



RENOIS DES RESSORTISSANTS ÉTRANGERS

CPT

COMITÉ EUROPÉEN
POUR LA PRÉVENTION DE
LA TORTURE ET DES PEINES
OU TRAITEMENTS INHUMAINS
OU DÉGRADANTS

NORMES EN MATIÈRE D'IMMIGRATION

Extrait du 32^e rapport général
CPT/Inf (2023) 7 – part

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

La reproduction d'extraits (jusqu'à 500 mots) est autorisée, sauf à des fins commerciales, tant que l'intégrité du texte est préservée, que l'extrait n'est pas utilisé hors contexte, ne donne pas d'informations incomplètes ou n'induit pas le lecteur en erreur quant à la nature, à la portée et au contenu de ce texte. Le texte source doit toujours être cité comme suit: « © Conseil de l'Europe, année de publication ». Pour toute autre demande relative à la reproduction ou à la traduction de tout ou partie de ce document, veuillez vous adresser à la Direction de la communication, Conseil de l'Europe (F-67075 Strasbourg Cedex), ou à publishing@coe.int. Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au Secrétariat du CPT (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex.

Conception de la couverture, mise en page et photos:
Conseil de l'Europe

Cette publication n'a pas fait l'objet
d'une relecture typographique et grammaticale
de l'Unité éditoriale de la DPDP

© Conseil de l'Europe, mai 2024

Table des matières

LA PRÉVENTION DES MAUVAIS TRAITEMENTS INFLIGÉS AUX RESSORTISSANTS ÉTRANGERS PRIVÉS DE LIBERTÉ DANS LE CONTEXTE DES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS AUX FRONTIÈRES	4
Remarques préliminaires	4
Le mandat du CPT dans le contexte des éloignements forcés aux frontières	6
L'expérience et la méthode de travail du CPT dans l'examen des opérations de renvoi	7
Les constatations substantielles du CPT lors d'éloignements forcés aux frontières	9
Les divers scénarios des renvois (« pushbacks ») étudiés par le CPT	11
Le renforcement nécessaire des garanties contre le refoulement et les mauvais traitements	14
Les défis à venir selon le CPT	16
La nécessaire mise en place des mécanismes effectifs d'enquête, de responsabilisation, de contrôle et de traitement des plaintes	18
Conclusions	20

LA PRÉVENTION DES MAUVAIS TRAITEMENTS INFLIGÉS AUX RESSORTISSANTS ÉTRANGERS PRIVÉS DE LIBERTÉ DANS LE CONTEXTE DES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS AUX FRONTIÈRES

REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La prévention des mauvais traitements infligés aux réfugiés, demandeurs d'asile et migrants privés de liberté¹ dans la zone géographique du Conseil de l'Europe demeure une priorité pour le CPT. Dans ses 7^e et 19^e rapports généraux², le Comité a exposé ses réflexions sur les droits des étrangers placés en rétention. Depuis 2009, le CPT a recueilli de nombreuses allégations de mauvais traitements de ressortissants étrangers par des agents de l'État et s'est rendu dans des centres de rétention dont les conditions étaient épouvantables.

De nombreuses personnes ont été violemment expulsées d'Europe sans que leur situation individuelle n'ait été prise en compte

En outre, il a rencontré un nombre croissant de personnes qui ont affirmé avoir été violemment renvoyées de force hors du territoire d'un pays du Conseil de l'Europe, aux frontières terrestres ou maritimes, sans tenir compte de leur situation personnelle, de leurs vulnérabilités, de leurs besoins de protection ou du risque de mauvais traitements qu'elles encouraient (lesdits « pushbacks », c'est-à-dire les renvois). Le recours de plus en plus fréquent ces dernières années à des renvois, associé à une responsabilité minimale des acteurs étatiques, conduit le CPT à exposer son point de vue, dans les paragraphes ci-dessous, sur la nécessité de mettre en place des structures de contrôle appropriées pour enrayer ce phénomène. Toutes les personnes privées de liberté doivent être traitées avec dignité et conformément aux principes des droits de l'homme reconnus par le droit international.

Les nombreux cas signalés d'éloignements sommaires et forcés de ressortissants étrangers aux frontières terrestres et maritimes de plusieurs États membres du Conseil de l'Europe – caractérisés, entre autres, par des actes de mauvais traitements physiques, le non-respect des garanties juridiques fondamentales et de l'accès à l'asile, et de mauvaises conditions matérielles de rétention – ont été décrits par plusieurs organisations internationales et de la société civile, qui ont présenté des éléments de preuve à l'appui, notamment grâce à l'utilisation des technologies de géolocalisation. Le phénomène généralisé des renvois

1. L'expression « ressortissants étrangers privés de liberté » est utilisée pour décrire des personnes migrantes et inclut les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants, quel que soit leur statut juridique.
2. Voir documents [CPT/Inf \(97\) 10](#), paragraphes 24 à 36, et [CPT/Inf \(2009\) 27](#), paragraphes 75 à 100.

– tant par son ampleur que par sa portée géographique – a été dénoncé, entre autres, par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Parlement européen.

Dans le cadre de ses visites de suivi sur le terrain, le CPT est bien conscient du contexte dans lequel se déroulent les renvois de différentes catégories de ressortissants étrangers aux frontières. Cette situation se caractérise par l'évolution rapide de flux migratoires mixtes et par la complexité des arrivées massives de personnes migrantes vers les pays européens, et plus particulièrement à l'intérieur de l'Union européenne (UE).

Les routes migratoires évoluent de manière imprévisible en raison des conflits, de la pauvreté, de la politique et des réseaux de passeurs

L'expérience du Comité montre que les itinéraires migratoires peuvent changer de manière imprévisible car ils sont liés à des facteurs externes tels que les conflits, la pauvreté, l'instabilité des situations politiques dans les pays d'origine ou de transit et la sophistication des réseaux de passeurs. En outre, les États multiplient les mesures politiques, législatives et pratiques visant à exercer un contrôle total sur leurs frontières. Le renforcement des contrôles aux frontières, la construction de clôtures le long des frontières, le recours à des politiques de dissuasion pour réduire les facteurs d'attraction, l'utilisation de technologies de surveillance, l'apport accru d'un soutien technique et opérationnel par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex), l'« externalisation » progressive des contrôles migratoires et l'« instrumentalisation » des migrations font partie du paysage changeant dans lequel le CPT et d'autres organes de suivi mènent leurs évaluations.

Dans son arrêt de principe rendu en 2012 dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*³ – s'appuyant notamment sur les conclusions du CPT – la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») a conclu que le renvoi forcé en Libye de 23 requérants, qui avaient présenté des demandes de protection internationale *prima facie*, constituait une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention », STE n° 5) et de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention (STE n° 46). Depuis cet arrêt, la jurisprudence de la Cour s'est constamment développée pour constater les violations de l'article 3 de la Convention, et notamment de son volet procédural (ou lu conjointement avec l'article 13).

L'éloignement forcé des demandeurs d'asile peut constituer une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme

En particulier, la pratique de l'éloignement sommaire et forcé des requérants interceptés aux frontières terrestres ou maritimes (ou peu après leur entrée sur le territoire d'un État membre

3. *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, requête n° 27765/09, arrêt de Grande Chambre du 23 février 2012.

du Conseil de l'Europe) sans évaluation individuelle du bien-fondé de leur demande d'asile par les autorités de l'État chargées de l'éloignement, a été jugée contraire aux obligations en vertu de l'article 3 de la Convention. En outre, la Cour a établi que, chaque fois qu'un État est compétent, par exemple en exerçant un contrôle et une autorité sur un individu, il est tenu de garantir à cette personne les droits et libertés prévus par la Convention. Ce principe s'applique quel que soit le lieu où les ressortissants étrangers sont interceptés ou arrêtés par les agents de l'État, qu'ils opèrent à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national. En outre, la Cour s'est appuyée à plusieurs reprises sur les constatations du Comité pour conclure que les conditions dans lesquelles les migrants arrêtés avaient été retenus étaient contraires à l'article 3 de la Convention, ce qui a également eu des implications pour les transferts vers certains États membres de l'UE en vertu du Règlement de Dublin (Règlement (UE) 604/2013).

LE MANDAT DU CPT DANS LE CONTEXTE DES ÉLOIGNEMENTS FORCÉS AUX FRONTIÈRES

En examinant le traitement des ressortissants étrangers retenus dans le cadre d'opérations de renvoi aux frontières, le CPT a toujours respecté le droit inviolable des États de contrôler leurs frontières souveraines et reconnu les défis disproportionnés auxquels sont confrontés certains pays face à l'arrivée massive de flux migratoires mixtes, notamment en raison de leur situation géographique. Par conséquent, le Comité a déclaré à plusieurs reprises dans ses rapports que la réponse à ces défis exige une approche européenne concertée pour faire face à ces flux migratoires mixtes. Dans le même temps, le CPT a réaffirmé avec force que ces défis ne sauraient dispenser les États membres du Conseil de l'Europe de s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de l'homme.

Le droit international interdit de renvoyer des personnes dans des lieux où elles risquent d'être torturées

Il ne saurait y avoir de dérogations aux normes fondamentales du droit international telles que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants des personnes privées de liberté, ni à leur droit de ne pas être renvoyées dans un pays où il y a des motifs sérieux de croire qu'elles courent un risque réel d'être soumises à de tels traitements.

Dans le cadre de ses activités de contrôle aux frontières, le CPT a pour mission principale de prévenir les actes de torture, les mauvais traitements physiques et autres traitements inhumains et dégradants infligés par des membres des forces de l'ordre⁴ aux ressortissants étrangers interceptés, arrêtés ou privés de liberté *de jure* ou *de facto*. Le Comité attire également l'attention sur la nécessité de renforcer les garanties fondamentales contre les mauvais traitements et les garanties procédurales qui les protègent contre le renvoi dans un pays où ils risqueraient d'être maltraités.

En résumé, le CPT dispose d'un mandat clair pour surveiller le traitement des personnes privées de liberté dans le contexte des activités de contrôle aux frontières terrestres ou

4. Le terme de «forces de l'ordre» inclut les policiers, les garde-frontières et autres agents de l'État.



maritimes des États membres du Conseil de l'Europe – que cette privation de liberté ait lieu aux postes frontières officiels, à la « frontière verte » (territoire se trouvant entre les points de passage officiels) ou dans les eaux internationales. L'objectif est de prévenir d'éventuelles violations des volets matériel et procédural de l'article 3 de la Convention. À cette fin, le Comité a commencé à mettre au point une méthodologie d'établissement des faits aux frontières qui tient compte de la définition claire et objective de la privation de liberté *de facto* des ressortissants étrangers, d'une interprétation rigoureuse des divers instruments juridiques régissant ces opérations (indépendamment de la terminologie et des catégorisations juridiques différentes adoptées par les États), d'une évaluation médico-légale des blessures constatées sur les personnes concernées et de leur possibilité d'accéder à une procédure d'asile indépendante, individualisée et objective dans le cadre de laquelle le risque de refoulement peut être rigoureusement examiné.

L'EXPÉRIENCE ET LA MÉTHODE DE TRAVAIL DU CPT DANS L'EXAMEN DES OPÉRATIONS DE RENVOI

Le CPT a examiné les pratiques de renvoi le long des principales routes migratoires vers l'Europe (à savoir la route dite des Balkans occidentaux, de la Méditerranée occidentale, centrale et orientale ainsi que, plus récemment, la route des frontières orientales). Ce faisant, il s'est rendu dans des postes de police, de garde-frontières et de garde-côtes, des zones de la « frontière verte », des centres d'accueil et de rétention avant éloignement, des zones de transit et d'autres lieux de privation de liberté *de facto*. Dans chacun de ces lieux, il s'est entretenu avec des ressortissants étrangers sur la façon dont ils étaient traités par les responsables des forces de l'ordre. Par ailleurs, il a étudié les registres de rétention, obtenu des copies de divers journaux de bord (cahiers de transmission des équipes, tableaux de roulement des équipes, rapports de patrouille, journaux de bord des navires, listes du personnel impliqué dans les opérations de renvoi, etc.) et examiné les images vidéo de caméras thermo-visuelles mobiles et fixes, dans le but d'essayer de reconstituer les principaux éléments des opérations de renvoi et d'évaluer les niveaux de responsabilité et de transparence.

Le CPT identifie les victimes de refoulements, recueille des témoignages et évalue les indices médicaux

La méthodologie appliquée par le CPT dans le contrôle des opérations de renvoi avec violences consiste à identifier la victime présumée, à recueillir le récit détaillé de ses allégations, à collecter des indices médicaux et des témoignages sur les conséquences psychologiques sur la victime et à évaluer leur compatibilité avec les allégations formulées. Cela inclut un examen médico-légal de toute blessure par les médecins membres du Comité (conformément aux normes du « Protocole d'Istanbul »⁵). En outre, pour corroborer les constatations, une triangulation des informations est effectuée par le biais d'entretiens séparés et individuels – avec l'aide d'interprètes si nécessaire – avec des membres du même groupe de migrants, ainsi que grâce à l'examen des documents médicaux disponibles et des constats de lésions.

Dans le cadre de ses activités de suivi et d'établissement des faits, le Comité a également dû faire face à des défis inhérents à la nature sommaire des opérations de renvoi et à leur contexte instable.

Les questions clés consistent à déterminer si les ressortissants étrangers ont été privés de liberté et à identifier l'origine de leurs blessures

Avant toute chose, le Comité doit déterminer si les personnes migrantes ont été privées de liberté *de facto* ou *de jure* par des responsables des forces de l'ordre, au sens de l'article 5 de la Convention (par exemple, en ce qui concerne l'utilisation de menottes, le transport dans un véhicule de police ou l'escorte jusqu'à un passage au niveau de la clôture frontalière pendant une période de temps importante et la nature coercitive de l'opération, y compris les menaces et/ou le recours à la force)⁶. Par ailleurs, le CPT doit évaluer la compatibilité des lésions constatées sur les ressortissants étrangers avec les mauvais traitements présumés, à savoir se demander si l'origine de ces lésions est liée aux actes présumés des responsables des forces de l'ordre plutôt qu'à d'autres causes (comme lesdites « blessures de forêt », que la personne aurait pu se faire elle-même dans les bois). A certaines occasions, les autorités nationales ont contesté les constatations faites par le CPT et cherché à entraver le travail de ses délégations.

En ce qui concerne le respect du principe de non-refoulement, le Comité examine en détail le système de garanties proposées aux personnes interceptées et arrêtées dans chaque situation contextuelle. Cela soulève des problèmes comme l'existence et l'application de protocoles bilatéraux de coopération technique et policière ou d'accords de réadmission

5. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), *Protocole d'Istanbul : Manuel pour enquêter efficacement sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants* (édition 2022), publié le 29 juin 2022.

6. Voir, par exemple, *Foka c. Turquie*, requête n° 28940/95, arrêt du 24 juin 2008 ; *De Tommaso c. Italie*, requête n° 43395/09, arrêt de Grande Chambre du 23 février 2017 ; et *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, requête n° 47287/15, arrêt de Grande Chambre du 21 novembre 2019.

avec les pays de destination (qui ne prévoient pas toujours suffisamment de garanties procédurales), ainsi que la question de savoir si les procédures d'asile en vigueur assurent une protection efficace contre le refoulement et/ou le refoulement en chaîne.

Les refoulements vers un État européen risquent d'entraîner des « refoulements en chaîne »

Plus précisément, en cas de renvoi vers un autre État membre du Conseil de l'Europe, l'évaluation du CPT est également guidée par le risque objectif de refoulement en chaîne auquel la personne concernée pourrait être confrontée si elle était renvoyée ensuite vers un pays tiers. Une telle appréciation pourrait aussi se fonder sur les observations et l'expérience du Comité lui-même dans le pays concerné (pour ce qui est de l'accès à une procédure d'asile effective). Dans le cas d'un éloignement forcé vers un État non membre du Conseil de l'Europe, le CPT s'est souvent appuyé sur des informations relatives aux pays d'origine, sur les évaluations objectives des risques en cas de renvoi du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et sur la question de savoir si le pays concerné est un État partie à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

LES CONSTATATIONS SUBSTANTIELLES DU CPT LORS D'ÉLOIGNEMENTS FORCÉS AUX FRONTIÈRES

Le CPT a identifié des schémas clairs de maltraitance et d'abus de ressortissants étrangers

Le CPT a identifié et établi des schémas clairs de mauvais traitements physiques infligés aux ressortissants étrangers dans le cadre d'opérations de renvoi à travers les frontières des États membres du Conseil de l'Europe. En l'occurrence les ressortissants étrangers sont généralement frappés au moment de leur arrestation ou au moment de leur renvoi – coups de poing, gifles, coups de matraque ou d'autres objets durs ou non réglementaires (comme des canons d'armes automatiques, des bâtons ou des branches d'arbres) – par la police ou les garde-frontières, des membres des garde-côtes et autres responsables des forces de l'ordre. Il n'est pas rare que ces responsables enlèvent leur badge d'identification ou leur insigne de police et portent des cagoules afin de dissimuler leur identité.

D'autres formes de traitements inhumains ou dégradants sont également utilisées, comme tirer des balles près des personnes lorsqu'elles sont allongées sur le sol, les pousser dans des rivières (parfois avec les mains attachées), leur enlever les vêtements et les chaussures et les forcer à marcher pieds nus et/ou en sous-vêtements et, dans certains cas, les envoyer totalement nues de l'autre côté de la frontière. L'utilisation de chiens sans muselière pour menacer voire chasser les ressortissants étrangers, la saisie et la destruction de biens et la privation de nourriture et d'eau pendant des périodes prolongées ont également été fréquemment signalées. Ces actes, parmi d'autres, sont généralement perçus par les personnes concernées comme une menace à leur intégrité physique et/ou comme dégradants ou visant à les humilier.



Le CPT a rassemblé un certain nombre d'indices médicaux évidents, comme des hématomes classiques en forme de « rails de tram » sur diverses parties du corps des ressortissants étrangers (qui sont compatibles avec des coups de matraque) ou des blessures typiques causées par des morsures de chien sur leurs membres. Par ailleurs, il a également rassemblé des indices attestant que des opérations de renvoi avaient été menées au moment et à l'endroit indiqués par les personnes concernées, dans des registres informels tenus, par exemple, dans les postes de police concernés. Dans certains cas, l'examen d'enregistrements audiovisuels, comme des enregistrements de vidéosurveillance ou des photographies, de zones de la « frontière verte » a également fourni des preuves du recours excessif à la force par les responsables des forces de l'ordre contre des ressortissants étrangers et de l'éloignement sommaire de ces derniers, au-delà des clôtures frontalières.

La rétention prolongée et parfois informelle des ressortissants étrangers interceptés et arrêtés dans des conditions inappropriées avant leur éloignement est un autre sujet de préoccupation pour le CPT. Nombre de ses rapports, dont la Cour a tiré des éléments permettant d'étayer des violations de l'article 3 de la Convention, n'ont eu de cesse de décrire les conditions matérielles de rétention extrêmement mauvaises dans des postes de police et de garde-frontières ou dans des lieux de rétention informels.

Les personnes vulnérables, y compris les enfants, sont souvent détenues dans des conditions épouvantables

Dans de nombreux cas, des familles avec enfants, des enfants non accompagnés et des enfants séparés ainsi que d'autres personnes en situation de vulnérabilité ont également été retenus dans des conditions qui pourraient facilement s'apparenter à des traitements inhumains et dégradants. Dans quelques cas, le Comité a également critiqué les conditions déplorables et peu sûres dans lesquelles les ressortissants étrangers arrêtés étaient transportés dans le cadre de leur éloignement, entassés à l'arrière de fourgons de police et privés de nourriture et d'eau ou d'accès à des toilettes pendant des périodes prolongées.

LES DIVERS SCÉNARIOS DES RENVOIS (« PUSHBACKS ») ÉTUDIÉS PAR LE CPT

En termes de mode opératoire des opérations de renvoi effectuées par des agents des forces de l'ordre, un premier scénario identifié par le CPT consiste à intercepter les ressortissants étrangers en mer et à les renvoyer ensuite de force dans les pays d'où ils sont partis ou par lesquels ils ont transité. De nombreuses allégations cohérentes et crédibles ont été recueillies concernant les agissements de responsables des garde-côtes empêchant les embarcations transportant des ressortissants étrangers d'atteindre leurs eaux territoriales, notamment en ayant recours à la force de manière excessive et en retirant le carburant ou le moteur du bateau.

Des agents de l'État ont contraint des ressortissants étrangers à embarquer sur des canots pneumatiques et les ont laissés dériver en mer

En outre, le Comité a recueilli des allégations crédibles de ressortissants étrangers qui, après avoir accosté, ont été contraints par des agents de l'État de réembarquer sur des canots pneumatiques, délibérément remorqués vers le large et laissés à la dérive.





Un deuxième scénario concerne l'utilisation des zones de transit aux points de passage des frontières. Dans quelques cas, ces endroits constituent les seuls points d'entrée pour enregistrer les nouveaux arrivants – dont les familles avec enfants, les enfants séparés et les enfants non accompagnés et autres personnes vulnérables – et déposer des demandes d'asile. L'accès à ces zones de transit – et par conséquent, au droit d'asile – a été fortement restreint et des personnes y ont été retenues dans des conditions carcérales, entassées pendant des semaines, voire des mois, sans que leur vulnérabilité ne soit évaluée ni que des garanties suffisantes ne leur soient offertes. Dans ce contexte, le CPT a pu établir que des ressortissants étrangers, dont beaucoup ont affirmé avoir subi des mauvais traitements physiques et d'autres formes de traitements inhumains et dégradants de la part de policiers, avaient auparavant été éloignés de force, de manière automatique et sommaire, à travers un portail vers une étroite bande du territoire national située à l'extérieur de la clôture frontalière, sans avoir été dûment identifiés ni enregistrés et sans aucune évaluation réelle des risques liés au refoulement, notamment un refoulement en chaîne.

Un troisième scénario concerne l'utilisation des postes de police et des garde-frontières pour retenir un grand nombre de ressortissants étrangers interceptés ou arrêtés près des frontières dans des conditions épouvantables. Ceux-ci sont ensuite sommairement éloignés en ayant recours à la force lors d'opérations de renvoi, sans aucune évaluation individuelle des risques de mauvais traitements en cas d'éloignement. Les lieux concernés sont notamment des centres de rétention officiels mais aussi des lieux de rétention informels, comme des postes de police désaffectés, des bâtiments abandonnés, des garages, des conteneurs ou des tentes. Les personnes interrogées ont affirmé qu'elles avaient été confinées dans ces lieux pendant des périodes allant de quelques heures à plusieurs jours. Leurs récits s'accompagnaient fréquemment d'allégations de mauvais traitements physiques délibérément infligés par les agents des forces de l'ordre.

Le quatrième scénario concerne l'interception ou l'arrestation près des frontières terrestres, la rétention *de facto*, le transport immédiat vers la frontière, puis les opérations de renvoi ultérieures sous forme d'expulsions collectives à des endroits précis de la « frontière verte ». Les personnes interrogées par les membres du Comité ont systématiquement affirmé qu'elles n'avaient pas été identifiées ni enregistrées, que leurs demandes d'asile avaient été ignorées



et qu'elles n'avaient pas bénéficié des garanties fondamentales, ni d'aucune assistance médicale d'urgence ou de voies de recours effectives (avec effet suspensif automatique) contre les décisions ordonnant leur éloignement immédiat et forcé. Ces allégations étaient fréquemment accompagnées d'allégations crédibles, détaillées et concordantes faisant état de mauvais traitements physiques et d'autres formes graves de mauvais traitements.

||| L'expulsion collective est interdite

En vertu de la Convention, les expulsions collectives – à savoir, l'éloignement forcé d'individus en tant que groupe, indépendamment de leur situation juridique et sans examen objectif de chaque cas individuel – sont interdites. Bien que l'arrêt rendu par la Cour en 2020 dans l'affaire *N.D. et N.T. c. Espagne* puisse suggérer qu'il doit exister un accès réel et effectif aux voies d'entrée régulière et qu'il convient de se demander si des raisons impérieuses ont empêché les ressortissants étrangers d'y recourir⁷, cela n'a pas limité le champ d'application de l'article 3 de la Convention, qui est absolu. En effet, dans sa récente jurisprudence⁸, la Cour a établi qu'une violation de l'interdiction des expulsions collectives en vertu de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention peut aller de pair avec une violation de l'interdiction de la torture et autres formes de mauvais traitements au sens de l'article 3 de la Convention. En refusant l'entrée du territoire aux requérants ou en les renvoyant illégalement au Bélarus, tout en leur refusant la possibilité de déposer des demandes de protection internationale ou la possibilité véritable et effective de présenter des arguments contre leur expulsion, le pays défendeur ne les a pas protégés contre l'exposition à un risque réel d'être soumis à des mauvais traitements.

7. *N.D. et N.T. c. Espagne*, requêtes n° 8675/15 et 8697/15, arrêt de Grande Chambre du 13 février 2020.

8. *M. K. et autres c. Pologne*, requêtes n° 40503/17, 42902/17 et 43643/17, arrêt du 23 juillet 2020; voir aussi *D.A. et autres c. Pologne*, requête n° 51246/17, arrêt du 8 juillet 2021; *A.B. et autres c. Pologne*, requête n° 42907/17, arrêt du 30 juin 2022, *A.I. et autres c. Pologne*, requête n° 39028/17, arrêt du 30 juin 2022; et *T.Z. et autres c. Pologne*, requête n° 41764/17, arrêt du 13 octobre 2022.



LE RENFORCEMENT NÉCESSAIRE DES GARANTIES CONTRE LE REFOULEMENT ET LES MAUVAIS TRAITEMENTS

Le CPT a constamment appelé à renforcer les garanties procédurales contre le refoulement afin de prévenir les violations de l'article 3 de la Convention. Dans son 7^e rapport général⁹, le Comité a, pour la première fois, énoncé les garanties qui devraient être accordées à tous les ressortissants étrangers privés de liberté en vertu de la législation relative à l'immigration, déclarant qu'il considère que veiller à ce que le processus décisionnel concernant l'éloignement des ressortissants étrangers dans son ensemble offre des garanties appropriées fait partie de son rôle, y compris lorsqu'il s'agit du niveau de compétence des personnes qui prennent la décision et de la possibilité de faire appel de ces décisions devant un organe indépendant. L'accent a été mis sur l'accès à une procédure d'asile confidentielle, indépendante et objective, fondée sur une évaluation individuelle des risques.

Les ressortissants étrangers devraient faire l'objet d'un examen médical, d'une évaluation de leur vulnérabilité et se voir offrir des possibilités de demander l'asile dès leur arrivée

De l'avis du CPT, des procédures effectives doivent être mises en place pour garantir que les ressortissants étrangers interceptés ou arrêtés à la frontière et/ou entrant dans le pays soient identifiés et enregistrés individuellement, fassent l'objet d'un examen médical et d'une évaluation de leur vulnérabilité et se voient offrir la possibilité de demander l'asile. Ils devraient également recevoir des décisions d'éloignement individualisées et être en mesure de faire véritablement usage des voies de recours disponibles contre leur éloignement forcé, sur la base d'une évaluation individuelle du risque apparent de mauvais traitements en cas

9. Voir [CPT/Inf \(97\) 10](#), paragraphes 24 à 36.

d'éloignement. En accordant effectivement ces garanties de procédure aux ressortissants étrangers privés de liberté en vertu de la législation relative à l'immigration, les États peuvent faire en sorte que le risque de mauvais traitements et de refoulement contraire à l'article 3 de la Convention soit sensiblement réduit.

Le CPT rappelle également que les ressortissants étrangers arrêtés par la police devraient, dès le tout début de leur privation de liberté, bénéficier de la protection des garanties fondamentales contre les mauvais traitements pendant la rétention, notamment les droits d'informer un tiers de leur arrestation, d'avoir accès à un avocat et à un médecin et d'être systématiquement et pleinement informés de leurs droits, de leur situation juridique (y compris des motifs de leur placement en rétention) et de la procédure qui leur est applicable, si nécessaire avec l'aide d'un interprète qualifié.

Le Comité a déclaré que, dans le cas d'opérations complexes de sauvetage en mer ou d'interception de ressortissants étrangers dans des zones frontalières éloignées, un certain retard dans la jouissance de ces garanties pouvait se justifier. Toutefois, cela ne devrait pas impliquer une dérogation complète à ces droits aux fins de procéder à un éloignement accéléré et sommaire des personnes concernées.

Au cours de ses visites, le CPT n'a souvent trouvé aucune preuve que les droits susmentionnés étaient reconnus dans les faits aux ressortissants étrangers interceptés ou arrêtés, qui ont en outre affirmé avoir fait l'objet de mauvais traitements dans le cadre d'opérations de renvoi. Il était par ailleurs courant que les effets personnels des ressortissants étrangers, y compris les téléphones portables, soient saisis ou détruits.

Le CPT a également souligné l'importance de garanties supplémentaires contre les mauvais traitements. Le recours à des décisions individualisées de placement en rétention et à des registres de rétention pour tous les ressortissants étrangers privés de liberté dans le cadre des activités de contrôle aux frontières renforcerait considérablement l'application pratique des autres garanties fondamentales contre les mauvais traitements.

La rétention doit être enregistrée avec précision afin d'éviter des situations arbitraires

Chaque cas de placement en rétention d'une personne doit être consigné de manière complète et précise afin qu'il ne puisse y avoir de rétention arbitraire. Le CPT considère également que tous les agents des forces de l'ordre devraient porter des numéros ou des badges d'identification clairement visibles sur leurs uniformes et que les activités de contrôle aux frontières devraient être enregistrées par vidéo – à la fois comme garantie contre les mauvais traitements et comme mesure de protection contre les fausses accusations.

Les agents chargés des contrôles aux frontières ne devraient pas systématiquement porter des cagoules

En outre, rien ne saurait justifier le port systématique de cagoules par les agents des forces de l'ordre chargés du contrôle des frontières.

LES DÉFIS À VENIR SELON LE CPT

En premier lieu, le CPT tient à rappeler que la rétention des migrants ne devrait intervenir qu'en dernier recours pour les ressortissants étrangers qui traversent les frontières, après un examen minutieux et individuel de chaque cas.

Les enfants ne doivent pas être retenus. Les personnes vulnérables ont besoin d'être hébergées et soutenues de manière adéquate

Les enfants ne devraient en outre pas être privés de liberté. Les familles avec enfants, les enfants non accompagnés et les enfants séparés de leur famille ainsi que les autres personnes vulnérables devraient se voir offrir un hébergement et un soutien appropriés.

La tentative de certains États membres du Conseil de l'Europe d'introduire des mesures visant à légaliser les pratiques de renvoi constitue un défi important. Ces mesures comprennent :

- l'adoption d'une législation nationale légalisant les renvois, souvent dans le cadre de l'application de mesures d'urgence nationales visant à empêcher un grand nombre de ressortissants étrangers de franchir leurs frontières. Il s'agit notamment de mesures permettant la suspension temporaire des demandes d'asile (ou le recours accru au concept de « pays tiers sûr ») et l'éloignement forcé automatique de tous les ressortissants étrangers interceptés ou arrêtés, sans évaluation de leur situation individuelle. Cela comprend également l'introduction de nouvelles infractions pénales pour le franchissement illégal des frontières, permettant l'emprisonnement et/ou l'expulsion obligatoire des ressortissants étrangers. De telles mesures exposent les personnes à un éventuel traitement contraire à l'article 3 de la Convention car elles les empêchent de présenter leurs demandes individuelles;
- la conclusion d'une série de protocoles bilatéraux ou multilatéraux de coopération technique et policière, d'accords de réadmission ou de traités avec des pays non européens, visant à intercepter et à détourner un grand nombre de ressortissants étrangers aux frontières, ainsi qu'à les renvoyer dans les pays d'où ils viennent ou par lesquels ils ont transité. Dans certains cas, ces accords ne comportent pas de clause de non-refoulement et permettent l'éloignement sommaire des ressortissants étrangers sans évaluation individuelle des risques qu'ils courent de subir des mauvais traitements dans le pays de destination en cas d'expulsion;
- l'application d'une interprétation personnalisée de l'article 13 du code frontières Schengen (règlement (UE) 2016/399) et l'usage extensif de la clause d'exclusion de la directive « Retour » de l'UE (directive 2008/115/CE) d'une manière qui permettrait de ne pas appliquer cette directive, ainsi que les garanties fondamentales pertinentes qu'elle contient, aux ressortissants étrangers qui sont arrêtés et interceptés au plus profond du territoire d'un État membre de l'UE dans le cadre de franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'espace Schengen. En outre, les États encouragent également l'introduction de procédures accélérées pour les éloignements forcés aux frontières, qui peuvent être interprétées d'une manière qui justifierait les pratiques de renvoi. En décembre 2021, la Commission européenne a présenté deux propositions



législatives, dont une pour l'adoption d'un règlement pour faire face aux situations d'«instrumentalisation» dans le domaine de la migration et de l'asile et l'autre principalement pour modifier le code frontières Schengen. Ces deux propositions, si elles sont adoptées, laisseraient une grande marge d'interprétation aux États, dont un risque sérieux de déroger aux normes existantes et de renvoyer des personnes directement aux frontières sans appliquer les garanties procédurales nécessaires.

Ces mesures ont pour point commun d'accroître considérablement les possibilités de renvois informels, avec un risque concret que cela puisse conduire à des violations du principe de non-refoulement et, à terme, de l'interdiction de la torture et d'autres formes de mauvais traitements.

Les mesures de contrôle aux frontières doivent être conformes aux dispositions strictes prévues à l'article 3 de la CEDH

Quelles que soient les mesures prises par les États membres du Conseil de l'Europe pour empêcher les ressortissants étrangers de franchir leurs frontières ou pour justifier les éloignements, les États sont liés par les obligations impératives auxquelles ils ne peuvent déroger en vertu de l'article 3 de la Convention.

LA NÉCESSAIRE MISE EN PLACE DES MÉCANISMES EFFECTIFS D'ENQUÊTE, DE RESPONSABILISATION, DE CONTRÔLE ET DE TRAITEMENT DES PLAINTES

Les enquêtes doivent être indépendantes, approfondies, transparentes, rapides et impliquer la victime

Le CPT considère, en conformité avec la jurisprudence de la Cour, que toutes les allégations de mauvais traitements ou autres informations pertinentes indiquant qu'il y a eu mauvais traitement dans le cadre des pratiques de renvoi devraient faire l'objet d'une enquête effective et que, lorsque des infractions sont constatées, les fonctionnaires responsables devraient être tenus de rendre des comptes. Dans son 14^e rapport général¹⁰, le CPT a énoncé les critères à respecter pour que toute enquête sur des allégations de mauvais traitements soit considérée comme effective et capable de conduire à l'identification et à la sanction des responsables ; il est notamment essentiel que toutes les enquêtes respectent strictement les critères d'indépendance et de rigueur, ainsi que ceux de transparence, de promptitude et de participation des victimes. Par ailleurs, une fois que les mauvais traitements ont été établis et prouvés, des sanctions disciplinaires et pénales adéquates doivent être imposées, proportionnellement à la gravité de l'affaire. Combattre l'impunité exige aussi des mesures positives, telles que la formation et l'exemplarité, pour promouvoir une culture où le recours aux mauvais traitements est considéré comme non professionnel.

Le Comité n'a en outre cessé de souligner la nécessité de mettre en place des mécanismes solides permettant de demander des comptes à tout agent de l'État qui se comporterait mal ou agirait en dehors de la loi. Cela comprend des règles claires sur la consignation détaillée de chaque opération des forces de l'ordre au cours de laquelle les ressortissants étrangers qui tentent de franchir la frontière ou qui l'ont déjà franchie sont interceptés, arrêtés ou empêchés d'entrer dans le pays.

Chaque intervention aux frontières doit faire l'objet d'un rapport indiquant l'heure, le lieu, les agents impliqués, la force employée et le résultat de l'intervention

Les registres devraient au minimum contenir l'heure, le lieu précis et une brève description de chaque intervention, les agents impliqués, l'identification des ressortissants étrangers, si des moyens de contrainte ont été appliqués ou si la force a été employée, de même que le résultat de l'intervention.

Malheureusement, les constatations faites par le CPT lors de ses visites indiquent que peu d'enquêtes ont été menées par les États sur des allégations de mauvais traitements physiques et d'autres formes de traitements inhumains et dégradants dans le cadre d'opérations

10. Voir document [CPT/Inf \(2004\) 28](#), paragraphes 25 à 42.

de renvoi et que, lorsqu'elles sont menées, elles ne répondent souvent pas aux critères d'effectivité¹¹. Par conséquent, les agents des forces de l'ordre impliqués dans ces pratiques ne sont pas identifiés ni tenus de rendre des comptes et le cycle des mauvais traitements n'est pas remis en cause.

En outre, il n'existe à ce jour aucun système efficace et indépendant de suivi systématique des activités de contrôle aux frontières. Une surveillance et un suivi professionnels indépendants sont essentiels lorsque les activités de contrôle aux frontières se déroulent dans des endroits reculés ou hors de la vue, comme en haute mer ou à la « frontière verte ». De tels mécanismes peuvent recueillir les informations et les éléments de preuve nécessaires pour évaluer les allégations de mauvais traitements ou les autres informations pertinentes indiquant qu'il y a eu mauvais traitement dans le cadre de renvois, et de tenir les personnes concernées pour responsables et prévenir de nouvelles violations des droits de l'homme ainsi que la conduite d'enquêtes effectives.

Dans son 30^e rapport général¹², le CPT a commenté la proposition de la Commission européenne selon laquelle chaque État membre de l'UE doit mettre en place un « mécanisme de contrôle indépendant » (COM (2020) 612 final), étant donné que de tels mécanismes peuvent contribuer à la prévention des mauvais traitements des personnes privées de liberté.

Un contrôle efficace et indépendant peut prévenir les abus aux frontières

Pour autant que les critères définis par le CPT en termes d'effectivité et d'indépendance soient respectés, de tels mécanismes pourraient combler le vide actuel créé par l'absence de contrôle systématique et indépendant aux frontières, où des mauvais traitements présumés et des renvois continueraient de se produire.

Plus précisément, tout mécanisme de contrôle de ce type devrait être doté d'un mandat et de pouvoirs lui permettant de mener des inspections régulières et non annoncées. Il devrait avoir librement accès aux établissements des forces de l'ordre, pouvoir observer directement toutes les opérations de contrôle aux frontières et inspecter tous les documents et registres pertinents (comme les registres de rétention, les cahiers de transmission ou rapports de patrouille des équipes et les images de vidéosurveillance). En outre, il devrait jouir d'une totale indépendance institutionnelle et opérationnelle par rapport aux autorités compétentes chargées de la surveillance des frontières, disposer de ressources humaines et financières suffisantes (notamment du personnel possédant les compétences requises), être habilité à publier des rapports assortis de recommandations claires et être autorisé à communiquer directement avec les autorités responsables des poursuites en cas de manquement. Il est fait référence au manuel pratique de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) sur la mise en place de mécanismes nationaux indépendants de contrôle du respect des droits fondamentaux aux frontières extérieures de l'UE¹³.

11. À cet égard, voir par exemple le récent arrêt de la Cour dans l'affaire *Alhowais c. Hongrie*, requête n° 59435/17, arrêt du 2 février 2023, qui concerne l'enquête inefficace dans la mort d'un Syrien qui s'est noyé lors d'une opération de contrôle aux frontières menée sur la rivière entre la Hongrie et la Serbie.

12. Voir document CPT/Inf (2021) 5, paragraphes 20 à 21.

13. <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/border-rights-monitoring>



Dans ce contexte, le CPT souligne également la nécessité pour les États de mettre en place des mécanismes effectifs de plainte auprès desquels les ressortissants étrangers affirmant avoir été maltraités dans le cadre d'opérations de renvoi peuvent faire appel et obtenir réparation. Les ressortissants étrangers retenus en vertu de la législation relative à l'immigration interrogés par le CPT n'avaient généralement pas eu la possibilité de déposer des plaintes. Dans son 27^e rapport général¹⁴, le CPT a fixé les principes généraux requis pour qu'un tel mécanisme de plaintes soit effectif.

CONCLUSIONS

Selon le CPT, il existe un risque élevé que la responsabilité des États au titre de l'article 3 de la Convention soit engagée dans le cadre d'opérations de renvoi. Lors de ses différentes visites de suivi, le CPT a pu examiner par lui-même les nombreuses allégations cohérentes et crédibles de mauvais traitements infligés à des ressortissants étrangers privés de liberté en vertu de la législation relative à l'immigration qui affirmaient avoir été soumis à des opérations de renvoi violentes aux frontières de plusieurs États membres du Conseil de l'Europe.

||| Face à la persistance des refoulements, il convient de promouvoir des garanties plus solides

De toute évidence, ces pratiques illégales de renvoi continuent de se produire à différentes frontières en Europe.

Il est donc impératif d'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme dans toutes les activités liées au contrôle des frontières et au traitement des flux migratoires mixtes. Quel que soit l'endroit où elles se déroulent – aux frontières terrestres ou maritimes – les opérations de renvoi des ressortissants étrangers, souvent accompagnées de mauvais traitements physiques et d'autres formes de traitements inhumains ou dégradants, doivent cesser. Le caractère absolu de l'interdiction de la torture et des autres formes de mauvais

14. Voir document [CPT/Inf \(2018\) 4](#), paragraphes 68 à 91.

traitements en vertu de l'article 3 de la Convention exige que des personnes ne soient pas renvoyées dans un pays où il y a des motifs sérieux de croire qu'elles courent un risque réel d'être soumises à des mauvais traitements sans avoir au préalable évalué leur demande pour savoir si cela est sûr.

En conséquence, le CPT, se fondant sur son mandat préventif, demande à tous les États membres du Conseil de l'Europe d'agir, individuellement et collectivement, pour protéger les ressortissants étrangers privés de liberté en vertu de la législation relative à l'immigration contre toute forme de mauvais traitements et de renvoi aux frontières, et en particulier aux frontières extérieures de l'UE. En outre, il est nécessaire de renforcer les garanties contre le refoulement et les mauvais traitements et de promouvoir le fonctionnement de mécanismes de contrôle indépendants à ces frontières. Le CPT continuera de suivre de près le traitement des ressortissants étrangers privés de liberté aux frontières et se tient prêt à apporter son expertise aux États membres.

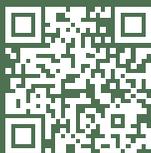
« NUL NE PEUT ÊTRE SOUMIS À LA TORTURE NI À DES PEINES OU TRAITEMENTS INHUMAINS OU DÉGRADANTS »

Article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme

Instauré en 1989 par la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants du Conseil de l'Europe, le CPT a pour but de renforcer la protection des personnes privées de leur liberté en organisant régulièrement des visites de différents lieux de privation de liberté.

Le Comité est un mécanisme préventif non judiciaire et indépendant qui complète le travail de la Cour européenne des droits de l'homme. Il surveille le traitement des personnes privées de liberté en se rendant dans des lieux comme des prisons, des centres de détention pour jeunes délinquants, des postes de police, des centres de rétention pour étrangers, des hôpitaux psychiatriques et des foyers sociaux. Les délégations du CPT ont un accès illimité aux lieux de privation de liberté et elles ont le droit de s'entretenir sans témoin avec les personnes qui s'y trouvent. Elles peuvent avoir accès à toutes les informations nécessaires pour mener à bien leurs tâches, y compris aux documents médicaux et administratifs.

Le CPT joue un rôle essentiel dans la promotion de conditions de détention décentes, grâce à l'élaboration de normes minimales et de bonnes pratiques à l'intention des États parties et à la coordination avec d'autres instances internationales. La mise en œuvre de ses recommandations a des répercussions importantes sur l'évolution des droits humains dans les États membres du Conseil de l'Europe et exerce une influence sur les politiques, la législation et les pratiques des autorités nationales en matière de privation de liberté.



Secrétariat du CPT
Conseil de l'Europe
67 075 STRASBOURG Cedex – FRANCE
+33 (0)3 88 41 23 11
cptdoc@coe.int – www.cpt.coe.int

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains 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 humains, 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.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE