplémentaires auprès de Frontex, l'établissement d'un lien de causalité entre le comportement imputé à l'Agence et le refoulement allégué demeurerait particulièrement exigeant. Cependant, le renvoi opéré par la Cour de justice, conjugué au renforcement des obligations pesant sur le juge de l'Union en matière d'instruction et d'appréciation des preuves, pourrait ouvrir la voie à un contrôle juridictionnel des activités de Frontex dans l'affaire *Hamoudi*. En revanche, l'impact structurel de ces décisions demeure plus incertain : elles n'ont, en définitive, fait qu'affirmer ce qui devrait être évident : l'article 2 du TUE et l'article 47 de la Charte s'appliquent également dans le contexte de l'asile et de la gestion des frontières.¹²⁴

6. Conclusion

[53] Les arrêts rendus le 18 décembre 2025 dans les affaires *WS et autres* et *Hamoudi* marquent une étape significative dans la construction d'un régime de responsabilité applicable aux agences de l'Union dans le cadre de l'administration composite, en particulier dans un domaine aussi sensible que la gestion des frontières extérieures. Sans bouleverser l'architecture classique de la responsabilité extracontractuelle fondée sur l'article 340 al. 2 du TFUE, la Cour de justice a néanmoins rééquilibré l'approche du Tribunal en réaffirmant avec force que l'effectivité du recours et la protection des droits fondamentaux ne sauraient être sacrifiées sur l'autel d'un formalisme excessif et juridiquement infondé. Pour autant, ces avancées demeurent encadrées par les conditions strictes de la responsabilité extracontractuelle et par des incertitudes persistantes quant à la causalité et à la mise en œuvre d'une responsabilité partagée entre Frontex et les autorités nationales. Les arrêts ne ferment pas le déficit de responsabilité identifié par la doctrine, mais ils en réduisent la portée en rappelant que ni la complexité institutionnelle ni les exigences (parfois excessivement rigides) de l'administration de la preuve ne peuvent justifier une « immunité de fait » de l'Agence.¹²⁵

[54] La législation relative à l'espace Schengen évolue rapidement et constamment, ce qui vaut également pour la législation relative à Frontex. Depuis la création de l'Agence en 2004, le règlement Frontex a été modifié à quatre reprises.¹²⁶ Le règlement Frontex adopté en 2019 a rapproché Frontex plus que jamais de sa conception originelle d'une police des frontières européenne à part entière.¹²⁷ Ce même règlement charge la Commission d'évaluer sa mise en œuvre tous les quatre ans. Sur cette base, la Commission a publié son rapport d'évaluation au début de l'année 2024, dans lequel elle conclut qu'il n'y a pas de nécessité immédiate de réviser le règlement ou ses annexes, compte tenu également du fait que la mise en œuvre ne devrait être achevée qu'en 2027.¹²⁸ Toutefois, les orientations politiques 2024–2029 de la présidente von der Leyen prévoient une réforme du mandat visant à renforcer Frontex, notamment par l'acquisition de technologies de

¹²³ Ibid.

¹²⁴ ZIEBRITZKI, (n. 100).

¹²⁵ HAMOUDI (n. 18) pt.105.

¹²⁶ Voir : BERGER/PROGIN-THEUERKAUF (n. 34).

¹²⁷ Pour une analyse complète voir : Raimondo (n. 2), chapitre 2.

¹²⁸ Commission européenne, Report on the evaluation of the European Border and Coast Guard Regulation, COM/2024/75 final, [consulté le 9 février 2026].

surveillance avancées, de ses propres équipements et d'effectifs accrus, avec un triplement des effectifs pour atteindre 30 000 gardes-frontières et garde-côtes européens.¹²⁹

[55] Dans cette ligne, la Commission européenne a proposé d'allouer à l'Agence 11,2 milliards d'euros pour la période 2028–2034, parallèlement à une consultation publique visant à renforcer encore son mandat.¹³⁰ Frontex a déjà clarifié que la GEIF repose sur une approche proactive, fondée sur la collecte, l'analyse et l'anticipation d'informations issues de multiples sources, afin de prévenir les incidents aux frontières extérieures. Elle implique le renforcement des capacités de traitement et de prévision des données, notamment en matière de retours.¹³¹

[56] Dans ce contexte d'expansion continue, les arrêts *WS e.a.* et *Hamoudi* prennent une dimension prospective qui dépasse le seul contentieux individuel. À mesure que l'Agence se transforme, la question n'est plus seulement celle de son efficacité opérationnelle, mais celle de l'équilibre entre sécurité, solidarité et responsabilité. Le renforcement du mandat de Frontex ne pourra être juridiquement et politiquement soutenable qu'à condition que ce développement s'accompagne d'un régime de responsabilité clair, effectif et adapté à la réalité de ses interventions.

[57] Cet enjeu concerne également les États associés à Schengen, tels que la Suisse, qui participe depuis 2011 à des missions de Frontex aux frontières extérieures de l'espace Schengen. L'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières est le centre de coordination national pour Frontex ; en outre, l'office représente la Suisse – qui a un droit de vote sur les questions concernant ses frontières extérieures, son personnel ou ses équipements – au sein du conseil d'administration de Frontex. Plus généralement, lors de l'élaboration d'un nouveau règlement Frontex, qui constitue un développement de l'acquis de Schengen, la Suisse peut s'exprimer sur toute question liée à l'élaboration de nouvelles dispositions et exposer les problèmes qu'elles posent.¹³² On ne peut qu'espérer que la Suisse prenne au sérieux cette possibilité prévue par l'AAS.

GIULIA RAIMONDO, maître-assistante, Université de Fribourg, Chaire de droit européen et droit des migrations et Institut de droit européen.

¹²⁹ URSULA VON DER LEYEN (Candidate for the European Commission President), *Europe's Choice : Political Guidelines for the next European Commission*, 18 July 2024 [consulté le 9 février 2026].

¹³⁰ Commission européenne, *Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes -- mise à jour des règles de l'UE* (2025).

¹³¹ FRONTEx, *Capability Roadmap of the European Border and coast guard Agency* (2025), pp. 28–29.

¹³² Art. 4, Accord de Schengen (n. 8).