

Repoussés au-delà des limites

Quatre domaines d'action urgente pour faire
cesser les violations des droits de l'homme
aux frontières de l'Europe



Recommandation



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Repoussés au-delà des limites

Quatre domaines d'action urgente pour faire
cesser les violations des droits de l'homme
aux frontières de l'Europe

Recommandation de la
Commissaire aux droits de l'homme
du Conseil de l'Europe

Toute demande de reproduction
ou de traduction même partielle de
ce document doit être adressée à
la Direction de la Communication
(publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative
à ce document doit être adressée au
Bureau de la Commissaire
aux droits de l'homme.

Les publications sont disponibles
sur le site internet de la
Commissaire aux droits de l'homme :
www.commissioner.coe.int

Photo de couverture :
*Une fille venant de Syrie à l'entrepôt de
Bruzgi, au Bélarus. Sa famille a tenté
de traverser la frontière voisine avec la
Pologne. 20 décembre 2021.*

© Alessio Mamo

© Conseil de l'Europe,
Mars 2022

Remerciements:

La présente Recommandation
a été préparée pour le Bureau
de la Commissaire par Dr
Izabella Majcher (Chercheuse
invitée au Global Migration
Centre, diplômée de l'Institut de
hautes études internationales
et du développement, Genève),
agissant en tant que consultante
indépendante.

Contents

AVANT-PROPOS	5
RÉSUMÉ	7
RECOMMANDATION	11
INTRODUCTION	17
CHAPITRE 1 - LES REFOULEMENTS DANS LA RÉGION DU CONSEIL DE L'EUROPE : ÉTAT DES LIEUX	23
CHAPITRE 2 - RESPECT DES OBLIGATIONS JURIDIQUES ENVERS LES DEMANDEURS D'ASILE ET LES MIGRANTS QUI PASSENT LES FRONTIÈRES	31
CHAPITRE 3 - AUGMENTER LA TRANSPARENCE, LA SURVEILLANCE ET LA RESPONSABILISATION	41
CHAPITRE 4 - UN PROBLÈME PANEUROPÉEN : IL EST DE LA RESPONSABILITÉ DE TOUS LES ÉTATS MEMBRES DE METTRE FIN AUX REFOULEMENTS	51
CHAPITRE 5 - IL EST TEMPS POUR LES PARLEMENTAIRES DE S'OPPOSER AUX REFOULEMENTS	57
NOTES DE FIN	61

Avant-propos

La présente Recommandation est formulée dans une période où la protection des droits de l'homme en Europe est particulièrement mise à rude épreuve. La guerre qui fait rage en Ukraine cause des morts, des destructions et d'immenses souffrances. Au moment où j'écris ces lignes, elle a déjà contraint plus de 4 millions de personnes à quitter leur pays pour tenter de se mettre à l'abri ailleurs en Europe. La réponse des pays européens à cet exode massif a été immédiate et encourageante. Elle montre qu'il est à la fois nécessaire et possible, même dans une telle situation, de mettre la protection de la dignité humaine et le respect des obligations internationales au centre de l'action des États.

Pourtant, ainsi que le montre le présent document, l'accueil chaleureux réservé aux Ukrainiens contraste fortement avec les multiples violations des droits de l'homme commises ces dernières années dans nombre d'États membres du Conseil de l'Europe contre des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants originaires d'autres parties du monde, qui ont notamment fait l'objet de mesures de refoulement.

Alors que, du fait de leur ampleur, ces refoulements devenaient de plus en plus visibles, ils risquent maintenant de se perpétuer dans l'indifférence générale car toute l'attention est focalisée sur les conséquences de la guerre en Ukraine. Parfois, les gouvernements d'États membres ont même tiré prétexte de l'arrivée de personnes en provenance d'Ukraine pour continuer à refouler illégalement d'autres réfugiés, demandeurs d'asile ou migrants, en invoquant l'argument fallacieux selon lequel il faudrait choisir entre ces groupes, qui ne pourraient pas tous prétendre au même niveau de protection des droits de l'homme.

Or, si des droits de l'homme ont été énoncés, c'est justement pour que nous soyons tous protégés, et de la même manière, quelles que soient notre origine nationale ou ethnique, notre couleur de peau ou notre croyance. C'est le principe premier sur lequel devrait se fonder la réponse collective aux défis auxquels beaucoup d'États membres sont confrontés actuellement. Il ne peut y avoir deux poids, deux mesures en matière de droit d'asile ; des procédures équitables doivent s'appliquer à toutes les personnes qui arrivent aux frontières des États membres. Rien ne justifie d'éviter à

certaines personnes de retourner dans un pays où elles seraient menacées et de priver systématiquement d'autres personnes de la possibilité de demander que le service compétent examine dûment leur situation, au cas par cas, pour déterminer si elles remplissent les conditions requises pour obtenir l'asile ou si d'autres circonstances empêchent leur expulsion. Rien ne justifie non plus de s'efforcer de préserver la vie et la santé de certaines personnes et d'appliquer délibérément à d'autres personnes des pratiques qui les mettent en danger de mort ou qui les exposent à la torture ou à de mauvais traitements.

Les refoulements n'ont pas leur place en Europe et sont particulièrement inacceptables dans une période où il importe plus que jamais de prendre fermement position pour les droits de l'homme. La volonté manifestée par les États membres de partager les responsabilités, leur engagement à respecter la dignité humaine et l'accent mis sur le traitement équitable des personnes qui fuient la guerre en Ukraine, devraient être étendus à toutes les personnes qui arrivent à leurs frontières, indépendamment de leur parcours et des raisons qui les ont poussés à quitter leur pays. La collaboration étroite et constructive avec les ONG, les défenseurs des droits de l'homme et les médias afin d'assurer la transparence du traitement des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, et de mieux répondre à leurs besoins devrait être la règle et non l'exception. Enfin et surtout, la situation actuelle met en évidence le caractère cruel, contradictoire et contreproductif des violations graves des droits de l'homme qui sont devenues inhérentes aux pratiques de contrôle des frontières mises en œuvre par nombre d'États membres.

En dépit des énormes défis auxquels nous sommes confrontés, la situation actuelle donne aussi aux États membres du Conseil de l'Europe l'occasion de montrer, très concrètement, leur engagement à respecter les normes auxquelles ils ont souscrit. Il leur appartient maintenant de saisir cette occasion pour faire évoluer radicalement leurs politiques de gestion de l'asile et de la migration.

Dunja Mijatović

(Avril 2022)

Résumé

Refouler des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des migrants consiste, pour un État, à renvoyer sommairement ces personnes sans respecter les garanties nécessaires en matière de droits de l'homme. Il est désormais bien établi que les refoulements (« pushbacks ») sont devenus, ces dernières années, une pratique courante aux frontières terrestres et maritimes des États membres du Conseil de l'Europe. La mise en œuvre de cette pratique revient souvent à refuser à des personnes l'accès à l'asile, à les renvoyer en violation du principe de non-refoulement, à ne pas assortir les expulsions de garanties individuelles, et à infliger des sévices et des traitements humiliants, voire à mettre des vies en danger. Il est effrayant de constater l'ampleur des refoulements et la rapidité avec laquelle se réduit la protection des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. Au mépris des obligations auxquelles ils sont tenus, plusieurs États membres ont fait du renvoi sommaire des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants une politique officielle, qui est parfois même inscrite dans la législation nationale. Dans d'autres pays, malgré le démenti des autorités, des éléments crédibles et concordants tendent à montrer que les refoulements constituent une pratique bien établie.

Les refoulements et les violations graves des droits de l'homme qu'ils entraînent risquent de devenir une caractéristique permanente et structurelle du traitement des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants en Europe. Les défis auxquels sont confrontés les États membres ces derniers temps ne font qu'accélérer cette tendance et leur donne un nouvel élan pour tenter de limiter encore davantage l'examen de leurs mesures de contrôle des frontières et pour se soustraire à la responsabilité de respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme.

Vu l'importance du phénomène, les refoulements constituent, du point de vue des droits de l'homme, un problème urgent, de dimension paneuropéenne, qui requiert la mobilisation de tous les États membres du Conseil de l'Europe. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a amplement traité la question des refoulements lors de ses visites dans les pays, au fil de son dialogue avec les États membres, dans ses interventions en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des

droits de l'homme et dans le cadre de ses activités thématiques. Elle s'appuie sur cette vaste expérience pour définir, dans la présente Recommandation, les principaux éléments de l'action concertée nécessaire pour lutter contre le problème des refoulements en Europe.

Si de nombreux acteurs, dont les structures nationales des droits de l'homme, la société civile, les médias et les organisations internationales, ont un rôle à jouer dans la lutte contre les refoulements, c'est cependant d'abord aux gouvernements et aux élus des États membres du Conseil de l'Europe qu'incombe cette responsabilité, et c'est donc d'abord à eux que s'adressent les recommandations de la Commissaire.

Pour enrayer efficacement la multiplication des refoulements, il faudrait en particulier :

1. que les États membres s'emploient à **mettre en œuvre, de bonne foi, leurs obligations en matière de droits de l'homme**, notamment celles qui figurent dans la Convention européenne des droits de l'homme, et à faire en sorte que ces droits deviennent une réalité pour les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants se trouvant dans une zone frontière ;
2. **que les États membres augmentent la transparence de leurs activités de contrôle des frontières, notamment en renforçant le contrôle indépendant pour prévenir et détecter les violations, et en développant des mécanismes permettant d'établir les responsabilités lorsque des violations se produisent ;**
3. que les États membres reconnaissent surtout que les refoulements sont un problème paneuropéen qui requiert l'**action collective de tous les États membres**. Cela suppose que les gouvernements se prononcent clairement contre les refoulements et demandent des comptes à leurs pairs lorsque des normes et des valeurs communes ne sont pas respectées, tant au niveau bilatéral que dans des cadres multilatéraux. Cela suppose aussi de s'attaquer aux facteurs qui encouragent les pratiques de refoulement, tels que l'absence de véritable partage des responsabilités entre les pays européens ;
4. que les **parlementaires**, agissant à la fois en tant que législateurs et en tant que garants du contrôle démocratique, se mobilisent pour s'opposer aux refoulements, y compris en demandant des comptes à leur gouvernement et en empêchant l'adoption de lois ou de politiques incompatibles avec les droits de l'homme.

C'est maintenant qu'il faut agir. Il est grand temps que les États manifestent, individuellement et collectivement, la volonté politique de faire cesser les refoulements et les violations des droits de l'homme aux frontières de l'Europe. Les États ne peuvent plus se permettre de commettre de telles violations – tout en niant que des incidents se produisent et que des

policiers et des gardes-frontières manquent à leurs devoirs, alors que les faits sont avérés – ni de tolérer par leur silence que d'autres États normalisent des pratiques illégales. En se déroband ainsi à leurs responsabilités, les gouvernants fragilisent l'état de droit en Europe. Cela risque d'entraîner le continent, et le monde, vers la perte définitive de valeurs et de garanties durement acquises en matière de droits de l'homme, qui ne touchera pas seulement les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants, mais aussi chacun de nous.

Recommandation

Pour mettre fin à toutes les formes de refoulement et empêcher que de telles pratiques se reproduisent, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe adresse les recommandations suivantes.

AUX GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE :

1. **Respecter, de bonne foi, leurs obligations juridiques, en droit et en pratique, envers les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants à leurs frontières,**

et notamment :

- a. se garder de renvoyer des personnes hors du pays sans leur avoir appliqué la procédure individualisée requise pour éviter des violations du principe de non-refoulement, de l'interdiction des expulsions collectives ou du droit à des recours effectifs ;
- b. se garder d'adopter des lois ou des politiques qui permettraient de renvoyer des personnes sans leur avoir appliqué de procédure individualisée ;
- c. fournir – en veillant à ce qu'ils soient clairs et en les rendant obligatoires – des règlements, des instructions, des codes de bonne conduite et des procédures standardisées aux autorités chargées du contrôle des frontières pour leur indiquer comment adopter, à l'égard des personnes qui franchissent la frontière de manière irrégulière, un comportement compatible avec les normes relatives aux droits de l'homme et à la protection des réfugiés. Ces dispositions devraient préciser :
 - i. qu'aucune décision d'expulsion ne peut être prise à l'égard d'une personne sans que celle-ci ait été identifiée individuellement et sans qu'elle ait eu la possibilité de présenter des arguments contre son expulsion, et qu'il faut d'abord s'assurer de la disponibilité de recours contre une éventuelle décision d'expulsion ;
 - ii. que toutes les personnes ayant l'intention de demander une protection internationale doivent avoir pleinement accès

à une procédure d'asile équitable et efficace, assortie de garanties adéquates (dont l'accès à des informations et à des interprètes et des avocats) ;

- iii. que, si les demandes d'asile peuvent être déposées uniquement en certains lieux, des moyens doivent être prévus pour y transporter les personnes interceptées à la frontière ou après leur entrée irrégulière, et qu'il ne suffit pas d'informer ces personnes qu'elles doivent se rendre dans ces lieux ;
- iv. que, avant de prendre une décision d'expulsion, il faut examiner la situation dans laquelle se trouvera la personne renvoyée hors du pays, en tenant compte d'aspects matériels comme la nourriture, l'eau et les soins médicaux d'urgence, et qu'il faut renoncer à expulser une personne lorsque cela la mettrait dans une situation où ses besoins fondamentaux ne pourraient pas être satisfaits ;

d. mener une enquête rapide, effective et indépendante sur toutes les allégations de refoulements et de violences contre des réfugiés, des demandeurs d'asile ou des migrants, sanctionner les coupables et indemniser les victimes.

2. Prendre des mesures pour augmenter la transparence et la responsabilité en ce qui concerne les pratiques de contrôle des frontières,

et notamment :

- a. renforcer les activités de contrôle déjà mises en œuvre aux frontières par des structures nationales des droits de l'homme comme les institutions nationales des droits de l'homme, les institutions de l'Ombudsman et les mécanismes nationaux de prévention, y compris en augmentant leur indépendance, leurs pouvoirs et leurs ressources lorsque cela est nécessaire ;
- b. selon les besoins, développer de nouvelles initiatives pour que les opérations menées aux frontières fassent l'objet d'un contrôle indépendant, en garantissant le respect des grands principes relatifs à l'indépendance, aux pouvoirs et à la portée des activités de contrôle, et en y associant étroitement les structures nationales des droits de l'homme et la société civile ou en recherchant des synergies avec le travail qu'elles réalisent déjà ;
- c. s'engager à coopérer pleinement avec les organes nationaux et internationaux exerçant un contrôle, y compris en leur garantissant l'accès à tous les lieux, documents et autres données (comme des images vidéo) qui présentent un intérêt pour eux ;

et en veillant à ce qu'aucun obstacle n'empêche ces organes de rendre compte de leurs activités, ce qui suppose aussi que le gouvernement accepte rapidement que leurs rapports soient publiés si cela est requis, comme dans le cas du Comité pour la prévention de la torture, et qu'il réponde publiquement et de manière circonstanciée aux conclusions figurant dans ces rapports ;

- d. mettre en œuvre rapidement les recommandations formulées par les organes de contrôle nationaux et internationaux en révisant, le cas échéant, la législation, les politiques et les instructions destinées aux autorités responsables, et en prenant les dispositions nécessaires pour que les responsables des violations constatées par ces organes répondent de leurs actes ;
- e. lever les obstacles juridiques, administratifs et pratiques qui limitent ou entravent indûment les activités des structures nationales des droits de l'homme, des organes internationaux, des ONG et des médias qui travaillent dans des zones frontalières ou sur des questions relatives au contrôle des frontières ;
- f. reconnaître le rôle essentiel joué par la société civile, par les défenseurs des droits de l'homme et par les journalistes qui travaillent dans les zones frontalières et qui rendent compte de la situation ou s'efforcent de protéger les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, et soutenir leur travail. En particulier, les États membres devraient mettre fin immédiatement à tout harcèlement de ces acteurs, qu'il soit judiciaire, administratif ou autre, et agir sans tarder et avec détermination chaque fois qu'ils ont connaissance de menaces ou de violences dirigées contre ces acteurs.

3. Agir collectivement pour mettre fin aux refoulements en Europe et garantir la responsabilité interétatique,

et notamment :

- a. reconnaître explicitement que les refoulements et les violations connexes des droits de l'homme constituent un problème paneuropéen, dont le règlement nécessite la participation de tous les États membres, y compris les pays de destination finale des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, même si ces pays ne procèdent pas eux-mêmes à des refoulements ;
- b. se prononcer clairement et énergiquement, au niveau bilatéral et dans des cadres multilatéraux, contre les refoulements et les violations connexes des droits de l'homme dont des États membres sont responsables. Ce faisant, il s'agit aussi de veiller à ce que les commentaires de hauts responsables ne puissent pas être interprétés comme une approbation, ou une tolérance

passive, de pratiques aux frontières incompatibles avec les normes partagées par les États membres du Conseil de l'Europe ;

- c. dénoncer, au niveau bilatéral et dans des cadres multilatéraux, les propos hostiles, stigmatisants ou déshumanisants visant les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants ;
- d. examiner, de manière bilatérale ou avec d'autres, toutes les formes d'aide apportées aux activités de contrôle des frontières menées par d'autres États, pour déterminer si cette aide risque de faciliter directement ou indirectement des mesures de refoulement (« pushbacks ») ou de recul forcé (« pullbacks ») et les violations connexes des droits de l'homme, et suspendre cette aide tant que des garanties claires en matière de droits de l'homme n'ont pas été mises en place ;
- e. améliorer les mesures de partage des responsabilités et de solidarité entre les États membres du Conseil de l'Europe, notamment avec les pays de première arrivée, ce qui suppose en particulier que les autres pays acceptent, si nécessaire, de relocaliser des personnes sur leur territoire, y compris à la suite d'un débarquement résultant d'opérations de recherche et de sauvetage ;
- f. soutenir les initiatives internationales et régionales qui peuvent conduire à la mise en place, dans les États membres, de mécanismes de contrôle des opérations menées aux frontières, tout en veillant à ce que ces mécanismes respectent les grands principes d'un contrôle effectif et indépendant, tirent pleinement parti du travail déjà réalisé par des structures nationales des droits de l'homme et par des acteurs de la société civile, et viennent compléter ce travail.

AUX PARLEMENTAIRES DES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE :

4. Assurer un contrôle démocratique et un examen législatif appropriés des questions relatives aux refoulements,

par exemple :

- a. interpeler leur gouvernement dès qu'ils ont connaissance de refoulements ou de mesures d'intimidation ou de harcèlement dirigées contre des personnes qui tentent d'empêcher les refoulements, et exiger du gouvernement qu'il agisse immédiatement ;
- b. examiner de près les propositions de lois, de règlements ou d'autres orientations pour vérifier leur conformité avec les normes des droits de l'homme, et refuser d'adopter toute mesure qui ne respecterait pas les principales garanties concernant l'accès à l'asile, la prévention du refoulement, l'interdiction des expulsions collectives, l'accès à des recours et d'autres droits de l'homme ;
- c. réexaminer rapidement les lois, règlements ou autres orientations déjà en vigueur qui pourraient entrer en conflit avec des normes des droits de l'homme, en vue de les modifier ou de les retirer ;
- d. demander que soit évalué l'impact, sur les droits de l'homme, des activités de contrôle des frontières et que l'utilisation des fonds alloués à ces activités soit contrôlée, avant d'approuver les budgets correspondants, à la fois au niveau national et lorsque ces fonds sont destinés à soutenir des activités de contrôle des frontières menées à l'étranger.

5. Donner l'exemple dans les débats publics sur les questions relatives à l'asile et aux migrations,

et notamment :

- a. se pencher sérieusement sur les allégations de refoulements dans leur pays, et adopter une position autonome vis-à-vis de leur gouvernement dans ce domaine ;
- b. se garder de tenir des propos qui stigmatisent ou déshumanisent les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants.

6. Exiger que les activités de contrôle soient renforcées,

ce qui suppose notamment :

- a. de préserver l'indépendance des structures nationales des droits de l'homme, en veillant à ce qu'elles disposent de pouvoirs

- adéquats définis par la loi et à ce que des ressources suffisantes soient allouées au contrôle des opérations menées aux frontières ;
- b. d'interpeler le gouvernement dès que ces organes de contrôle rencontrent des obstacles ou que leur action est entravée ;
 - c. de soutenir la décision de mener des activités internationales ou régionales pour renforcer le contrôle des opérations et la responsabilité aux frontières des États membres.
7. **Utiliser pleinement les possibilités que leur donne leur mandat pour mettre au jour et traiter les violations des droits de l'homme associées aux refoulements,**

par exemple :

- a. se rendre eux-mêmes sur le terrain pour collecter des informations, y compris, le cas échéant, en usant des pouvoirs en vertu desquels ils ont librement accès aux régions frontalières et aux lieux de privation de liberté ;
 - b. organiser des auditions et demander des enquêtes sur les pratiques de refoulement, notamment pour traiter les problèmes structurels qui sont à l'origine d'incidents spécifiques ;
 - c. chercher à coopérer avec leurs homologues dans d'autres États membres pour mieux traiter les questions transfrontalières liées aux refoulements.
8. **Améliorer la mise en œuvre, par leur gouvernement, des décisions judiciaires et recommandations internationales,**

et notamment :

- a. exiger de leur gouvernement qu'il réagisse aux arrêts et décisions (qui concernent directement l'État membre ou qui, plus largement, peuvent avoir des conséquences pour les pratiques gouvernementales) émanant d'organes internationaux ou régionaux et aux recommandations qui lui ont été adressées par des organisations ou d'autres instances investies d'une mission d'information ou de contrôle ;
- b. débattre de ces arrêts, décisions et recommandations au parlement, et exiger de leur gouvernement qu'il rende compte régulièrement des mesures qu'il a prises pour les mettre en œuvre.

Introduction

Les refoulements : un problème européen qui requiert des solutions urgentes

« Les refoulements se banalisent et sont exécutés de manière de plus en plus violente dans toute l'Europe » avait déclaré la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en juin 2020¹. Depuis lors, des données de plus en plus nombreuses émanant de sources fiables montrent que cette pratique est en passe de devenir une « politique » systématique². Les refoulements ont lieu à la fois aux frontières terrestres et maritimes, et semblent pratique courante dans toute la région du Conseil de l'Europe. Ils constituent de ce fait un problème de dimension paneuropéenne qui requiert une action collective de tous les États membres de l'Organisation. Or, il convient d'agir de toute urgence pour enrayer l'érosion alarmante de la protection des droits essentiels des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants que les États membres du Conseil de l'Europe sont tenus de respecter. Un tel recul n'aura pas seulement des conséquences désastreuses pour ces catégories de personnes, il risque également d'avoir une incidence sur le paysage européen des droits de l'homme dans son ensemble, notamment en ce qui concerne la responsabilité des forces de l'ordre et le maintien du respect de l'État de droit d'une manière plus générale.

Cette Recommandation attire l'attention des États membres du Conseil de l'Europe et des autres acteurs concernés sur la généralisation des refoulements et sur les nouvelles tendances révélatrices de la manière dont les États membres tentent de se soustraire à leurs responsabilités afin de continuer à commettre de telles violations des droits de l'homme en toute impunité. La Commissaire a amplement traité la question des refoulements depuis le début de son mandat, notamment lors de ses visites dans les pays, au fil de son dialogue avec les États membres, dans ses interventions en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme et dans le cadre de ses activités thématiques liées à la protection des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants dans les zones frontières. Ce document s'appuie sur cette vaste expérience, complétée par des recherches et des analyses supplémentaires effectuées spécifiquement

aux fins de son élaboration. Ces travaux ont permis d'identifier les quatre principaux domaines d'action suivants pour mettre un terme au phénomène, y remédier et le prévenir : assurer le respect, en droit et en pratique, des obligations juridiques envers les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants ; mettre en place des mécanismes de surveillance et d'établissement des responsabilités, efficaces et indépendants ; engager la responsabilité collective des États membres pour qu'ils mettent fin aux refoulements et s'imposent mutuellement de rendre des comptes en cas de violation ; et veiller à ce que les parlementaires intensifient leurs efforts et fassent pleinement usage des possibilités qui leur sont offertes pour lutter contre les refoulements. Des recommandations spécifiques relatives à chacun de ces domaines d'action sont présentées dans la première partie du présent document.

Un terme technique qui a des conséquences concrètes sur le plan humain et juridique

Bien que ce document emploie le terme « refoulement », il convient de noter qu'il ne s'agit pas d'un concept juridique en tant que tel, mais plutôt d'un terme technique couramment utilisé pour désigner diverses violations des droits de l'homme dans les zones frontalières³. En effet, les refoulements peuvent aussi être qualifiés d'expulsions sommaires⁴, de renvois sommaires de migrants⁵, ou encore de renvois sommaires sans accès à des garanties procédurales ou autres, ni bénéfice d'aucune de ces garanties⁶. Les renvois non assortis des garanties nécessaires en matière de droits de l'homme peuvent se produire dans différents contextes. À titre d'exemple, des personnes déjà présentes sur le territoire d'un État depuis un certain temps peuvent faire l'objet d'une expulsion sommaire. Cependant, le présent document s'intéresse principalement aux situations de réfugiés, demandeurs d'asile ou migrants sur le point d'arriver aux frontières des États membres, par voie terrestre ou maritime, ou appréhendés par ces derniers peu de temps après avoir pénétré sur leur territoire, et qui sont ensuite renvoyés. Comme nous le verrons au chapitre 2, les refoulements entraînent généralement de multiples atteintes aux droits de l'homme, notamment une violation de l'interdiction du refoulement et des expulsions collectives, de l'interdiction de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants, du droit à un recours effectif, et peuvent même affecter le droit à la vie ainsi que d'autres droits, comme les droits à la liberté et à la protection de la vie familiale. Ils s'accompagnent souvent aussi de violences à l'encontre des personnes renvoyées. Les refoulements ont pour objectif principal d'éloigner les personnes du territoire ou de la juridiction de l'État afin de les priver de l'accès à la protection et aux garanties procédurales établies par le droit international et le droit interne⁷.

Les victimes de ce phénomène peuvent être des ressortissants du pays vers lequel elles sont renvoyées, mais il s'agit souvent aussi de personnes originaires de pays tiers, qui risquent ensuite de faire l'objet de « refoulements en chaîne », c'est-à-dire d'être repoussées à plusieurs reprises d'un pays à un autre, ce qui impliquerait des violations répétées des droits susmentionnés à chaque passage de frontière.

Évolution des mesures politiques, stratégiques et juridiques prises par les États membres

La pratique des refoulements n'est pas nouvelle, et son ampleur croissante n'est pas la seule source de préoccupations. Les réactions des États membres ont également évolué au fil du temps, et ce de diverses manières. Certains États membres continuent de nier purement et simplement l'existence de telles pratiques, malgré les preuves accablantes recueillies par les journalistes, les structures nationales des droits de l'homme⁸, et les ONG⁹, et en dépit de leur condamnation croissante par les organisations internationales¹⁰. Cette réaction est de plus en plus marquée par la volonté des autorités de limiter les possibilités de contrôle, notamment en tentant d'empêcher les défenseurs des droits de l'homme et les médias de faire leur travail, ou en les harcelant de différentes manières dès lors qu'ils rendent compte des refoulements.

D'autres États membres, cependant, vont plus loin et avancent ce qu'ils considèrent comme des justifications légitimes. Par exemple, ils peuvent invoquer l'existence d'accords de réadmission, ou bien d'autres arrangements avec les pays voisins, ou encore de règles supranationales sur le contrôle des frontières (notamment au titre de Schengen) qu'ils se contentent d'appliquer. Ils peuvent aussi faire valoir, de manière plus générale, l'obligation vaguement définie de « protéger les frontières de l'Europe ». Une autre réponse de plus en plus fréquente face aux questions sur les refoulements consiste à mettre en avant des situations « sans précédent » ou « d'urgence ». Le nombre croissant d'arrivées aux frontières des États membres, la pandémie de covid-19 ou, plus récemment, « l'instrumentalisation » des mouvements transfrontaliers sont autant d'exemples de telles situations. De nombreux États ont alors cherché à modifier leur législation nationale en vue de légaliser certaines pratiques en matière de renvoi constitutives de refoulements. Dernièrement, des lois ayant une incidence négative sur les garanties essentielles des droits de l'homme ont été approuvées ou proposées dans plusieurs États membres¹¹. Cependant, dans les raisons qu'ils ont invoquées pour justifier ces mesures, les États ont souvent négligé le principe fondamental, profondément ancré dans le droit international, notamment dans la jurisprudence de la Cour

européenne des droits de l'homme (la Cour), selon lequel toute action liée au contrôle des frontières doit être menée dans le strict respect des obligations qui incombent aux États au titre des droits de l'homme et du droit des réfugiés¹², y compris lorsqu'ils rencontrent des difficultés liées à l'arrivée de réfugiés, de demandeurs d'asile ou de migrants¹³.

Ces tentatives se sont également inscrites dans le contexte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour, notamment de sa conclusion dans l'affaire *N.D. et N.T. c. Espagne*, selon laquelle il n'y avait pas eu, en l'espèce, violation de l'interdiction des expulsions collectives, bien qu'aucune évaluation individuelle n'ait été effectuée avant de renvoyer les personnes concernées¹⁴. D'aucuns peuvent dire que cette conclusion a soulevé certaines questions quant à la portée des obligations s'imposant aux États membres. Mais, comme nous le verrons plus loin dans ce document, elle a également donné lieu à ce qui semble être des interprétations délibérément erronées, par le biais desquelles les États membres ont parfois insinué à tort que cette conclusion leur conférait le droit de refouler des personnes en règle générale.

Certains États membres cherchent les moyens de reproduire les résultats d'actions qui ont été jugées clairement illégales. Ce constat est particulièrement flagrant en ce qui concerne les mesures prises par les États membres pour faire face aux tentatives de traversée de la Méditerranée après que la Cour a conclu que le renvoi en Libye de personnes secourues en mer serait contraire aux obligations qui incombent aux États membres en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)¹⁵. Plutôt que de conduire à une remise en question de ces renvois, cette décision a inspiré de nouvelles pratiques visant à se soustraire à ses responsabilités juridiques de manière formaliste. Nous avons notamment été témoins d'une coopération de plus en plus étroite et active avec des pays tiers pour intercepter et renvoyer les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants qui tentaient de rejoindre l'Europe, donnant lieu à ce que l'on pourrait qualifier de mesures de « maintien sur place ». Ces pratiques, qui sont étroitement liées au phénomène des refoulements, sont également traitées dans le présent document, bien que la Commissaire ait déjà formulé des recommandations plus spécifiques sur la protection de la vie et des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants en mer dans sa recommandation de 2019 sur la situation en Méditerranée et dans son rapport de suivi de 2021¹⁶.

Aperçu des chapitres

Dans ce contexte en pleine évolution, marqué par l'augmentation des refoulements, le délitement rapide de la protection des droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants et le climat d'incertitude généré par le paysage politique et juridique, une réponse concertée s'impose de toute urgence. Afin d'orienter une telle réponse, le présent document commence par décrire l'ampleur du problème qui sévit dans les États membres du Conseil de l'Europe (**chapitre 1**). Il place ensuite les refoulements dans le cadre applicable en matière de droits de l'homme, en soulignant quelles sont les principales obligations y afférentes qui sont enfreintes par cette pratique (**chapitre 2**). Puis il met en avant l'importance de la transparence des activités de contrôle des frontières, et de la mise en place de mécanismes de surveillance et d'établissement des responsabilités efficaces et indépendants, ainsi que le rôle-clé que les structures nationales des droits de l'homme et d'autres acteurs peuvent jouer à cet égard (**chapitre 3**). Les refoulements supposent généralement l'action (ou l'inaction) de plus d'un seul État et reposent sur une dynamique complexe entre les États membres. Pour traiter de façon efficace le problème paneuropéen des renvois, le document décrit comment tous les États membres du Conseil de l'Europe peuvent et doivent adopter une approche fondée sur les principes et les droits pour s'attaquer à ce phénomène et s'imposer mutuellement de rendre des comptes en cas de violation (**chapitre 4**). Enfin, le document s'intéresse à ce que peuvent faire les parlementaires, en leur qualité de législateurs et de personnes chargées d'exercer un contrôle démocratique de l'action gouvernementale, pour lutter contre les refoulements (**chapitre 5**).

Chapitre 1

Les refoulements dans la région du Conseil de l'Europe : état des lieux

Quand ils s'attaquent à la question des refoulements, les États membres doivent en premier lieu reconnaître que ces pratiques constituent un problème de dimension paneuropéenne. Si les refoulements et les violences qui s'opèrent à certaines frontières de la zone géographique du Conseil de l'Europe sont de plus en plus exposés au grand jour, le phénomène est encore plus répandu et systémique qu'on ne le pense. Depuis quelques années, l'étendue de ces violations est mieux documentée¹⁷. Fin 2020, le Bureau de la Commissaire a effectué son propre examen des rapports (émanant d'organisations internationales, d'ONG et des médias) alléguant de diverses violations des droits de l'homme qui relèveraient des « refoulements » (tels que décrits au chapitre 2), durant la période comprise entre 2018 et 2020. Aux fins du présent document, l'analyse a été complétée par de nouvelles informations apparues depuis lors. Sans être exhaustives, les données ainsi obtenues permettent de se faire une idée de l'importance du phénomène. En s'appuyant sur cette base, le présent chapitre expose la situation qui prévaut à certaines des frontières où des refoulements ont déjà été signalés, y compris des faits examinés par la Commissaire. Après une vue d'ensemble, quelques observations sur l'ampleur et la fréquence des refoulements au sein de l'espace du Conseil de l'Europe seront présentées.

Aperçu régional

Depuis longtemps, la principale route migratoire traversant les Balkans occidentaux et menant aux pays voisins fait l'objet d'allégations de refoulements opérés à de multiples frontières. La situation dans cette région est l'une des mieux documentées, grâce aux nombreuses données et aux témoignages des victimes recueillis à cet effet par diverses organisations. La Commissaire a abordé à plusieurs reprises la question des

refoulements depuis la **Croatie** vers la Bosnie-Herzégovine¹⁸. Souvent, les personnes seraient interceptées sur le territoire croate, conduites près de la frontière, abandonnées en pleine nature et contraintes, sous la menace et les mauvais traitements, de traverser la frontière à pied pour retourner en Bosnie-Herzégovine¹⁹. Le Conseil danois pour les réfugiés aurait enregistré 30 309 cas de refoulement entre décembre 2019 et septembre 2021. Sur les 7 200 cas recensés au cours des neuf premiers mois de 2021, un quart aurait été accompagné d'un « recours excessif à la violence »²⁰. Bien que nombre de ces refoulements concernent des personnes ayant franchi la frontière depuis la Bosnie-Herzégovine, ils auraient également impliqué des refoulements en chaîne, la Slovénie, l'Autriche et l'Italie s'étant livrées à de telles pratiques (voir ci-dessous). La Croatie procède elle aussi à des renvois vers la Serbie, même s'il en est moins souvent fait état. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après le HCR), en 2020, quelque 2 000 personnes ont fait l'objet de refoulements à cette frontière²¹. De même, la Hongrie et la Roumanie renverraient également des personnes en Serbie. En juillet 2016, la Hongrie a introduit les « mesures de refoulement », autorisant les retours collectifs par la police de tous les demandeurs d'asile potentiels appréhendés à moins de 8 kilomètres de la frontière serbo-hongroise. La mesure a été étendue à l'ensemble du territoire en mars 2017. Depuis lors, l'accès à la procédure d'asile n'est plus possible aux points de passage frontaliers, ni à l'intérieur de la Hongrie, mais uniquement dans les ambassades de Hongrie à Kiev et à Belgrade. Toute personne en situation irrégulière en Hongrie sera escortée vers la Serbie, qu'elle soit entrée sur le territoire hongrois par la Serbie ou non. Cette mesure a systématiquement privé les personnes demandant l'asile d'y accéder et a entraîné des expulsions collectives²². Selon les statistiques hebdomadaires de la police hongroise, entre l'introduction de ces mesures en juillet 2016 et décembre 2020, date à laquelle la Cour de justice de l'UE les a jugées contraires au droit de l'UE, quelque 50 000 refoulements ont eu lieu sur cette base. Depuis, leur nombre a considérablement augmenté, et 71 470 refoulements supplémentaires de la Hongrie vers la Serbie ont été effectués en 2021.²³ Le HCR a en outre fait savoir qu'environ 13 460 personnes ont fait l'objet d'un renvoi collectif de la **Roumanie** vers la Serbie en 2020, contre 1 560 en 2019²⁴, signe d'un changement des parcours migratoires passant par les Balkans occidentaux. Cela étant, si la **Serbie** est confrontée à de fréquents refoulements de la part de ses pays voisins²⁵, elle a également recours à cette pratique, comme en témoignent les cas de refoulements vers la Bulgarie qui ont été signalés²⁶. Par ailleurs, en 2020, 360 personnes au moins ont été renvoyées de manière systématique en **Macédoine du Nord**, laquelle refoulerait ensuite fréquemment ces personnes vers la Grèce²⁷. De même, la **Bosnie-Herzégovine**, qui – comme indiqué précédemment est souvent la cible de refoulements de la part

de la Croatie, se livre aussi à de telles pratiques, puisque 735 personnes au moins auraient été repoussées vers la Serbie en 2020²⁸. Toujours en 2020, la **Slovénie** aurait renvoyé en Croatie quelque 9 950 personnes sur la base d'un accord de réadmission, sans leur garantir l'accès à la procédure d'asile²⁹. Notons toutefois qu'une baisse significative de l'ordre de 40 % des retours a été enregistrée en 2021³⁰. Ces chiffres incluent probablement aussi les refoulements en chaîne de personnes qui avaient été renvoyées sommairement en Slovénie par l'Autriche et l'Italie.

L'**Autriche** aurait refusé l'entrée à près de 490 personnes à la frontière avec la Slovénie en 2020, contre environ 360 en 2019³¹. Dans un jugement rendu en juin 2021, un tribunal autrichien a estimé que le renvoi d'un ressortissant marocain en Slovénie, puis en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, l'avait privé du droit de demander l'asile, et que les refoulements étaient partiellement utilisés comme méthode en Autriche³². Entre mai et décembre 2020, l'**Italie** aurait envoyé en Slovénie quelque 1 300 personnes au moins, en se fondant sur une procédure de réadmission informelle et sans procéder à aucune évaluation individuelle de leur situation³³. Depuis ses frontières maritimes dans l'Adriatique, l'Italie continuerait de renvoyer des personnes vers la Grèce, malgré l'arrêt *Sharifi* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme³⁴. Ce sont près de 400 refoulements qui auraient eu lieu à cette frontière entre janvier et mi-avril 2020³⁵. D'autres cas de refoulements de l'Italie vers la Croatie et l'Albanie ont également été enregistrés³⁶. Ils viennent s'ajouter aux nombreuses opérations de refoulement menées en Méditerranée, en particulier vers la Libye, rendues possibles grâce au soutien de l'Italie (voir ci-dessous). Tant en 2019 qu'en 2020, des ONG ont signalé plusieurs cas de refoulement à la frontière entre la **Suisse** et l'Italie, notamment le renvoi de mineurs, sur la base d'un accord de réadmission conclu entre les deux pays, mais sans qu'une procédure d'identification correcte des personnes concernées ait été menée, et sans laisser à ces dernières la possibilité de demander l'asile³⁷. Les informations faisant état de refoulements depuis la **France** vers l'Italie concernent en particulier la région des Alpes Maritimes. Le Conseil d'État a d'ailleurs condamné les refus d'entrée sur le territoire sans qu'il soit procédé à une évaluation des besoins en matière de protection³⁸. Le recours à de telles pratiques serait fréquent, les ONG ayant par exemple enregistré entre 50 et 130 refoulements quotidiens à l'été 2020, et jusqu'à 170 par jour en octobre de la même année³⁹. Des informations faisant état de renvois, aussi bien d'adultes que d'enfants, menés en l'absence de procédures appropriées, concernent également la frontière franco-espagnole dans la région des Pyrénées Orientales⁴⁰. Par ailleurs, en vertu d'un accord passé entre le **Royaume-Uni** et la France, cette dernière empêche les embarcations de migrants de traverser la Manche et les reconduit en France, de sorte que les personnes concernées ne peuvent

pas non plus déposer de demande d'asile au Royaume-Uni. Les récentes annonces faites par le gouvernement britannique témoignent également de son intention de repousser activement les personnes qui pénètrent dans ses eaux territoriales⁴¹.

Les refus d'entrée sur le territoire et d'accès aux procédures d'asile signalés de longue date au point de passage de Terespol situé sur la frontière entre la **Pologne** et le Bélarus ont donné lieu, en 2020 et 2021, à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière a conclu à une violation par la Pologne des dispositions de la Convention relatives à l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, à l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers, au droit à un recours effectif et à l'obligation de ne pas entraver l'exercice effectif du droit de requête individuelle⁴². Depuis l'été 2021, marqué par une augmentation du nombre de demandeurs d'asile entrant en Pologne depuis le Bélarus en raison des actions du régime bélarussien, les refoulements sont à nouveau une pratique courante. En août 2021, la Pologne a déployé des troupes et déclaré l'état d'urgence. Celui-ci couvre la région frontalière, empêchant ainsi l'entrée d'observateurs indépendants et d'acteurs humanitaires susceptibles de venir en aide aux personnes piégées sur place, sans bénéficier de la nourriture, d'un abri et des soins médicaux adéquats⁴³. Au cours de la mission qu'elle a effectuée en Pologne en novembre 2021, la Commissaire a reçu des informations concordantes faisant état de refoulements de la Pologne vers le Bélarus⁴⁴. Dans son intervention en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme en janvier 2022, dans une affaire concernant la situation de demandeurs d'asile bloqués à la frontière entre les deux pays, la Commissaire a déclaré que la pratique des refoulements était répétée et systématique. Elle a également observé que ces derniers sont susceptibles d'exposer les personnes concernées au risque d'être soumises à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants par des agents de l'État bélarussien⁴⁵. En 2018, la Cour a conclu à des violations par la **Lituanie** de l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants, ainsi que du droit à un recours effectif, en raison de son refus d'examiner les demandes d'asile d'une famille originaire de Tchétchénie et du renvoi au Bélarus des personnes concernées⁴⁶. En août et septembre 2021, à la suite d'une augmentation des flux en provenance du Bélarus imputable aux actions du régime bélarussien, plus de 3 000 personnes se sont vu refuser l'entrée en Lituanie⁴⁷, dans un contexte marqué par des inquiétudes quant aux garanties en place dans de tels cas⁴⁸. De son côté, la **Lettonie** a empêché quelque 4 400 personnes d'entrer sur son territoire entre début août 2021 et janvier 2022⁴⁹. Ces événements se sont produits dans le contexte de l'état d'urgence instauré par décret gouvernemental le 10 août 2021, introduisant des modifications des

règles d'entrée et d'asile à la frontière avec le Bélarus contraires au droit de demander l'asile et à l'interdiction du refoulement, comme l'a souligné le HCR. L'état d'urgence a été prolongé jusqu'au 10 mai 2022.

Malgré les conclusions de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *N.D. et N.T. c. Espagne* – évoquée au chapitre 2 et ne portant pas sur des violations de l'article 3 de la CEDH – les pratiques de **l'Espagne** en matière de renvoi de personnes vers le Maroc continuent de susciter de vives préoccupations, au regard notamment de l'absence de garanties adéquates contre le refoulement dans la législation régissant lesdits « refoulements à chaud »⁵⁰. Cela concerne en particulier ceux effectués vers le Maroc depuis les enclaves espagnoles de Ceuta et de Melilla. Dans les faits, les personnes, y compris des mineurs⁵¹, ayant réussi à escalader les clôtures délimitant la frontière sont appréhendées et immédiatement renvoyées au Maroc⁵². Il est également fait état de telles pratiques à la frontière maritime de l'Espagne avec le Maroc, qui consistent à intercepter des embarcations et à les remettre à la marine marocaine⁵³.

À plusieurs reprises, la Commissaire s'est dite préoccupée par la situation en Méditerranée centrale. Si certains cas de refoulement sont encore signalés de manière épisodique, les inquiétudes portent principalement sur les pratiques de « maintien sur place » par la Libye, qui bénéficient du soutien sous diverses formes de plusieurs États membres, dont **l'Italie** et **Malte**⁵⁴. Selon les données de l'Organisation internationale pour les Migrations (OIM), quelque 32 425 personnes au total ont été interceptées en Méditerranée centrale et renvoyées en Libye en 2021⁵⁵, les exposant ainsi à de graves violations des droits de l'homme. C'est près de trois fois plus que l'année précédente. Les appels répétés de la Commissaire et de nombreuses autres instances internationales, demandant de suspendre toute aide à la Libye susceptible de faciliter les interceptions et de tels retours dans le pays, n'ont pas été suivis d'effets et ce soutien s'est poursuivi sans relâche. Depuis début 2020, des informations faisant également état de refoulements en mer par **Chypre**, ont suscité une intervention de la Commissaire⁵⁶. Des personnes, dont de nombreux Syriens, auraient été empêchées de débarquer et renvoyées au Liban ou en Turquie⁵⁷.

Depuis plusieurs années maintenant, les allégations de refoulements de la **Grèce** vers la Turquie sont nombreuses et concordantes. La Commissaire s'est jointe aux demandes émanant de beaucoup d'autres organes internationaux et de la société civile à l'intention du Gouvernement grec pour qu'il mette immédiatement fin à cette pratique, qui s'accompagnerait souvent aussi de mauvais traitements⁵⁸. De telles opérations de refoulement ont notamment été signalées à la frontière terrestre de la Grèce avec la Turquie (de l'autre côté du fleuve Évros). Par ailleurs, les informations faisant état de refoulements en mer Égée se sont également multipliées,

et se caractérisent par des allégations constantes selon lesquelles des personnes sont laissées à la dérive en mer sur des radeaux de survie, mettant potentiellement leur vie en danger⁵⁹. La **Bulgarie** a également procédé à des refoulements à sa frontière avec la Turquie. Les incidents signalés concernaient le refus d'admission de personnes à des points de passage frontaliers et l'expulsion sommaire d'individus juste après leur arrestation sur le territoire bulgare. Outre ces refoulements vers la Turquie, des événements similaires ont été recensés à la frontière entre la Bulgarie et la Grèce, au sujet de personnes entrées en Grèce depuis la Turquie⁶⁰. Les allégations de refoulements et d'actes de violence à la frontière **turco-syrienne** ne datent pas d'hier, et portent notamment sur des coups de feu tirés sur des personnes qui tentaient de franchir la frontière⁶¹. Des rapports plus récents soulèvent également des inquiétudes quant au refoulement de demandeurs d'asile afghans vers l'Iran⁶².

Observations

La synthèse ci-dessus montre que les informations faisant état de violations des droits de l'homme, telles que le refus d'accès à l'asile, les expulsions collectives et les mauvais traitements liés aux refoulements, concernent près de la moitié au moins des États membres du Conseil de l'Europe, et couvrent parfois plusieurs frontières d'un même État. Il convient de rappeler que ce résumé ne se veut pas exhaustif et qu'il ne porte que sur une période donnée, en se fondant sur des rapports facilement disponibles. Nous pouvons toutefois présumer qu'un nombre encore plus important d'États membres sont impliqués dans de telles violations, dans la mesure où certaines situations échappent au signalement parce qu'elles se produisent dans des zones inaccessibles, ou en raison des difficultés que peuvent rencontrer les structures nationales des droits de l'homme, les ONG ou les organisations internationales pour recueillir des éléments de preuve. En outre, certains États membres peuvent jouer un rôle particulier en tant que pays recevant des personnes refoulées par les pays voisins, et être amenés à faire preuve d'une coopération active. Plusieurs d'entre eux sont à la fois auteurs présumés de refoulements et destinataires de personnes repoussées par d'autres. Dans certaines régions, comme les Balkans occidentaux, les informations font état de refoulements en chaîne ou opérés dans plusieurs directions. Et si certains signalements ne portent que sur des incidents spécifiques, beaucoup d'entre eux ont trait à des pratiques établies de longue date, déjà recensées avant 2018.

Il ressort par ailleurs du présent chapitre que les refoulements et les violations connexes ne sont pas seulement répandus sur le plan géographique, mais qu'ils touchent également un très grand nombre de

réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants qui se rendent dans l'espace du Conseil de l'Europe ou se déplacent en son sein. Il n'existe pas de chiffres précis et complets à ce sujet, mais d'après certains des rapports examinés ci-dessus - fondés sur des estimations ou des chiffres officiels - des dizaines de milliers de personnes pourraient être touchées chaque année rien que dans certains États membres. Une extrapolation à l'ensemble de la zone du Conseil de l'Europe témoigne de l'ampleur réellement alarmante des violations des droits de l'homme commises à l'encontre de personnes qui franchissent les frontières.

Le tableau général qui se dégage est donc celui d'une pratique des refoulements extrêmement courante. Plus inquiétant encore, alors qu'il est fait état d'incidents violents occasionnels dans certains États membres, dans d'autres, le recours à la violence est une caractéristique systémique et bien marquée des opérations de refoulement. En plus de mettre en exergue les États membres spécifiques pour lesquels des préoccupations à ce sujet ont été suscitées, ce chapitre laisse entrevoir que le phénomène s'inscrit dans une dynamique complexe entre les États membres et qu'il doit être considéré comme un problème paneuropéen. De ce fait, cela ne nécessite pas seulement que chaque pays agisse individuellement, mais aussi que l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe agissent collectivement.

Chapitre 2

Respect des obligations juridiques envers les demandeurs d'asile et les migrants qui passent les frontières

Comme évoqué dans l'introduction, le contexte actuel dans lequel se multiplient les refoulements est empreint d'un certain flou quant aux obligations juridiques concernées, combiné à des tentatives de réinterprétation ou de reformulation de ces obligations (y compris, semble-t-il, des interprétations volontairement erronées) et à des manquements à certains principes clairement établis. Les refoulements enfreignent un certain nombre de droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et dans d'autres instruments internationaux pertinents. Par conséquent, pour mettre fin à de telles pratiques, les États membres devraient mettre en œuvre de bonne foi leurs obligations et éviter toute déformation de ces obligations.

L'étendue des responsabilités qui incombent aux États dans les zones frontières

Comme nous l'avons vu dans l'introduction, les États membres tentent de plus en plus souvent de se soustraire à leurs obligations juridiques, notamment en faisant valoir que certaines situations liées à des (tentatives de) franchissements des frontières ou à des personnes cherchant à entrer sur le territoire ne relèvent pas de leurs responsabilités. À titre d'exemple, les États soutiennent parfois que les régions frontalières, en particulier les zones dites de transit, ne sont pas placées sous leur juridiction. Or, selon la Cour européenne des droits de l'homme, le refus d'entrée à la frontière engage la responsabilité de l'État⁶³. De même, les États ne pourront pas échapper à l'exercice de leur compétence en érigeant des clôtures. Dans

l'arrêt *N.D. et N.T. c. Espagne*, par exemple, la Grande Chambre de la Cour a rejeté les arguments selon lesquels les actions de l'Espagne en lien avec l'interpellation de personnes qui essayaient d'escalader la clôture délimitant la frontière ne relèveraient pas de sa juridiction⁶⁴. Même les manœuvres extraterritoriales telles que les interceptions en haute mer constituent un exercice de la juridiction de l'État dès lors qu'un contrôle effectif a été établi⁶⁵. Par conséquent, les obligations en matière de droits de l'homme examinées ci-dessous s'appliquent généralement aux refus d'entrée à la frontière et aux interceptions effectuées hors du territoire de l'État, à condition que les personnes concernées relèvent du contrôle effectif dudit État.

Les États avancent parfois un autre argument, à savoir que ces obligations ne s'appliquent qu'à l'éloignement de personnes résidant sur leur territoire. La Cour a cependant rejeté cette argumentation. Selon elle, le terme « expulsion » doit être interprété dans le sens générique que lui reconnaît le langage courant (« chasser hors d'un endroit »), comme désignant tout éloignement forcé d'un étranger du territoire d'un État, indépendamment de la légalité du séjour de la personne concernée, du temps qu'elle a passé sur ce territoire, du lieu où elle a été appréhendée, de sa qualité de migrant ou de demandeur d'asile, ou de son comportement lors du franchissement de la frontière⁶⁶.

Le droit à la vie et l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (articles 2 et 3 de la CEDH)

La protection du droit à la vie, consacré par l'article 2 de la CEDH, et l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, en vertu de l'article 3 de la CEDH, constituent les pièces maîtresses de toute réponse respectueuse des droits de l'homme à apporter aux personnes qui franchissent les frontières. La nature fondamentale de ces obligations ressort clairement du fait qu'en vertu de l'article 15 de la CEDH, aucune dérogation aux articles 2 et 3 n'est autorisée, même en cas de danger public. En d'autres termes, les gouvernements doivent respecter leurs obligations à cet égard, y compris dans les situations d'urgence. De même, les difficultés importantes rencontrées par les États membres, notamment face à l'arrivée massive de demandeurs d'asile et de migrants, ou lorsque des préoccupations en matière de santé publique sont en jeu, ne sauraient justifier le recours à des pratiques qui seraient incompatibles avec leurs obligations au titre de la CEDH⁶⁷. La protection de ces droits est garantie à toute personne quels que soient ses agissements⁶⁸, de sorte que même les individus qui passent la frontière de manière irrégulière ne peuvent en être privés. En outre, les obligations découlant de ces dispositions de la CEDH

et qui incombent aux États ne peuvent être remises en cause, par exemple, par des revendications liées à des accords de réadmission ou autres accords de coopération en vigueur, ou par l'existence de lois nationales⁶⁹, voire supranationales (comme les règles de l'UE ou de Schengen⁷⁰). Les États membres sont tenus, en toutes circonstances, de mettre en œuvre leurs obligations dans le plein respect des articles 2 et 3 de la CEDH.

En procédant à des refoulements, et donc en renvoyant des personnes hors du pays sans avoir mené une évaluation individuelle de leur situation, les États membres risquent à l'évidence de violer le principe de non-refoulement. Outre la CEDH, ce principe est solidement ancré dans les instruments internationaux, notamment à l'article 33 de la Convention relative au statut des réfugiés, selon lequel les États ont interdiction de renvoyer des réfugiés (y compris des demandeurs d'asile) vers un territoire où ils risqueraient d'être persécutés⁷¹. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme précise que l'obligation de non-refoulement couvre toutes les situations dans lesquelles le renvoi d'une personne serait susceptible de porter atteinte à son droit à la vie ou de l'exposer à un risque réel d'être soumise à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants⁷². Par conséquent, les États membres du Conseil de l'Europe ne peuvent pas renvoyer une personne vers un lieu où sa vie serait en danger et où elle risquerait d'être torturée ou de subir de mauvais traitements.

Le principe de non-refoulement couvre également le refoulement indirect. Selon la Cour, le refoulement vers un pays intermédiaire ne diminue en rien la responsabilité de l'État d'envoi quant à son obligation de ne pas expulser l'intéressé lorsqu'il existe des motifs sérieux de croire qu'une telle action l'exposerait, directement (c'est-à-dire dans le pays tiers en question) ou indirectement (par exemple dans son pays d'origine ou dans un autre pays), à un risque de subir des traitements contraires à l'article 3 en particulier, l'expulsion vers un pays tiers doit être précédée d'un examen approfondi afin de déterminer si la personne aura accès à une procédure d'asile adéquate dans le pays de destination et si cette procédure offre des garanties suffisantes pour éviter que l'intéressé ne soit expulsé directement ou indirectement vers son pays d'origine sans une évaluation appropriée des risques auxquels pareille mesure l'exposerait sous l'angle de l'article 3 de la CEDH⁷³.

Toutefois, les questions relatives aux articles 2 et 3 ne portent pas uniquement sur le lieu vers lequel les personnes sont renvoyées ni si cela implique un risque de refoulement (direct ou indirect). La manière dont les États membres procèdent aux refoulements peut également compromettre le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des traitements inhumains ou dégradants, et même le droit à la vie. L'expulsion d'une personne d'un territoire d'un État s'accompagne parfois d'un usage de la force par les

forces de l'ordre. Afin de déterminer si une action impliquant un tel recours à la force peut se justifier au regard des articles 2 ou 3 de la CEDH, la Cour applique un strict contrôle de nécessité et de proportionnalité. Même dans les cas où l'usage de la force peut se justifier à des fins de maintien de l'ordre, il constitue une violation de l'article 3 dès lors que la force employée est excessive⁷⁴. Cependant, comme indiqué au chapitre 2, il a été fait état à plusieurs reprises de situations où la violence est pratique courante et où le traitement infligé aux réfugiés, demandeurs d'asile ou migrants semble dénué de tout lien avec une quelconque action nécessaire ou appropriée dans le cadre des opérations de contrôle des frontières. Porter des coups à une personne, lui infliger des humiliations ou des violences sexuelles, la déshabiller entièrement ou lui retirer ses chaussures soulèvent clairement de graves préoccupations au regard de l'article 3. De plus, des pratiques exposant les personnes concernées à des risques pour leur vie ont également été signalées, notamment celles consistant à leur faire passer la frontière en empruntant des voies peu sûres (comme traverser à gué des rivières ou des zones pour lesquelles la présence de mines terrestres est établie) ou à les abandonner en mer. Renvoyer en toute connaissance de cause des personnes dans une situation d'urgence humanitaire peut également donner lieu à des risques de violation des articles 2 et 3 de la CEDH⁷⁵.

Dès lors qu'il y a violation de l'article 2 ou 3, les États ont l'obligation positive, en vertu de ces dispositions, de mener des enquêtes effectives⁷⁶. La finalité première des enquêtes étant d'établir les responsabilités en cas de décès ou de mauvais traitements, elles doivent permettre de déterminer les faits (en particulier de savoir si l'usage de la force était justifiée), d'identifier les personnes responsables et de les sanctionner⁷⁷. Les obligations positives découlant des articles 2 et 3 comprennent aussi, en combinaison avec l'article 13, l'indemnisation des victimes ou de leurs proches⁷⁸. Comme évoqué au chapitre 3, les mécanismes d'établissement des responsabilités exigent la conduite d'une enquête effective en cas d'allégation de violation. Tout manquement dans ce domaine, s'agissant notamment d'amener les auteurs de violations des droits de l'homme à répondre de leurs actes, de leur imposer des sanctions et d'accorder réparation aux victimes, peut ainsi emporter violation de l'article 2 ou 3, en combinaison avec l'article 13.

L'interdiction des expulsions collectives (article 4 du Protocole n° 4 de la CEDH)

L'article 4 du Protocole n° 4 de la CEDH interdit les expulsions collectives, sachant qu'il faut entendre par là « toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une

telle mesure est prise sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe »⁷⁹. Si certains États membres n'ont pas ratifié le Protocole n° 4 de la CEDH⁸⁰, des obligations similaires visant à éviter les expulsions collectives découlent également de l'article 13 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques⁸¹. De même, l'article 19, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne interdit aux États membres de l'UE de procéder à des expulsions collectives.

Cette interdiction impose aux États de mettre en place des garanties suffisantes permettant un examen détaillé de la situation individuelle de chacune des personnes concernées⁸². Chaque personne devrait faire l'objet d'une procédure d'identification⁸³ et avoir la possibilité, réelle et effective, d'invoquer les arguments s'opposant à son expulsion, et d'être assurée que ceux-ci seront examinés individuellement et de manière adéquate⁸⁴. En outre, le personnel des États membres chargé du contrôle des frontières devrait être convenablement formé à mener des entretiens individuels et être assisté d'interprètes et de conseillers juridiques⁸⁵.

Dans le cadre d'un refoulement, la reconduite immédiate à la frontière des personnes empêche ces dernières de présenter des arguments contre leur expulsion conformément aux garanties énoncées ci-dessus, et ne permet pas aux autorités de procéder à une analyse individualisée des raisons ainsi avancées. Par conséquent, les refoulements violent généralement l'interdiction des expulsions collectives. Toutefois, dans l'affaire N.D. et N.T. c. Espagne, la Cour a établi des critères susceptibles d'exonérer l'État de son obligation de procéder à un examen individuel des motifs invoqués par une personne pour s'opposer à son expulsion, en raison du comportement des l'intéressé. Dans cette affaire, la Grande Chambre a estimé que ce sont les requérants qui se sont mis eux-mêmes dans une situation d'illégalité lorsqu'ils ont délibérément tenté d'escalader la clôture frontalière qui entoure l'enclave espagnole de Melilla, sur la côte d'Afrique du Nord, à des endroits non autorisés et au sein d'un groupe nombreux, en profitant de l'effet de masse et en recourant à la force ; elle a ajouté que ce comportement était de nature à engendrer des désordres, manifestement difficiles à maîtriser, et à menacer la sécurité publique. Dans les faits, les requérants ont décidé de ne pas utiliser les voies légales existantes pour accéder de manière régulière au territoire espagnol et, dès lors, l'absence de procédure individualisée d'éloignement était la conséquence de leur propre comportement⁸⁶.

L'arrêt, salué par certains États, risque d'être interprété comme une autorisation générale de se soustraire à la procédure d'identification individuelle en cas de franchissement illégal de la frontière, et appliqué en tant que tel. Or, une lecture attentive du raisonnement de la Cour montre

que celui-ci va à l'encontre d'une application large de cette dispense⁸⁷. Les traversées maritimes, par exemple, semblent échapper totalement au champ d'application de l'arrêt, car la Cour n'a pas cherché à adapter sa jurisprudence en ce qui concerne les demandeurs d'asile et les migrants qui arrivent par la mer ou sont interceptés en mer. La prudence s'impose à l'évidence, pour ne pas faire un usage trop large des conclusions de la Cour, d'autant qu'elle est confirmée par les différents arrêts que la Cour a rendus depuis lors, dans lesquels des violations de l'interdiction des expulsions collectives ont été constatées⁸⁸, y compris dans des affaires où l'État défendeur a fait valoir que l'« exception N.D. et N.T. » devrait s'appliquer. À cet égard, parmi les critères énoncés dans l'affaire N.D. et N.T., la Cour semble attacher une importance particulière à la mise à disposition d'un accès réel et effectif des requérants aux voies d'entrée régulière, et en particulier aux procédures à la frontière (parallèlement à la possibilité de demander un visa ou d'autres autorisations auprès d'un consulat)⁸⁹. Cet accès ne saurait se limiter à des considérations théoriques. Dans plusieurs affaires, la Cour a constaté que les requérants avaient été privés de la possibilité de déposer une demande d'asile, alors même qu'ils se présentaient à des points de passage officiels⁹⁰. Cependant, même dans le cas d'une tentative de franchissement irrégulier de la frontière en contournant les points de passage officiels, la Cour a pris en compte l'absence d'accès effectif à des voies d'entrée légale⁹¹. Dans une affaire contre la Croatie, dans laquelle la Cour n'a pas été en mesure de déterminer si les requérants avaient bénéficié d'un accès réel et effectif au territoire, y compris pour y demander l'asile, elle n'a pas entrepris d'examiner la question de la culpabilité individuelle en raison du manque d'évaluation de la situation individuelle et s'est contentée de conclure à une violation de l'interdiction des expulsions collectives⁹².

À l'inverse, lorsque l'accès réel et effectif à des possibilités d'entrée régulière est réputé exister mais que le requérant n'en a pas fait usage, la Cour devra alors rechercher si des raisons impérieuses reposant sur des faits objectifs dont l'État défendeur était responsable ont empêché l'intéressé d'y recourir⁹³. Tout ceci suppose un examen détaillé de la situation spécifique à la frontière en question ainsi que des circonstances dans lesquelles le renvoi a eu lieu. Ces situations varient considérablement d'un pays européen à l'autre, au même titre que les agissements individuels des personnes qui tentent d'entrer sur le territoire de l'un d'entre eux. Il convient de noter que les États membres sont de plus en plus prompts à faire valoir que les arrivées à leurs frontières constituent un « danger », même lorsque leur nombre est gérable et que des solutions effectives s'offrent à eux, notamment en recourant à l'assistance fournie par d'autres États membres. Ils devraient être particulièrement vigilants lorsqu'ils laissent entendre que des arrivées inattendues ou accrues sont « de nature à engendrer des désordres

manifestement difficiles à maîtriser et à menacer la sécurité publique » au sens de l'arrêt rendu dans l'affaire *N.D. et N.T.* Par ailleurs, dans le contexte de plus en plus complexe qui prévaut aux frontières de l'Europe, en raison entre autres des préoccupations liées à l'« instrumentalisation » de la pression migratoire⁹⁴, il pourrait s'avérer utile de réexaminer dans quelle mesure les actes de personnes qui passent la frontière de manière irrégulière peuvent être considérés comme un comportement fautif, sachant que ces franchissements peuvent également être le fruit d'une manipulation ou même avoir été opérés sous la contrainte de tiers, y compris de l'État de départ⁹⁵.

Au-delà des questions susmentionnées, les États membres doivent absolument prendre note du fait que l'affaire *N.D. et N.T.* concerne l'examen de critères relatifs à des expulsions collectives dans un contexte où les questions sur le terrain de l'article 3 ont déjà été déclarées irrecevables au niveau de la Chambre. Toutefois, en cas de grief défendable de risque de refoulement, les affaires d'expulsion bénéficieront également de la protection spécifiquement prévue par les articles 2 et 3⁹⁶. En tout état de cause, cela suppose un examen individuel des raisons pour lesquelles les personnes concernées s'opposent à leur renvoi, examen auquel on ne saurait déroger en avançant entre autres motifs le comportement des intéressés. Il convient de souligner que le refoulement de ces personnes les empêcherait fondamentalement de faire valoir leurs arguments et créerait ainsi un risque élevé de violation du principe de non-refoulement.

L'interprétation de chacun de ces éléments dépendra de la situation propre à chaque frontière et variera, en outre, en fonction des agissements spécifiques des personnes qui cherchent à pénétrer sur un territoire donné. Une application systématique et générale de l'exception à l'obligation de procéder à un examen individuel à l'égard de toute personne qui tente d'entrer de manière irrégulière ne semble donc pas défendable au vu de l'appréciation de la Cour dans *N.D. et N.T.* et les affaires ultérieures.

Le droit à un recours effectif (article 13 de la CEDH)

En empêchant les personnes d'exposer des arguments pour contester leur expulsion, les refoulements emportent également violation du droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la CEDH. L'interdiction du refoulement au titre de l'article 2 ou 3, en conjonction avec l'article 13 de la CEDH, fait obligation aux États de fournir des garanties effectives qui protègent les requérants contre de telles pratiques⁹⁷. Le recours doit être disponible en pratique et son exercice ne doit pas être entravé par les actes ou omissions des autorités de l'État⁹⁸. Ainsi, toute personne concernée par une mesure d'éloignement, mesure dont les conséquences

sont potentiellement irréversibles, a le droit d'obtenir des informations suffisantes lui permettant d'avoir un accès effectif aux procédures pertinentes et d'étayer ses griefs⁹⁹. Surtout, compte tenu de la nature irréversible du dommage susceptible d'être causé en cas de réalisation du risque de torture ou de mauvais traitements, l'effectivité d'un recours au sens de l'article 13, requiert impérativement que les intéressés disposent d'un recours de plein droit suspensif¹⁰⁰.

Autres droits potentiellement affectés lors des refoulements

Les refoulements peuvent également avoir des incidences sur d'autres droits, comme le droit à la liberté, consacré par l'article 5 de la CEDH. Cela peut être le cas, notamment, lorsque des personnes sont détenues de manière informelle dans des véhicules ou des établissements, avant leur expulsion¹⁰¹. Une telle pratique constituerait une violation du droit à la liberté garanti par l'article 5 de la CEDH car elle n'est pas mise en œuvre selon une procédure prévue par la législation qui soit suffisamment accessible, précise et prévisible quant à son application pour pallier tout risque d'arbitraire¹⁰². Bien que les États fassent souvent valoir que la mesure litigieuse n'équivaut pas à une détention, l'appréciation de la Cour ne se limite pas à l'interprétation du droit interne. Pour établir une distinction entre la détention et une restriction à la liberté de circulation de la personne concernée (liberté qui est elle-même protégée par l'article 2 du Protocole 4 de la CEDH), la Cour procède à un examen cumulatif des restrictions imposées, comme le type de mesure considérée, sa durée, ses effets et ses modalités d'exécution.¹⁰³ Comme l'a souligné le Comité européen pour la prévention de la torture, quelle que soit la terminologie employée par les autorités nationales pour décrire l'acte consistant à retenir des personnes contre leur gré, y compris dans un fourgon de police par exemple, les intéressés sont, dans les faits, privés de leur liberté et doivent bénéficier des garanties fondamentales contre les mauvais traitements que requiert leur statut¹⁰⁴.

Dans la mesure où ils peuvent conduire à l'éclatement des familles¹⁰⁵, les refoulements peuvent également affecter le droit au respect de la vie familiale prévu par l'article 8 de la CEDH. Ils peuvent aussi avoir un impact sur les obligations qui incombent aux États au titre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, notamment celle énoncée à l'article 3 selon laquelle l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui concernent les enfants. De même, lorsque, avant d'être refoulées, les personnes se voient confisquer leurs biens (tels que téléphones portables, vêtements, chaussures, argent, documents d'identité et titres de propriété)¹⁰⁶, des questions relatives au

droit à la protection de la propriété consacré par l'article 1 du Protocole n° 1 de la CEDH se posent.

Procédures et évaluations individuelles : une garantie essentielle pour le respect des droits de l'homme

Il ressort de ce qui précède que le traitement et l'évaluation de chaque situation individuelle où une expulsion peut être envisagée constituent des garanties essentielles pour la protection des droits de l'homme. Pour se conformer à l'interdiction des expulsions collectives, un État devra procéder à un traitement et un examen de la situation particulière de chacune des personnes concernées, sauf dans les cas exceptionnels. Le défaut de mise en œuvre d'une telle procédure personnalisée entraînera également pour les États membres des risques graves de violation de leurs obligations de non-refoulement. Bien que ces risques ne se posent en théorie que dans le cas d'une demande défendable, dans la pratique, les États ne sont pas en mesure de déterminer s'ils renvoient une personne vers un endroit où elle serait en danger tant qu'ils ne lui donnent pas la possibilité d'exposer sa situation. Par ailleurs, une telle absence de traitement et d'examen individuels prive également les intéressés de recours effectifs en lien avec les diverses violations évoquées ci-dessus.

Les États membres ne sauraient non plus se dispenser de telles procédures au seul motif qu'en vertu de règles nationales, les demandes d'asile doivent être présentées dans des lieux spécifiques prévus à cet effet, comme les points de passage frontaliers¹⁰⁷. Même si elle est susceptible, en général, d'être légitime, une telle exigence ne peut primer les obligations incombant aux États membres en vertu des articles 2 et 3, ni davantage se justifier en sacrifiant automatiquement les garanties inhérentes à l'interdiction des expulsions collectives. Dans la pratique, les États membres peuvent prendre des mesures simples pour veiller à la protection effective des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. À titre d'exemple, ils devraient donner des instructions claires aux gardes-frontières afin de garantir que toute personne appréhendée alors qu'elle entre ou essaye d'entrer dans le pays de manière irrégulière sera conduite dans un lieu où elle pourra faire l'objet d'un traitement approprié et formel, et notamment déposer une demande d'asile ou encore présenter des arguments contre son renvoi. Cette démarche est d'autant plus importante que certains États membres ont déjà mis en place, ou pourraient fixer à l'avenir, des exigences selon lesquelles toute demande de ce type doit uniquement être introduite dans des lieux bien précis situés à proximité des frontières ou à des points de passage frontaliers spécifiques. Toutefois, pour se conformer à leurs obligations, les États membres doivent éviter que ces mesures ne

conduisent à renvoyer des personnes hors du pays sans leur avoir appliqué la procédure personnalisée requise quand celles-ci n'ont pas franchi la frontière ou exposé leur situation aux endroits définis¹⁰⁸. La solution logique serait d'acheminer ces personnes vers le lieu de traitement approprié, sur le territoire de l'État membre où elles sont découvertes.

Chapitre 3

Augmenter la transparence, la surveillance et la responsabilisation

Afin de prévenir efficacement les refoulements et de lutter concrètement contre ce phénomène, les États membres devraient renforcer la transparence des pratiques aux frontières et la responsabilisation en cas de violation quelle qu'elle soit. Il s'agit notamment de veiller à la mise en place de mécanismes nationaux de surveillance efficaces et indépendants, sachant que cela peut supposer de renforcer ceux existants ou de s'employer à en établir de nouveaux. Les États membres devraient également faire en sorte que les ONG et les médias puissent mener leurs activités qui contribuent à documenter les cas de refoulement, et veiller à lever les obstacles qui entravent leur travail. Outre la surveillance, il est indispensable de renforcer les structures permettant d'établir les responsabilités, afin que les personnes qui ont été victimes d'un refoulement puissent obtenir réparation et ceux qui ordonnent des refoulements ou les effectuent, soient tenus pour responsables de leurs actes.

La surveillance : un outil essentiel pour détecter et prévenir les refoulements

L'objectif premier de la surveillance des opérations menées aux frontières est de recueillir des informations sur les violations des droits de l'homme commises dans ce cadre et de procéder à leur vérification¹⁰⁹. À travers leurs activités de surveillance, les organes indépendants sont en mesure de déterminer si les États membres respectent leurs obligations en matière de droits de l'homme. En révélant au grand jour les violations, la surveillance indépendante des frontières constitue une mesure préventive essentielle qui permet de réduire les risques de refoulement et de violence à l'encontre des demandeurs d'asile et des migrants¹¹⁰. Elle profite également aux États, car elle fournit des données sur les activités de gestion des frontières et

peut ainsi renforcer la responsabilisation des États et la confiance du public¹¹¹. Pour témoigner de leur volonté de mettre fin aux refoulements, les États membres devraient garantir le bon fonctionnement des dispositifs permettant d'assurer une surveillance indépendante des opérations menées aux frontières.

Une surveillance efficace : principes-clés

Un certain nombre de principes-clés devraient guider le renforcement des systèmes existants et le déploiement de nouvelles initiatives dans ce domaine. Ceux-ci ont été élaborés par divers organismes internationaux spécialisés, et plusieurs points communs tirés des orientations fournies par ces derniers sont présentés ci-dessous¹¹².

En premier lieu, les États membres devraient veiller à ce que les organes en charge de la surveillance des opérations menées aux frontières disposent d'un large mandat permettant de garantir un enregistrement efficace des violations constatées. Les observateurs devraient pouvoir effectuer des visites non annoncées et avoir librement accès aux lieux, aux personnes, aux registres et aux dossiers¹¹³. Le contrôle devrait couvrir toutes les activités de gestion des frontières, en particulier lorsque des personnes sont appréhendées lors du franchissement de l'une d'entre elles. Les organes de surveillance devraient être autorisés à assister, en tant qu'observateurs indépendants, aux opérations d'interception à la frontière, et à entendre les témoins et les victimes présumées. La conduite de visites régulières dans les zones frontières suppose de disposer de ressources suffisantes.

Deuxièmement, le mécanisme de surveillance devrait n'avoir aucun lien institutionnel avec le ministère ou d'autres autorités en charge de la police des frontières. Il devrait par ailleurs associer à son travail des organisations indépendantes, dont les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), les institutions de l'ombudsman et la société civile, et procéder à des échanges avec des organisations internationales. Afin de garantir son indépendance et son autonomie, tout mécanisme de ce type devrait être doté de capacités et de ressources humaines suffisantes, et jouir d'une autonomie financière et fonctionnelle adéquate.

Troisièmement, la coopération transfrontalière est cruciale pour assurer une surveillance efficace, car les victimes de refoulement se trouvent souvent de l'autre côté de la frontière. Les organes de surveillance devraient être en mesure de recueillir des informations auprès des personnes et de les exploiter, au même titre qu'ils devraient être en contact avec des organisations internationales et autres acteurs concernés situés hors du territoire de l'État.

Quatrièmement, la surveillance n'est pas une fin en soi mais s'inscrit dans le cadre d'un système de responsabilisation aux frontières en matière de respect des droits de l'homme¹¹⁴. Les informations communiquées par les citoyens sont essentielles à l'établissement des responsabilités et à l'exercice d'un contrôle public. Pour faire en sorte que les auteurs des violations commises aux frontières aient à répondre de leurs actes, les organes de surveillance devraient être habilités à produire des rapports de visite ad hoc et périodiques contenant des conclusions et recommandations à l'attention des autorités compétentes, et à rendre compte de la mise en œuvre de ces recommandations par ces dernières. Ils devraient également être autorisés à saisir les autorités nationales chargées des poursuites s'ils découvrent des violations. De leur côté, les États membres devraient coopérer avec ces organes, en donnant suite aux conclusions et recommandations.

Soutenir et renforcer les activités de surveillance actuellement menées par les structures nationales des droits de l'homme

Dans bon nombre d'États membres du Conseil de l'Europe, les structures nationales des droits de l'homme, comme les INDH, les institutions de l'ombudsman et les mécanismes nationaux de prévention (MNP) mettent déjà en œuvre des activités de surveillance aux frontières. À titre d'exemple, en se fondant sur les vastes pouvoirs de contrôle qui leur sont conférés dans le domaine des droits de l'homme, ces structures sont en mesure de surveiller les points de passage et autres zones frontières. Elles exploitent souvent les informations recueillies pour mener leurs enquêtes et formuler des recommandations à l'intention des autorités nationales. Elles apportent également une aide aux migrants aux frontières, soutiennent les ONG qui y exercent des activités et coopèrent avec elles.

Trop souvent, toutefois, les possibilités de surveillance des structures nationales des droits de l'homme demeurent restreintes en raison de l'insuffisance des ressources et capacités nécessaires pour se rendre dans les zones frontières éloignées, mais aussi en raison des limites de leurs prérogatives et du manque de coopération des autorités. Dans bien des cas de refoulements signalés par ces organes, les autorités ne font rien pour remédier aux violations des droits de l'homme constatées. Par conséquent, il est crucial que les États membres vérifient si les mécanismes en place respectent pleinement les principes-clés énoncés ci-dessus et, si tel n'est pas le cas, qu'ils prennent des mesures pour les mettre en conformité avec ces principes.

De nombreux exemples positifs de la manière dont les INDH ont contribué à accroître la transparence et la responsabilisation aux frontières ont été recueillis par le Réseau européen des institutions nationales des droits

de l'homme (REINDH)¹¹⁵, qui réalise également de son côté un travail remarquable en vue de renforcer les capacités et l'efficacité de ces institutions en la matière. Certaines institutions telles que le Défenseur du Peuple espagnol (Defensor del Pueblo)¹¹⁶ ou l'ombudsman croate (ce dernier étant également confronté à de grandes difficultés en matière de coopération avec les autorités étatiques¹¹⁷) jouent depuis plusieurs années un rôle de premier plan pour recueillir des informations sur les refoulements et contester ces pratiques. Lors de la visite qu'elle a effectuée en novembre 2021, la Commissaire a pu observer le dévouement extraordinaire du bureau de l'ombudsman polonais, ainsi que des partenaires de la société civile, qui s'efforcent d'intervenir sur-le-champ pour empêcher les refoulements¹¹⁸. En vue d'améliorer la collecte de données relatives à ce phénomène, la Commission nationale hellénique des droits de l'homme (GNCHR) a mis en place, en collaboration avec des ONG, un mécanisme d'enregistrement des incidents en lien avec des renvois informels afin de surveiller les pratiques de refoulement, de les recenser et de mener des actions de sensibilisation à leur égard¹¹⁹. Bien d'autres structures des droits de l'homme accomplissent quotidiennement un travail considérable pour faire face aux situations nouvelles qui peuvent se présenter et remédier aux lacunes structurelles.

Toutefois, dans le même temps, certaines de ces structures, chargées d'assurer un suivi des refoulements et des violations des droits de l'homme qui en découlent, ne tirent peut-être pas pleinement parti de leur mandat et des possibilités concrètes qui leur sont offertes. Certains organes peuvent être réticents à intervenir dans ce domaine, qu'ils jugent parfois politiquement sensible. Là encore, ce constat montre combien il est important que les États membres renforcent le rôle et facilitent le travail de tels organes, notamment en assurant une coopération constructive. Il met également en exergue la nécessité pour la communauté internationale de soutenir pleinement les structures nationales des droits de l'homme qui mènent des actions face aux refoulements, en particulier celles qui peuvent faire l'objet de pressions de la part de leur propre gouvernement.

Reconnaître la société civile et les médias comme des partenaires essentiels dans la lutte contre les refoulements

Les INDH, les institutions de l'ombudsman, les mécanismes nationaux de prévention ou les organes internationaux ne sont pas les seuls à exercer une surveillance au sens large. Les ONG ou les simples particuliers qui défendent les droits de l'homme jouent un rôle déterminant en enregistrant les incidents liés aux refoulements, en en rendant compte et en s'attaquant aux lacunes structurelles des lois, politiques et pratiques des États membres¹²⁰. Ils constituent souvent la première ligne de défense contre les violations

des droits de l'homme. De plus, ni l'action des structures nationales des droits de l'homme, ni celle des organes internationaux ne peuvent être efficaces sans le travail qu'ils effectuent sur le terrain.

Cependant, au lieu de les considérer comme des partenaires essentiels dans la lutte contre les violations des droits de l'homme, les autorités de certains États membres ont fait preuve d'hostilité à leur égard et ont pris de plus en plus de mesures visant à restreindre leurs activités. Certaines ONG travaillant sur des problématiques liées aux pratiques mises en œuvre par les États aux frontières ont également fait l'objet d'une radiation ou ont dû faire face à d'autres obstacles administratifs, voire à des sanctions pénales pour avoir exercé leurs activités. Les actes de harcèlement, ou même de violence, à l'encontre de groupes ou d'individus intervenant auprès des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants ou rendant compte de leur situation sont devenus également de plus en plus fréquents. Ils sont souvent alimentés par la rhétorique de hauts responsables et les campagnes de diffamation, et facilités par l'absence de mesures efficaces visant à les combattre, ce qui engendre une culture de l'impunité.

Les États membres du Conseil de l'Europe se sont engagés à offrir un environnement favorable aux défenseurs des droits de l'homme. Ils ont l'obligation de veiller à ce que ces derniers puissent agir dans un environnement sûr et libre de toute entrave, ce qui suppose de mettre en place un cadre juridique approprié, de coopérer avec eux de manière efficace et constructive dans la pratique, et de reconnaître publiquement le rôle majeur qu'ils jouent dans une société démocratique.

Il en va de même pour les médias. Bien souvent, les journalistes ont révélé de graves violations des droits de l'homme commises dans les zones frontalières. Si cette couverture médiatique a parfois incité les autorités nationales, les organisations internationales et les institutions nationales des droits de l'homme à agir, notamment en menant des enquêtes et en cherchant à établir les responsabilités, certains États membres s'efforcent manifestement d'empêcher les journalistes de travailler efficacement. Ainsi, certains pays ont imposé des restrictions d'accès aux régions frontalières, ou des limites strictes aux demandes d'accès à l'information ainsi qu'à d'autres outils permettant l'exercice du droit de recevoir et de communiquer des informations. Des journalistes traitant de sujets liés aux réfugiés, aux demandeurs d'asile et aux migrants n'ont pas eu le droit de réaliser des interviews, ont été victimes de harcèlement, de menaces ou d'agressions, se sont fait saisir leur matériel ou ont été expulsés. D'autres encore ont aussi fait l'objet de poursuites ou ont été placés en détention pour avoir rendu compte d'opérations étatiques en lien avec les migrations. Tous ces éléments nuisent à la transparence dont les États doivent faire preuve dans le cadre de leurs actions.

Si les États membres sont réellement déterminés à lutter contre les violations des droits de l'homme, conformément à leurs engagements visant à permettre aux défenseurs des droits de l'homme de poursuivre leur travail et à leurs obligations de protéger la liberté des médias, ils devraient considérer la société civile et les médias comme des sources d'information essentielles, voire comme des partenaires dans l'accomplissement de cette tâche. Ils doivent prendre des mesures volontaristes pour mettre fin à toutes les formes de harcèlement, que ce soit par le biais du droit pénal, d'obstacles administratifs ou d'autres moyens, faire cesser les discours hostiles, et agir résolument contre toute menace ou violence à l'encontre de ces acteurs.

Coopération avec les organes internationaux

Différents organes au sein du Conseil de l'Europe, des Nations Unies et de l'Union européenne sont investis d'une mission de recherche d'informations ou de surveillance autre sur des questions ayant trait directement ou indirectement à la pratique des refoulements. Grâce à leurs mandats internationaux, ils sont en mesure de donner un poids supplémentaire à la surveillance des violations des droits de l'homme aux frontières, en complétant le travail fondamental accompli par la société civile et les structures nationales des droits de l'homme. Comme c'est le cas pour ces dernières, la coopération des autorités nationales avec ces organes est cruciale pour garantir leur efficacité. Ainsi, les situations récentes où ils ont été empêchés de se rendre dans les régions frontalières, ou n'ont bénéficié que d'un accès limité aux informations, par exemple, compromettent gravement leur capacité à remplir leur mission. Conformément à leurs engagements internationaux, les États membres devraient faire tout ce qui est en leur pouvoir pour veiller à ce que ces organes puissent mener à bien leur travail et rendre compte de leurs activités en conséquence. Dans les pays où la publication de leurs conclusions est généralement subordonnée à l'accord de l'État membre, comme c'est le cas pour le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, un tel consentement devrait être donné rapidement et de manière systématique, afin de garantir une transparence maximale.

Développer de nouveaux mécanismes : un exercice qui exige de trouver un équilibre délicat

Les révélations faites ces dernières années au sujet des refoulements ont donné un coup d'accélérateur aux discussions relatives à la mise en place de nouveaux mécanismes de surveillance. Bien que ce nouvel élan puisse avoir un impact positif sur la lutte contre ce phénomène, il soulève également des questions quant aux liens avec les mécanismes en vigueur dans les États

membres. Ainsi, les préoccupations récurrentes concernant les opérations de refoulement menées par la Croatie ont conduit à la création d'un organe de suivi dans ce pays, malgré les interrogations quant à la manière dont il complétera les mécanismes existants, tels que l'institution de l'ombudsman, et la mesure dans laquelle ce nouveau dispositif répondra aux exigences d'une surveillance effective et indépendante¹²¹. À la suite d'une demande de la Commission européenne concernant l'établissement d'un mécanisme de surveillance des droits de l'homme en Grèce, des discussions ont été conduites dans le pays concernant l'attribution de cette tâche à l'Autorité nationale pour la transparence, ce qui, semble-t-il, aurait là encore eu pour effet de créer un mécanisme parallèle, s'ajoutant aux structures nationales des droits de l'homme déjà en place¹²². Au niveau de l'UE, la publication du nouveau Pacte sur la migration et l'asile a également relancé les discussions consacrées à ce sujet. Dans le cadre de la proposition de règlement relatif au filtrage qui a été avancée par la Commission européenne, tous les États membres de l'UE seraient tenus de mettre en place un mécanisme de surveillance des opérations menées aux frontières, qui serait peut-être pour eux une occasion supplémentaire d'assurer un contrôle indépendant des pratiques aux frontières.

Pour veiller à en garantir l'efficacité et l'indépendance, tout nouveau mécanisme ainsi créé (qu'il relève d'une initiative nationale ou réponde à des règles supranationales) devrait reposer sur les principes-clés déjà mis en évidence ci-dessus, s'agissant notamment de l'étendue du mandat qui lui est confié – afin de couvrir toutes les zones frontières, en particulier lorsque des personnes sont appréhendées à l'occasion d'un franchissement de la frontière –, de ses attributions et de l'adéquation des ressources humaines et financières qui lui sont allouées. En outre, lorsque des structures indépendantes et efficaces sont déjà établies, celles-ci pourraient servir de plate-forme sur laquelle ces nouveaux mécanismes peuvent être constitués ou dans laquelle ils peuvent être intégrés. En cas de développement de nouveaux dispositifs parallèlement à ceux déjà existants, il est particulièrement important que les nouvelles initiatives ne supplantent pas ou ne marginalisent pas les activités des structures nationales indépendantes des droits de l'homme ou de la société civile, mais qu'elles contribuent au contraire à les renforcer et travaillent en totale complémentarité¹²³. La marche à suivre dépendra de la situation propre à chaque État membre, mais l'indépendance et la capacité à assurer une surveillance effective de tous les contextes pertinents et à contribuer à la transparence et à la responsabilisation, conformément aux grands principes énoncés ci-dessus, doivent être les critères déterminants.

Au-delà de la surveillance : renforcer les mécanismes de responsabilité

Le renforcement de la surveillance est une mesure importante, mais elle n'est pas suffisante en soi. Beaucoup de problèmes profondément ancrés ayant trait aux refoulements et aux violations commises aux frontières « passent sous les radars ». En effet, l'expérience montre que les actes de violence à l'égard des personnes qui tentent de franchir la frontière et leur renvoi hors du pays se déroulent souvent de telle sorte qu'ils restent hors de vue de tout observateur. La surveillance a une fonction préventive, mais il faut un cadre d'action clair pour les cas où des violations se produisent malgré tout, sachant qu'une telle action peut et doit découler des résultats des exercices de surveillance, sans toutefois en dépendre uniquement. Par conséquent, les efforts de lutte contre les refoulements doivent non seulement viser à accroître la surveillance, mais aussi à créer des mécanismes de responsabilité plus solides. Les INDH ont mis en évidence les défaillances existantes en matière de responsabilité, à savoir le manque de volonté d'enquêter sur les incidents, voire les tentatives de dissimuler les faits et d'en nier l'existence, le défaut d'information et d'aide juridique fournies aux migrants, quand ils arrivent aux frontières, qui leur permettraient pourtant d'accéder à la justice pour dénoncer les violations des droits de l'homme dont ils ont été victimes, et la non-mise en œuvre des recommandations formulées par les organes de surveillance qui pourraient contribuer à résoudre les problèmes structurels¹²⁴.

Comme indiqué au chapitre 2, l'amélioration de la responsabilité suppose de veiller au respect plein et entier de l'obligation de mener des enquêtes effectives en cas de violations alléguées des articles 2 et 3 de la CEDH. Ces enquêtes ne devraient pas seulement s'intéresser à des incidents spécifiques, mais porter aussi sur des problématiques plus vastes et systématiques qui peuvent être révélées à de telles occasions, notamment en ce qui concerne les instructions ou les ordres donnés au personnel chargé de procéder aux refoulements, et plus largement le cadre juridique et politique. Cette démarche d'amélioration consiste également à réévaluer la présence de mécanismes indépendants en charge du recueil des plaintes et du contrôle au sein des structures de la police et du corps des gardes-frontières, ainsi que leur bon fonctionnement, au regard des activités de contrôle des frontières menées par les autorités. En outre, les États membres devraient favoriser une culture du respect des droits de l'homme au sein des services répressifs chargés de la surveillance des frontières, y compris en dispensant des formations et en donnant des instructions claires.

De même, l'accès à des recours effectifs doit être garanti. Pour cela, il faut prendre des mesures supplémentaires afin de faire en sorte que les

personnes interceptées à l'occasion du franchissement de la frontière aient la possibilité de présenter des arguments contre leur renvoi et de faire appel des décisions, mais aussi que les conditions indispensables pour ce faire soient remplies, comme l'accès à des services d'interprétation et à une assistance juridique. Il convient de veiller tout particulièrement à ce que l'accès aux recours, y compris la saisine des tribunaux, soit effectif au-delà des frontières, afin que les personnes ayant fait l'objet d'un refoulement et se trouvant de l'autre côté de la frontière de l'État qui aurait procédé à leur refoulement ne soient pas privées de la possibilité de demander justice.

En tant que telle, l'amélioration des mécanismes de responsabilité doit aller de pair avec celle de la surveillance et des signalements. Seuls des efforts concertés dans ces deux domaines interdépendants peuvent garantir un traitement adéquat des violations des droits de l'homme commises dans le cadre des refoulements.

Chapitre 4

Un problème paneuropéen : il est de la responsabilité de tous les États membres de mettre fin aux refoulements

Dans les chapitres précédents, nous avons examiné les mesures qui peuvent et doivent être prises par les différents États membres du Conseil de l'Europe et en leur sein. Cependant, une action collective de tous les États membres s'impose pour lutter efficacement contre les refoulements, y compris de la part de ceux qui ne mettent pas en œuvre cette pratique (ou ne sont pas accusés de le faire). Bien que les refoulements constituent par nature un problème transfrontalier, ils sont trop souvent traités uniquement dans le contexte de l'État spécifique qui commet ces violations. Il est certes essentiel de veiller à la mise en place de garanties au niveau national, mais cela ne doit pas faire oublier que les refoulements sont un problème de dimension européenne. En effet, il semble que ces pratiques soient désormais courantes dans une grande partie de l'espace du Conseil de l'Europe, mais une dynamique interétatique s'exerce également au sein de l'Europe, dynamique à laquelle il faut s'attaquer de toute urgence pour combattre efficacement le phénomène des refoulements.

À cet égard, force est de constater que les États justifient de plus en plus souvent les activités de contrôle des frontières qu'ils mettent en œuvre, y compris celles qui soulèvent de graves préoccupations du point de vue des droits de l'homme, non seulement par la volonté de protéger les frontières nationales, mais aussi par la défense d'un intérêt commun, à savoir la protection des frontières européennes¹²⁵. En outre, ces pratiques sont souvent présentées comme un moyen d'empêcher les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants de poursuivre leur route vers d'autres pays, en particulier vers les États de destination traditionnels. Comme la Commissaire l'a fait remarquer à plusieurs reprises, cette situation s'inscrit également dans le cadre d'une approche commune à l'ensemble de la zone

du Conseil de l'Europe qui privilégie la dissuasion à la protection¹²⁶. Tous ces éléments envoient un signal fort, donnant à penser que l'on peut fermer les yeux sur les refoulements, pour autant qu'ils remplissent efficacement ce rôle.

Briser le silence : une première étape dans la prise en compte d'un problème paneuropéen

Les États membres devraient prendre une mesure simple, mais néanmoins cruciale, qui consiste à se prononcer contre les refoulements, tant sur le plan général que lorsque des incidents particuliers sont signalés dans d'autres pays. Par ailleurs, les États membres du Conseil de l'Europe devraient se sommer les uns les autres de respecter des normes communes, y compris lorsqu'ils sont confrontés à des défis tels que la pandémie de covid-19 ou une augmentation du nombre d'arrivées de demandeurs d'asile et de migrants.

Malheureusement, même cette simple mesure fait souvent défaut à l'heure actuelle. Si, à certaines occasions, les États membres ont dénoncé et condamné des mesures adoptées par leurs pairs¹²⁷, la plupart du temps, celles-ci n'ont suscité aucune réaction. Compte tenu du nombre croissant d'informations faisant état de refoulements et de violations des droits de l'homme aux frontières, le silence des hauts responsables des États membres sera de plus en plus perçu comme une approbation de ces pratiques¹²⁸.

Le problème est encore plus grave lorsque des dirigeants des États membres ne semblent pas se contenter d'ignorer ces pratiques, mais les soutiennent explicitement¹²⁹. Il est notamment arrivé à plusieurs reprises, ces dernières années, que de hauts responsables gouvernementaux se rendent dans des États membres ayant fait l'objet de graves allégations de refoulements, et fassent montre de saluer les pratiques mises en œuvre en matière de contrôle des frontières, alors que les préoccupations dans le domaine des droits de l'homme n'avaient toujours pas été traitées. En agissant ainsi, les gouvernements européens légitiment des actions qui portent atteinte non seulement aux droits de l'homme et à la dignité des personnes refoulées, mais aussi aux valeurs et principes sur lesquels l'Europe est construite¹³⁰.

La nécessité de se prononcer contre de telles pratiques concerne également le débat public au sens large, qui est trop souvent entaché de propos alarmistes et stigmatisants, voire racistes et déshumanisants, à l'encontre des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. Les États membres ont non seulement la responsabilité commune de s'élever contre de tels abus, mais aussi de trouver ensemble une façon pondérée de débattre des problèmes et des solutions susceptibles de conduire à l'élaboration de

politiques axées sur les droits de l'homme et à leur acceptation par le public.

Faire appel aux plates-formes multilatérales pour lutter contre les refoulements

La volonté des États membres de se tenir mutuellement et directement responsables des violations commises est très révélatrice du sérieux avec lequel ils abordent cette question. Les relations bilatérales entre les États membres offrent souvent l'occasion de s'attaquer aux refoulements et d'en appeler à la responsabilité réciproque. En outre, les États membres ont de nombreuses possibilités de traiter ce problème au niveau multilatéral, or celles-ci ne sont pas pleinement exploitées à ce jour¹³¹.

À cet égard, les États membres peuvent et devraient intensifier leurs efforts en faveur d'une mobilisation au sein du Conseil de l'Europe, en usant notamment des possibilités qui leur sont offertes dans le cadre du Comité des Ministres. Ce dernier joue un rôle important dans la lutte contre la pratique des refoulements à travers sa surveillance de l'exécution des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme portant sur des violations des droits de l'homme commises lors d'opérations de refoulement. Ces arrêts concernent des États membres bien précis, mais nombre des conclusions de la Cour ont des incidences plus larges sur les pratiques de contrôle des frontières dans l'ensemble de l'espace du Conseil de l'Europe. Œuvrer pour une exécution pleine et rapide des arrêts est donc crucial, non seulement pour faire respecter l'obligation fondamentale qui incombe aux États membres de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties, mais aussi pour assurer la protection effective des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants dans toute l'Europe.

La prise de décisions au sein de l'Union européenne revêt également une importance particulière pour la protection des droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants en Europe. En effet, la législation et les politiques de l'UE affectent directement ses 27 pays, qui sont tous aussi membres du Conseil de l'Europe. Mais les politiques migratoires et d'asile au niveau de l'UE ont également des conséquences spécifiques pour de nombreux États membres du Conseil de l'Europe qui ne font pas partie de l'Union, par exemple par le biais de la coopération dans le domaine du contrôle des frontières et des accords et arrangements en matière de réadmission. Par conséquent, les États qui sont à la fois membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne disposent de possibilités particulièrement vastes pour accroître la transparence et la responsabilité à

l'échelle européenne, garantir des lois et politiques respectueuses des droits de l'homme et empêcher les refoulements. Outre le fait de s'opposer aux propositions qui suscitent des inquiétudes quant au respect du principe de non-refoulement ou d'autres garanties, les États membres ont également l'opportunité de plaider pour des changements positifs, en soutenant notamment la mise en place d'un mécanisme de surveillance robuste, indépendant et global, dans le cadre des discussions menées au titre du Pacte de l'UE sur la migration et l'asile. La participation des États membres de l'UE au conseil d'administration de Frontex (l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes) offre une autre occasion d'améliorer les garanties contre les refoulements. Ces États devraient s'assurer que les décisions stratégiques prises par l'Agence sont conformes aux droits de l'homme, et veiller à la transparence des activités de Frontex ainsi qu'à son obligation de rendre compte de ses actes.

De même, la promotion de pratiques respectueuses des droits de l'homme en matière de contrôle des frontières et la prévention des refoulements devraient être au cœur de la participation des États membres du Conseil de l'Europe aux travaux d'autres organisations régionales ou internationales, y compris les Nations Unies, ou de toute autre plate-forme multilatérale susceptible d'avoir un impact dans ce domaine. Montrer que les États européens sont déterminés à s'attaquer aux violations généralisées des droits de l'homme commises dans le cadre des refoulements revêt, par ailleurs, une importance au niveau international. En effet, le recul de la protection accordée par les États européens aux réfugiés, demandeurs d'asile et migrants renvoyés aux autres pays du monde – dont beaucoup sont confrontés à des difficultés bien plus grandes que les pays européens – un signal particulièrement préjudiciable quant aux responsabilités qui leur incombent en matière de respect du droit des réfugiés et des droits de l'homme.

Veiller au respect des droits de l'homme dans l'aide apportée aux activités de contrôle des frontières

Au-delà de la responsabilité politique, la coopération en matière de contrôle des frontières, lorsque celui-ci conduit à des violations des droits de l'homme, peut également soulever la question de la responsabilité juridique internationale¹³². Comme la Commissaire l'a déjà fait remarquer, il est essentiel que toute aide apportée à d'autres États à des fins de contrôle des migrations soit assortie de mesures de protection des droits de l'homme. Il s'agit notamment de veiller à la conduite d'évaluations d'impact sur les droits de l'homme, à la mise en place d'un dispositif de suivi indépendant et à l'accès à un recours effectif pour les personnes négativement impactées

par cette aide¹³³. Les États membres devraient mettre en œuvre ces garanties individuellement, mais aussi lorsqu'ils agissent collectivement, notamment en ce qui concerne les décisions relatives au financement d'activités de contrôle des frontières menées dans d'autres États membres.

Améliorer le partage des responsabilités pour éviter de faire le lit des refoulements

Il convient de prendre en considération le manque de solidarité et de partage prévisible des responsabilités en tant que facteur contribuant à la recrudescence actuelle des refoulements en Europe. Alors que les États membres sont souvent disposés à s'apporter une certaine forme d'aide matérielle, en particulier dans le domaine de la gestion des frontières, ce n'est pas le cas lorsqu'il s'agit de soulager la pression qui pèse sur les États « de première arrivée ». À cette fin, et pour montrer leur solidarité avec les pays en première ligne, les États membres devraient notamment développer les possibilités de relocalisation¹³⁴. Si des efforts en ce sens ont été déployés, leur concrétisation a souvent été lente, même face à des besoins urgents, et ils sont généralement restés extrêmement modestes¹³⁵. De même, les États membres devraient participer aux initiatives de débarquement et de répartition, auxquelles devraient s'associer un maximum de pays. Les États côtiers sont certes responsables de la bonne coordination des opérations de recherche et de secours, y compris du débarquement rapide en lieu sûr des personnes secourues, mais cela nécessite également des efforts concertés de la part des autres États¹³⁶. En Méditerranée, il est urgent de s'accorder sur un système prévisible permettant de débarquer rapidement les migrants et les réfugiés secourus et de protéger pleinement leurs droits de l'homme, afin de contribuer à la prévention des refoulements et des pratiques connexes, telles que le maintien sur place¹³⁷.

D'autres moyens susceptibles de permettre aux personnes présentes dans les pays « de première arrivée » de rejoindre des États membres où elles ont des attaches, notamment par le biais du regroupement familial, ont souvent été entravés par des obstacles bureaucratiques ou par la non-application des mécanismes en vigueur, par exemple entre États liés par le Règlement Dublin¹³⁸, ou ont pâti de l'absence de tout mécanisme de ce type¹³⁹. Bien que ce manque de partage des responsabilités ne puisse en aucun cas servir d'excuse pour procéder à des refoulements, il contribue de toute évidence aux actions des États membres dans ce domaine.

Repenser l'approche commune

Le système de protection des droits de l'homme, y compris aux frontières, ne peut fonctionner que si les États s'engagent collectivement à le mettre en œuvre de bonne foi. Si le pouvoir judiciaire, les parlementaires (dont il sera question au chapitre 5) et les organes nationaux et internationaux des droits de l'homme ont tous un rôle à jouer, il s'agit avant tout d'un système mis en œuvre par les États, nécessitant une coopération interétatique. Or la disposition des États membres du Conseil de l'Europe à demander des comptes à leurs pairs lorsque des violations sont commises, en particulier des atteintes aussi flagrantes que celles constatées actuellement à de nombreuses frontières, est cruciale pour sa préservation¹⁴⁰. Il faut pour cela que les États membres repensent tous ensemble les principes de base de leur approche concernant les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants, qui ne doit plus consister à empêcher leur arrivée à tout prix ou presque.

Chapitre 5

Il est temps pour les parlementaires de s'opposer aux refoulements

Dans le cadre de leur mission plus large de garants des droits de l'homme, les parlementaires peuvent jouer un rôle essentiel dans la prévention des refoulements, à la fois en tant que législateurs et responsables du contrôle démocratique de l'action gouvernementale¹⁴¹. Par le biais de diverses mesures, les élus peuvent contribuer à accroître la transparence des politiques de contrôle des migrations mises en œuvre par leur gouvernement et l'obligation de rendre des comptes à ce sujet.

Assurer un contrôle adéquat de l'action gouvernementale

Pour commencer, les parlementaires ont un rôle crucial à jouer en rendant leur gouvernement pleinement responsable de ses actions et en exigeant la transparence totale de ces dernières¹⁴². Ils devraient faire usage de leurs pouvoirs pour examiner de près les activités de leur gouvernement dans le domaine de la gestion des frontières et refuser d'adopter des mesures qui contreviennent aux valeurs et aux normes du Conseil de l'Europe. À titre d'exemple, au moment d'approuver les budgets pour des activités de coopération avec d'autres États membres ou des pays tiers, les parlements devraient demander que soit évalué l'impact sur les droits de l'homme de l'accord concerné et que soit mis en place un suivi adéquat de sa mise en œuvre¹⁴³. De plus, les parlementaires sont particulièrement bien placés pour exiger des gouvernements qu'ils réagissent et fournissent des explications lorsque des cas de refoulement sont signalés ou lorsque les structures nationales des droits de l'homme, la société civile ou les journalistes font l'objet d'attaques en raison de leur travail.

Faire respecter les droits de l'homme dans la législation

Deuxièmement, en leur qualité de législateurs, les parlementaires devraient veiller à ce que toute loi ou tout règlement soit pleinement conforme aux normes relatives aux droits de l'homme. Cela suppose notamment de refuser d'adopter celles ou ceux qui autoriseraient, en droit ou en pratique, les refoulements ou empêcheraient l'accès à l'asile de quelque manière que ce soit. Comme nous l'avons vu dans l'introduction, les États tendent de plus en plus à vouloir inscrire dans leur législation nationale la pratique des refoulements, une tendance à laquelle les parlementaires doivent s'opposer énergiquement. Les parlementaires doivent également examiner si les lois ou règlements en vigueur risquent de conduire à des refoulements, et les modifier conformément aux normes internationales.

Donner l'exemple

Troisièmement, les parlementaires devraient être conscients du rôle important qu'ils jouent dans les débats publics. Favoriser un débat responsable sur les questions relatives à l'asile et aux migrations est un élément-clé pour s'attaquer aux abus. En tant que représentants publics, les parlementaires donnent le ton dans le cadre des débats consacrés à ces thématiques et devraient par conséquent s'abstenir de tout propos hostile visant des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. Malheureusement, à plusieurs reprises ces dernières années, certains d'entre eux s'en sont pris verbalement aux personnes qui tentaient de soulever le problème des refoulements, ou ont appuyé les démentis de leur gouvernement quant à l'existence de telles pratiques, même face à des preuves accablantes. Ils devraient plutôt exploiter pleinement la tribune qui leur est offerte pour plaider en faveur d'une approche de la gestion des frontières respectueuse des droits de l'homme, et qui mette fin aux refoulements, et pour s'élever contre les discours hostiles, y compris les propos haineux, à l'encontre des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants ou des personnes qui leur viennent en aide.

Renforcer les structures nationales des droits de l'homme

Quatrièmement, comme nous l'avons vu au chapitre 3, les institutions nationales des droits de l'homme, les institutions de l'ombudsman ou les mécanismes nationaux de prévention jouent un rôle crucial dans la surveillance des opérations menées aux frontières et le renforcement de la responsabilisation. Afin de soutenir ces instances dans leur travail, les parlements devraient veiller à ce qu'elles disposent de mandats, pouvoirs et capacités étendus – y compris en termes de dotation en personnel et de ressources financières – et leur assurer des garanties d'indépendance. Les

parlementaires devraient également veiller à ce que leur gouvernement coopère pleinement avec ces organes, en autorisant la publication des rapports relatifs à leurs activités de surveillance et en donnant suite à leurs recommandations et conclusions¹⁴⁴. En outre, ils devraient faire usage de leurs pouvoirs pour protéger les organes de surveillance. Dès lors qu'une atteinte au travail des organismes indépendants par les autorités est portée à leur connaissance dans les rapports établis à leur intention, les parlements devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger ces organes ainsi que leur mission, et garantir leur indépendance.

Missions d'information, de contrôle et d'enquête

Cinquièmement, les parlementaires peuvent s'appuyer sur le mandat dont ils sont investis pour effectuer des visites d'information ou de contrôle aux frontières et mener d'autres activités visant à se rendre compte de la situation sur le terrain. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déjà reconnu explicitement la valeur ajoutée spécifique des visites de centres de détention pour migrants par des parlementaires¹⁴⁵. Ces actions peuvent également être étendues aux zones frontières sur un plan plus général. Compte tenu de la nature transfrontalière des refoulements, les parlementaires peuvent coopérer avec leurs homologues dans d'autres États membres pour mettre pleinement en lumière ces pratiques. Ils peuvent aussi recourir à d'autres outils puissants pour établir les faits, et notamment ouvrir des enquêtes qui leur permettront souvent de citer des témoins et de recueillir des preuves. Une telle démarche sera d'autant plus pertinente quand des informations font état de problèmes structurels liés aux refoulements et de violations généralisées des droits de l'homme.

Améliorer la mise en œuvre des décisions judiciaires et recommandations internationales

Enfin, les parlementaires devraient mettre à profit leur mandat pour vérifier la mise en œuvre des arrêts, décisions et recommandations pertinents émanant d'organes internationaux, afin de veiller à ce que leur gouvernement intègre des garanties en matière de droits de l'homme dans ses politiques de gestion des migrations¹⁴⁶. À cet effet, ils peuvent, par exemple, exiger de leur gouvernement qu'il réagisse à ces arrêts, décisions et recommandations et rende compte régulièrement des mesures qu'il a prises pour les mettre en œuvre, et en débattre ensuite au parlement. Dans ce contexte, les parlementaires des États membres du Conseil de l'Europe sont particulièrement encouragés à user des pouvoirs qui leur sont conférés pour veiller à ce que leur gouvernement donne suite aux recommandations formulées dans le présent document.

Notes de fin

1. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Il faut mettre fin aux refoulements et à la violence aux frontières contre les réfugiés*, 19 juin 2020.
2. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), *Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe*, Doc. 14909, 8 juin 2019, paragraphe 14.
3. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) qualifie les refoulements de « refus d'entrée sur le territoire et [les] expulsions sans examen individuel du besoin de protection », voir APCE 2019, note 2 ci-dessus, paragraphe 1. Il est également question de refoulement lorsque des personnes sont arrêtées à l'occasion du franchissement irrégulier de la frontière et renvoyées de manière sommaire vers un pays voisin sans examen au cas par cas des situations individuelles. Voir à ce propos : Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et Conseil de l'Europe, *Droits fondamentaux des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants aux frontières européennes*, mars 2020, page 4. À la différence de la FRA, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants emploie une définition qui recouvre les pratiques qui ont lieu non seulement sur le territoire de l'État mais aussi avant l'entrée de la personne sur le territoire de l'État. Voir : Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants, *Rapport sur les moyens de répondre aux conséquences pour les droits de l'homme des mesures de renvoi de migrants sur terre et en mer*, A/HRC/47/30, 12 mai 2021, paragraphe 36. Le Rapporteur spécial « entend par "renvoi" les diverses mesures prises par les États, parfois avec la participation de pays tiers ou d'acteurs non étatiques, qui font que les migrants, y compris les demandeurs d'asile, sont sommairement contraints de retourner, sans que leurs besoins individuels en matière de protection des droits de l'homme soient évalués, dans le pays ou le territoire, ou dans les zones maritimes, qu'il s'agisse d'eaux territoriales ou d'eaux internationales, depuis lequel ou lesquelles ils ont tenté de traverser une frontière internationale ou l'ont effectivement franchie ». Voir *Ibid.*, paragraphe 34.
4. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Audience devant la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire N.D. et N.T. c. Espagne, 26 septembre 2018 : observations orales de la Commissaire aux droits de l'homme*, 26 septembre 2018, pages 1-2.
5. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Intervention de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en qualité de tierce partie : requêtes n° 8675/15 et n° 8697/15 N.D. c. Espagne et N.T. c. Espagne*, paragraphe 7.
6. HCR, *Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Cases of N.D. and N.T. v. Spain (Appl. Nos 8675/15 and 8697/15) before the European Court of Human Rights*, 15 novembre 2015, paragraphe 2.2.1.
7. Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, note 3 ci-dessus, paragraphe 36.
8. Le terme générique « structures nationales des droits de l'homme » est employé dans le présent document pour désigner les organismes mandatés par l'État, qui sont

indépendants du gouvernement et exercent des fonctions dans le domaine des droits de l'homme, tels que les institutions de l'ombudsman, les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), les organismes de promotion de l'égalité, et les mécanismes nationaux de prévention (MNP).

9. Pour un aperçu, voir, par exemple, Refugee Rights Europe/End Pushbacks Partnership, *Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders: The state of play in 2020*, juillet 2020 ; Réseau de surveillance de la violence aux frontières, *Black Book of Pushbacks*, Volumes I et II, décembre 2020 ; Human Rights Watch, *Submission to the Special Rapporteur's Report on Pushback Practices and Their Impact on the Human Rights of Migrants*, 1 février 2021 ; Amnesty International, *Europe: Pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees – Amnesty International Submission to the United Nations (UN) Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants*, 10 février 2021 ; Protecting Rights at Borders (PRAB), *Pushing Back Responsibility: Rights Violations as a 'Welcome Treatment' at Europe's Borders*, avril 2021 ; PRAB, *Doors Wide Shut: rights violations at borders re-confirmed, while the door for justice and the path to accountability remain closed*, juillet 2021.
10. Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, note 3 ci-dessus ; APCE 2019, note 2 ci-dessus.
11. Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, voir note 3 ci-dessus, paragraphe 80 ; PIC, *Country Report: Slovenia*, AIDA/ECRE, 2021, pages 18-19 ; Cabinet des ministres de la République de Lettonie, « *Government declares the state of emergency in Latvia's border area* », *News*, 11 août 2021 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée à la Première ministre de la Lituanie*, CommHR/DM/sf 030-2021, 10 août 2021 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Commissaire appelle à autoriser immédiatement l'accès des acteurs nationaux et internationaux des droits de l'homme et des médias à la frontière entre la Pologne et le Bélarus afin de mettre fin aux souffrances des migrants et aux violations des droits de l'homme*, 19 novembre 2021 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Une nouvelle législation pérennise les restrictions et les obstacles à la protection des droits de l'homme à la frontière orientale de la Pologne*, 1^{er} décembre 2021.
12. Cour européenne des droits de l'homme, *Abdulaziz, Cabales et Balkandalic. Royaume-Uni*, requêtes 9214/80, 9473/81 et 9474/81, arrêt du 28 mai 1985, paragraphe 59.
13. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, requêtes 8675/15 et 8697/15, arrêt [GC] du 13 février 2020, paragraphe 170 ; *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, requête 27765/09, arrêt [GC] du 23 février 2012, paragraphe 179 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Khlaifia et autres c. Italie*, requête 16483/12, arrêt [GC] du 15 décembre 2016, paragraphe 241.
14. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, note 13 ci-dessus.
15. Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, note 13 ci-dessus.
16. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Sauver des vies. Protéger les droits. Comblent le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée*, juin 2019 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Un appel de détresse pour les droits de l'homme Des migrants de moins en moins protégés en Méditerranée*, mars 2021.
17. APCE, *Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe*, note 2 ci-dessus, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, note 3 ci-dessus ; Refugee Rights Europe /End Pushbacks Partnership 2020, note 9 ci-dessus. Voir aussi *Bulletins trimestriels de la FRA et rapports mensuels* du Réseau de surveillance de la violence aux frontières (BVMN).

18. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Intervention de la Commissaire aux droits de l'homme en qualité de tierce partie, en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme, requêtes n° 18810/19, 18865/19 et 23495/19, S.B. c. Croatie, A.A. c. Croatie et A.B. c. Croatie*, CommDH(2020)33, 22 décembre 2020 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Croatian authorities must stop pushbacks and border violence, and end impunity*, 21 octobre 2020 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée au Premier ministre croate*, CommHR/DM/sf 080-2018, 20 septembre 2018.
19. Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), *Report to the Croatian Government on the visit to Croatia carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 10 to 14 August 2020*, CPT/Inf (2021) 29, décembre 2021, paragraphe 14 ; Refugee Rights Europe/End Pushbacks Partnership 2020, note 9 ci-dessus, pages 39-42.
20. ECRE, *Balkan Route: Tens of Thousands Pushed Back from Croatia, Evidence of Pushbacks and Border Violence Presented to UN Rights Body, « Stonewalling » of Asylum Seekers in Serbia Airport*, 22 octobre 2021.
21. Refugee Rights Europe/ End Pushbacks Partnership 2020, note 9 ci-dessus, pages 43-48 ; N. Kovačević, *AIDA Country Report: Serbia*, AIDA/ECRE, mars 2021, page 24.
22. Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, note 3 ci-dessus, paragraphe 80, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Hongrie devrait traiter de nombreux problèmes de protection des droits de l'homme, qui sont tous étroitement liés et concernent notamment l'espace laissé à la société civile, l'égalité entre les femmes et les hommes, la protection des réfugiés et l'indépendance de la justice*, 11 février 2019.
23. Kovačević, 2021, note 21 ci-dessus, page 24.
24. Refugee Rights Europe/End Pushbacks Partnership 2020, note 9 ci-dessus, pages 49-50 ; M. MacGregor, « Romania: Poor people's route to Europe? », *InfoMigrants*, 31 mai 2021, JRS Romania, *AIDA Country Report: Romania*, AIDA/ECRE, avril 2021.
25. 25 180 refoulements depuis la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Hongrie et la Roumanie, selon le HCR (voir Kovačević 2021, note 21 ci-dessus, page 24), mais potentiellement beaucoup plus au vu des chiffres de la police relatifs aux refoulements par la Hongrie énoncés ci-dessus.
26. N. Rujevic, « *Serbia: Court confirms illegal pushbacks into the EU* », *DW*, 22 janvier 2021.
27. Kovačević 2021, note 21 ci-dessus, pages 20-22.
28. Kovačević 2021, note 21 ci-dessus, page 24.
29. PIC 2021, note 11 ci-dessus, pages 19-20. Voir aussi Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, note 3 ci-dessus, paragraphe 66.
30. STA, « *Illegal migration down almost 40 % in first ten months* », 24 novembre 2021.
31. Asylkoordination Österreich, *AIDA Country Report: Austria*, AIDA/ECRE, 2021, pages 21-22.
32. Tribunal administratif provincial de Styrie, 1^{er} juin 2021, *LVwG 20.3-2725/2020-86*.
33. ASGI, *AIDA Country Report: Italy*, AIDA/ECRE, 2021, pages 25-26.
34. Cour européenne des droits de l'homme, *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, requête 16643/09, arrêt du 21 octobre 2014.
35. ASGI 2021, note 33 ci-dessus, pages 32-33.
36. *Ibid.*

37. OSAR, *AIDA Country Report: Switzerland*, AIDA/ECRE, 2021, pages 21-22.
38. Forum réfugiés-Cosi, *AIDA Country Report: France*, AIDA/ECRE, 2021, page 26.
39. Refugee Rights Europe/End Pushbacks Partnership 2020, note 9 ci-dessus, page 20.
40. Forum réfugiés-Cosi 2021, note 38 ci-dessus, pages 26-30.
41. *The Guardian*, « *UK and France sign deal to make Channel migrant crossings 'unviable'* », *The Guardian*, 28 novembre 2020, Joint Committee on Human Rights, *New powers to pushback and criminalise Channel crossings breach UK's human rights obligations, JCHR finds*, 1^{er} décembre 2021.
42. Cour européenne des droits de l'homme, *M.K. et autres c. Pologne*, requêtes 40503/17, 42902/17 et 43643/17, arrêt du 23 juillet 2020, *D.A. et autres c. Pologne*, requête 51246/17, arrêt du 8 juillet 2021.
43. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Poland should take immediate action to protect the human rights of people stranded at its border with Belarus*, 25 août 2021, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Intervention en qualité de tierce partie devant la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire R.A. et autres c. Pologne (requête n° 42120/21)*, CommDH(2022)3, 27 janvier 2022, section I. En ce qui concerne les mesures provisoires indiquées par la Cour européenne des droits de l'homme, voir *Demandes de mesures provisoires concernant la situation aux frontières avec le Bélarus*, communiqué de presse CEDH 372 (2021), 6 décembre 2021.
44. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Commissaire appelle à autoriser immédiatement l'accès des acteurs nationaux et internationaux des droits de l'homme et des médias à la frontière entre la Pologne et le Bélarus afin de mettre fin aux souffrances des migrants et aux violations des droits de l'homme*, 19 novembre 2021.
45. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Intervention en qualité de tierce partie dans l'affaire R.A. et autres c. Pologne*, voir note 43 ci-dessus.
46. Cour européenne des droits de l'homme, *M.A. et autres c. Lituanie*, requête 59793/17, arrêt du 11 décembre 2018.
47. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée à la Première ministre de la Lituanie*, 10 août 2021 ; ECRE, « *EU Eastern Borders: Poland Ignores Commission Pressure for Frontex Deployment, Eastern States Move to "Legalise" Pushbacks, Belarus Suspends Return Agreement*, » *News*, 8 octobre 2021.
48. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée à la Première ministre de la Lituanie*, 10 août 2021 ; HCR, *Observations on draft Amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No 21-29207)*, 27 septembre 2021.
49. Eng.lsm.lv, "This weekend 121 people tried to cross Latvia-Belarus border", 10 janvier 2022.
50. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Letter to the Presidents of the Congress of Deputies and the Senate of Spain*, 20 novembre 2018 ; *Letter to the President of the Interior Committee of the Congress of Deputies and the Presidents of the Congress of Deputies and Senate of Spain*, 8 février 2022 ; Rapporteurs spéciaux de l'Onu sur les droits humains des migrants, sur le droit à la liberté d'opinion et d'expression, sur la situation des défenseurs et défenseuses des droits humains, et sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, *Communication adressée à l'Espagne* (en espagnol), AL ESP 3/2021, 14 avril 2021, en particulier sa référence à la disposition de la loi sur la sécurité des citoyens qui prévoit des sanctions à l'encontre des défenseurs des droits de l'homme qui prennent des photos des forces de l'ordre et l'effet dissuasif qu'elles peuvent avoir sur le travail de surveillance des opérations menées aux frontières.
51. Voir par exemple, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, *D.D. c. Espagne*, communication 004/2016, constatations du 31 janvier 2019.

52. Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, note 3 ci-dessus, paragraphe 71 ; Refugee Rights Europe/End Pushbacks Partnership 2020, note 9 ci-dessus, pages 60-61 ; ACCEM, *AIDA Country Report Spain*, AIDA/ECRE, mars 2021, pages 20-38.
53. Refugee Rights Europe/End Pushbacks Partnership 2020, note 9 ci-dessus, pages 60-61.
54. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Intervention en qualité de tierce partie : requête n° 21660/18, S.S. et autres c. Italie*, CommDH(2019)29, 15 novembre 2019), paragraphes 13-15 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Un appel de détresse pour les droits de l'homme – Des migrants de moins en moins protégés en Méditerranée*, note 16 ci-dessus, pages 13-14 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Protecting Refugees in Europe: The ECHR and beyond*, 22 juin 2020 ; APCE 2019, note 2 ci-dessus, paragraphe 43 ; Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, note 3 ci-dessus, paragraphe 73. Deux actions en justice ont été intentées pour contester les « maintiens sur place » en Méditerranée, à savoir *SDG c. Italie*, devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, et *S.S. et autres c. Italie*, devant la Cour européenne des droits de l'homme. Voir aussi Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée au ministre italien des Affaires étrangères et de la coopération internationale*, CommHR/DM/sf 006-2020, 13 février 2020 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Commissaire appelle le Gouvernement italien à suspendre les activités de coopération avec les garde-côtes libyens qui entraînent le retour en Libye des personnes interceptées en mer*, 31 janvier 2020 ; GLAN, *Legal action against Italy over coordination of Libyan Coast Guard pull-backs resulting in migrants*, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée au Premier ministre de Malte*, CommHR/DM/sf 013-2020, 5 mai 2020 ; Amnesty International, *Malta: Waves of impunity. Malta's human rights violations and Europe's responsibilities in the central Mediterranean*, septembre 2020, page 6 ; M. MacGregor, « 81 migrants rescued, three dead as NGO claims Malta delayed rescue effort », *InfoMigrants*, 15 juillet 2021.
55. OIM, *IOM Libya's Maritime Update*, 28 décembre 2021 – 1^{er} janvier 2022.
56. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée au ministre de l'Intérieur de Chypre*, CommHR/DM/sf 014-2021, 10 mars 2021.
57. Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, note 3 ci-dessus, paragraphe 59, Refugee Rights Europe/End Pushbacks Partnership 2020, note 9 ci-dessus, pages 70-71.
58. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée au ministre de la Protection des citoyens, au ministre des Migrations et de l'Asile et au ministre de la Marine et de la Politique insulaire de la Grèce*, CommHR/DM/sf 019-2021, 3 mai 2021 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Time to immediately act and to address humanitarian and protection needs of people trapped between Turkey and Greece*, 3 mars 2020.
59. CPT, *Report to the Greek Government on the visit to Greece carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 13 to 17 March 2020*, paragraphes 53-60 ; Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, note 3 ci-dessus, paragraphe 55, B. McKernan, « Greece accused of 'shocking' illegal pushback against refugees at sea », *The Guardian*, 26 avril 2021, B. Secker, « Adrift in uncertain waters: Migrant pushbacks in the Aegean », Politico EU, 21 juillet 2021, Aegean Boat Report, « Small Children Left Drifting In Life Rafts In The Aegean Sea », 22 février 2021.
60. ECRE, « Bulgaria: Pushbacks Escalate as Government Discusses Reinforcements at Borders », *News*, 10 septembre 2021 ; Refugee Rights Europe/End Pushbacks Partnership 2020, note 9 ci-dessus, pages 37-38.

61. ECRE, *AIDA Country Report: Turkey*, AIDA/ECRE, 2021, Human Rights Watch, « *Turquie : expulsions massives de demandeurs d'asile syriens. L'Union européenne devrait évoquer cette question et s'engager à renforcer son aide lors du prochain sommet UE-Turquie* », 22 mars 2018.
62. HRW, « *Turkey: Soldiers Beat, Push Afghan Asylum Seekers Back to Iran* », *News*, 15 octobre 2021.
63. Cour européenne des droits de l'homme, *M.A. et autres c. Lituanie*, paragraphe 70 ; Cour européenne des droits de l'homme, *M.K. et autres c. Pologne*, paragraphes 129-132.
64. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, voir note 13 ci-dessus, paragraphes 187 et 190.
65. Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, paragraphe 180.
66. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 185. Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Khlaifia et autres c. Italie*, 16483/12, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 243.
67. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 170 : « Pour autant, la Cour a rappelé aussi que les difficultés que les États peuvent rencontrer dans la gestion des flux migratoires ou dans l'accueil des demandeurs d'asile ne sauraient justifier le recours à des pratiques incompatibles avec la Convention ou ses Protocoles ». Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, paragraphe 179 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Khlaifia et autres c. Italie*, paragraphe 241. Les États membres qui sont également membres de l'UE n'ont pas non plus carte blanche pour déroger au droit de l'UE en matière d'asile au titre des mesures d'urgence nationales, voir ECRE, *Derogating From EU Asylum Law in the name of "emergencies": the legal limits under EU law*, Legal Note 6, juin 2020.
68. Cour européenne des droits de l'homme, *Chahal c. Royaume-Uni*, 22414/93, arrêt du 15 novembre 1996, paragraphes 80-81.
69. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 171.
70. Cour européenne des droits de l'homme, *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, voir note 34 ci-dessus, paragraphe 224, Cour européenne des droits de l'homme, *Khlaifia et autres c. Italie*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 241.
71. Les États membres de l'UE sont également liés par cette obligation au titre de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et de la législation secondaire.
72. Cour européenne des droits de l'homme, *M.A. et autres c. Lituanie*, voir note 46 ci-dessus, paragraphe 102.
73. Cour européenne des droits de l'homme, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, 47287/15, arrêt [GC] du 21 novembre 2019, paragraphes 129, 133 et 137 ; Cour européenne des droits de l'homme, *M.K. et autres c. Pologne*, , voir note 44 ci-dessus, paragraphes 171-173 ; Cour européenne des droits de l'homme, *D.A. et autres c. Pologne*, voir note 44 ci-dessus, paragraphes 58-59 ; Cour européenne des droits de l'homme, *M.A. et autres c. Lituanie*, voir note 48 ci-dessus, paragraphe 104.
74. Cour européenne des droits de l'homme, *Shchukin et autres c. Chypre*, 14030/03, 29 juillet 2010, paragraphes 93-94 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Muradova c. Azerbaïdjan*, 22684/05, 2 avril 2009, paragraphe 133.
75. Cour européenne des droits de l'homme, voir *Demandes de mesures provisoires concernant la situation aux frontières avec le Bélarus*, communiqué de presse CEDH 372 (2021), 6 décembre 2021, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de

l'Europe, *Intervention en qualité de tierce partie dans l'affaire R.A. et autres c. Pologne*, voir note 43 ci-dessus.

76. Voir dans le contexte spécifique des refoulements, les conclusions de la Cour européenne des droits de l'homme dans *M.H. et autres c. Croatie*, requêtes n° 15670/18 et 43115/18, arrêté du 18 novembre 2011, traitant, entre autres, de la mort d'un enfant qui a été percuté par un train alors qu'elle et sa famille avaient reçu l'ordre de retourner en Serbie depuis la Croatie, en suivant les rails de chemin de fer.
77. Pour commencer, les autorités doivent agir d'office une fois que la question a été portée à leur attention et ne pas attendre le dépôt d'une plainte par la victime ou par ses proches. Deuxièmement, l'enquête doit être indépendante, ce qui signifie que les personnes qui en sont chargées doivent être indépendantes de celles impliquées dans les faits. Troisièmement, l'enquête doit être approfondie, ce qui signifie que les autorités doivent chercher sérieusement à établir les faits. De plus, les pièces et conclusions de l'enquête doivent être suffisamment accessibles aux victimes et à leurs proches. Enfin, l'enquête doit être rapide et, par conséquent, satisfaire aux exigences de célérité et de diligence raisonnable, voir également FRA et Conseil de l'Europe, *Normes européennes sur les voies de recours, les mécanismes de plainte et les enquêtes effectives aux frontières*, juillet 2021, pages 4-5, Cour européenne des droits de l'homme, *Assenov et autres c. Bulgarie*, 24760/94, arrêt du 28 octobre 1998, paragraphes 102-103.
78. Cour européenne des droits de l'homme, *Nikolova et Velichkova c. Bulgarie*, requête 7888/03, arrêt du 20 décembre 2007, paragraphe 62 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Ergi c. Turquie*, requête 23818/94, arrêt du 28 juillet 1998, paragraphe 92.
79. Cour européenne des droits de l'homme, *Conka c. Belgique*, requête 51564/99, arrêt du 5 février 2002, paragraphe 59 Cour européenne des droits de l'homme, *Khlaifia et autres c. Italie*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 237.
80. À savoir la Grèce et la Suisse (qui ne l'ont ni signé, ni ratifié), ainsi que la Turquie et le Royaume-Uni (qui ont signé le Protocole n° 4, mais ne l'ont pas ratifié).
81. Comité des droits de l'homme (CDH), *Observation générale n° 15 – Situation des étrangers au regard du Pacte*, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol.I), (11 avril 1986), paragraphe 10.
82. Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 185.
83. *Ibid.*, paragraphe 185.
84. Cour européenne des droits de l'homme, *Khlaifia et autres c. Italie*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 248.
85. Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 185.
86. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 231.
87. ECRE, *Across Borders: The Impact of N.D. and N.T. v Spain in Europe*, Legal Note No. 10, (juillet 2021), paragraphes 24-35.
88. Cour européenne des droits de l'homme, *Moustahi c. France*, requête 9347/14, arrêt du 25 juin 2020 ; Cour européenne des droits de l'homme, *M.K. et autres c. Pologne*, note 42 ci-dessus ; Cour européenne des droits de l'homme, *D.A. et autres c. Pologne*, voir note 42 ci-dessus ; Cour européenne des droits de l'homme, *Shahzad c. Hongrie*, requête 12625/17, arrêt du 8 juillet 2021 ; Cour européenne des droits de l'homme, *M.H. et autres c. Croatie*, voir note 79 ci-dessus.
89. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, voir note 13 ci-dessus, paragraphes 212 et 223-228.

90. Cour européenne des droits de l'homme, *M.K. et autres c. Pologne*, voir note 42 ci-dessus ; Cour européenne des droits de l'homme, *D.A. et autres c. Pologne*, voir note 42 ci-dessus.
91. Cour européenne des droits de l'homme, *Shahzad c. Hongrie*, voir note 22 ci-dessus.
92. Cour européenne des droits de l'homme, *M.H. et autres c. Croatie*, voir note 77 ci-dessus, paragraphes 301-304.
93. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 201.
94. APCE, *L'instrumentalisation de la pression migratoire aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne avec le Bélarus*, Résolution 2404(2021), 30 septembre 2021.
95. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Intervention en qualité de tierce partie dans l'affaire R.A. et autres c. Pologne*, voir note 43 ci-dessus.
96. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. Espagne*, voir note 13 ci-dessus. L'arrêt précise que cela ne remet pas en cause l'obligation de non-refoulement qui incombe aux États membres, voir les paragraphes 201 et 232.
97. Cour européenne des droits de l'homme, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, requête 30696/09, arrêt [GC] du 21 janvier 2011, paragraphe 286. Voir sur un plan général, FRA/Conseil de l'Europe, note 3 ci-dessus, pages 2-3.
98. Cour européenne des droits de l'homme, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, voir note 98 ci-dessus, paragraphe 290.
99. Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 204.
100. Cour européenne des droits de l'homme, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, voir note 98 ci-dessus, paragraphe 293.
101. CPT, *Report to the Greek Government*, voir note 60 ci-dessus, paragraphes 54-55.
102. Cour européenne des droits de l'homme, *Soldatenko c. Ukraine*, 2440/07, arrêt du 23 octobre 2008, paragraphes 110-111.
103. Cour européenne des droits de l'homme, *Khlaifia et autres c. Italie*, voir note 13 ci-dessus, paragraphe 64.
104. CPT, *Report to the Croatian Government*, voir note 19 ci-dessus, paragraphe 14.
105. CPT, *Report to the Greek Government*, voir note 60 ci-dessus, paragraphe 56.
106. *Ibid.*, paragraphes 53, 54, et 56.
107. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Intervention en qualité de tierce partie dans l'affaire R.A. et autres c. Pologne*, voir note 43 ci-dessus, paragraphe 32.
108. À cet égard, les propositions législatives susmentionnées, récemment publiées par la Commission européenne, suscitent des inquiétudes car elles permettent aux États membres qui mettent en œuvre la mesure d'urgence de se contenter d'informer la personne concernée de la mesure appliquée, ce qui laisse ainsi la possibilité de la refouler en premier lieu.
109. Commission nationale hellénique des droits de l'homme et REINH, *National Report on the Situation of Human Rights of Migrants at the Borders: Greece*, mai 2021, page 9.
110. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée à M. Margaritis Schinas et M^{me} Ylva Johansson*, 9 mars 2020 ; APCE 2019, voir note 2 ci-dessus. La surveillance indépendante des frontières est une activité d'importance majeure qui peut améliorer le respect des droits de l'homme dans le cadre des opérations de gestion des frontières, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains des migrants 2021, voir note 3 ci-dessus, paragraphe 89.

111. HCR, Bureau régional pour l'Europe du HCDH, et REINDH, *Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece*, 9 septembre 2021.
112. Plusieurs organes ont formulé différentes recommandations quant aux modalités du contrôle des opérations menées aux frontières, notamment dans le cadre de la proposition de la Commission européenne visant à établir le mécanisme de surveillance, voir FRA, *Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders*, décembre 2020, page 36, REINDH, *Opinion on Independent Human Rights Monitoring Mechanisms at Borders under the EU Pact on Migration and Asylum*, mars 2021, pages 5-7 et 10, ; CPT, *30^e rapport général du CPT*, CPT/Inf (2021)5, (mai 2021), pages 15-16 ; HCR, Bureau régional pour l'Europe du HCDH, et REINDH, *Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece* ; ECRE et al., *Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability*, novembre 2020, Bureau régional pour l'Europe du HCDH et HCR, *Note on Joint Consultation on Independent National Monitoring Mechanisms Proposed in the EU Pact on Migration and Asylum*, 23 février 2021, REINDH, *The human rights of migrants at borders: Regional report*, juillet 2021, pages 17 et 36.
113. Concernant le caractère essentiel de l'accès de la société civile et des médias aux zones frontières, voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Commissaire appelle à autoriser immédiatement l'accès des acteurs nationaux et internationaux des droits de l'homme et des médias à la frontière entre la Pologne et le Bélarus afin de mettre fin aux souffrances des migrants et aux violations des droits de l'homme*, , 19 novembre 2021.
114. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Il faut mettre fin aux refoulements et à la violence aux frontières contre les réfugiés*, 19 juin 2020. D'autres déclarations et principes portent sur la responsabilisation dans le contexte des activités de surveillance des opérations menées aux frontières, notamment REINDH, *Protecting Human Rights of Migrants at the Borders: Evidence and Work of European National Human Rights Institutions*, janvier 2020, page 12 ; REINDH, *Opinion on Independent Human Rights Monitoring Mechanisms at Borders under the EU Pact on Migration and Asylum*, mars 2021, , pages 6-8 et 36-37 ; APCE 2019, note 2 ci-dessus, paragraphe 101 ; CPT, *30^e rapport général du CPT*, voir note 115 ci-dessus, page 15 ; ECRE et al., *Turning Rhetoric into Reality: New Monitoring Mechanism at European Borders Should Ensure Fundamental Rights and Accountability*, novembre 2020 ; ECRE, *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Screening Regulation COM(2020) 612*, 2020, page 37 ; HCR, Bureau régional pour l'Europe du HCDH, et REINDH, *Ten points to guide the establishment of an independent and effective national border monitoring mechanism in Greece*, ; Commission nationale hellénique des droits de l'homme, REINDH, *National Report on the situation of human rights of migrants at the borders: Greece*, page 56.
115. REINDH, *Protecting human rights of migrants at the borders : Evidence and work of European National Human Rights Institutions*, mars 2020.
116. Défenseur du peuple, *visites à Ceuta et Melilla en juin 2021 (en espagnol), note sur les migrants en situation irrégulière et les expulsions* (juillet 2021).
117. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Croatian authorities must stop pushbacks and border violence, and end impunity*, 21 octobre 2020.
118. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Commissaire appelle à autoriser immédiatement l'accès des acteurs nationaux et internationaux des droits de l'homme et des médias à la frontière entre la Pologne et le Bélarus afin de mettre fin aux souffrances des migrants et aux violations des droits de l'homme*, , 19 novembre 2021.
119. Commission nationale hellénique des droits de l'homme (GNCHR), *Submission to the*

UN Human Rights Committee on the List of Issues Prior to Reporting for the Third periodic examination of Greece under the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), septembre 2021, paragraphe 77.

120. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Commissaire appelle les États membres à coopérer avec les ONG portant assistance aux migrants*, 19 juin 2018.
121. A. Fotiadis, « *Croatia's new border-monitoring mechanism seen as 'toothless' and 'ineffective'* », BIRN, Athènes, 12 octobre 2021.
122. ECRE, *Greece: Government Want to Keep Pushback Investigation In-House, Pushbacks Continue as Reports of Refoulement from Turkey Emerges, Food Provision and Cash Assistance in Shambles*, 22 octobre 2021. A ce jour, l'Autorité nationale pour la transparence a été chargée au moins une fois par le gouvernement grec de mener une enquête sur les allégations de refoulement en mer Egée formulées par différents médias (voir à ce sujet InfoMigrants, "Greek authority finds no evidence of migrant pushback claims", 30 mars 2022).
123. ECRE et al., *Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability*, voir note 115 ci-dessus ; REINDH, *Opinion on Independent Human Rights Monitoring Mechanisms at Borders under the EU Pact on Migration and Asylum*, mars 2021, voir note 113 ci-dessus.
124. REINDH, *Gaps in Human Rights Accountability at Borders*, Report, décembre 2021.
125. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée à M. Margaritis Schinas et M^{me} Ylva Johansson*, voir note 111 ci-dessus ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : *Il faut mettre fin aux refoulements et à la violence aux frontières contre les réfugiés*, voir note 1 ci-dessus, 19 juin 2020.
126. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : *Il faut mettre fin aux refoulements et à la violence aux frontières contre les réfugiés*, voir note 1 ci-dessus, 19 juin 2020.
127. Voir, par exemple, ECRE, *Editorial: The JHA Council on Afghanistan: all about the EU*, 3 septembre 2021 ; O. Towfigh Nia, « *Germany slams Croatia's violent migrant pushbacks*, » *Anadolu Agency*, 11 octobre 2021.
128. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Protecting refugees in Europe: the ECHR and beyond*, 22 juin 2020.
129. *Ibid.*
130. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Il faut mettre fin aux refoulements et à la violence aux frontières contre les réfugiés*, voir note 1 ci-dessus, 19 juin 2020.
131. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Les États européens doivent s'opposer aux refoulements et à la tentative de les légaliser*, 21 octobre 2021.
132. L'article 16 des articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite, Commission du droit international des Nations Unies, énonce que « [a] L'État qui aide ou assiste un autre État dans la commission du fait internationalement illicite par ce dernier est internationalement responsable pour avoir agi de la sorte dans le cas où : (a) Ledit État agit ainsi en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite ; et (b) Le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cet État ». À titre d'exemple, dans un rapport récent, le comité néerlandais sur les questions migratoires, a explicitement mis en garde contre le fait que le soutien apporté par les Pays-Bas et d'autres États membres aux pratiques en matière de contrôle des frontières européennes qui ne seraient pas conformes aux normes des droits de l'homme fait peser des « risques juridiques » d'engager leur responsabilité internationale, voir ACVZ,

EU grenzen zijn ook onze grenzen: Nederlandse verantwoordelijkheid voor mensenrechten aan de EU-buitengrenzen en effectieve rechtsbescherming [Les frontières de l'UE sont aussi nos frontières : responsabilité des Pays-Bas en matière de respect et de protection juridique effective des droits de l'homme aux frontières extérieures de l'UE], janvier 2022.

133. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Sauver des vies. Protéger les droits. Comblant le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée*, voir note 16 ci-dessus, chapitre 4.1.
134. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Face à l'arrivée d'Afghans en quête de sécurité, les États membres du Conseil de l'Europe ne doivent pas négliger la protection des droits de l'homme*, 30 août 2021.
135. Dans le cadre du programme de relocalisation d'urgence mis en place par le Conseil de l'UE en septembre 2017, à mai 2018, 21 999 personnes avaient été relocalisées depuis la Grèce (33 % du nombre total prévu) et 12 691 depuis l'Italie (32 % du nombre total prévu), voir Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil : Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration*, COM(2018) 301, 16 mai 2018, page 19, Service de recherche du Parlement européen, *Hotspots at EU external borders: State of play*, juin 2018, page 5. Dans le cadre du mécanisme de relocalisation volontaire depuis la Grèce, à octobre 2021, 4 463 personnes avaient été relocalisées, voir *Voluntary scheme for the relocation from Greece to other European countries*, 21 décembre 2021 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *La Grèce doit transférer d'urgence les demandeurs d'asile qui se trouvent sur les îles de la mer Égée et améliorer les conditions de vie dans les structures d'accueil*, 31 octobre 2019 ; *Time to immediately act and to address humanitarian and protection needs of people trapped between Turkey and Greece*, 3 mars 2020 ; *La Commissaire du Conseil exhorte Malte à satisfaire à ses obligations pour sauver des vies en mer, assurer un débarquement rapide et en sécurité et enquêter sur les allégations de retard ou de refus de réagir face à des situations de détresse*, 11 mai 2020 ; *Après l'incendie de Moria, la Commissaire appelle les autorités grecques à venir en aide à tous les sinistrés*, 9 septembre 2020.
136. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Commissioner calls for more rescue capacity in the Mediterranean*, 27 mars 2019 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : *La Commissaire Dunja Mijatović appelle à protéger plus énergiquement les droits de l'homme et la dignité de tous les migrants en Méditerranée*, 7 octobre 2019 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe *Durant la crise de la covid-19 les États devraient assurer les secours en mer et la sécurité des débarquements*, 16 avril 2020.
137. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Sauver des vies. Protéger les droits*, voir note 16, pages 35-37 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Un appel de détresse pour les droits de l'homme*, voir note 16, pages 16-17.
138. Concernant les obstacles au regroupement familial dans les États membres du Conseil de l'Europe en général, voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe* : Document thématique, 2017.
139. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée à la ministre de l'Intérieur britannique*, CommHR/DM/sf 050-2021, 1^{er} décembre 2021 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Lettre adressée au ministre de l'Intérieur de la France*, CommHR/DM/sf 049-2021, 1^{er} décembre 2021.
140. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Les États européens doivent s'opposer aux refoulements et à la tentative de les légaliser*, 2021 ; Commissaire aux droits

de l'homme du Conseil de l'Europe, *Protecting refugees in Europe: the ECHR and beyond*, voir note 55 ci-dessus.

141. APCE, *Les parlements nationaux, garants des droits de l'homme en Europe – Manuel à l'usage des parlementaires*, 2018 ; APCE, *Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des Pactes mondiaux des Nations Unies pour les migrants et réfugiés*, Résolution 2379, 28 mai 2021 ; UIP/HCDH, *Human rights: Handbook for Parliamentarians No. 26*, 2016, chapitre 10.
142. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Un appel de détresse pour les droits de l'homme*, voir note 16, page 6 ; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Sauver des vies. Protéger les droits*, voir note 16, page 18.
143. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Un appel de détresse pour les droits de l'homme*, voir note 16, page 25.
144. ECRE, *ECRE Comments on the Commission Proposal for a Screening Regulation COM(2020) 612*, page 37.
145. L'APCE a soutenu les parlements nationaux dans cette entreprise qui a débouché sur la publication d'un guide de suivi, voir l'Association pour la prévention de la torture (APT) et l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), *Visites de centres de rétention pour migrants – Guide à l'intention des parlementaires*, 2013.
146. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Un appel de détresse pour les droits de l'homme*, voir note 16, page 26.

Le Commissaire aux droits de l'homme est une instance non judiciaire, indépendante et impartiale, créée en 1999 par le Conseil de l'Europe. Sa mission est de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme et leur respect dans les États membres.

Ses activités s'articulent autour de trois grands axes étroitement liés :

- des visites dans les pays et un dialogue avec les autorités nationales et la société civile,
- un travail thématique et de conseil sur la mise en œuvre systématique des droits de l'homme, et
- des activités de sensibilisation.

La Commissaire actuelle, Dunja Mijatović, a pris ses fonctions en avril 2018. Elle a succédé à ce poste à Nils Muižnieks (2006-2012), Thomas Hammarberg (2006-2012) et Álvaro Gil-Robles (1999-2006).



www.commissioner.coe.int

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE