UCLouvain

ÉQUIPE DROITS ET MIGRATIONS

Centre Charles de Visscher
pour le droit international et européen

Voir dans le navigateur

Cahiers de l'EDEM

Les Cahiers sont rédigés par l'EDEM, l'Équipe droits et migrations, constituée à l'UCLouvain au sein du CeDIE. Chaque mois, ils analysent quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou internationale, en français ou en anglais.

S'abonner

These Commentaries are written by the Research Team on Laws and Migration (EDEM), which is part of UCLouvain. Each month, they present recent judgments from national or international courts, in French or English.

Subscribe

Mars 2026



C.J.U.E., 18 décembre 2025, *Alaa Hamoudi c. Frontex*, C 136/24 P, EU:C:2025:977 ; *W.S. e.a. c. Frontex*, C-679/23 P, EU:C:2025:976

Les arrêts de la Cour de justice de l'UE dans les affaires Frontex : la fin d'une ère d'impunité ?

Responsabilité extracontractuelle de Frontex – Opérations conjointes menées avec les États membres – Charge de la preuve aménagée pour les requérants – Effectivité de l'accès au recours.

Le 18 décembre 2025, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu en grande chambre deux arrêts de principe sur la question de la responsabilité extracontractuelle de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) dans le cadre de ces opérations conjointes avec les États membres. Dans une certaine mesure, ces arrêts représentent la fin d'une « ère d'impunité » pour l'agence européenne. Ces arrêts ont une portée pertinente dans le contexte belge où, depuis l'adoption de la « loi Frontex », des agents du contingent Frontex opèrent sur le territoire belge et dans le cadre des retours forcés.

Noemi Desguin

A. Arrêts

Le 18 décembre 2025, la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après : « CJUE ») a rendu en grande chambre deux arrêts de principe sur la question de la responsabilité extracontractuelle de l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (ci-après : « Frontex ») dans le cadre de ces opérations conjointes avec et dans les États membres. Ces arrêts ont été rendus à la suite des recours introduits contre des ordonnances rendues en première instance par le Tribunal de l'Union européenne sur des requêtes tendant à la réparation de préjudices subis par les parties requérantes. Celles-ci avaient introduit des recours fondés sur les articles 268 et 340 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : « TFUE ») tendant à obtenir l'indemnisation du préjudice qu'ils avaient subi du fait du comportement illégal de Frontex dans le cadre de ses opérations. Dans les deux dossiers, la CJUE annule les ordonnances rendues par le Tribunal qui doit donc statuer à nouveau sur les requêtes en indemnisation. Compte tenu de leurs contextes factuels et de leurs enseignements différents, ces arrêts seront analysés successivement ci-dessous.

1. L'affaire *Alaa Hamoudi*

– Les faits

Le contexte factuel à la base de l'affaire *Alaa Hamoudi* est une hypothèse classique de « pushback » aux frontières extérieures de l'UE, et plus précisément en mer Égée par les garde-côtes grecs.
Le requérant, un ressortissant syrien, témoigne qu'en avril 2020, alors qu'il arrivait de Turquie par bateau, il est entré sur le territoire grec (l'île de Samos) avec un groupe d'autres personnes, afin d'y demander l'asile. Il affirme qu'après avoir débarqué sur l'île, la police locale l'a intercepté ainsi que les autres personnes et, le même jour, les autorités grecques l'ont reconduit en mer sans qu'il ait eu la possibilité de demander l'asile. Le lendemain, un navire des garde-côtes turcs l'a pris à son bord et transféré sur le territoire turc. Le requérant fait valoir que pendant la période où il était en mer, un avion de surveillance privé, prétendument équipé d'une caméra et au service de Frontex, aurait survolé la scène à deux reprises. À la suite de ces incidents, le requérant a été transféré dans un centre de détention en Turquie, où il a été détenu pendant dix jours. Il a, par la suite, reçu un ordre d'expulsion et son passeport syrien lui a été confisqué. Dès lors, il a vécu comme un clandestin en Turquie sous la menace imminente d'un refoulement vers la Syrie.

– Les enseignements de la Cour

Pour démontrer sa présence lors des incidents, la partie requérante avait déposé son propre témoignage, un article de *Bellingcat* sur les incidents en question, et quatre photographies qui sont des captures d'écran en couleur tirées des vidéos figurant dans cet article. Le Tribunal avait estimé que les éléments de preuve étaient insuffisants pour démontrer, de manière concluante, la présence et l'implication du requérant dans les incidents des 28 et 29 avril 2020. Le Tribunal avait rejeté le recours sans examiner si les autres conditions de la responsabilité non contractuelle de Frontex étaient remplies.
La Cour censure le raisonnement du Tribunal en tenant compte des spécificités du litige : d'une part, la situation de vulnérabilité des personnes se déclarant victimes de renvois sommaires, lesquelles disposent de possibilités très limitées pour réunir des preuves au moment des faits ; d'autre part, la circonstance que Frontex, en tant qu'agence européenne, est en principe en mesure de détenir des informations pertinentes permettant d'établir l'existence, ou l'absence, de tels renvois dans le cadre de ses activités opérationnelles, ce qui était le cas en l'espèce. La Cour conclut que le plein respect du droit à un recours effectif, garanti par l'article 47 de la Charte, exige qu'il suffit aux personnes qui se disent avoir été victimes d'une opération de renvoi sommaire d'apporter un commencement de preuve du déroulement de cette opération à laquelle participe Frontex et de leur présence au cours

de celle-ci (§ 106). Ce faisant, la Cour s'aligne sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'expulsions collectives de migrants (§ 109 et les jurisprudences qui y sont citées). Analysant les éléments de preuve produits par le requérant, la Cour énonce que le témoignage écrit du requérant, qui relate de manière détaillée, spécifique et concordante une opération de renvoi sommaire dont il prétend avoir été victime au mois d'avril et qui est corroboré par l'article de *Bellingcat*, constitue un commencement de preuve (§ 126).

2. L'affaire *W.S. e.a.*

– Les faits

L'affaire *W.S.* se situe dans le contexte des opérations de retour conjointes[1] exécutées par Frontex avec les États membres, ici à nouveau impliquant la Grèce. Les requérants sont une famille de ressortissants syriens d'origine kurde, arrivés sur l'île de Milos le 9 octobre 2016 parmi un groupe de réfugiés. Le 14 octobre, ils ont été transférés dans un centre d'accueil et d'identification situé en Grèce, où ils ont indiqué vouloir introduire une demande de protection internationale. Le 20 octobre, à la suite d'une opération de retour conjointe coordonnée par Frontex, les requérants ont été renvoyés sans qu'ils puissent déposer une demande d'asile. De la Turquie, les requérants ont ensuite fui en Irak où ils se sont réinstallés. Les requérants ont déposé plusieurs plaintes auprès de l'officier aux droits fondamentaux de Frontex qui ne leur a pas donné satisfaction. Les requérants ont alors introduit un recours en indemnisation du préjudice subi devant le Tribunal.
Dans l'ordonnance litigieuse, le Tribunal a considéré que Frontex avait seulement pour mission, dans le cadre de l'opération de retour, d'apporter un soutien technique et opérationnel aux États membres, et non d'examiner le bien-fondé des décisions de retour des personnes concernées. Le Tribunal conclut que les requérants n'avaient pas apporté la preuve d'un lien de causalité suffisamment direct entre les faits reprochés à Frontex et les préjudices allégués et attribue la responsabilité d'éventuelles violations de leurs droits fondamentaux uniquement à la République hellénique.

– Les enseignements de la Cour

Se fondant sur plusieurs dispositions du règlement Frontex et de la directive retour, la Cour renverse le raisonnement du Tribunal et précise que, dans le cadre de la coordination des opérations de retour conjointes, Frontex est tenue de vérifier que des décisions de retour écrites et exécutoires existent pour l'ensemble des personnes concernées par une telle opération. Allant plus loin que l'avocate générale dans ses conclusions, la Cour précise que l'Agence se doit également de vérifier que ces décisions respectent les droits fondamentaux des personnes concernées, et notamment le principe de non-refoulement (§ 102).
La Cour passe ensuite à l'analyse du lien causal entre le comportement reproché à Frontex et les préjudices concernés et le fait que ce lien puisse avoir été rompu par certains actes posés par les requérants, et plus particulièrement les choix posés relativement à leur installation temporaire en Turquie, à leur fuite en Irak et à leur installation dans ce dernier pays. La Cour estime que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que les préjudices concernés ne pouvaient être considérés comme découlant directement du comportement reproché à Frontex en raison de choix opérés par les requérants après l'opération de retour litigieuse, et que cette analyse du lien causal aurait dû être appréciée *in concreto* (§ 161).

B. Éclairage

1. Une adaptation bienvenue des standards probatoires

Le mandat de Frontex s'est considérablement élargi ces dernières années avec l'adoption du règlement 2019/1896 où l'Agence s'est vue attribuer des tâches et des compétences nouvelles en

matière de contrôle des frontières extérieures de l'Union. Depuis, et même avant la réforme, l'image de Frontex a été entachée à de nombreuses reprises par des incidents aux frontières extérieures dans le cadre d'opérations coordonnées par Frontex, ou en présence de l'Agence[2]. Selon certains auteurs, cet élargissement des compétences n'a pas toujours été contrebalancé par des garanties correspondantes en matière de protection des droits fondamentaux[3].

Malgré des incidents bien documentés, faire établir une responsabilité de l'Agence s'est révélé tenir de l'impossible. Ainsi les actions en indemnisations devant le Tribunal de l'UE n'étaient pas parvenues à établir une responsabilité de Frontex. Il y a lieu de rappeler que, conformément à la jurisprudence constante de la CJUE[4], l'engagement de la responsabilité non contractuelle de l'Union suppose l'existence d'un lien de causalité direct entre le comportement reproché et le préjudice allégué. Ces standards probatoires sont relativement difficiles à atteindre pour des personnes migrantes qui se trouvent dans une situation de dénuement et de vulnérabilité au moment des faits[5], qui plus est dans un contexte d'opérations aux frontières intrinsèquement difficile à documenter (conditions d'urgences, zones reculées, cadre règlementaire opaque, etc.)[6]. Outre les affaires commentées, plusieurs actions en indemnisation pour des omissions de Frontex se sont soldées par des échecs[7]. Des « actions en transparence » contre Frontex qui visent à donner accès à la documentation concernant certaines opérations n'ont pas abouti non plus[8]. Par ailleurs, la personne qui serait préjudiciée par les actes posés par un agent de Frontex dispose également de la possibilité de déposer plainte via un système de plainte auprès de l'officier des droits fondamentaux de Frontex[9]. Toutefois, le nombre de plaintes déclarées recevables pour tous les États membres est extrêmement bas[10], ce qui contraste nettement avec le nombre d'incidents.

Tout ceci laisse à penser que l'Agence bénéficie depuis sa création d'une « immunité de fait » très difficile à faire vaciller. L'avocat général, dans l'affaire *Hamoudi*, l'avait d'ailleurs reconnu dans ses conclusions : « Ne pas aménager ou alléger la charge de la preuve est susceptible d'entraver pratiquement toutes les procédures juridictionnelles des victimes de telles expulsions, compromettant ainsi systématiquement les droits protégés par, notamment, les articles 18 et 19 de la Charte. Une action illégale peut (de facto) ne jamais être mise en cause et ses auteurs sont ainsi à même d'agir en toute impunité, ce qui, à son tour, peut porter atteinte aux droits que la partie requérante tire de l'article 47 de la Charte » (§ 52).

L'adaptation des standards probatoires pour les personnes qui se déclarent victimes d'actions ou d'omissions des agents de Frontex est donc un revirement bienvenu opéré par la CJUE. Ces arrêts interviennent, en outre, à un moment crucial où l'on parle d'étendre à nouveau le mandat de Frontex[11]. Même si ces arrêts concernent des faits relativement anciens et que des évolutions sont intervenues au sein de l'Agence depuis lors[12], ils sont fondamentaux pour réduire l'impunité et prévenir la violation des droits fondamentaux aux frontières extérieures et dans les opérations menées conjointement avec les États membres. Frontex ne peut ainsi se retrancher derrière son seul « soutien technique et opérationnel » pour se décharger de ces obligations en matière de respect des droits fondamentaux.

La Cour ne se prononce toutefois pas dans ces arrêts sur le lien de causalité à démontrer, qui reste un des écueils majeurs pour engager la responsabilité extracontractuelle de l'agence européenne[13]. Dans un contexte où les technologies de surveillance sophistiquées sont de plus en plus déployées dans le cadre du contrôle aux frontières[14], établir la causalité *directe* d'un agent de Frontex dans un incident parait encore hypothétique. La Cour n'a pas non plus examiné dans ces arrêts les questions de responsabilité conjointe[15], qui auraient pu trouver dans ces affaires un terreau fertile. Et finalement, rappelons que ces actions en responsabilité sur le fondement de l'article 340, § 2, TFUE constituent une voie de droit principalement conçue pour l'indemnisation, et non pour la protection des droits fondamentaux *ex ante*[16].

2. Pertinence des enseignements dans le contexte belge

Les arrêts commentés ont une portée également en Belgique depuis l'adoption de la « loi Frontex ». Cette loi du 16 mai 2024[17], qui constitue une mise en œuvre du règlement Frontex, permet à des agents détachés du contingent permanent de Frontex d'assister et de renforcer les services de police

dans les missions suivantes : vérifications aux frontières, contrôle et surveillance des frontières et retour des ressortissants de pays tiers qui font l'objet d'une décision de retour. La loi Frontex prévoit que les agents de Frontex exécutent leurs missions sous l'autorité, la direction et la coordination opérationnelles d'un fonctionnaire de police[18]. Ces agents de Frontex ont commencé leurs missions de contrôle aux frontières et d'escorte dans le cadre des retours forcés à l'aéroport de Bruxelles-Zaventem en septembre 2025[19].

En appliquant les enseignements des arrêts sous la loupe au contexte belge, il faut considérer que les agents Frontex impliqués dans des opérations de retours forcés au départ de la Belgique sont tenus de vérifier, d'une part, qu'il existe une décision de retour et, d'autre part, que celle-ci respecte les droits fondamentaux des personnes concernées, en ce compris le principe de non-refoulement. C'est plutôt dans le cadre de la deuxième hypothèse que le bât blesse dans la pratique belge. Dans une communication au Conseil des ministres dans le cadre du suivi de l'exécution de l'arrêt *M.A.* (« affaire des Soudanais »), l'Institut Fédéral des droits humains (« IFDH ») et Myria ont mis en lumière certains manquements dans le cadre législatif et dans la pratique des autorités belges entourant les éloignements forcés sous l'angle du volet procédural de l'article 3 CEDH[20]. Dans ce contexte, Frontex pourrait, au même titre que l'État belge, engager sa responsabilité en cas de rapatriement sans examen suffisamment minutieux d'un possible risque de mauvais traitement pour la personne éloignée. Ensuite, on retiendra également que la personne qui s'estimerait, à titre d'hypothèse, victime d'abus ou de violence disproportionnée dans le cadre du retour forcé dans lequel un agent de Frontex serait directement impliqué pourrait également apporter un commencement de preuve pour permettre un renversement de la charge de la preuve. Un certificat médical et de la documentation visuelle (photos, vidéos) ne devraient pas nécessairement être déposés si un témoignage écrit et suffisamment circonstancié est produit. Le juge européen qui serait saisi par la victime serait ensuite tenu d'instruire le dossier en exigeant de Frontex que le procès-verbal des opérations de retour[21] soit divulgué[22]. Tout ceci participera à renforcer l'effectivité de l'accès à la justice pour d'éventuelles futures victimes.

C. Pour aller plus loin

Lire les arrêts : C.J.U.E., 18 décembre 2025, *Alaa Hamoudi c. Frontex*, C-136/24 P, EU:C:2025:977 ; *W.S. e.a. c. Frontex*, C-679/23 P, EU:C:2025:976.

Doctrine :

- S. Tas, « One Step Closer to Holding Frontex Accountable : Hamreal law blogoudi v Frontex (C-136/24 P) », *REALaw.blog*, 22 décembre 2025.
- J. Callewaert, « From Full Coverage to Patchwork Coverage : The Convention in the Age of Hybrid EU Actors – Judgment of the CJEU in WS and Others v. Frontex », johan-callewaert.eu, 31 décembre 2025.
- A. Pirrello et S. Nicolosi, « The Luxembourg Showdown : Access to Justice in light of the Grand Chamber's rulings in Hamoudi and WS and Others v. Frontex », *Eurojust.it*, 2 janvier 2026.
- T. Molnár, « Frontex' Responsibility for Human Rights Violations : The CJEU and Certain Aspects of the International Responsibility of International Organisations », *EJIL:Talk!*, 29 janvier 2026.
- S. Nicolosi, « The European Border and Coast Guard Agency (Frontex) and the limits to effective judicial protection in European Union law », *European Law Journal*, 31 juillet 2024.

Pour citer cette note : N. Desguin, « Les arrêts de la Cour de justice de l'UE dans les affaires Frontex : la fin d'une ère d'impunité ? », *Cahiers de l'EDEM*, mars 2026.

[1] Ces « opérations de retour » ou *joint return operations* (JRO) sont définies à l'article 2, pt 27, du règlement Frontex comme étant « une opération qui est organisée ou coordonnée par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et implique l'apport d'un renfort technique et opérationnel au profit d'un ou de plusieurs États membres, dans le cadre de laquelle des personnes faisant l'objet d'une décision de retour au départ d'un ou de plusieurs États membres sont renvoyées, volontairement ou en y étant forcées, indépendamment du moyen de transport employé ».

[2] Human Rights Watch et Border Forensic, « UE : Frontex complice d'abus en Libye – La surveillance aérienne permet l'interception en Méditerranée de migrants et leur renvoi vers des situations de danger », décembre 2022 ; A. Carpentier, M. Bretonnier et Cellule Enquête vidéo, « Des appareils de surveillance de Frontex sont utilisés par les garde-côtes libyens pour intercepter illégalement des migrants », *Le Monde*, 23 novembre 2022 ; La Cimade, « Frontex dans la tempête : Chronologie des accusations ciblant l'agence Frontex d'octobre 2020 à mai 2022 » ; 11.11.11, « Illegality without borders – Pushback Report 2023 », février 2024 ; 11.11.11, « Pushed, beaten, left to die – European pushback report 2024 », février 2025.

[3] Voy. B. Muhambya, « L'incertaine responsabilité civile de Frontex et la responsabilité partagée : la nécessité des mécanismes de réparation effective des dommages pour les victimes demandeurs d'asile », *Cahiers de l'EDEM*, octobre 2023 ; N. Forster, « La querelle autour de la responsabilité civile de Frontex – EU Immigration and Asylum Law and Policy », *Blog Odysseus Network*, 26 février 2021 ; M. Gkliati, « The first steps of Frontex accountability : Implications for its Legal Responsibility for Fundamental Rights Violations – EU Immigration and Asylum Law and Policy », *Blog Odysseus Network,* 13 février 2021 ; C. Billet, « Quelle(s) responsabilité(s) pour l'agence Frontex ? », *in* P. Chaumette, *Richesses et misères des océans : Conservation, Ressources et Frontières*, Gomilex, 2018.

[4] CJUE, 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79 ; CJUE, 5 mars 2024, *Kočner c. Europol*, C-755/21 P, EU:C:2024:202.

[5] J. De Coninck, « Shielding Frontex 2.0 – The One with the Impossible Proof », *Verfassungsblog,* 30 janvier 2024.

[6] A. Pirrello et S. Nicolosi, « The Luxembourg Showdown : Access to Justice in light of the Grand Chamber's rulings in Hamoudi and WS and Others v. Frontex », *Eurojust.it*, 2 janvier 2026.

[7] Trib. UE, 7 avril 2022, *S.S. & S.T. c. Frontex*, T-282/21 ; 28 novembre 2023, *S.T. c. Frontex*, T-600/22.

[8] Trib. UE, 27 novembre 2019, *Luisa Izuzquiza & Arne Semsrott c. Frontex*, T-31/18 ; Trib. UE, 15 avril 2022, *Naass and Sea Watch c. Frontex*, T-205/22.

[9] Article 111 du règlement Frontex.

[10] En 2023, l'Officier des droits fondamentaux a reçu 64 plaintes, dont 4 seulement ont été déclarées recevables et transmises aux autorités compétentes des États membres concernés pour traitement ultérieur, ainsi qu'au directeur exécutif de Frontex pour information. En 2022, il s'agissait de 69 plaintes réceptionnées, dont 10 déclarées recevables (source : Frontex, *Annual Report of the Fundamental Rights Officer of Frontex*, 2023).

[11] Statewatch, « Documents : EU plans to radically expand border agency's mandate », 1er décembre 2025.

[12] On pense notamment à la nomination de Jonas Grimheden en tant qu'Officier des droits fondamentaux au sein de Frontex (FRO) et les positions qu'il a adopté en faveur des droits fondamentaux.

[13] S. Tas, « One Step Closer to Holding Frontex Accountable : Hamreal law blogoudi v Frontex (C-136/24 P) », *REALaw.blog*, 22 décembre 2025.

[14] G. Christides, K. Fallon, M. Meyer, D. Mrkaja, F. Schmitz et H. Arbide Aza, « Smart Fortress Europe : How Greece uses tech to crack down on migration », *EUobserver*, 30 avril 2025.

[15] J. De Coninck, *op. cit.*

[16] A. Pirrello et S. Nicolosi, *op. cit.*

[17] Voy. pour une analyse détaillée de la loi et de ces implications pour les droits fondamentaux : Myria, *Retour, détention, éloignement*, La migration en chiffres et en droits, Cahier du rapport annuel, 2025.

[18] Article 5 de la loi « Frontex ».

[19] EMN Belgium, « Les agents de Frontex commencent leurs opérations à l'aéroport de Bruxelles », 8 septembre 2025.

[20] IFDH & Myria, Communication au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, au sujet de l'exécution de l'arrêt *M.A. c. Belgique* (n° 19656/18), 15 septembre 2025.

[21] Article 8, § 2, de la loi « Frontex ».

[22] S. Tas, *op. cit.*

Éditeur responsable : UCLouvain