



Version provisoire

Doc. ...

Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteuse : Mme Tineke Strik, Pays-Bas, SOC

Résumé :

Les pratiques et les politiques de renvoi sont un phénomène croissant aux frontières de l'Europe, et constituent une violation flagrante des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, y compris le droit de demander l'asile et la protection contre le non-refoulement, qui sont au cœur du droit international des réfugiés et des droits de l'homme. Face à la gravité des violations des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire exhorte les gouvernements des États membres à protéger les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants arrivant à leurs frontières, et à s'abstenir de tout renvoi, afin de permettre une surveillance indépendante et à mener une enquête approfondie sur toutes les allégations de renvois. Elle demande également aux États membres de promouvoir le travail des ONG nationales et internationales, en s'abstenant de toute action portant atteinte à leurs activités légitimes visant à sauver des vies humaines.

Des informations et preuves persistantes font état de traitements inhumains et dégradants infligés à des États membres et à leurs agences dans le cadre de ces renvois : intimidation, prise ou destruction de biens de migrants, et même recours à la violence et à la privation de nourriture et de services de base des migrants. Le rapport fait état des cas de renvoi constatés et propose une série de recommandations destinées à y mettre fin.

¹ Renvoi en commission : Doc. 14645, renvoi 4414 du 21 janvier 2019.

A. projet de résolution²

1. Les États membres du Conseil de l'Europe axent une large part des efforts qu'ils déploient en matière de contrôle des frontières et de gestion des flux migratoires sur la protection des frontières. Dans ce contexte, les refus d'entrée sur le territoire et les expulsions sans examen individuel du besoin de protection sont devenues un phénomène attesté aux frontières de l'Europe ainsi que plus loin à l'intérieur du territoire d'États membres. Étant donné la fréquence de ces pratiques et leur usage systématique dans certains pays, ces « renvois » peuvent être considérés en tant que partie intégrante des politiques nationales et non pas des actions isolées. Le plus grand risque lié aux mesures de renvoi est celui du refoulement, impliquant le retour d'une personne vers un endroit où elle pourrait être persécutée selon les termes de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés ou traitée de manière inhumaine ou dégradante selon la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales.

2. C'est pourquoi la Cour européenne des Droits de l'Homme, dans sa sentence *Hirsi Jamaa c. l'Italie* (no.27765/09) mais aussi *N.D et N.T c. l'Espagne* (nos. 8675/15 et 8697/15) demande d'une évaluation individuelle du besoin de protection et du caractère sûr d'un retour, afin d'éviter la violation de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de l'interdiction des expulsions collectives telle que prévue par l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention des Droits de l'Homme. Les renvois interviennent notamment aux frontières de l'Union européenne ; ils sont la conséquence, du moins en partie, des défaillances de l'actuel Règlement de Dublin et de l'échec des tentatives visant à instaurer un partage équitable des responsabilités en Europe.

3. Ces mesures de renvoi surviennent bien souvent lorsque les migrants cherchent à pénétrer sur le territoire d'un Etat membre en grand nombre, parce que leur passage est ou leur semble plus « perméable » à cet endroit qu'ailleurs, ou parce qu'il est géographiquement proche des pays d'origine des demandeurs d'asile. Mais les témoignages récents de renvois montrent qu'ils se produisent également à des endroits où les migrants arrivent en faible nombre, mais où les politiques nationales se montrent généralement hostiles à l'égard des migrations. Il existe également des cas de « renvois multiples » où les migrants sont successivement renvoyés renvoyé par plusieurs pays à la suite.

4. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par la pratique et les politiques persistantes et croissantes des renvois, qui porte clairement atteinte aux droits des demandeurs d'asile et les réfugiés, y compris le droit d'asile et le droit à la protection contre le refoulement, qui sont au cœur du droit international relatif aux réfugiés et aux droits de l'homme. Face à la gravité des violations des droits de l'homme en cause, l'Assemblée demande instamment aux États membres de fournir une protection adéquate aux demandeurs d'asile, réfugiés et migrants qui arrivent à leurs frontières, et ce faisant d'éviter tout renvoi, d'autoriser des contrôles indépendants et d'enquêter de manière approfondie toutes les allégations de renvois.

5. L'Assemblée est extrêmement préoccupée par les informations persistantes et les preuves de traitements inhumains et dégradants infligés par les États membres et leurs agences dans le cadre de ces renvois : intimidation, prise ou destruction de biens de migrants, et même utilisation de la violence et privation de migrants de la nourriture et des services de base. En niant leur recours à des mesures de renvoi, ils nient les traitements inhumains et dégradants (parfois systématiques) que ces mesures entraînent qui ne sont donc pas examinés de manière adéquate ou pas examinés du tout.

6. Par conséquent, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à respecter pleinement leurs obligations internationales à cet égard, en particulier celles énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme concernant l'interdiction des expulsions collectives et des traitements inhumains ou dégradants, ainsi que le droit d'accès à une procédure de demande d'asile, et l'interdiction du refoulement par la Convention des Nations Unies relative aux Réfugiés.

7. Les renvois signalés concernent des actions à l'encontre de migrants qui ont clairement traversé la frontière et se retrouvent à l'intérieur des terres, mais aussi de migrants qui sont présents près ou à la frontière lors d'une tentative de franchissement de la frontière. Une grande partie d'entre eux ont tenté ou envisagé de soumettre une demande d'asile. La conséquence la plus grave des renvois est la vulnérabilité des victimes. Le refus d'accès à une procédure d'asile appropriée implique qu'ils courent le risque d'être renvoyés ou bloqués dans un pays où ils n'ont pas accès à une procédure d'asile adéquate, ce qui les expose à un risque de renvoi dans un autre pays (le « renvoi en chaîne »). Les renvois peuvent toutefois aussi entraîner une persécution directe ou un traitement inhumain ou dégradant dans le pays où ils sont renvoyés ou auxquels ils ne peuvent échapper. Les obligations fondamentales de l'asile et du droit international visent à empêcher cela. En conséquence du refus des États membres de traiter les cas de renvoi signalés, ces pratiques se

² Projet de résolution adopté par la commission le 29 mai 2019.

poursuivront et les victimes ne jouiront pas du droit à un recours effectif et ne pourront pas tenir les autorités pour responsables des violations des droits de l'homme.

8. Afin de ne pas avoir à assumer leurs responsabilités, les États membres font de plus en plus de tentatives d'empêcher les migrants de traverser leurs frontières et les tenir hors de leur juridiction. À cette fin, les États en première ligne, en particulier, concluent des accords avec leur voisin, qui est sollicité et payé pour empêcher les migrants de quitter leur territoire. Ces actions des pays voisins pour retenir les migrants, appelées « *pull-backs* » en anglais, peuvent entraver l'accès à la protection des demandeurs d'asile bloqués dans ce pays s'il manque un système de protection suffisant. Lorsqu'il existe un lien évident entre cette coopération bilatérale, l'absence d'accès à l'asile et d'autres violations des droits de l'homme, l'État membre qui demande le *pull-back* est également responsable de ces violations.

9. Afin de renoncer à tous les types de renvoi, les États membres devraient réagir activement et de manière adéquate à tout signal ou preuve de renvoi réel. Au lieu de cela, nous observons dans un nombre croissant de pays la tendance à refuser que les allégations graves soient soumises à un examen indépendant, à les nier purement et simplement ou même à accuser, stigmatiser et même criminaliser les organisations non gouvernementales, les défenseurs des droits de l'homme et des acteurs de la société civile qui s'efforcent d'aider les migrants à accéder aux procédures d'asile et à une protection. En faisant rapport et en essayant d'enquêter sur les renvois et les violations connexes des droits de l'homme, les ONG sont souvent critiquées et accusées d'« ingérence », bien qu'elles soient des actrices clés pour faciliter l'accès des migrants à leurs droits et à la justice.

10. À cet égard, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à respecter le rôle des ONG et des défenseurs des droits de l'homme conformément à leurs engagements, comme énoncé notamment dans la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe.

11. L'Assemblée rappelle également les textes qu'elle a récemment adoptés, dont la Résolution 2073 et la Recommandation 2078 (2015) « Pays de transit: relever les nouveaux défis de la migration et de l'asile », la Résolution 2228 et la Recommandation 2136 (2018) « Conséquences pour les droits de l'homme de la « dimension extérieure » de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne: loin des yeux, loin des droits? », ainsi que le débat d'urgence tenu en juin 2018 sur l'obligation de sauver des vies en mer, qui met en avant le travail crucial mené par les ONG en Méditerranée et la nécessité de leur permettre de poursuivre leurs opérations de sauvetage. L'Assemblée renvoie également aux déclarations de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les obstacles administratifs croissants auxquels sont confrontés les défenseurs des droits de l'homme.

12. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée parlementaire invite instamment les États membres :

12.1. En ce qui concerne les contrôles aux frontières,

12.1.1. à s'abstenir de toute mesure et toute politique qui entraînent les renvois ou des expulsions collectives, dans la mesure où celles-ci constituent une violation des droits fondamentaux relatifs au droit international sur l'asile, notamment le droit d'asile, le droit à la protection contre le refoulement et le droit d'accès à la procédure d'asile ;

12.1.2. à s'abstenir de toute forme de violence contre les migrants et de toute mesure qui les privent de leurs besoins de base tels que l'alimentation, l'eau, le logement et les soins de santé d'urgence ;

12.1.3. à assurer la surveillance indépendante et continue des activités de contrôle des frontières, action essentielle pour mettre fin à toute mesure de renvoi (violente), en donnant à des organes indépendants et à des ONG l'accès à toutes les zones frontalières, en donnant à des organes indépendants l'accès aux dispositifs de surveillance des frontières, et en assurant un traitement indépendant et efficace des signalements et les plaintes des migrants et les ONG ;

12.1.4. à accompagner les enquêtes sur les incidents de mesures de protection des victimes présumées dans l'attente de leurs conclusions. Il convient d'introduire des mesures de prévention contre les procédures informelles de retour forcé, notamment des procédures opérationnelles standardisées aux frontières et des règles de conduite claires ;

12.1.5. à encourager et soutenir les recherches juridiques et le journalisme d'investigation, ainsi que les informations fiables venant d'organisations internationales et non-gouvernementales

reconnues en tant que sources d'information correcte pour le public, plutôt que de se fier à des signalements infondés, des oui-dire ou des renseignements erronés. Les données satellitaires et numériques permettent de recenser les cas qui nécessitent la conduite d'une enquête par des organes officiels et impartiaux ;

12.1.6. à exécuter les jugements des tribunaux nationaux et de la Cour européenne des Droits de l'Homme, y compris les mesures intérimaires, en matière de renvois et de refus d'accès à la procédure d'asile ou à une procédure d'asile, et à donner suite aux recommandations des organes indépendants nationaux tels que le Défenseur des Droits ;

12.1.7. à mettre en place des programmes de formation de la police et/ou à améliorer ceux existants, en insistant sur le fait que les opérations de protection et de surveillance des frontières doivent être menées en pleine conformité avec les obligations internationales relatives au respect des droits individuels à une protection, à l'information, à une assistance juridique et de ne pas faire l'objet d'une détention arbitraire.

12.2. En ce qui concerne les services aux frontières,

12.2.1. à renforcer les moyens donnés aux services frontaliers afin qu'ils soient en mesure de fournir des services adéquats aux réfugiés, demandeurs d'asile et migrants qui arrivent aux frontières nationales, quel que soit leur statut et en attendant la mise en œuvre des procédures appropriées ;

12.2.2. à veiller à ce que les migrants, à leur arrivée aux frontières, soient informés sur leur situation juridique, y compris sur leur droit de demander une protection internationale telle que prévue par l'article 8 de la Directive sur les procédures d'asile, dans une langue qu'ils comprennent et qu'ils bénéficient notamment d'une interprétation orale (en recourant au besoin à des services d'interprétation à distance disponibles sur internet), en tenant compte des difficultés spécifiques des personnes vulnérables comme les enfants et les personnes traumatisées et illettrées ;

12.2.3. à assurer des services d'interprétation aux frontières et tout au long du processus d'accueil, d'examen médical, d'enregistrement et de traitement des demandes d'asile, et à mettre fin immédiatement à toute pratique obligeant les migrants à signer des documents qu'ils ne comprennent pas, au risque de les amener à croire qu'il s'agit de demandes d'asile alors que les documents ont trait à leur expulsion.

12.3. En ce qui concerne l'assistance juridique,

12.3.1. à garantir aux migrants la possibilité de déposer une demande de protection aux frontières, d'obtenir une aide juridique ainsi que des informations accessibles et compréhensibles relatives aux droits que la loi leur reconnaît en tenant compte des circonstances particulières des personnes vulnérables ;

12.3.2. à permettre aux ONG d'apporter une assistance dans les lieux où sont signalées des violations des droits de l'homme (en particulier les zones de transit et le long des frontières) ;

12.4. En ce qui concerne l'assistance médicale et psychologique,

12.4.1. à assurer un accès adéquat aux services médicaux et aux soins de santé aux frontières ainsi qu'immédiatement après le transfert vers les centres d'accueil, en veillant à garantir une présence permanente de personnel médical en tenant compte des difficultés spécifiques des personnes vulnérables comme les enfants, les personnes traumatisées et les femmes enceintes ;

12.4.2. à permettre dans ce cadre de vérifier en toute objectivité les témoignages formels de violences physiques commises par des gardes-frontières ;

12.4.3. à offrir aux demandeurs d'asile l'accès à un soutien psychologique, en particulier aux enfants, qui souffrent souvent de traumatismes multiples à leur arrivée en Europe. Les psychologues travaillant avec les ONG devraient être associés en tant que partenaires à la fourniture d'un tel soutien, compte tenu de la vaste expérience et de l'expertise des réseaux internationaux d'ONG qui œuvrent auprès des migrants.

12.5. En ce qui concerne les organisations non gouvernementales,

12.5.1. à considérer les ONG comme des partenaires et à éviter toute action de nature à compromettre leurs activités légitimes visant à sauver des vies humaines ;

12.5.2. à s'abstenir de tout discours stigmatisant à l'encontre des ONG qui viennent en aide aux migrants, et à se garder de prendre des mesures qui incriminent, stigmatisent ou défavorisent les personnes et les ONG qui apportent une assistance humanitaire aux réfugiés, demandeurs d'asile et migrants et défendent leurs droits ; les autorités sont donc invitées à rétablir un environnement propice à leur action ;

12.5.3. dès lors que des enquêtes sont menées sur des allégations d'infractions aux lois et réglementations nationales commises par des ONG, ces dernières devraient être déférées devant des tribunaux indépendants pour jugement et des sanctions ne devraient être appliquées que dans les cas avérés d'infractions, dans le respect du principe de proportionnalité et en s'appuyant sur un fondement juridique clair.

13. En mettant en œuvre l'assistance, les services, les politiques et les procédures énoncées aux alinéas 12.1. à 12.4. ci-dessus, les États membres doivent s'assurer de la prise en compte de la dimension du genre, et que la vulnérabilité particulière des femmes et des filles est dûment prise en compte. Ils doivent s'assurer que les normes juridiques, en l'espèce la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et le xxx de la violence contre les femmes et la violence domestiqué, la Convention du Conseil de l'Europe sur l'action contre le trafic des êtres humains et la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels sont portées à la connaissance de tous ceux concernés par l'arrivée des migrants, et qu'ils les mettent en œuvre à toutes les étapes de la procédure.

14. S'agissant de la coopération entre les pays en matière de gestion des frontières, l'Assemblée exhorte les États membres à ne pas conclure d'accords visant à maintenir les migrants d'un côté des frontières nationales, qui mettent leur vie et leurs droits fondamentaux en danger en les obligeant à rester dans des lieux où les conditions de vie sont inhumaines et les services quasi inexistant, qui les soumettent à une rétention arbitraire et où ils sont privés du droit d'asile ou à demander l'asile, et du droit à la protection contre le refoulement.

15. L'Assemblée parlementaire appelle une nouvelle fois instamment les États membres, et en particulier ceux qui sont membres de l'Union européenne et parties à l'espace Schengen, à améliorer les mécanismes de relocalisation, qui sont essentiels pour réduire les pressions qui pèsent sur les pays aux frontières de l'Europe, éviter le surpeuplement, les rétentions inutiles et les conditions d'accueil généralement inacceptables des demandeurs d'asile. Dans le même temps, et là encore pour alléger la pression sur les procédures d'accueil, il convient d'accorder une plus grande priorité à l'intégration des personnes protégées, y compris par l'octroi d'un statut juridique pour d'autres motifs, en généralisant les bonnes pratiques des pays ayant fait leurs preuves dans ce processus.

16. L'Assemblée demande instamment à tous les États membres de l'Union européenne de s'abstenir de toute mesure de renvoi ou d'entente pour retenir les migrants à leurs frontières extérieures ou à l'intérieur du territoire. Conformément aux obligations qui leur incombent en vertu de Directive révisée sur les procédures d'asile et des orientations fournies par le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) et par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), ils doivent informer de manière proactive les migrants arrivant à leurs frontières extérieures de la possibilité de déposer une demande de protection internationale et de garantir l'accès à l'assistance et à la représentation en justice. Les ONG fournissant des conseils et une assistance juridique doivent avoir accès aux points de passage frontaliers et aux centres de rétention à la frontière et aux migrants retenus dans ces lieux.

17. L'Assemblée demande instamment à Frontex de renforcer son mécanisme interne de signalement des violations des droits de l'homme survenues au cours d'opérations menées ou coordonnées par ce dernier. En cas de violations graves ou susceptibles de durer des obligations en matière de droits de l'homme ou de protection internationale, la directive de l'exécutif de Frontex devrait suspendre ou mettre fin à ces opérations, conformément à l'article 25, paragraphe 4, du règlement (EU) 2016/1624 du 14 septembre 2016 l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Réitérant la recommandation du forum consultatif de Frontex, l'Assemblée parlementaire demande à l'agence de suspendre immédiatement ses opérations aux frontières hongroises et serbes à la lumière des violations systématiques des droits de l'homme dans les zones de transit, confirmées par la CEDH dans sa décision dans son jugement *Ilias et Ahmed c. la Hongrie*.

18. Enfin, l'Assemblée exhorte la Commission européenne :

18.1. de veiller à ce que les États membres mettent immédiatement fin aux pratiques et aux politiques de renvoi et d'expulsion collective en réagissant activement et efficacement aux violations de l'article 3 de la Convention des Droits de l'Homme, de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention et de l'article 33 de la Convention des Nations-Unies sur les réfugiés, ainsi que de l'acquis communautaire en matière d'asile, et en enquêtant sur les allégations d'actes illicites par les États membres;

18.2. de mettre en place un mécanisme de contrôle systématique, indépendant et transparent de la conformité des politiques et pratiques de gestion des frontières avec les dispositions pertinentes de l'acquis communautaire en matière d'asile, des articles 18 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, du code frontières Schengen et de la Directive de l'Union européenne en matière de retour, et lancer des procédures d'infraction si nécessaire;

18.3. de définir des lignes directrices sur la manière de concilier le contrôle des frontières avec la protection de l'accès à la protection et aider les États membres à mettre en œuvre ces directives ;

18.4. de faire le lien entre les exigences liées aux droits de l'homme et l'utilisation des fonds de l'Union européenne liés à l'asile, aux migrations et à la gestion des frontières et contrôler l'utilisation conforme de ces fonds par les États membres.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par les pratiques et les politiques de refoulement persistantes et croissantes, qui constituent une violation flagrante des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, y compris le droit de (demander) l'asile et la protection contre le non-refoulement, qui sont au cœur du droit international des réfugiés et des droits de l'homme.

2. Face à la gravité des violations des droits de l'homme, l'Assemblée a exhorté les gouvernements des États membres à assurer une protection adéquate aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux migrants arrivant à leurs frontières, et à s'abstenir de tout retour en arrière, afin de permettre: surveillance indépendante et à mener une enquête approfondie sur toutes les allégations de renvoi. Des informations et preuves persistantes font état de traitements inhumains et dégradants infligés à des États membres et à leurs agences dans le cadre de ces renvois: intimidation, prise ou destruction de biens de migrants, et même recours à la violence et à la privation de nourriture et de services de base des migrants.

3. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution xxxx (2019) sur les politiques et pratiques en matière de renvoi des États membres du Conseil de l'Europe, recommande au Comité des Ministres:

3.1. de demander instamment à tous les gouvernements des États membres à rejeter et à empêcher toute forme de politique et d'action de renvoi;

3.2. d'encourager le réexamen de tout accord bilatéral entre États membres sur le contrôle des frontières entre pays voisins mettant en péril les droits de l'homme des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile arrivant à leurs frontières ou tentant d'y arriver;

3.3. d'assurer l'exécution rapide des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris la mise en œuvre des mesures provisoires;

3.4. de promouvoir le travail des ONG nationales et internationales en tant que partenaires, en s'abstenant de toute action portant atteinte à leurs activités légitimes visant à sauver des vies humaines, en s'abstenant de recourir à une rhétorique stigmatisante à l'encontre des ONG assistant des migrants et en invitant le Forum des ONG du Conseil de l'Europe à élaborer des recommandations dans ce domaine à l'adresse des ONG nationales;

3.5. d'envisager d'élaborer des lignes directrices pour les pratiques de la police des frontières inspirées du Manuel des pratiques interculturelles de la police de proximité du Programme des Cités interculturelles du Conseil de l'Europe et d'examiner dans quelle mesure ce programme pourrait servir de modèle ;

3.6. d'envisager d'inviter le comité compétent du Conseil de l'Europe à élaborer des lignes directrices visant à garantir l'accès aux droits des migrants arrivant aux frontières ou tentant d'y arriver, y compris des aspects tels que l'accès à des informations complètes et compréhensibles, aux services de traduction et d'interprétation, à l'aide juridique à toutes les étapes des procédures d'accueil et d'asile, aux services médicaux, sociaux et psychologiques en continu et adaptés aux enfants et différenciés selon le genre, ainsi qu'à des conditions de logement décentes, interdisant les traitements inhumains et dégradants contraires aux conventions du Conseil de l'Europe et autres conventions internationales.

4. Enfin, l'Assemblée parlementaire demande également au Comité des Ministres d'encourager formellement les États membres de l'Union européenne à accélérer leurs travaux sur un règlement de Dublin amélioré et révisé, de manière à favoriser un partage égal des responsabilités, afin d'alléger la charge des États se trouvant en première ligne et dans l'intérêt des demandeurs d'asile eux-mêmes. Entre-temps, le Comité des Ministres devrait encourager des programmes de relocation plus efficaces, afin d'atténuer la pression sur les frontières extérieures de l'Europe, ce qui est susceptible d'entraîner des renvois.

³ Projet de recommandation adopté par la commission le 29 mai 2019.

C. Exposé des motifs par Mme Tineke Strik, rapporteure

1. Introduction

1. Dans leurs efforts pour contrôler les frontières et gérer les flux migratoires, les États membres du Conseil de l'Europe concentrent des efforts considérables sur la protection de leurs frontières. Dans ce contexte, les refus d'entrée et les expulsions sans évaluation individuelle des besoins de protection sont devenus un phénomène attesté aux frontières de l'Europe ainsi que sur le territoire des États membres situés plus à l'intérieur des terres. Étant donné que ces pratiques sont répandues et que, dans certains pays, elles revêtent même un caractère systématique, ces « renvois » peuvent être considérés comme faisant partie de politiques nationales plutôt que d'actions accessoires. Le plus grand risque lié aux renvois est la violation du droit d'asile et du risque de refoulement, ce qui signifie qu'une personne est renvoyée dans un lieu où elle risque d'être persécutée au sens de la Convention sur les réfugiés ou sous un traitement inhumain ou dégradant au sens de la Convention européenne des droits de l'homme. C'est pourquoi la Cour européenne des droits de l'homme exige une évaluation individuelle des besoins de protection et de la sécurité du retour afin de prévenir toute violation de l'article 3 de la Convention. Les renvois ont lieu en particulier aux frontières de l'Union européenne, ce qui est au moins en partie une conséquence des lacunes du règlement actuel de Dublin et de l'échec des tentatives visant à introduire un partage équitable des responsabilités en Europe.

2. La pratique et les politiques persistantes et croissantes des renvois portent clairement atteinte au droit fondamental d'asile et au principe de non-refoulement, qui sont au cœur du droit international relatif aux réfugiés. Face à la gravité des violations des droits de l'homme et à la tendance au déni de ces situations, il me paraît important que l'Assemblée parlementaire examine plus attentivement ces pratiques, en vue de proposer aux États membres des éléments d'orientation qui leur permettent de protéger leurs frontières, tout en offrant une protection satisfaisante aux réfugiés. Il importe également de rappeler que les mesures et politiques de renvoi sont particulièrement présentes dans les États situés aux frontières extérieures de l'Union européenne, ce qui résulte au moins en partie des défaillances du système de Dublin et de l'échec des tentatives visant à instaurer un partage équitable des responsabilités en Europe. En plus de ces pratiques, on peut également observer un recours croissant aux renvois aux frontières intérieures de l'Union européenne.

3. Des rapports et des preuves attestent de traitements inhumains et dégradants infligés par des États membres et leurs agents dans le cadre de ces renvois, qui comprennent l'intimidation, la prise ou de destruction des biens de migrants, et même de recours à la violence et le refus d'alimenter les migrants et de leur fournir des services de base. En niant l'existence de renvois, ces formes de traitements inhumains et dégradants, parfois systématiques, sont également niées et, par conséquent, ne sont pas examinés de manière adéquate.

4. A la suite de mes recherches dans toute l'Europe, je suis à présent préoccupée par les pratiques persistantes et croissantes et par les politiques de renvoi, qui constituent une violation flagrante des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, y compris la protection contre le refoulement, qui est au cœur du droit international relatif aux réfugiés et aux droits de l'homme. Je rappelle que les États membres sont obligés de fournir une protection adéquate aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux migrants arrivant à leurs frontières, de s'abstenir de toute mesure de renvoi, de permettre un suivi indépendant et de mener une enquête approfondie sur les allégations de renvoi.

5. Les renvois signalés concernent des actions à l'égard des migrants qui ont clairement traversé la frontière et se retrouvent à l'intérieur des terres, ainsi que des migrants présents près de la frontière ou à la frontière lors de la tentative de franchissement de la frontière. Une grande partie d'entre eux ont tenté ou envisagé de présenter une demande d'asile. La conséquence négative la plus importante des renvois est la situation de vulnérabilité des victimes. Le refus d'accès à une procédure d'asile appropriée implique qu'ils courent le risque d'être renvoyés ou bloqués dans un pays où ils n'ont pas accès à une procédure d'asile adéquate, ce qui les expose à un risque de renvoi vers un autre pays (le « refoulement en chaîne »). Les renvois peuvent toutefois aussi mener à des cas de persécution directe ou de traitement inhumain ou dégradant dans le pays où ils sont renvoyés ou auquel ils ne peuvent échapper. Les obligations fondamentales du droit d'asile et du droit international visent à empêcher cela. La conséquence du refus des États membres de traiter les signalements de renvois permet à ces pratiques de perdurer, prive les victimes du droit à un recours effectif et de tenir les autorités pour responsables des violations des droits de l'homme.

6. Au lieu de prendre des mesures pour renoncer à tout type de mesure de renvoi en donnant une réponse active et adéquate à chaque signalement ou évidence fournie, un nombre croissant de pays tendent à refuser un examen indépendant des allégations graves, à simplement les nier ou même accuser, stigmatiser et même criminaliser les organisations non gouvernementales, les défenseurs des droits de l'homme et les acteurs de la société civile qui s'efforcent d'aider les migrants à accéder aux procédures d'asile et à une protection. En

dénonçant et en essayant d'enquêter sur les renvois et les violations connexes des droits de l'homme, les ONG sont souvent critiquées et accusées d'« ingérence », bien qu'elles soient des actrices clés pour faciliter l'accès des migrants à leurs droits et à la justice, en contradiction direct avec le textes adoptés comme la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe.

7. Les organisations de la société civile qui œuvrent à la promotion des droits des groupes vulnérables et des minorités sont davantage exposées à des menaces. Si, dans certains États membres du Conseil de l'Europe, leur sécurité personnelle n'est pas immédiatement menacée, l'environnement dans lequel elles opèrent peut encore s'avérer hostile. Les défenseurs des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, des femmes, des personnes LGBTI, des Roms et d'autres minorités nationales sont dans une position particulièrement vulnérable étant donné l'« impopularité » de ces questions dans de nombreux pays. On a constaté à quel point les représentations faussées et la rhétorique hostile ont amené certaines fractions de la population à manifester ouvertement leur haine envers ces groupes ou les acteurs de la société civile qui promeuvent et protègent leurs droits.

8. J'ai été nommée rapporteure en janvier 2019. Dans le cadre de l'élaboration du rapport, une audition a été organisée à Paris, le 26 mars, avec le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés du Conseil de l'Europe, M. Tomáš Boček, et un échange de vues a eu lieu avec Mme Jelena Sesar, chargée de recherche sur les Balkans, Bureau régional pour l'Europe d'Amnesty International et M. Kris Pollet, responsable de la recherche juridique et politique, Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (CERE). Leur contribution a été très utile, et je remercie tout particulièrement Mme Sesar qui a été en mesure d'intervenir au pied levé durant l'audition pour présenter le rapport pertinent et opportun d'Amnesty International sur les renvois depuis la Croatie, publié quelques jours auparavant⁴.

9. Après cette réunion, je me suis rendue en Croatie (à Zagreb et Cetingrad) et à la frontière de la Bosnie-Herzégovine (de Velika Kladuša à Bihać) pour prendre directement connaissance de la situation des mesures de renvoi signalées dans la région. Je tiens à remercier les autorités croates pour leur coopération et l'organisation des réunions et des visites, ainsi que tous les acteurs avec lesquels j'ai pu m'entretenir. J'adresse aussi des remerciements tout particuliers au HCR et aux partenaires de l'OIM sur le terrain, ainsi qu'à Médecins du Monde Belgique et aux ONG que j'ai pu rencontrer, notamment NoNameKitchen, Are You Syrious (à Zagreb) et le Conseil danois pour les réfugiés, Vasa Prava à Velika Kladuša. Ma rencontre avec le maire de Bihać a été particulièrement instructive. Une description plus détaillée de la visite est proposée ci-dessous.

10. Aucun rapport de l'Assemblée n'a jusque-là traité exclusivement du problème des renvois, mais ils ont été évoqués dans le cadre de divers autres travaux, par exemple dans la Résolution 2174 (2017) « Répercussions sur les droits de l'homme de la réponse européenne aux migrations de transit en Méditerranée », dans la Résolution 2073 et la Recommandation 2078 (2015) « Pays de transit: relever les nouveaux défis de la migration et de l'asile », ainsi que la Résolution 2228 et la Recommandation 2136 (2018) « Conséquences pour les droits de l'homme de la « dimension extérieure » de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne: loin des yeux, loin des droits? ». J'ai été rapporteure de tous ces textes.

2. Définition des « renvois »

11. L'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme interdit spécifiquement l'expulsion collective des ressortissants étrangers. Comme les cas d'expulsion s'accompagnent généralement d'un recours à la force, l'article 3 de la Convention, qui interdit la torture ou les peines ou traitements inhumains ou dégradants, est également applicable. L'expulsion collective a été définie par la Cour européenne des droits de l'homme comme « toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe » (voir, par exemple, *Čonka c. Belgique* – 51564/99).

12. L'obligation faite aux États de ne pas expulser ni refouler une personne vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée constitue un principe de protection énoncé à l'article 33 de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de Genève). Cet article interdit aux États d'expulser ou de refouler de quelque manière que ce soit un réfugié vers un territoire où il risquerait d'être persécuté. Cette interdiction de refoulement s'applique à l'ensemble des réfugiés, y compris à ceux qui n'ont pas été

⁴ « Pushed to the edge: violence and abuse against refugees and migrants along the Balkans route », mars 2019, voir : <https://www.amnesty.org/en/documents/eur05/9964/2019/en/>.

officiellement reconnus comme tels, ainsi qu'aux demandeurs d'asile dont le statut n'a pas encore été déterminé.

13. Bien que la portée juridique des mesures et des politiques de « renvoi » puisse être moins claire que celle du refoulement ou de l'expulsion collective, j'ai décidé d'employer ce terme dans le présent rapport, et ce pour deux raisons principales. Premièrement, il traduit la nature violente et physique des pratiques en cause que je souhaite dénoncer et auxquelles les recommandations visent à remédier. Deuxièmement, la notion de « renvoi » peut être appliquée de façon générale aux cas de non respect des obligations liées aux droits de l'homme, en ce qui concerne le refus d'entrée dans un pays opposé à des personnes demandant une protection, le refoulement de celles déjà présentes sur un territoire, les expulsions collectives, les obligations de subir des dépistages, et d'autres actions hostiles visant à refuser l'entrée dans les pays européens aux frontières maritimes et terrestres.

14. De plus, en examinant les faits au cours de mes recherches, il est apparu clairement que pour certains pays, le renvoi des migrants est devenu une « politique » systématique et ne constitue pas une répétition d'incidents isolés. Le titre du rapport a par conséquent été modifié afin de refléter ce fait inquiétant.

15. Les mesures de renvoi sont étroitement liées à un autre phénomène que l'on pourrait qualifier de « maintien sur place ». Il s'agit d'un pacte passé entre des pays aux termes duquel les migrants seront « retenus » d'un côté, moyennant généralement des compensations financières ou autres incitations de nature économique accordées au pays qui les retient. Ces pactes sont mis en œuvre au moyen de patrouilles conjointes, d'accords visant à empêcher les migrants de s'approcher de la frontière et, dans certains cas, du financement de camps ou de centres d'accueil. Comme je l'ai constaté dans mon rapport sur Conséquences pour les droits de l'homme de la « dimension extérieure » de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne : loin des yeux, loin des droits ? (Résolution 2228 et Recommandation 2136 (2018)), ce phénomène pose un grave problème de responsabilité, s'agissant des atteintes aux droits de l'homme des migrants qui sont privés de liberté de circulation ou d'accès aux procédures d'asile et peuvent être victimes des pires formes de traitements inhumains. Le présent rapport ne traite pas de cette question mais j'y ferai parfois référence dans les exemples donnés.

3. Le travail des organisations internationales pour détecter, sanctionner et prévenir les renvois

3.1. Conseil de l'Europe

3.1.1. Cour européenne des droits de l'homme

16. Se fondant sur l'article 3 de la Convention, La Cour a réaffirmé l'importance des garanties procédurales individualisées qui interdisent les expulsions collectives. Dans l'affaire *Conka c. Belgique*, la Cour a conclu à la violation de l'article 4 du Protocole n° 4, car la procédure d'expulsion n'avait pas accordé suffisamment de garanties démontrant que la situation personnelle de chaque intéressé avait été véritablement et individuellement prise en compte⁵. Dans l'affaire *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*⁶, elle a conclu à la violation de l'article 4 du Protocole n° 4 en raison de l'absence d'accès à des garanties procédurales individualisées dans le port d'Ancône où les requérants avaient été retenus.

17. La Cour a estimé que l'application du système de Dublin (le mécanisme qui permet de définir l'État de l'Union européenne qui est en charge du traitement de la demande d'asile déposée par le ressortissant d'un État tiers) « doit se faire d'une manière compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme : aucune forme d'éloignement collectif et indiscriminé ne saurait être justifiée par référence à ce système et il appartient à l'État qui procède au retour de s'assurer de la façon dont le pays de destination applique la législation en matière d'asile des garanties suffisantes qu'il offre permettant d'éviter que la personne concernée ne soit expulsée vers son pays d'origine sans une évaluation des risques qu'elle court »⁷.

18. Dans l'arrêt de référence *Hirsi Jamaa*, la Cour a condamné l'Italie pour ses opérations de renvoi dans les eaux internationales menées en coopération avec la Libye. Le refoulement automatique (opérations de

⁵ Requête n° 51564/99.

⁶ Requête n° 16643/09.

⁷ Dans le cadre de l'exécution de cet arrêt, en janvier 2019, le HCR a adressé une déclaration au gouvernement italien dans laquelle il souligne les problèmes qui subsistent, notamment aux points de passage frontaliers : l'accès des ONG, le défaut d'information, des lacunes en matière de médiation/interprétation culturelle, le recensement des personnes ayant des besoins spéciaux, et concernant d'autres dispositifs d'accueil. Les recommandations formulées portent entre autres sur le renforcement de l'accès au territoire et à la protection internationale, l'augmentation des financements, les services d'interprétation et la formation de la police aux frontières sur la protection internationale et le règlement de Dublin.

renvoi) sans aucun examen individuel ni possibilité de recours constitue une violation des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention⁸. La Cour a estimé que « là où elle reconnaissait qu'un État avait exercé, à titre exceptionnel, sa juridiction en dehors de son territoire national, elle pouvait admettre que l'exercice de la juridiction extraterritoriale avait pris la forme d'une expulsion collective ». Cette affaire est particulièrement pertinente pour les incidents causés par des expulsions en mer (en l'espèce des renvois d'Italie vers la Libye). Là encore, le fait de n'avoir pas tenu compte de la situation individuelle des victimes a conduit la Cour à conclure à une violation du Protocole n° 4.

19. La Cour a clairement indiqué que, lorsqu'un État membre exerce un contrôle effectif sur les migrants, ceux-ci relèvent de sa juridiction et l'État est à ce titre lié par les obligations nées de la CEDH, même si ce contrôle est exercé en dehors de son territoire. Depuis lors, les États membres ont tendance à se soustraire à leurs responsabilités en recourant à certaines acrobaties pour l'interprétation de leur compétence et de leur territoire.

20. Dans l'arrêt *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni*, la Cour a interdit aux États d'extrader ou d'expulser des personnes vers un pays pour lequel il existe des raisons substantielles de penser qu'elles courent véritablement le risque d'être torturées. La Cour a estimé que la situation de violence généralisée en Somalie était suffisamment intense pour interdire le retour forcé de personnes vers ce pays. Pour parvenir à cette décision, elle a apprécié si les combats étaient localisés ou généralisés, si les parties utilisaient des moyens et des méthodes de guerre qui augmentaient les risques pour les civils et si les parties au conflit avaient généralement recours à ces tactiques. Il s'agit d'un arrêt pertinent pour les migrants qui font l'objet d'un refoulement vers la Syrie.

21. Dans l'affaire *N.D. et N.T. c. Espagne* (n° 8675/15 et 8697/15, 3 octobre 2017), une demande de renvoi en Grande Chambre a été acceptée le 29 janvier 2018. Dans cet arrêt, qui porte sur le refoulement automatique des migrants subsahariens par le gouvernement espagnol vers le Maroc, la Cour a rappelé sa compétence établie dans l'arrêt *Hirsi* et a clairement indiqué que les États membres ne pouvaient se soustraire à leurs responsabilités en interprétant leur compétence dans un certain sens. Les États membres ne sont donc pas autorisés à déplacer leurs frontières vers l'intérieur pour empêcher les demandeurs d'asile de déposer une demande d'asile⁹.

22. En ce qui concerne le refus d'accès au territoire et aux procédures de demande d'asile, au moment de l'établissement du rapport, la Cour européenne des droits de l'homme avait indiqué pour la huitième fois à la Hongrie des mesures provisoires d'urgence (mesures d'urgence imposées à un État membre lorsque la Cour considère que les requérants seraient exposés à un risque réel de dommages graves et irréversibles), ordonnant d'assurer un approvisionnement alimentaire suffisant à une famille de demandeurs d'asile afghans présente dans la zone de transit frontalière de Röszke. Les autorités hongroises ont encore très récemment obligé de force deux familles demandeuses d'asile à quitter le pays, mesure qui a été condamnée par le HCR comme choquante et en violation flagrante du droit international et de celui de l'UE¹⁰.

3.1.2. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

23. La Commissaire a réagi à plusieurs reprises sur les questions de renvoi, notamment lors du refus des autorités croates d'aider la médiatrice à mener une enquête sur les affaires de renvoi. En octobre 2018, la Commissaire a déclaré qu'elle était « préoccupée » par les informations communiquées par « les organisations spécialisées dans l'aide aux réfugiés et aux migrants, qui fournissent des données cohérentes et étayées sur un grand nombre d'expulsions collectives de migrants en situation irrégulière, parmi lesquels peuvent se trouver des demandeurs d'asile, de la Croatie vers la Serbie et la Bosnie-Herzégovine »¹¹.

24. De même, dans son rapport sur sa visite menée en Grèce¹² rendu public le 6 novembre 2018, la Commissaire a fait savoir que plusieurs interlocuteurs avaient attiré son attention sur des allégations

⁸ *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, requête n° 27765/09 (Cour européenne des droits de l'homme, 23 février 2012).

⁹ Voir C. Gortazár Rotaeche et N. Ferré Trad, « A cold shower for Spain-hot returns from Melilla to Morocco: *ND and NT v Spain* ECtHR, 3 October 2017 » (*EU Migration Law Blog*, 20 octobre 2017), <http://eumigrationlawblog.eu/a-cold-shower-for-spain-hot-returns-from-melilla-to-morocco-n-d-and-n-t-v-spain-ecthr-3-october-2017>, consulté le 16 juillet 2018 ; A. Pijnenburg, « *Is ND and NT v Spain the new Hirsi?* » (*EJIL Talk*, 17 octobre 2017), <https://www.ejiltalk.org/is-n-d-and-n-t-v-spain-the-new-hirsi>, consulté le 16 juillet 2018.

¹⁰ <https://www.unhcr.org/news/press/2019/5/5cd3167a4/hungarys-coerced-removal-afghan-families-deeply-shocking.html>.

¹¹ <https://www.aljazeera.com/news/europe/2018/10/council-europe-urges-croatia-probe-police-abuse-allegations-181005104405894.html>.

¹² <https://rm.coe.int/report-on-the-visit-to-greece-from-25-to-29-june-2018-by-dunja-mijatov/16808ea5bd>.

concordantes d'expulsions sommaires (« renvois ») vers la Turquie, souvent accompagnées d'un recours à la violence, empêchant les migrants d'accéder à la procédure d'asile. La Commissaire a relevé avec inquiétude que plusieurs rapports récents d'organisations de la société civile, étayés de nombreux témoignages, faisaient état de telles opérations de renvoi. Elle a également noté qu'en juin 2017, des allégations documentées analogues avaient amené son prédécesseur à exprimer ses préoccupations¹³ et l'Ombudsman grec à lancer une enquête d'office sur cette pratique présumée.

25. À la suite de multiples réunions et échanges avec des défenseurs des droits de l'homme dans toute l'Europe, la Commissaire aux droits de l'homme a aussi fait part de ses inquiétudes face à la remise en question croissante du travail mené par ces organes et d'autres acteurs de la société civile, notamment en ce qui concerne la protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. Elle a formulé plusieurs recommandations quant à l'importance du travail accompli par les organisations non gouvernementales et de la société civile dans le domaine des migrations et à la nécessité pour elles de pouvoir œuvrer dans un environnement propice à leur action.

3.1.3. Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés

26. Après sa visite dans la région, le Représentant spécial du Conseil de l'Europe sur les migrations et les réfugiés a rendu public un rapport dans lequel il recense les problèmes d'accès au territoire et aux procédures d'asile en Serbie et en Hongrie, et indique que les pratiques signalées soulèvent des préoccupations sur le terrain de l'article 4 du Protocole no 4 à la Convention¹⁴. Lors d'un échange de vues tenu avec la commission le 26 mars à Paris, le Représentant spécial a présenté son rapport à venir, dont les éléments complètent les conclusions de ma propre mission dans la région et offrent des points de comparaison avec celles-ci.

27. En ce qui concerne l'Espagne, en septembre 2018, le Représentant spécial a publié un rapport sur sa visite d'étude effectuée dans le pays en mars 2018¹⁵, dans lequel il se montrait critique à l'égard des conditions de vie médiocres qui règnent dans les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla. En ce qui concerne l'empêchement d'accès au territoire, il a également rappelé « les questions que soulèvent [...] au regard du droit de demander l'asile et du respect du principe de non-refoulement » ... « les pratiques impliquant l'échange d'informations entre la police des frontières et les autorités compétentes d'un pays voisin lorsque des personnes sont soupçonnées de chercher à franchir illégalement une frontière, et sur les mesures prises ultérieurement par les autorités du pays voisin pour intercepter des migrants et des réfugiés avant le passage de la frontière »¹⁶.

3.2. Nations Unies

28. Tandis que l'article 3 de la Convention implique l'interdiction absolue du refoulement, l'article 33 de la Convention de l'ONU sur les réfugiés interdit d'expulser « de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques ». Le paragraphe 2 de l'article 33 laisse une certaine marge d'exception s'agissant de personnes qui représentent un risque sérieux pour la sécurité publique.

29. Selon le HCR, les demandes d'asile devraient « être examinées dans le cadre de procédures spécialement établies, par un personnel qualifié qui possède les connaissances et l'expérience nécessaires et qui comprend les difficultés et les besoins particuliers de l'auteur de la demande ». L'application concrète de cette recommandation est expliquée en détail dans le « Guide pour la protection internationale des réfugiés et le renforcement des systèmes d'asile nationaux »¹⁷.

30. En vertu de l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, « aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture ».

31. L'article 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdit l'emploi de la torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Selon le Comité des droits de l'homme des Nations

¹³ https://twitter.com/CommissionerHR/status/872380520495280129/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw&ref_url=http%3A%2F%2Fwww.coe.int%2Fweb%2Fcommissioner

¹⁴ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e96e#_Toc494961441

¹⁵ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31.

¹⁶ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c32.

¹⁷ <https://ipu.org/fr/ressources/publications/guides/2018-03/guide-pour-la-protection-internationale-des-refugies-et-le-renforcement-des-systemes-dasile-nationaux>.

Unies, « les États parties ne doivent pas exposer les personnes au risque de torture ou de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants à l'occasion de leur renvoi dans un autre pays sous forme d'extradition, d'expulsion ou de refoulement ».

32. Le HCR, en partenariat souvent avec l'Organisation internationale pour les migrations, assure une présence sur le terrain dans tous les pays où des renvois ont été confirmés ou allégués. L'aide apportée par l'organisation, tant en ce qui concerne les informations fournies sur des cas particuliers que les éléments d'orientation dont j'ai bénéficié au cours de ma mission d'information, a été essentielle à l'élaboration du présent rapport. Bien que le HCR ne participe pas à la gestion des frontières, il est confronté quotidiennement et de manière intensive aux conséquences de la rétention d'un grand nombre de migrants dans les zones de transit et les centres d'accueil, et est par conséquent bien placé pour attester des incidents qui s'y produisent.

3.3. Union européenne

33. L'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne prévoit le droit d'asile aux migrants, tandis que son article 19 interdit les expulsions collectives. Cet article précise que « nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ». Ces articles peuvent aussi s'appliquer de manière extraterritoriale, par exemple si des agences de l'UE sont à l'œuvre en dehors du territoire de l'UE.

34. La Directive « qualification » traduit dans le droit de l'UE l'interdiction du refoulement, telle que la définissent la Convention de l'ONU sur les réfugiés, ainsi que l'article 3 de la CEDH dans le droit subsidiaire de l'UE, en interdisant aux États membres d'expulser un individu vers un pays où il risque réellement d'être persécuté. L'article 78 du TFUE précise que l'Union européenne élabore une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à « assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme [à la Convention de Genève de 1951 et à son protocole], ainsi qu'aux autres traités pertinents ».

35. L'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) a pour mission d'aider « les États membres de l'Union européenne et les pays associés à l'espace Schengen à gérer leurs frontières extérieures. Elle contribue également à harmoniser les contrôles aux frontières au sein de l'Union européenne. Elle facilite la coopération entre les autorités de surveillance des frontières dans les différents pays de l'Union européenne, en leur fournissant une expertise et un soutien technique ». Frontex a un mandat de coopération avec des pays tiers, qui sera développé davantage dans son nouveau mandat¹⁸. L'agence a récemment été accusée de complicité dans les expulsions de migrants depuis la côte italienne vers la Libye¹⁹, ainsi que d'avoir directement participé à de violentes opérations de renvoi à la frontière terrestre le long de l'Evros entre la Turquie et la Grèce, au cours desquelles les personnes ont été frappées et dépouillées de leurs biens²⁰.

36. Dans un rapport de 2013, l'ONG Pro Asyl a accusé Frontex de complicité de « renvois maritimes » entre la Grèce et la Turquie, car la plupart des opérations de renvoi ont eu lieu dans sa zone opérationnelle²¹. Plus précisément, le rapport accuse Frontex de procéder à des opérations illégales conçues pour déceler, dissuader et intercepter les migrants qui souhaitent déposer une demande d'asile en Grèce²². Les questions posées concernant le rôle de Frontex dans les renvois de la Hongrie vers la Serbie montrent que le problème de complicité se pose toujours²³.

37. En décembre 2018, des agents de Frontex ont été déployés à la frontière entre la Croatie et la Bosnie²⁴. Des séquences vidéo récemment publiées montrent un avion de Frontex observant une camionnette utilisée pour le trafic de migrants vers la Croatie. Les trafiquants ont ensuite été arrêtés et les migrants expulsés vers la Turquie, ce qui soulève un certain nombre de questions sur la complicité de Frontex avec les opérations de renvoi menées par la Croatie. Au cours de ma visite en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, la police croate m'a

¹⁸ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-border-coast-guard-regulation-631_en.pdf; <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/04/01/european-border-and-coast-guard-council-confirms-agreement-on-stronger-mandate/>.

¹⁹ <https://www.politico.eu/article/frontex-involved-in-return-of-migrants/>.

²⁰ <https://www.csmonitor.com/World/Europe/2018/1221/Are-Greek-and-EU-officials-illegally-deporting-migrants-to-Turkey>.

²¹ Ibid.

²² Migreurop, *Frontex between Greece and Turkey: at the border of denial*, p.34.

²³ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2015-014710_EN.html.

²⁴ <http://ba.n1info.com/English/NEWS/a303291/EU-border-agency-Frontex-to-be-deployed-on-Croatia-Bosnia-border.html>.

précisé l'étendue de la coopération avec Frontex ainsi qu'avec l'UE. La participation de Frontex à la gestion des frontières contribue à la réduction des cas de violences policières sur un plan général²⁵, et les activités de formation de la police financées par l'UE constituent un facteur important du contrôle aux frontières. Il semble toutefois que l'agence devrait faire davantage pour assurer la sécurité et le traitement humanitaire des personnes qui tentent de franchir les frontières dans cette région (voir ci-dessous la partie consacrée à la Croatie).

4. Les cas de mesures de renvoi

4.1. Renvois depuis des États membres de l'Union européenne vers des pays extra-européens

4.1.1. Frontière entre le Maroc et l'Espagne à Ceuta et Melilla

38. En 2015, l'Espagne a modifié sa loi relative aux ressortissants étrangers, qui prévoit désormais que « les ressortissants étrangers dont la tentative de franchissement illégal des éléments controversés de la frontière de Ceuta et de Melilla a été constatée peuvent être refoulés pour éviter leur entrée en situation irrégulière en Espagne »²⁶. Bien qu'il s'accompagne de dispositions visant à garantir le respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme, l'amendement a dans la pratique permis au gouvernement espagnol de justifier des expulsions collectives.

39. La même année, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a fait part de ses préoccupations au sujet de la pratique du refoulement sommaire aux frontières de Ceuta et Melilla. Le Comité s'inquiétait également de la modification de la loi relative aux ressortissants étrangers, en constatant que les expulsions étaient effectuées sans garantie suffisante du respect du principe de non-refoulement et que les demandeurs d'asile qui n'étaient pas Syriens, ainsi que ceux originaires d'autres pays arabes étaient privés du droit d'accès aux bureaux des services d'asile sur place. Le Comité s'est déclaré alarmé par les informations faisant état de mauvais traitements, tant de la part des autorités espagnoles que marocaines, lors des expulsions des enclaves.

40. En juillet 2018, l'Espagne a renvoyé 116 migrants africains subsahariens qui étaient parvenus à franchir la clôture installée le long de la frontière à Ceuta et Melilla²⁷, et 6 000 migrants au total sont entrés dans les enclaves espagnoles. Les migrants qui entrent en situation irrégulière à Ceuta et Melilla sont hébergés dans les Centres de séjour provisoire des immigrés (Centro de Estancia Temporal de Immigrantes, CETI), placés sous l'autorité du ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale. Ces centres sont ouverts mais les demandeurs d'asile ne peuvent être transférés sur le continent, ce qui signifie qu'ils sont nombreux à demeurer dans ces enclaves de 8,5 ou 12 km² pendant toute la durée de la procédure d'asile. Selon Human Rights Watch, « les migrants sont hébergés dans des conditions médiocres dans les centres d'accueil et leurs demandes d'asile se heurtent à un certain nombre d'obstacles. Les refoulements sommaires des enclaves se sont poursuivis [en 2018] »²⁸. Human Rights Watch fait également état de la surpopulation et de l'incapacité des autorités à prévenir les violences commises par d'autres migrants sur les demandeurs d'asile LGBTQ²⁹.

41. L'attitude de l'Espagne à l'égard des migrants qui entrent en situation irrégulière sur son territoire a conduit certaines personnes à agir de manière drastique : plus de 700 migrants ont tenté de prendre violemment d'assaut la clôture frontalière de Ceuta en juillet 2018³⁰. Malgré la critique généralisée dont sa politique fait l'objet, le ministère espagnol de l'Intérieur a récemment déclaré qu'il n'était pas prévu dans l'immédiat de mettre un terme aux refoulements sommaires³¹.

4.1.2. Renvois depuis la Pologne vers le Bélarus

42. La Cour européenne des droits de l'homme a pris des mesures provisoires à l'encontre de la Pologne dans plusieurs affaires concernant des renvois vers le Bélarus en 2017³². La même année, 34 plaintes ont été

²⁵ Selon Human Rights Watch, par exemple, lors de l'audition de la commission tenue à Strasbourg, le 9 avril 2019.

²⁶ http://www.asylumineurope.org/reports/country/spain/access-territory-and-push-backs#footnote6_ycigctw.

²⁷ https://elpais.com/elpais/2018/08/23/inenglish/1535032545_735013.html.

²⁸ <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/spain#>.

²⁹ <https://www.hrw.org/news/2017/04/28/spain-lgbt-asylum-seekers-abused-north-african-enclave>.

³⁰ https://elpais.com/elpais/2018/07/26/inenglish/1532599360_950584.html.; voir également

<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/1000-migrants-storm-border-fence-at-spanish-enclave-of-ceuta/>.

³¹ https://elpais.com/elpais/2018/07/27/inenglish/1532677497_218740.html.

³² Voir: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-176229>; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-176472>; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-176484>; <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-177298>.

enregistrées par le Tribunal administratif de Voïvodine, et la Cour administrative suprême a récemment jugé que les notes officielles distribuées et signées seulement par les garde-frontières justifiant les décisions de refus d'entrée, faisant état d'activité économique comme seule motif d'entrer sur le territoire, n'étaient pas crédibles. Les requérants dans les affaires devant la Cour des Droits de l'Homme ont allégué avoir été renvoyés plusieurs fois au Bélarus (dans un cas, 28 fois !), même après l'adoption des mesures provisoires les autorisant à demander l'asile en Pologne. Malgré cela, tous les requérants se trouvaient toujours au Bélarus au moment de la communication et aucune de ces affaires n'avait été jugée à la date de l'établissement du présent rapport.

4.1.3. Renvois et "retenus" entre l'Italie et la Libye

43. Dans le cadre d'un accord de 2008 entre l'Italie et la Libye visant à empêcher la migration irrégulière de Libye vers l'Italie, l'Italie a mené plusieurs opérations navales au cours desquelles elle a intercepté des migrants en situation irrégulière et les a renvoyés en Libye. Celles-ci ont été condamnées par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hirsi Jamaa*. L'accord a été suspendu en 2011, mais en février 2017, un nouveau protocole d'accord prévoyait un soutien de la part de l'Italie aux garde-côtes libyens pour l'interception de bateaux de migrants essayant de passer de la Libye vers l'Italie. Dans ce contexte, une requête a été déposée devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, faisant valoir que l'Italie était responsable d'un incident de sauvetage mortel en novembre 2017, dans lequel les garde-côtes libyens auraient interféré dans les tentatives d'un navire de l'ONG de porter secours à 130 migrants d'un dériveur en train de sombrer. Au moins vingt migrants sont morts et des survivants ont subi de graves violations des droits de l'homme en Libye. La requête a été déposée par le Global Legal Action Network (GLAN) et par l'Association for Legal Studies on Immigration (ASGI) et elle est en cours d'examen³³.

44. Dans la Résolution 2228 (2018) de l'APCE sur l'impact de la « dimension extérieure » de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne sur les droits de l'homme : loin des yeux, loin des droits ? déjà mentionnée, le paragraphe 11.3. demande au gouvernement italien « d'enquêter de manière approfondie sur les allégations d'experts et d'ONG internationales, telles qu'Amnesty International, de retours en Libye de migrants interceptés en mer dans la zone de recherche et de sauvetage italienne et de collusion entre les garde-côtes libyens et les passeurs clandestins en Méditerranée ». La situation s'est plutôt aggravée depuis la publication de ce rapport, les tensions politiques en Libye s'étant accrues et les ONG n'étant plus autorisées à mener des opérations de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée.

4.2. Renvois depuis l'UE vers des États membres du Conseil de l'Europe (frontières Schengen et extérieures à l'espace Schengen)

4.2.1. Renvois entre la Grèce et la Turquie

45. En avril 2017, quelque 3 600 demandeurs d'asile ont tenté de franchir l'Evros qui sépare la Turquie de la Grèce³⁴. Fin juillet 2017, 9 480 personnes avaient tenté de traverser ce fleuve et au 31 décembre 2018, le HCR avait recensé 18 014 enregistrements au total à la frontière terrestre³⁵. Des opérations de renvoi ont été fréquemment signalées depuis le milieu de l'année 2017 sur la frontière de l'Evros³⁶. Human Rights Watch a accusé les autorités grecques de procéder à cette frontière au refoulement sommaire des migrants, qui auraient été frappés, dépouillés de leurs biens et soumis à des mauvais traitements par « des forces en uniformes et masquées, dépourvues d'insignes identifiables³⁷. Ces informations ont été corroborées par d'autres médias³⁸.

46. Le Commissaire aux droits de l'homme d'alors du Conseil de l'Europe a demandé à plusieurs reprises à la Turquie de veiller au respect des droits de l'homme, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie conclu en 2016³⁹.

³³ <https://www.glanlaw.org/single-post/2018/05/08/Legal-action-against-Italy-over-its-coordination-of-Libyan-Coast-Guard-pull-backs-resulting-in-migrant-deaths-and-abuse>.

³⁴ <https://www.irinnews.org/special-report/2018/09/27/unprepared-and-overwhelmed-greece-s-resurgent-river-border-turkey>.

³⁵ <https://data2.unhcr.org/fr/situations/mediterranean/location/5179>.

³⁶ CERE, rapport par pays : Grèce, 2017 P.23.

³⁷ <https://www.hrw.org/news/2018/12/18/greece-violent-pushbacks-turkey-border>.

³⁸ <https://www.irinnews.org/special-report/2018/10/08/refugee-pushbacks-across-turkey-greece-border-Evros>; <https://www.aljazeera.com/news/2018/01/evros-river-forced-pushback-refugees-edge-eu-180128105408674.html>; <https://translate.google.com/translate?hl=en&sl=tr&u=https://www.bbc.com/turkey/haberler-dunya-46591377&prev=search>.

³⁹ « Il importe aussi que la Turquie applique des garanties juridiques et procédurales à tous les migrants – et pas uniquement aux Syriens – qui reviennent de Grèce. Parmi ces garanties doit figurer l'interdiction du refoulement et des

47. En février 2018, le Conseil grec pour les réfugiés a indiqué que « des familles nombreuses, des femmes enceintes, des victimes de torture et également des mineurs » étaient refoulés à la frontière de l'Évros. Selon cette instance, « leurs témoignages présentent un élément commun : leur détention arbitraire dans les commissariats de police, dans des conditions d'hygiène extrêmement déplorables, le recours à la violence et leur transfert ultérieur, entassés dans des fourgons, jusqu'au bord du fleuve qu'ils franchissent dans des embarcations surchargées où ils risquent leur vie en violation des droits de l'homme fondamentaux »⁴⁰. En décembre 2018, en collaboration avec les ONG grecques ARSIS et Human Rights 360, le Conseil grec pour les réfugiés a publié un rapport de suivi faisant état d'allégations persistantes de telles pratiques⁴¹.

48. En avril 2018, à l'issue d'une visite en Grèce, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe (CPT) a fait les déclarations suivantes concernant les postes de police et de garde-frontières dans la région de l'Évros : « plusieurs étrangers avec lesquels il s'est entretenu en privé dans trois lieux de rétention ont fait des allégations crédibles concernant des opérations de refoulement lors desquelles des étrangers arrivés à la frontière grecque en traversant l'Évros auraient été renvoyés par bateau en Turquie, sur l'autre rive du fleuve, après avoir été arrêtés par la police et les gardes-frontières grecs. Certains ont affirmé avoir été brutalisés, par exemple, avoir été frappés à la tête avec une matraque, par des policiers et des gardes-frontières ou par des membres de commandos (para)militaires au cours de ces opérations de « renvoi ». [...] le CPT estime que, du moins jusqu'à début mars 2018, ces personnes n'étaient effectivement pas protégées contre le risque de refoulement. Le Comité recommande aux autorités grecques d'agir pour prévenir toute forme de « renvois » et effectivement protéger les ressortissants étrangers contre le risque de refoulement »⁴².

4.2.2. Renvois depuis la Hongrie

49. Les modifications apportées à la législation, qui sont entrées en vigueur le 5 juillet 2016, autorisent la police hongroise à refouler automatiquement les demandeurs d'asile interpellés jusqu'à 8 km de la frontière avec la Serbie ou de la frontière avec la Croatie, en les privant de la possibilité de déposer une demande d'asile⁴³. En conséquence, du 5 juillet au 31 décembre 2016, l'accès au territoire hongrois a été refusé à 19 057 migrants à la frontière entre la Hongrie et la Serbie (c'est-à-dire qu'ils ont été empêchés d'entrer sur le territoire ou ont été reconduits à la frontière). L'entrée irrégulière sur le territoire hongrois par un franchissement de la clôture installée à la frontière est passible d'une peine pouvant aller jusqu'à 10 ans d'emprisonnement et/ou d'une ordonnance d'expulsion. Le dépôt d'une demande d'asile n'a aucun effet suspensif sur la procédure pénale, ce qui est contraire à l'article 31 de la Convention de Genève de 1951⁴⁴.

50. D'autres réformes de la législation adoptées en mars 2017 et en 2018 ont autorisé successivement les autorités à reconduire à l'extérieur de la clôture qui délimite la frontière avec la Serbie les migrants en situation irrégulière trouvés sur l'ensemble du territoire hongrois et à incriminer les personnes et organisations considérées comme ayant facilité le franchissement illégal de cette clôture⁴⁵. En 2017, 9 136 migrants ont été refoulés du territoire hongrois jusqu'à l'extérieur de la clôture installée le long de la frontière avec la Serbie. Le seul moyen juridique offert aux migrants qui traversent les Balkans d'entrer sur le territoire hongrois consiste à déposer une demande d'asile dans l'une des « zones de transit » établies le long de la frontière entre la Serbie et la Croatie. Mais le nombre de migrants autorisés à entrer sur le territoire hongrois est en pratique extrêmement faible. La Hongrie applique la politique de refus d'entrée aux zones de transit, où en janvier 2018, seul un demandeur d'asile par jour et par zone de transit, cinq jours par semaine (soit au total 10 personnes par semaine) était autorisé à entrer sur le territoire hongrois par chacune des deux zones de transit.

51. Médecins sans Frontières fait état de centaines de lésions infligées par les gardes-frontières hongrois, notamment sous forme de morsures de chiens, d'irritations provoquées par les pulvérisateurs de gaz poivre et de contusions causées par des voies de fait⁴⁶ ; l'ONG indique par ailleurs que 76 % des mineurs traités par

retours collectifs ». Voir : <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/the-implementation-of-the-eu-turkey-deal-must-uphold-human-rights>.

⁴⁰ <https://www.gcr.gr/en/ekdoseis-media/reports/reports/item/790-reports-of-systematic-pushbacks-in-the-evros-region>.

⁴¹ <https://www.gcr.gr/en/news/press-releases-announcements/item/1028-the-new-normality-continuous-push-backs-of-third-country-nationals-on-the-evros-river>.

⁴² <https://rm.coe.int/1680930c9a>.

⁴³ Ibid., p.19.

⁴⁴ CERE, rapport par pays : Hongrie 2017, p.18.

⁴⁵ <https://www.unhcr.org/hu/4486-hungary-unhcr-dismayed-border-restrictions-draft-law-targeting-ngos-working-asylum-seekers-refugees.html>.

⁴⁶ <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/hungary-refugees-immigration-viktor-orban-racism-border-fence-a8446046.html>.

ses médecins désignent les autorités étatiques comme les principaux auteurs des violences qu'ils ont subies⁴⁷. Human Rights Watch fait remarquer que « les demandeurs d'asile sont retenus indéfiniment dans des camps frontaliers dans des conditions déplorables, sans possibilité de contester leur rétention. Ils sont victimes de violences lors des opérations destinées à les refouler à la frontière et leur accès effectif à l'asile est restreint »⁴⁸ ; « en août, les autorités avaient limité l'entrée quotidienne des demandeurs d'asile à un ou deux demandeurs par jour, ce qui laissait des milliers de personnes bloquées en Serbie dans de piètres conditions »⁴⁹. À l'occasion d'une visite en Hongrie, le Comité européen pour la prévention de la torture a déclaré que les lésions constatées sur le corps des personnes avec lesquelles il s'était entretenu confirmaient les coups portés aux migrants signalés lors des opérations de renvoi⁵⁰.

52. La Hongrie a récemment adopté une mesure dissuasive connexe, à savoir la privation de nourriture de ressortissants de pays tiers détenus dans les zones de transit mise en évidence à la mi-août 2018. Après plusieurs mesures provisoires ordonnées par la Cour européenne des droits de l'homme à la suite de plaintes formulées par le Comité Helsinki hongrois, le Bureau hongrois de l'immigration et de l'asile s'est engagé à distribuer des vivres à tous les demandeurs d'asile présents dans les zones de transit. Mais le 8 février 2019, les parents d'une famille irakienne de cinq personnes retenues dans une de ces zones ont été privés de nourriture pendant cinq jours par le Bureau de l'immigration et de l'asile, jusqu'à ce que la Cour prenne une autre mesure provisoire ordonnant de mettre fin à cette pratique. À ce jour, entre février 2019 et le 23 avril 2019, le Comité Helsinki hongrois a dû demander l'adoption de mesures provisoires au cas par cas dans huit affaires concernant 13 personnes affamées dans les zones de transit, portant à 13 depuis août 2018 le nombre d'épisodes de privation de nourriture et à 21 le nombre de personnes concernées⁵¹.

53. Comme mentionné ci-dessus, des familles afghanes ont récemment été renvoyées en Serbie. Selon le Hungarian Helsinki Committee, 11 ressortissants afghans résidant dans la zone de transit de la Hongrie étaient confrontés au choix de retourner à Kaboul ou de franchir la frontière avec la Serbie. Le HCR a qualifié cette action de "violation flagrante du droit international et du droit de l'Union européenne", appelant Frontex à s'abstenir de toute coopération dans le cadre de ces opérations de retour conjointes⁵².

54. La prolifération des « chasseurs frontaliers » non officiels, qui ont ensuite été intégrés à la police hongroise des frontières, constitue également un problème en Hongrie. Selon MSF, ces groupes favorisent l'expression « d'un discours xénophobe et de la violence à l'encontre des réfugiés, des demandeurs d'asile et des autres migrants présents dans le pays »⁵³. D'autres milices violentes ont également été signalées aux frontières de la Bulgarie et de la Slovénie.

4.2.3. Renvois depuis la Croatie (pays candidat à l'adhésion à Schengen) vers la Bosnie-Herzégovine

55. En 2017, Human Rights Watch a signalé que la police croate expulsait violemment les migrants vers la frontière serbe, sans leur donner la possibilité de déposer une demande d'asile. Les migrants ont affirmé qu'ils étaient agressés et dépouillés de leurs biens⁵⁴. L'ONG a indiqué de même que les autorités croates expulsaient violemment les migrants vers la Bosnie-Herzégovine⁵⁵ et a publié des entretiens qu'elle a eus avec plusieurs migrants, qui affirment que « la police croate les a expulsés en Bosnie-Herzégovine sans respecter les formes régulières, après les avoir détenus au fin fond du territoire croate. 16 d'entre eux, dont des femmes et des enfants, ont déclaré que la police les avait frappés à coups de matraque, à coups de pied et à coups de poing, leur avait dérobé leur argent et avait volé ou détruit leurs téléphones portables ».

56. Le Centre pour les droits de l'homme de Belgrade et l'ONG International Aid Network ont publié un rapport intitulé « Documenting Abuse and Collective Expulsions of Refugees and Migrants » (Documenter les mauvais traitements et les expulsions collectives de réfugiés et de migrants) qui présente des données sur les renvois de migrants et de réfugiés et les violences à leur encontre perpétrées par la police aux frontières

⁴⁷ MSF, *Games of Violence*, p.4.

⁴⁸ <https://www.hrw.org/europe/central-asia/hungary>.

⁴⁹ <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/hungary#>.

⁵⁰ <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/hungary-anti-torture-committee-observed-decent-conditions-in-transit-zones-but-criticises-treatment-of-irregular-migrants-when-pushed-back-to-serbia>.

⁵¹ https://www.helsinki.hu/en/echr_eighth_interim_measure_denial_of_food/.

⁵² <https://www.ecre.org/hungary-gives-afghan-families-an-offer-you-cant-refuse/>.

⁵³ Ibid., p.8.

⁵⁴ <https://www.hrw.org/news/2017/01/20/croatia-asylum-seekers-forced-back-serbia>.

⁵⁵ <https://www.hrw.org/news/2018/12/11/croatia-migrants-pushed-back-bosnia-and-herzegovina>.

croate. Ces données ont été recueillies selon les exigences du Protocole d'Istanbul, y compris les expertises médico-légales rendues dans des cas individuels⁵⁶.

57. Ces affirmations ont été corroborées par plusieurs autres organisations internationales et associations de la société civile. Selon la base de données Asylum Information Database (AIDA) « les ressortissants afghans, mais également irakiens, pakistanais, syriens et d'autres pays encore n'ont pas eu accès à la procédure d'asile, alors que certains d'entre eux avaient contacté explicitement et à plusieurs reprises la police croate en faisant part de leur souhait de demander à bénéficier d'une protection internationale »⁵⁷. Les méthodes employées par la police croate ont été décrites en détail dans un rapport commun de l'ONG No Name Kitchen et d'autres associations de la société civile, qui indique que les migrants sont privés du droit de déposer une demande d'asile.

58. En décembre 2018, l'ONG No Name Kitchen a fait état, documents à l'appui, de trois cas de personnes interpellées en Slovénie et refoulées en Croatie puis en Bosnie⁵⁸ ; le HCR a lui aussi signalé des cas de renvoi de la Slovénie⁵⁹. De janvier à août 2018, 140 personnes ont indiqué avoir été refoulées de Roumanie. En Bulgarie, des migrants et des demandeurs d'asile ont été expulsés vers la Turquie sans respect des voies légales. Là encore, les migrants indiquent avoir été frappés, agressés à l'aide de chiens et dépouillés de leur argent, de leur téléphone portable, de leurs aliments, de leurs boissons et d'autres objets. Le franchissement des frontières bulgares a augmenté en 2018 et, entre les mois d'août 2018 et d'octobre 2018, 2416 personnes au total ont été retenues par les autorités bulgares. En novembre 2018, la Bulgarie et la Grèce ont collectivement refoulé 11 000 migrants, un grand nombre d'entre eux ayant été volés, battus et dépouillés de leurs aliments et de leurs biens avant d'être expulsés vers la Turquie.

4.2.4. Un examen plus approfondi : les conclusions de ma mission effectuée en Croatie et en Bosnie-Herzégovine du 26 au 29 mars 2019

59. La Croatie possède la plus longue frontière terrestre extérieure avec l'Union européenne qui s'étend sur 1 300 kms au total dont 1 100 séparent le pays de la Bosnie-Herzégovine. Les autorités rencontrées au cours de notre visite ont souligné les raisons pour lesquelles les contrôles stricts aux frontières sont devenus une priorité tant pour le pays que pour l'UE, à savoir la fermeture des corridors humanitaires traversant les Balkans et les frontières hermétiques érigées par la Hongrie et la Slovénie voisines, ainsi que la responsabilité qui incombe à la Croatie en tant que candidat à l'adhésion à l'espace Schengen. D'après les autorités, la Croatie est quasiment prête à intégrer l'espace Schengen, la frontière serbe étant désormais sécurisée et la majorité des problèmes concernant la frontière bosniaque, malgré la fermeture de ces deux frontières. Les interlocuteurs rencontrés ont également attiré mon attention sur le fait que les conséquences du déplacement de quelque 750 000 personnes pendant la guerre en ex-Yougoslavie se faisaient encore sentir.

60. La Croatie a soutenu le Pacte mondial des Nations Unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières adopté en 2018, l'approche multilatérale qu'il représente, ainsi que l'insistance mise sur la nécessité d'écouter et d'entendre les pays de transit et de destination. La Croatie elle-même a accueilli 150 Syriens relocalisés depuis la Turquie en 2018, et une centaine d'autres à ce jour en 2019, sous la direction du ministère de l'Intérieur.

61. Selon le gouvernement croate, très peu des demandeurs d'asile potentiels arrivant à la frontière souhaitent rester en Croatie la grande majorité d'entre eux tentent d'entrer clandestinement pour éviter le relevé de leurs empreintes digitales. En 2017, 70 % des personnes enregistrées en tant que demandeurs d'asile ont quitté la Croatie avant la fin de la procédure d'asile. Au cours de mes visites dans les camps de Velika Kladaša et Bihać, j'ai appris qu'une grande diversité de nationalités est présente dans les camps, parmi eux des ressortissants d'Afrique du Nord, de la Syrie, de l'Afghanistan, de la Somalie, de l'Erythrée et de l'Iraq. Cette diversité montre encore plus clairement qu'une partie d'entre ces personnes pourrait bénéficier d'une protection, malgré le fait qu'un examen individuel des besoins en protection est toujours requis.

62. Les autorités avec lesquelles je me suis entretenue lors de ma visite ont toutes convenu de l'importance de réformer le règlement de Dublin, concernant le principe du premier pays d'entrée dans l'UE pour les demandeurs d'asile. Si le système avait été mis en œuvre strictement, 600 000 demandes d'asile auraient été déposées en Croatie (pendant la période où le règlement de Dublin n'a pas été appliqué en Grèce et en Italie) alors que dans les faits, seules 150 l'ont été durant ce laps de temps. Dans ses arrêts AS (C-490/16) et *Jafari*

⁵⁶ <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/eng-lat/wp-content/uploads/2019/01/DOCUMENTING-ABUSE-AND-COLLECTIVE-EXPULSIONS-OF-REFUGEES-AND-MIGRANTS.pdf>.

⁵⁷ https://www.asylumineurope.org/reports/country/croatia/access-territory-and-push-backs#footnoteref6_990jgym.

⁵⁸ No Name Kitchen, *Illegal Pushbacks and Border Violence Reports*, P.4.

⁵⁹ HCR, *Desperate Journeys: January-August 2018*, p.18.

(C-646/16), la Cour européenne des Droits de l'Homme a interprété les critères d'entrée irréguliers du Règlement de Dublin à la lumière de la pratique des autorités slovènes lors du franchissement important des frontières 2016 pour faciliter les transferts vers l'Autriche et d'autres pays. La Cour a estimé que ce franchissement était toujours irrégulier et qu'il n'y avait donc aucune raison de ne pas appliquer l'article 13 du Règlement. Bien qu'en 2018 d'autres États membres aient demandé un transfert de Dublin vers la Croatie dans 1 263 cas, le nombre de transferts effectifs vers la Croatie au cours de cette année était de 126.

63. Le gouvernement croate s'est dit fortement irrité par certains aspects des négociations sur le règlement de Dublin, notamment la possibilité de mener des procédures d'asile et à la frontière dans les centres de contrôle des États côtiers. La Croatie ne rencontre pas de problèmes dans les régions côtières et rejette l'idée d'ouvrir un passage maritime pour les migrants.

64. L'Union européenne alloue à la Croatie une aide financière pour répondre aux besoins fonctionnels techniques du pays, dont 7 millions d'euros pour la surveillance des frontières et 6,8 millions supplémentaires pour les actions de formation ; ce soutien est toutefois jugé insuffisant compte tenu des enjeux. Un accord opérationnel conclu avec Frontex a permis de mettre en place une surveillance aérienne à la frontière, et 20 agents ont été affectés au traitement des procédures d'asile. La Croatie a amélioré sa gestion des frontières au point qu'elle est désormais en mesure d'apporter son expertise à la Serbie et à la Macédoine du Nord.

65. Un autre point essentiel a trait à la conclusion d'accords de réadmission avec les pays d'origine, mais les pourparlers avec l'Afghanistan, le Pakistan et l'Iran n'ont pour l'heure pas donné de résultats faute d'incitation pour ces pays. Un accord de réadmission avec la Bosnie-Herzégovine est en cours d'élaboration, bien que les autorités bosniaques soient réticentes à reprendre les migrants en l'absence d'éléments de preuve très précis de leur présence antérieure. Un accord passé avec la Serbie est actuellement suspendu. Les politiques de libéralisation du régime des visas menées dans d'autres pays sont source de problème pour ceux situés plus au centre de l'Europe.

Contrôle des frontières et police

66. J'ai été en mesure de m'entretenir directement de la question du contrôle aux frontières avec la police frontalière croate au poste de Cetingrad, dont le chef et le responsable régional m'ont expliqué que 80 à 90 % des équipements et infrastructures étaient financés par l'Union européenne. Les dispositifs de vision nocturne à détection thermique permettent d'assurer une surveillance dans l'obscurité et l'aéronef de Frontex basé à Zadar contrôle la frontière et communique les informations pertinentes. Au total, 6 500 agents ont été déployés le long de la frontière ; du côté bosniaque, ils ne sont que deux à quatre entre les différents secteurs. Quelque 620 passeurs ont été arrêtés en 2018, et la police a dénoncé un très grand nombre de ce qu'elle a qualifié de « faux réfugiés ».

67. Le travail de la police est compliqué par la nécessité pour les habitants locaux de franchir en toute légalité la frontière, où ils font l'objet d'un contrôle des passeports biométriques à certains points de passage qui sont régulièrement la cible de tentatives de franchissement par de vastes groupes d'immigrés en situation irrégulière. Un incident de ce type a entraîné la fermeture de la frontière de Maljevic pendant une semaine en 2018 et le transfert des migrants par autocar à Velika Kladuša (Bosnie) sans traverser la frontière croate.

68. Un système de patrouille mixte avec la police bosniaque a été mis en place le long de la « frontière verte » qui s'étend sur 25 kms autour de Cetingrad. Les forces de police croates ont bénéficié d'une formation sur l'accueil des personnes qui demandent une protection internationale. Dans de tels cas, un agent des services de migration se rend sur place pour remplir les formulaires d'enregistrement et les personnes concernées sont ensuite conduites au centre d'accueil de Pörin. La police a pour mission officielle de prévenir l'immigration irrégulière et la traite transfrontalière. S'ils sont enregistrés au commissariat de police, les migrants sont obligés de se soumettre à un relevé d'empreintes digitales, ce que la plupart d'entre eux souhaitent éviter (encore une fois dans le contexte de la règle du « premier pays d'entrée » du système de Dublin). Il convient de noter que ces opérations de patrouille conjointes peuvent avoir un effet dissuasif sur les demandeurs d'asile qui s'approchent des points de passage frontaliers officiels et demandent une protection. Selon la Défenseure des Droits, ces patrouilles conjointes ont pour objectif et pour effet de décourager les migrants de s'approcher de la frontière croato-bosniaque. Dans cette optique, il est essentiel que les informations claires sur le droit de demander l'asile soient communiquées de manière proactive.

69. Lors de mon entretien avec la Secrétaire d'État chargée des affaires européennes et internationales, celle-ci m'a précisé que les accusations de violence policière faisaient désormais l'objet d'enquêtes au niveau ministériel et non plus en interne dans les rangs de la police, ce qui garantit une évaluation objective des faits susceptible de conduire à des sanctions (bien que selon d'autres sources, aucune sanction n'ait pour l'heure été prononcée). Mais elle a continué à nier les allégations de violence exercée par la police des frontières et

Doc. ...

les renvois. Selon la Secrétaire d'Etat, les demandeurs d'asile tentent d'éviter tout contact avec les autorités croates afin de poursuivre leur trajet vers le nord et les pays d'Europe occidentale.

Rencontres avec le Bureau de la Défenseure des Droits

70. J'ai été frappé par les importantes divergences entre les déclarations des autorités et des acteurs non étatiques tels que la Défenseure des Droits et les ONG. Les autorités ont exprimé leur méfiance à l'égard des ONG, perçues comme une remise en cause inutile de la gestion des frontières du pays, accusant la police croate de mauvais traitements lorsque les cas étaient extrêmement rares et encourageant dans certains cas le passage des frontières par des migrants en situation irrégulière. D'autre part, les conclusions du médiateur et des ONG étaient si cohérentes et justifiées que je devais, en tant que rapporteur, les prendre au sérieux et les enquêter.

71. Dans ce contexte, la Défenseure adjointe m'a parlé du nombre élevé de plaintes (plus de 200) qu'elle avait déposées auprès du ministère de l'Intérieur concernant de prétendus refoulements et expulsions collectives de Croatie vers la République de Bosnie-Herzégovine, mais également de Croatie vers la Serbie. Un pour cent d'entre eux seulement a été déclaré recevable, ce qui a inquiété le médiateur quant au degré d'indépendance avec lequel ces plaintes sont traitées. Bien que le ministère nous ait informés d'une nouvelle procédure plus centralisée appliquée aux plaintes, le médiateur ne savait pas encore comment l'impartialité serait préservée dans la procédure future.

72. Nombre des plaintes portaient sur les expériences de migrants sans papiers sur le territoire croate confrontés aux autorités. Selon leurs témoignages, ils ont été appréhendés et conduits au poste de police. Ils affirment ne pas avoir été informés de la possibilité de demander l'asile, mais avoir été ramenés à la frontière ou sur le territoire de la Bosnie. Les procédures officielles de retour en Bosnie et en Serbie n'étant pas toujours faciles, la période de détention pouvait être longue. Ceux qui ont réussi à déposer une demande d'asile ont dû attendre longtemps, souvent en détention. Le nombre de personnes ayant réussi à déposer une demande d'asile avait diminué de 40% en 2018 par rapport à 2017. La durée de la détention dans les postes de police était également un sujet de préoccupation, de même que le manque de soins de santé adéquats dans plusieurs centres de détention. Selon les témoignages et l'expérience de la Défenseure des Droits adjointe, les circonstances de la détention sont préoccupantes, car il n'y a pas de soins de santé disponibles quotidiennement, mais se limitent aux soins d'urgence, et les services de soutien psychologique et d'interprétation manquent.

73. Les cas de refoulement présumé incluaient, par exemple, les décisions prises à l'égard d'un vaste groupe de personnes refusées en à peine une heure et demie, accompagnées systématiquement de la même note pour chacune des personnes concernées à savoir « migrant économique : ne souhaite pas rester ». Habituellement dans ces cas, les décisions ordonnaient le retour avec un départ volontaire dans un délai de 7 jours. L'absence apparente de franchissement légal de la frontière semble indiquer que des renvois ont eu lieu. La demande de l'UE de faire montre de « célérité » aux frontières, même accompagnée de la nécessité d'assurer une procédure régulière, encourage les pays de l'espace Schengen à traiter les dossiers et à procéder à des renvois sans offrir aux intéressés les garanties suffisantes d'un accès à l'information et à une assistance. Par ailleurs, les règles d'application de l'Accord de Schengen permettent aux autorités frontalières de « décourager » les personnes potentiellement en situation irrégulière d'entrer, ce qui laisse une certaine marge d'interprétation favorable au refoulement.

74. Les problèmes qui ont été évoqués par les organes indépendants, les organisations internationales et les ONG avaient trait au non-enregistrement de certaines personnes, à l'arrestation de migrants en tout point du territoire et leur transfert vers les zones frontalières où les décisions sont prises sans leur laisser le temps de former un recours, en l'absence de services d'interprétation et d'informations quant à leurs droits à une protection.

75. Mon entrevue avec la Défenseure adjointe croate a permis notamment de confirmer les conclusions de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe concernant les obstacles (administratifs et autres) croissants rencontrés par les défenseurs des droits de l'homme et les ONG spécialisées dans l'aide aux migrants dans de nombreuses régions d'Europe. À titre d'exemple, les Mécanismes nationaux de prévention en place depuis juin 2018 exigent de produire une demande écrite préalable du Bureau du Défenseur pour consulter des dossiers de police spécifiques plutôt que de tenir les informations de bases de données à disposition sans restriction. Les avocats et les ONG voient leur accès aux personnes ayant besoin d'une assistance réduit et leur présence est peu appréciée, voire entravée, par les autorités. Ces restrictions illustrent qu'il est devenu plus difficile de s'occuper de migrants qui ont besoin d'aide ou de surveiller les pratiques aux frontières, et que l'espace démocratique s'amenuise progressivement.

Centre de réception des demandeurs d'asile

76. À Zagreb, j'ai visité le Centre d'accueil pour demandeurs d'asile avec le directeur du centre et Mme Juliette Delescluse, coordinatrice de terrain pour la Croatie et coordinatrice générale pour les Balkans avec Médecins du Monde Belgique, qui fournissait des soins médicaux sur place. Le centre accueille des adultes ainsi que des adolescents de plus de 16 ans (sur l'avis des tuteurs), soit des demandeurs d'asile, qui restaient en moyenne jusqu'à un an, soit des personnes en retour ou d'autres procédures dont les séjours ne durent souvent que quelques jours. Les enfants vivant dans les familles du centre fréquentaient les écoles locales. Des efforts ont été déployés pour réduire les délais d'attente à six mois. Les demandeurs d'asile sont autorisés à travailler à compter de neuf mois après leur demande.

77. Médecins du Monde est présent depuis 2016 et fournit les soins de santé, les premiers secours et, envoyant les patients vers des médecins spécialistes locaux si nécessaire. Un médecin généraliste était présent tous les jours ainsi que deux psychologues, un interprète pour l'arabe et un pour le farsi. Un examen médical général et une consultation psychologique étaient effectués à l'arrivée.

78. Médecins du Monde a également effectué une visite hebdomadaire au centre de détention de Putina, entre autres, mais les autorités étaient réticentes à fournir ou permettre des soins de santé plus réguliers aux migrants considérés comme « seulement en transit ». L'absence de soins quotidiens impliquait un recours fréquent aux services d'urgence, ce qui est onéreux. Cependant, la situation s'améliorait et l'objectif était de contribuer à la mise en place d'un système de santé publique opérationnel. 20% des patients avaient moins de 18 ans, 30% étaient des femmes et 50% des patients adressés à des spécialistes étaient des femmes. En ce qui concerne les allégations de violences policières, certaines personnes portaient des traces de ces violences et ont été dirigées vers le médiateur pour qu'il porte plainte. Les médecins locaux hésitaient à signaler les blessures résultant des violences policières et les autorités n'avaient toujours pas réagi aux plaintes déposées.

Organisations non-gouvernementales

79. Lors de mon séjour à Zagreb, j'ai pu rencontrer les ONG du Centre d'études sur la paix et Are You Syrious, qui ont fourni une assistance juridique et d'autres services aux migrants⁶⁰. Les avocats financés par le HCR se sont rendus dans les camps deux heures par semaine. Entre avril et octobre 2017, des ONG avaient escorté 300 personnes jusqu'à la frontière croate. Elles avaient demandé leur soutien et annoncé leur arrivée à la police, mais cela avait été arrêté car cela donnait de faux espoirs aux demandeurs d'asile d'être protégés. Les autorités croates ne semblaient pas disposées à les contacter ou à les recevoir. En outre, les autorités ont déplu à toute action considérée comme une "ingérence" par les ONG. De plus, ces organisations ont reçu de nombreux témoignages sur des renvois, une part importante accompagnée de violence. Ils se sont souvenus du cas notoire d'une fillette de 6 ans décédée des suites de cette action, alors qu'elle était obligée, avec sa famille, de marcher sur des voies de chemin de fer, où elle a été renversée par un train. Lorsque ses parents ont essayé de retourner en Croatie, ils ont été repoussés.

80. Tous les acteurs non étatiques que nous avons interrogés m'ont informé de nombreux autres cas dans lesquels des migrants détectés n'avaient pas été envoyés à un poste de police, mais avaient été immédiatement amenés à la frontière ou loin sur le territoire bosniaque, ce qui implique qu'aucun accès à une procédure d'asile n'est proposée et les procédures de retour officielles sont contournées. Dans certains cas, cela s'est produit même avec des migrants trouvés dans le nord de la Croatie, parfois après une procédure de réadmission formelle appliquée par les autorités slovènes. Un élément structurel, en particulier dans ces procédures informelles, semblait être la manière brutale dont les renvois ont été effectués. Des biens, en particulier des téléphones portables, ont été détruits, des personnes intimidées et beaucoup de personnes ont rapporté avoir été victimes de violences.

81. Les répondants ont également expliqué à quel point ces pratiques étaient systématiques et bien documentées. Ils ont évoqué plusieurs documentaires dans lesquels il est montré que les autorités croates maltraitent des groupes de migrants, parmi lesquels des femmes et des mineurs, tout en les dirigeant vers le territoire de Bosnie. Cela a également été confirmé par le maire de la ville bosniaque de Bihać, M. Suhret Fazlic, qui a affirmé avoir été confronté à des unités spéciales des autorités croates dans les forêts du territoire bosniaque, alors qu'elles forçaient les migrants à marcher. À d'autres occasions, le maire a rencontré des groupes de migrants dépossédés de leurs chaussures ou même de tous leurs vêtements, selon eux par les autorités croates.

⁶⁰ Voir le travail de Are You Syrious à cette adresse : <https://twitter.com/areyousyrious?lang=fr>.

Situation en Bosnie-Herzégovine

82. J'ai pu visiter deux camps situés dans le canton de Bosnie d'Una Sana, à Velika Kladuša et le camp de Bira à Bihać, accompagnés de M. Seid Husagic, coordonnateur de terrain principal auprès du HCR. J'ai rencontré le coordonnateur de l'OIM dans le canton d'Una-Sana, des représentants du réseau d'aide juridique Vaša Prava et du Conseil danois des réfugiés. J'ai également visité le centre d'accueil familial Sedra (hôtel transformé) géré par l'OIM et le HCR.

83. Les conditions dans le camp de Velika Kladuša étaient mauvaises, mais on m'a informé que jusqu'en novembre 2018, il n'y avait eu qu'un camp improvisé de tentes, alors qu'un entrepôt désaffecté et des conteneurs fournissaient à présent un abri sec. Cependant, malgré les efforts de l'OIM et du HCR, l'endroit était surpeuplé, absence de possibilité de toute forme d'activité, problèmes de santé mentale et physique visibles. Les conditions dans le camp de Bira à Bihać étaient terrifiantes. Encore une fois, l'hébergement se faisait dans des entrepôts, mais il y avait des fuites d'eau à l'intérieur, une promiscuité de l'hébergement et un manque d'installations sanitaires. Il y avait 1 600 migrants dans le camp (avec des pics récents de près de 3 000). Selon le HCR, les soins de santé à l'extérieur des camps étaient un problème encore plus grave qu'à l'intérieur de ceux-ci. Les migrants venaient principalement d'Afrique du Nord, suivis principalement par l'Afghanistan, la Syrie, l'Érythrée et la Somalie.

84. Lors de ma visite au camp de Velika Kladuša, j'ai rencontré une famille composée de grands-parents, de parents et de jeunes enfants, que les autorités croates venaient de renvoyer après avoir été repérés sur le territoire croate. Ils ont expliqué qu'ils avaient essayé de demander l'asile mais qu'ils n'avaient pas eu la chance de le faire. Ils semblaient épuisés, car ils devaient parcourir une longue distance après avoir été largués par la police croate. Plusieurs personnes interrogées sur le territoire de Bosnie, d'où des migrants tentent de franchir la frontière croate à plusieurs reprises, ont souligné que la plupart des migrants cherchaient à demander l'asile en Croatie. Ils ont explicitement contesté la déclaration des autorités croates selon laquelle les migrants préféreraient être renvoyés en Bosnie afin de tenter une nouvelle tentative d'entrer en Croatie de manière irrégulière, plutôt que de demander l'asile en Croatie.

85. À Bihać, j'ai rencontré le maire, M. Suhret Fazlić. Il a déclaré que la police croate renvoyait des migrants de l'autre côté de la frontière, en contradiction avec les procédures et les accords d'extradition. Il y avait une zone de 8 km sur le territoire bosniaque où la police croate était autorisée à « décourager » les personnes d'essayer d'entrer en Croatie, mais cette distance était dépassée. Les tentatives de fermeture de la frontière orientale de l'Union européenne ont rendu la situation insoutenable en Bosnie-Herzégovine, des milliers de migrants « disparaissaient » dans la région des deux côtés de la frontière, mais surtout de la partie bosniaque où les patrouilles de police étaient peu nombreuses. Comme indiqué précédemment, le maire avait souvent été témoin du fait que les autorités croates portant des armes (il présumait qu'elles appartenaient à une unité spéciale de la police des frontières) opéraient loin dans le territoire bosniaque en renvoyant des migrants. Il a critiqué le caractère inhumain de ces actes, mais également leur caractère illégal, car ils privaient les demandeurs d'asile de leur droit à l'asile et violaient la souveraineté de la République de Bosnie-Herzégovine.

86. Le représentant du HCR a expliqué qu'il était presque impossible pour les migrants d'avoir accès à l'asile en Bosnie-Herzégovine. Dans tout le pays, seuls quelques fonctionnaires (DSR) étaient chargés de l'examen des demandes d'asile. Selon le HCR, 25 000 personnes ont exprimé leur intention de demander l'asile. Comme beaucoup de migrants sont bloqués dans le pays, il est important de les enregistrer et de leur offrir protection et soutien pour se construire un avenir. Le représentant du HCR a mentionné plusieurs obstacles de procédure : une expression d'intention de demander l'asile expire au bout de deux semaines, mais il est très difficile de déposer une demande d'asile à temps en raison du manque de capacité. Le seul bureau habilité à recevoir les demandes se trouve à Sarajevo, mais les migrants qui se rendent à Sarajevo depuis le nord de la Bosnie ne sont pas autorisés à retourner dans les camps situés au nord, en raison du nombre limité de migrants dans chaque "zone" de la Bosnie-Herzégovine. Des milliers de migrants résident en dehors des camps et n'ont aucun accès aux soins de santé, aux informations, à l'assistance juridique ou à la sécurité.

4.2.5. Renvois depuis la Bulgarie (non partie à l'espace-Schengen) vers la Turquie

87. Les opérations de renvoi et autres actions violentes semblent encore très fréquentes le long de la frontière entre la Bulgarie et la Turquie. Selon les agences et organisations turques, la Bulgarie et la Grèce refoulent collectivement au moins 10 000 personnes par mois vers la Turquie. Le faible nombre de nouveaux arrivants en Bulgarie au premier semestre 2018 suivi d'une forte augmentation au deuxième semestre témoigne d'une coopération transfrontalière non officielle entre les gouvernements bulgare et turc en vue d'empêcher l'accès par cette frontière extérieure de l'UE, au moins pendant la durée de la présidence bulgare

du Conseil de l'UE. Selon l'organisation Asylum in Europe, outre les refoulements, cette coopération rend d'autant plus difficile l'accès au territoire et à la protection internationale pour les personnes qui en ont besoin⁶¹.

4.3. Renvois entre États membres du Conseil de l'Europe non membres de l'Union européenne

4.3.1. Renvois depuis la Serbie vers la Macédoine du Nord

88. Comme l'a mentionné le Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés du Conseil de l'Europe en 2017⁶², l'accès au territoire et à la procédure d'asile reste également problématique en Serbie ; il fait aussi état de renvois opérés dans les zones frontalières avec la Bulgarie et la Macédoine du Nord, ainsi qu'à l'aéroport international de Belgrade. Malgré l'abolition, en avril 2018, de la pratique consistant à mettre en place des forces militaires et de police conjointes aux frontières, les opérations de renvoi se sont poursuivies⁶³. Les modifications récemment apportées à la législation comprennent également des dispositions qui permettent de refuser l'entrée sans effet suspensif du recours.

89. Le Comité des droits de l'homme s'est dit préoccupé par le refus d'accès au territoire opposé de manière « collective et violente »⁶⁴. De telles préoccupations ont également été exprimées par le Comité contre la torture (CAT)⁶⁵ et Amnesty International⁶⁶, tandis que le HCR avait signalé ce problème pour la première fois en 2012⁶⁷. En 2015, le Comité contre la torture a recommandé à la Serbie de « mettre en place des mécanismes formalisés de contrôle aux frontières, en coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les organisations de la société civile »⁶⁸.

90. Depuis 2017, le HCR a mis en place dans les pays des Balkans occidentaux un système visant à superviser la protection des frontières (BPM), qui enregistre certains des mouvements en Europe du Sud-Est, dont les renvois. En 2018, plus de 4 400 cas de renvoi ont été recensés dans cette région, notamment (mais pas exclusivement) entre la Serbie et la Macédoine du Nord ou la Bosnie-Herzégovine et la Serbie, ainsi que depuis des pays voisins, en particulier la Croatie et la Hongrie. Cent quarante cas d'arrestations ou de détentions arbitraires durant des opérations de renvoi ont été signalés, et les groupes de personnes refoulées ont fait état de 848 refus d'accès à la procédure de demande d'asile. Le système de supervision susmentionné sera employé pour surveiller les renvois le long des routes albanaises, monténégrines, bosniaques et croates et les contacts avec les médiateurs respectifs seront renforcés.

4.3.2. Allégations de mesures de renvoi entre la Géorgie et l'Arménie⁶⁹

91. Selon les statistiques officielles sur le franchissement de la frontière en 2018, sur les 11 994 014 personnes arrivées en Géorgie, 15 908 se sont vu refuser l'entrée dans le pays (par rapport aux années précédentes, les entrées et les refus ont progressivement augmenté : en 2017, ils étaient 11 369 817 et 7 861 respectivement). Ces personnes étaient originaires d'Afghanistan, de Syrie, du Yémen, d'Érythrée, d'Irak et d'Iran. Les refus concernaient principalement des ressortissants iraniens, puis des ressortissants syriens, turcs, yéménites, afghans, irakiens, érythréens et somaliens.

92. Au cours de l'année 2018, un certain nombre de rapports non confirmés, faisant état d'éventuels refoulements indirects, ont été communiqués au HCR. Très peu ont donné lieu à des enquêtes et autres mesures. L'intervention immédiate du HCR auprès du chef adjoint de la police aux frontières a permis d'éviter le refoulement potentiel d'un citoyen iranien. Un autre cas de refoulement indirect, confirmé celui-ci, concerne également un demandeur d'asile iranien en Géorgie qui a été renvoyé en Arménie. Compte tenu de ces affaires, le HCR a conclu un accord avec le service chargé des questions relatives aux réfugiés au département des migrations du ministère de l'Intérieur, où les cas dont il a connaissance seront examinés et des suites données.

⁶¹ AIDA, Country Report Bulgaria, 2018 Update, janvier 2019, disponible sur :

http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_bg_2018update.pdf.

⁶² https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075e96e, paragraphe 1.1.

⁶³ Aida, rapport de pays sur la Serbie.

⁶⁴ Comité des droits de l'homme, Observations finales concernant le troisième rapport périodique de la Serbie*, 10 avril 2017, CCPR/C/SRB/CO/3.

⁶⁵ Comité contre la torture, Observations finales concernant le deuxième rapport périodique de la Serbie*, 3 juin 2015, CAT/C/SRB/CO/2*, paragraphe 15.

⁶⁶ Amnesty International, Europe's Borderlands: Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary, juillet 2015, disponible sur : <https://www.amnesty.org/fr/documents/eur70/1579/2015/en/>, 31-34.

⁶⁷ HCR, Serbia as country of asylum, août 2012, disponible sur : <https://bit.ly/2SevotT>, paragraphe 13.

⁶⁸ Comité contre la torture, Observations finales concernant le deuxième rapport périodique de la Serbie*, 3 juin 2015, CAT/C/SRB/CO/2*, paragraphe 15.

⁶⁹ Source HCR Géorgie.

4.4. Renvois entre États membres de l'Union européenne

4.4.1. Renvois entre la France et l'Italie (et l'Espagne)

93. Des rapports réguliers font état de refus d'entrée opposés à la frontière franco-italienne, sans prise en compte des besoins de protection. La France prévoit de maintenir des contrôles à ses frontières Schengen après la fin du mois d'avril 2019. Sur la base d'instructions qui auraient introduit la pratique du profilage racial, la police aux frontières et d'autres forces de l'ordre déployées dans la région sont montées dans des trains de provenance d'Italie et ont contrôlé les passagers qui paraissaient être d'origine africaine. Les autorités françaises ont refusé l'entrée à des personnes ayant explicitement fait part de leur intention de demander l'asile, au motif que l'Italie est responsable du traitement de leur demande et sans toutefois les soumettre à la procédure formelle prévue par le règlement de Dublin.

94. Malgré les condamnations exprimées fermement par les organes de suivi et les organisations de la société civile, et les décisions de justice prononcées à l'encontre de préfectures pour défaut d'enregistrement de demandes d'asile de personnes entrées par l'Italie, la pratique demeure inchangée. En réponse à un rapport du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), le ministère de l'Intérieur a déclaré en juin 2018 que les refus d'entrée ne contrevenaient pas à la loi, laissant entendre que les demandes d'asile étaient déposées devant les autorités françaises sur le sol italien⁷⁰. Les restrictions d'accès au territoire français vont de pair avec une incrimination de l'aide humanitaire, des condamnations continuant à être prononcées dans certains cas.

95. En 2018, la frontière terrestre franco-espagnole est devenue l'une des principales portes d'entrée en France. Les médias espagnols ont fait état de renvois de migrants depuis la France vers l'Espagne sans la mise en œuvre des garanties appropriées et au cours de procédures menées en moins de 20 minutes. Des séquences filmées ont montré des agents de la police aux frontières en train de contrôler des groupes de migrants à Hendaye, avant de les faire monter à bord d'une camionnette pour les déposer ensuite à la frontière au lieu de les remettre à leurs homologues espagnols. Les organisations de la société civile et les collectivités locales ont dénoncé ce qui semble être une pratique qui illustre les méthodes de la police aux frontières à la frontière franco-italienne⁷¹.

5. Recommandations

96. La mise en œuvre de mesures et politiques de renvoi dans des États membres du Conseil de l'Europe est attestée dans de nombreuses régions principalement concentrées aux frontières de l'UE (Schengen), sans pour autant s'y limiter. Les refoulements collectifs représentent un déni flagrant des droits de l'homme des personnes empêchées d'entrer en l'Europe, à commencer par le droit d'accès à une protection, à l'information, à une procédure régulière et à une assistance juridique.

97. Les migrants qui arrivent aux frontières d'États membres du Conseil de l'Europe ne peuvent pas être soumis à un traitement inhumain et dégradant en raison des politiques nationales appliquées. Par ailleurs, des mécanismes opérationnels doivent permettre aux pays européens d'éviter les souffrances humaines atroces qui touchent tous les migrants, qu'ils soient des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des migrants économiques, contraints à vivre dans des conditions insalubres et dangereuses aux frontières de l'Europe. Les retours assistés en conformité avec le droit à la dignité humaine sont réalisables et les bonnes pratiques devraient servir de base aux investissements de l'UE, tout en encourageant dans le même temps la coopération au développement dans les pays d'origine, notamment sur le continent africain, en vue de remédier aux causes profondes des flux migratoires massifs.

98. Les projets de textes pour adoption contiennent des recommandations concrètes qui visent à mettre fin aux politiques et pratiques des États membres du Conseil de l'Europe en matière de renvoi. Certaines ont déjà été formulées par des organes du Conseil de l'Europe et par le HCR en ce qui concerne la législation applicable des Nations Unies et de l'Union européenne. D'autres résultent des constats que j'ai tirés de mes échanges avec des ONG comme Amnesty International et Human Rights Watch et de mon expérience sur le terrain.

⁷⁰ Les pratiques à la frontière entre l'Italie et la France sont analysées plus en détail dans un rapport sur une visite d'information en France: Access to asylum and detention at France's borders (anglais seulement): <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/franceborders.pdf>.

⁷¹ AIDA, Rapport de pays : France, mise à jour 2018, mars 2019, disponible sur : http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_fr_2018update.pdf.

99. Ces recommandations mettent notamment l'accent sur la nécessité d'offrir la possibilité de présenter une demande de protection aux frontières, de bénéficier d'une aide juridique, d'informations accessibles et compréhensibles et d'une assistance des ONG dans les lieux où sont commises les violations des droits de l'homme (en particulier les zones de transit situées le long des frontières). Les autorités nationales doivent soutenir les ONG au lieu de qualifier leur action de criminelle et de les désigner comme des obstacles ou comme des promoteurs du trafic des migrants. L'accès des ONG et leur capacité à agir et à assurer un suivi dans les régions frontalières devraient être gérés, mais pas limités.

100. Le fait que les services médicaux n'aient pas accès ou ne soient pas présents aux frontières représente un autre problème, puisque cela signifie bien souvent que des soins médicaux ne sont pas dispensés, mais également qu'il n'existe aucun moyen officiel de témoigner des violences physiques qui peuvent être commises par les gardes-frontières, et donc aucune preuve des causes de ces violences. Les autorités affirment fréquemment que les blessures sont causées par les migrants eux-mêmes qui se montrent violents les uns envers les autres.

101. Une surveillance indépendante des frontières est essentielle pour mettre fin aux pratiques de renvoi. Des accords tripartite d'observation entre les autorités nationales compétentes dans le contrôle des frontières, le HCR et des ONG spécialisées en droit d'asile de l'immigration constituent une ressource utile pour la mise en place d'une surveillance des frontières durable. Cela ne devrait pas exclure l'observation de frontières par des institutions nationales de droits de l'homme et par les organisations internationales. Tout type de surveillance des frontières devrait intégrer la possibilité de visites à l'improviste à toutes les zones frontalières et les rapports des exercices de surveillance devraient être publiés

102. Les allégations de violences et de mauvais traitements doivent être enquêtées et un mécanisme de plainte prévu. Les enquêtes sur les incidents devraient, dans la mesure du possible, être associées à des mesures de protection des victimes présumées. Il convient d'introduire des mesures de prévention contre les procédures informelles de retour forcé, notamment des procédures opérationnelles standardisées aux frontières et des règles de conduite claires.

103. Par ailleurs, le manque d'attention du public et des médias entrave les actions en justice en raison des difficultés rencontrées pour présenter des éléments de preuve qui puissent servir en cas de contentieux. Les actions en justice effectivement engagées ont été rendues possibles par le journalisme d'investigation et les documents réunis. Les recherches devraient être intensifiées, d'autant plus que les données satellitaires et numériques permettent d'enregistrer de plus en plus souvent l'heure et le lieu des violations des droits de l'homme.

104. Enfin, il est essentiel d'améliorer les mécanismes de relocalisation pour réduire les pressions qui pèsent sur les pays aux frontières de l'Europe, éviter le surpeuplement, les rétentions inutiles et les conditions d'accueil généralement inacceptables des demandeurs d'asile. Dans le même temps, il convient d'accorder une plus grande priorité à l'intégration des personnes protégées, en généralisant les bonnes pratiques des pays ayant fait leurs preuves dans ce processus.