

Documents d'information

SG/Inf(2024)30

2 octobre 2024

**Rapport de la mission d'information en Finlande de
M. David Best, Représentant spécial du Secrétaire Général
sur les migrations et les réfugiés
21-23 mai 2024**

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION	3
I.1. Contexte de la mission	3
I.2. Objectifs, dates et délégation	3
I.3. Réunions et sites visités	4
II. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL	5
II.1. Textes pertinents	5
II.2. Autorités compétentes	5
III. SITUATION DE LA MIGRATION ET DE L'ASILE EN FINLANDE	6
III.1. Caractéristiques principales du système de migration et d'asile en Finlande	6
III.2. Réformes en cours	10
IV. INSTRUMENTALISATION DES MIGRANTS A LA FRONTIERE EST DE LA FINLANDE	15
IV.1. Contexte de l'instrumentalisation des migrants en Finlande	15
IV.2. Loi sur les mesures temporaires de lutte contre l'instrumentalisation de la migration	17
IV.3. Analyse des défis liés à l'instrumentalisation des migrants en Finlande et des réponses de la nouvelle loi	22
IV.4. Points de vigilance concernant les mesures temporaires de la loi du 16 juillet 2024	26
V. ANNEXE : PROGRAMME DE LA VISITE	32

I. INTRODUCTION

I.1. CONTEXTE DE LA MISSION

1. L'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie le 24 février 2022¹, suivie de l'adhésion de la Finlande à l'OTAN et de son inscription sur la liste des pays jugés inamicaux par la Fédération de Russie a créé une nouvelle situation sécuritaire en Finlande. En réponse à cette situation, le Parlement finlandais a modifié en 2022 la loi sur les garde-frontières et la loi sur les pouvoirs d'urgence, afin de renforcer la sécurité des frontières et prévoir des procédures exceptionnelles en matière d'asile².
2. A la fin de l'année 2023 et en 2024, un nombre inhabituel de demandeurs d'asile se sont présentés à la frontière orientale de la Finlande à la suite d'opérations présumées d'instrumentalisation des migrants, imputées à la Fédération de Russie par les autorités finlandaises. En 2023, celles-ci ont répondu à cette situation par la fermeture partielle, puis totale, des postes-frontières de l'ensemble de la frontière orientale et la centralisation du dépôt des demandes d'asile aux frontières aériennes et maritimes.
3. En 2024, le gouvernement finlandais a présenté au Parlement un projet de loi sur des mesures temporaires pour combattre l'instrumentalisation de la migration, qui, tout en permettant d'envisager la réouverture de la frontière, est destinée à fournir un nouveau cadre juridique à la lutte contre ces opérations d'instrumentalisation. Ce texte a été adopté par le Parlement et a été promulgué le 16 juillet 2024.
4. Parallèlement, le gouvernement finlandais a lancé un vaste programme de réformes dans le domaine de la migration et de l'asile, marqué par la volonté de resserrer les conditions d'entrée et de séjour des migrants et de rationaliser les procédures d'asile, tout en favorisant l'immigration des travailleurs en provenance de l'Union européenne et des travailleurs hautement qualifiés.
5. C'est dans ce contexte que le Représentant spécial sur les migrations et les réfugiés³ (ci-après « le RSSG »), à l'invitation du Gouvernement finlandais, a mené une mission d'information en Finlande du 21 au 23 mai 2024.

I.2. OBJECTIFS, DATES ET DÉLÉGATION

6. Conformément au mandat du RSSG, l'objectif de la mission d'information était de mieux comprendre les principaux défis auxquels la Finlande est confrontée en matière de migration et d'asile et de déterminer ce que le Conseil de l'Europe peut faire pour aider les autorités à assurer le droits fondamentaux découlant des instruments du Conseil de l'Europe.
7. Ce rapport rend compte de la mission d'information en mettant en lumière le cadre juridique et institutionnel concernant la migration et l'asile et décrit les récentes propositions législatives sur la migration et l'asile, l'accès à la protection internationale, les défis liés à la gestion des frontières et à la sécurité nationale, ainsi que l'accueil et la rétention des migrants et demandeurs d'asile. Il analyse en détail les préoccupations et réflexions des autorités finlandaises sur le contexte migratoire actuel, notamment le phénomène de l'instrumentalisation des migrants, auquel ce rapport consacre un chapitre particulier.

¹ Plus de 47 000 personnes ont fui la guerre d'Ukraine vers la Finlande en 2022 et y ont reçu la protection temporaire.

² Voir le site du ministère de l'Intérieur, *Amendments to Border Guard Act help prepare for incidents*, 8 July 2022 <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410869/amendments-to-border-guard-act-help-prepare-for-incidents>; *Border procedure could be introduced at the Finnish border in situations of mass influx of migrants or instrumentalization of migration*, 22 June 2022 <https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410869/border-procedure-could-be-introduced-at-the-finnish-border-in-situations-of-mass-influx-of-migrants-or-instrumentalisation-of-migration>.

³ La mission d'information s'est déroulée pendant le mandat de l'ancienne Secrétaire Générale, Mme Marija Pejčinović Burić.

8. Le RSSG était accompagné de son conseiller juridique, M. Jean-François Goujon-Fischer, et de la chargée de la coordination du Plan d'action, Mme Viktoria Karpatszki. L'Ambassadrice Sini Paukkunen-Mykkänen, Représentante permanente de la Finlande auprès du Conseil de l'Europe, et Mme Marjaana Ettala, chargée de mission pour le Conseil de l'Europe au ministère des Affaires étrangères, étaient présentes aux entretiens, à l'exception de ceux consacrés à l'échange avec les représentants de la société civile.
9. Le RSSG exprime sa gratitude aux autorités finlandaises, et en particulier au ministère de l'Intérieur et au ministère des Affaires étrangères, pour leur précieux soutien dans la planification et l'organisation de cette mission d'information.

I.3. RÉUNIONS ET SITES VISITÉS

10. Le RSSG a rencontré Mme Kirsi Pimiä, secrétaire permanente du Ministère de l'Intérieur, Mme Minna Hulkkonen, directrice générale du Département des migrations, Mme Sanna Sutter, directrice des migrations du Département des Migrations, M. Ilkka Haahtela, directeur général du Service finlandais de l'immigration, M. Antti Lehtinen, directeur de l'Unité asile du Service finlandais de l'immigration, Mme Elina Nurmi, directrice de l'Unité d'accueil du Service finlandais de l'immigration, Mme Berit Kiuru, spécialiste en chef au Département des migrations, Mme Eeva-Maija Leivo, spécialiste principale au Département des migrations, M. Tuomas Koljonen, spécialiste en chef au sein de l'Unité d'appui à la gestion du Service de l'immigration et M. Jari Kähkönen, directeur de l'unité d'accueil du Service finlandais de l'immigration.
11. D'autres rencontres ont eu lieu avec M. Pasi Rajala, Secrétaire d'État auprès de la ministre des Affaires étrangères, Mme Elina Valtonen, et du ministre de la Défense, M. Antti Häkkänen, M. Erik Lundberg, directeur général adjoint du Département politique du ministère des Affaires étrangères, Mme Tarja Kangaskorte, directrice de l'Unité pour la politique des droits humains au ministère des Affaires étrangères, M. Renne Klinge, conseiller principal au ministère des Affaires étrangères, Mme Tuula Svinhufvud, conseillère principale au ministère des Affaires étrangères.
12. Le RSSG s'est également entretenu avec Mme Kristina Stenman, médiatrice pour la non-discrimination en Finlande, Mme Anne Niemi et M. Petri Helander, juges à la Cour administrative suprême de Finlande, et M. Heikki Vestman, président de la Commission constitutionnelle du Parlement de Finlande. Il a par ailleurs visité le centre de transit et l'unité de rétention du centre de réception d'Helsinki (centre de réception de Punavuori) et a rencontré son directeur, M. Mikael Laurinkari, et sa délégation.
13. Le RSSG a par ailleurs rencontré et discuté avec le représentant de l'OIM et ceux de plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) actives dans l'aide et le conseil aux migrants et aux réfugiés : le Centre finlandais de conseil aux réfugiés, Amnesty International, Croix-Rouge finlandaise, Save the Children, l'Association finlandaise des femmes multiculturelles (MONIKA), la Coalition des associations de femmes finlandaises (NYTKIS) et le Réseau de coopération multiculturelle et l'Expert spécialisé dans l'immigration et l'intégration (MONIHELI).

II. CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

II.1. TEXTES PERTINENTS

14. La législation finlandaise relative aux ressortissants étrangers est principalement constituée de la loi de 2003 relative à la nationalité, de la loi de 2004 sur les étrangers, de la loi de 2011 sur l'accueil des personnes demandant une protection internationale et sur l'identification et l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains (« loi sur l'accueil ») et de la loi de 2014 sur la non-discrimination, toutes amendées à plusieurs reprises et faisant l'objet, depuis 2023, d'un programme de réformes (voir III.).
15. La loi sur la nationalité finlandaise, adoptée en 2003, promeut l'intégration sociale des ressortissants étrangers vivant en permanence en Finlande.
16. La loi sur les étrangers de 2004 comprend des dispositions concernant les migrants, les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection internationale. Celles-ci portent notamment sur les procédures d'asile et l'examen des demandes, les procédures accélérées, le contrôle juridictionnel et la rétention administrative.
17. La loi de 2011 sur l'accueil vise à assurer la subsistance et la prise en charge des personnes demandant une protection internationale, des personnes bénéficiant d'une protection temporaire et des victimes de la traite, dans le respect des droits fondamentaux et des droits humains. Elle porte notamment sur les procédures aux frontières, les centres d'accueil, les allocations et les services sociaux, ainsi que sur les représentants légaux pour les enfants non accompagnés et séparés de leur famille.
18. La loi de 2014 sur la non-discrimination promeut l'égalité et vise à prévenir la discrimination. Elle étend la protection législative aux victimes de la discrimination, y compris aux migrants et aux réfugiés.
19. La loi sur les garde-frontières n° 2005/578 et la loi sur les pouvoirs d'urgence, n° 1552/2011, modifiées en 2022. La première permet désormais aux autorités de fermer temporairement des postes-frontières, de restreindre le franchissement des frontières et de centraliser le dépôt des demandes de protection internationale sur un ou plusieurs postes-frontières en cas de « menace grave pour l'ordre public, la sécurité nationale ou la santé publique ». La seconde permet de déclarer l'état d'urgence en cas d'opération d'influence hybride grave contre la Finlande.

II.2. AUTORITES COMPETENTES

20. Les compétences en matière de migration et d'asile sont exercées par plusieurs services gouvernementaux relevant de différents ministères. Le Gouvernement finlandais dirige la politique migratoire et son administration conformément aux objectifs définis dans le programme gouvernemental. Le bureau du premier ministre est responsable de la coordination des questions européennes, notamment celles concernant la migration et l'asile.
21. Le ministère de l'Intérieur est responsable de l'élaboration de la législation sur l'immigration et du fonctionnement de l'administration chargée de la migration et de l'asile. Il supervise également le Service finlandais de sécurité et de renseignement, le Conseil national de la police (qui encadre à son tour le Bureau national d'enquête et les départements de police), le Service de garde-frontières et le Service finlandais de l'immigration (en charge des centres d'accueil).

22. Le Service finlandais de l'immigration adopte les décisions d'autorisation individuelles en matière de séjour, d'asile et de citoyenneté. Il est également responsable du système d'accueil des demandeurs d'asile, des unités de rétention pour les ressortissants étrangers et du système d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains.
23. Le ministère de l'économie et de l'emploi, en étroite collaboration avec diverses administrations, est responsable de l'intégration des migrants, de la législation sur l'intégration et de la promotion de l'emploi des migrants.
24. Le ministère de la Justice assure le fonctionnement des services de la médiatrice pour la non-discrimination, du tribunal national pour la non-discrimination et l'égalité et du conseil consultatif pour les relations ethniques.
25. La Cour administrative suprême de Finlande est la juridiction de dernier recours dans les affaires administratives. Elle examine les recours formés pour contester la légalité des décisions administratives relative aux droits ou obligations des personnes, notamment étrangères. Elle émet également des avis sur les projets de textes.
26. La médiatrice finlandaise pour la non-discrimination est une autorité indépendante, chargée de promouvoir l'égalité, de prévenir la discrimination et d'améliorer les droits, les conditions de vie et le statut des groupes exposés à la discrimination, notamment les migrants et les réfugiés.

III. SITUATION DE LA MIGRATION ET DE L'ASILE EN FINLANDE

III.1. CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU SYSTEME DE MIGRATION ET D'ASILE EN FINLANDE

III.1.1. Principaux chiffres concernant la migration et l'asile⁴

27. La Finlande a connu une augmentation régulière du nombre de migrants ces dernières années. En 2023 et 2024, l'immigration vers la Finlande a connu un recul par rapport à l'année 2022, tout en restant à un niveau plus élevé qu'au cours des années antérieures.
28. Le nombre de personnes entrant en Finlande en provenance d'Ukraine en vue d'obtenir la protection temporaire a considérablement diminué par rapport à 2022 (19 426 demandes en 2023, 6 537 au premier semestre 2024, contre 47 302 en 2022).
29. Un total de 5 372 demandes d'asile ont été déposées en Finlande en 2023 (1 481 au premier semestre 2024), nombre relativement faible par rapport aux années précédentes (5 827 en 2022). Les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile en 2023 étaient la Somalie, la Syrie et l'Irak. En 2023, 538 demandes d'asile ont été déposées par des citoyens de la Fédération de Russie (124 au premier semestre 2024). En 2023, 348 demandeurs d'asile mineurs non accompagnés sont entrés en Finlande, chiffre en nette augmentation par rapport à 2022 (246). En 2023, la Finlande s'est engagée à accueillir un quota de 1 050 réfugiés réinstallés. Le programme gouvernemental publié en juin 2023, indique que le quota de réfugiés de la Finlande sera réduit à 500 personnes à partir de 2024.

⁴ Les chiffres évoqués sous ce titre sont issus du site Internet du service de statistiques du Service finlandais de l'immigration : <https://tilastot.migri.fi/#decisions?l=en> et du [rapport annuel sur la migration et l'asile, Finlande, 2023](#), du Réseau européen sur la migration (EMN).

30. 113 197 demandes de titres de séjour ont été enregistrées en 2023 (62 057 au premier semestre 2024), contre 97 989 en 2022. Le nombre de premiers titres de séjour délivrés a été en hausse, notamment les titres délivrés sur la base de liens familiaux (20 278 contre 15 000) et pour études (12 795 contre 9 855), tandis que le nombre de premiers permis de séjour délivrés au titre de l'emploi a diminué par rapport à 2022 (15 081 contre 16 081).
31. 1 638 mesures d'éloignement et 3 506 refus d'admission ou de séjour ont été prononcées en 2023 (respectivement 1 076 et 1 572 au premier semestre 2024), chiffres relativement stables par rapport à 2022 (1 777 et 3 395).
32. À la fin de l'année 2023, la Finlande comptait 112 centres d'accueil, dont 90 pour adultes et les familles, et 22 étaient des unités spéciales pour mineurs. Deux centres de rétention administrative étaient en activité (à Helsinki et Joutseno).
33. En 2023, l'arrivée de migrants à la frontière orientale de la Finlande, due, selon les autorités finlandaises, à des opérations de la Fédération de Russie visant à instrumentaliser les migrants, a eu des répercussions importantes sur le débat sur la migration et les réfugiés dans le pays (voir IV).

III.1.2. Ressources dédiées à la migration et à l'asile

34. La mission d'information a permis d'échanger avec les autorités finlandaises sur les ressources dédiées à la migration et à l'asile. Le système d'asile et d'accueil finlandais est apparu solide et bien établi, démontrant un haut niveau d'expertise des services gouvernementaux, de formation des personnels et de mobilisation des compétences sur le terrain. Les points évoqués ci-dessous sont ceux qui ont fait l'objet des principales discussions au cours de la mission d'information.

Traitement des demandes de protection internationale

35. Le Service finlandais de l'immigration a présenté au RSSG les procédures d'examen des demandes de protection internationale en Finlande, qui incluent une attention soutenue au traitement des vulnérabilités.
36. La formation des personnels est structurée et approfondie. Les responsables de dossiers d'asile sont formés avec le soutien de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA) et à l'aide de modules nationaux. Le module obligatoire de l'AUEA « introduction à la vulnérabilité » fait partie de la formation d'accueil de tous les nouveaux agents chargés d'examiner les demandes. La formation des agents comporte des modules sur le genre, l'identité de genre et l'orientation sexuelle, la traite des êtres humains, les entretiens avec des personnes vulnérables et avec les enfants. Un nouveau module de formation à l'entretien d'asile aborde les questions liées à la vulnérabilité, aux traumatismes et aux fonctions de la mémoire.
37. Des conseillers principaux désignés sont spécialisés dans la violence à l'égard des femmes, la violence fondée sur le genre, la vulnérabilité, les personnes LGBTI et les mineurs. Les agents chargés de l'examen des demandes sont soutenus dans leur travail par des lignes directrices écrites sur la vulnérabilité, les mineurs, les personnes LGBTI, la violence fondée sur le genre, la violence domestique, les personnes marginalisées et les victimes potentielles de la traite des êtres humains.

38. L'examen des demandes de protection internationale donne lieu, lors des entretiens, à une identification des vulnérabilités, de l'exploitation, de la violence fondée sur le genre et de la traite des êtres humains. En cas de vulnérabilité constatée, les demandeurs peuvent faire appel à un avocat, avec l'aide du centre d'accueil, demander une assistance juridique et/ou un certificat médical. Ils sont encouragés à révéler toute expérience de violence au travailleur social du centre d'accueil, qui peut prendre les dispositions nécessaires. Dans les cas de violence à l'encontre des enfants en Finlande, des mesures de protection de l'enfance sont prises et l'infraction est signalée. Les victimes potentielles de la traite sont orientées vers le système d'assistance. Un conseil juridique gratuit est fourni tout au long de la procédure d'asile, y compris lors de l'entretien.
39. Dans les centres d'accueil, le personnel de santé et les infirmières sont les principaux points de contact pour l'accès aux services de santé et fournissent les soins essentiels. Au besoin, les demandeurs sont orientés vers les services de santé sous contrat avec le Service finlandais d'immigration ou les services de santé publique. Un examen médical volontaire est prévu à l'arrivée, comportant l'identification de tout problème de santé ou de toute blessure immédiate, y compris celles liées à la violence. Un accès régulier à des membres du personnel, notamment des travailleurs sociaux et infirmiers, est assuré.
40. Des instructions du Service finlandais de l'immigration sont disponibles dans les centres d'accueil s'agissant des mutilations génitales féminines des filles et des femmes. Le système d'assistance aux victimes de la traite des êtres humains aide les personnes concernées en leur fournissant des conseils sur la manière de signaler les infractions, de s'y retrouver dans la procédure pénale et d'obtenir des informations sur la manière de procéder. Il les aide également à signaler les délits et, si nécessaire, à obtenir un avocat et une personne d'aide aux victimes.

Traitement des demandeurs d'asile à la frontière orientale en 2023 et 2024

41. Le Service finlandais de l'immigration a présenté la situation des demandeurs d'asile s'étant présentés à la frontière orientale de la Finlande à la fin de l'année 2023 et en 2024. Le nombre total ces demandeurs entre le 31 juillet 2023 et le 12 mai 2024 était de 1314. Ils étaient de 29 nationalités différentes, principalement de Syrie (490), Somalie (360) et Yemen (120). On dénombrait 86% d'hommes et 14% de femmes. 70 % avaient entre 18 et 29 ans, 4% avaient, moins de 18 ans.
42. Les demandeurs ont été orientés vers la procédure d'asile régulière, avec l'ensemble des droits et obligations qu'elle comporte. L'enregistrement des demandes a été effectué par les garde-frontières et la police à la frontière ou/et dans les centres d'accueil. Les demandeurs ont été hébergés dans des centres d'accueil ordinaires. Les demandes présumées infondées ont été examinées en priorité. En revanche, les demandes pour lesquelles un besoin de protection internationale est très probable (Syrie, Yemen, Afghanistan en particulier) ne sont pas prioritaires, à l'exception des demandes des enfants non accompagnés.

Centres de rétention et de transit

43. Le centre d'accueil d'Helsinki est une entité gérée par le gouvernement, qui remplit une triple fonction d'unité de rétention administrative, de point de service pour les migrants hébergés dans des logements privés et de centre de transit. Au cours de la mission d'information, le RSSG a visité l'unité de rétention administrative et l'unité de transit du centre d'accueil d'Helsinki.

44. L'unité de rétention a été mise en place en 2002. Ses locaux actuels seront remplacés par un nouveau bâtiment en 2027 ou 2028. Sa capacité maximale est de 40 places, avec des chambres partagées, de 2 à 4 personnes. Des logements séparés ont été mis en place pour les femmes afin de garantir leur sécurité et leur intimité. L'unité dispose d'un personnel de 40 personnes, chargées des services sociaux, des soins de santé et de la sécurité.
45. Les principaux services offerts sont le conseil et le soutien psychosocial, l'hébergement, le service alimentaire, les soins de santé quotidiens, aigus et de première nécessité, ainsi que les prestations sociales. L'unité de rétention comporte une équipe de 22 instructeurs en charge du service personnes hébergées, du conseil, du soutien psychosocial, de l'organisation de activités quotidiennes, de la coopération avec d'autres fonctionnaires, ainsi que de promotion active de l'aide au retour volontaire. Ces instructeurs sont formés dans le domaine des services sociaux et des soins de santé (y compris, par exemple, l'interaction humaine, la communication, le conseil, le bien-être, l'éthique, les principes fondamentaux de la santé, etc.). Ils bénéficient d'une formation complémentaire dans le domaine de l'immigration et de la rétention. Les agents sont formés à l'identification des signes de traite et à la réaction appropriée. Ils ont ensemble la connaissance de plus de 20 langues.
46. L'unité dispose aussi d'une équipe de sécurité de onze membres, chargés des mesures de sécurité et d'assistance aux conseillers dans le service aux personnes hébergées. Ils bénéficient d'une formation dans le domaine de la sécurité, la communication et les droits fondamentaux, et d'une formation complémentaire dans le domaine de l'immigration et de la détention. Ils sont également formés aux moyens de coercition et ont une autorisation de port de matériel pour l'usage de la force. L'unité est dotée d'un personnel de santé et de travailleurs sociaux. Des prestataires de services externes mettent à disposition des agents de cuisine, de nettoyage et d'entretien.
47. 712 personnes ont été accueillies au sein de l'unité de rétention en 2023, dont 70% de ressortissants de pays tiers à l'Union européenne, 682 hommes et 30 femmes, et 2 mineurs accompagnés.
48. Le centre de transit d'Helsinki est un des centres d'accueil en Finlande. Ces centres accueillent principalement des ressortissants ukrainiens (77%) et comportent des hébergements de type familial, des appartements et logements privés ainsi que des foyers pour les mineurs non accompagnés. Il héberge des adultes et des familles avec un service de repas. Sa capacité est de 200 places et il dispose d'une vingtaine d'employés. Certains groupes spéciaux sont accueillis : personnes « particulièrement difficiles », personnes sous procédure Dublin, citoyens de l'Union européenne, personnes LGBTI. Les tâches du centre sont l'accueil des nouveaux arrivants 24 heures sur 24, 7 jours sur 7, les fonctions et opérations de transit, la coordination des capacités dans la région du Grand Helsinki, les services d'accueil, l'hébergement, la gestion de l'allocation d'accueil, les soins de santé, et les services sociaux, l'interprétation, les activités de travail et d'étude, l'orientation et l'aide au retour.
49. La visite de l'unité de rétention et du centre de transit a permis de constater un haut niveau de compétence et d'engagement de la part de la direction et des personnels, un très bon niveau d'entretien des locaux et la disponibilité de nombreux équipements, y compris sportifs et de loisirs.

III.2. REFORMES EN COURS

III.2.1. Le programme de réforme du gouvernement finlandais dans le domaine de la migration et de l'asile

50. Le gouvernement finlandais a lancé un vaste programme de réforme de la politique migratoire, composé d'une série de textes de loi visant à renforcer les conditions d'entrée et de séjour des migrants et des réfugiés, à mettre un terme aux abus présumés du système et à encourager l'intégration, le travail et le respect des règles de la société finlandaise. Le gouvernement souhaite accélérer le traitement des demandes de protection internationale, faciliter le retour des demandeurs d'asile déboutés dans leur pays d'origine et encourager les retours volontaires. L'attention accordée aux groupes vulnérables concerne principalement les enfants et les personnes handicapées. Les points principaux de ces réformes sont abordés ci-après⁵.

Mise en place d'une procédure d'asile à la frontière

51. Une procédure d'asile à la frontière est introduite dans la loi finlandaise sur les étrangers, fondée sur la directive de l'Union européenne sur les procédures d'asile. Elle concerne, à la frontière orientale ou aux aéroports internationaux, certains demandeurs d'asile dont la demande est présumée infondée. Le texte vise à accélérer l'examen des demandes et le retour des demandeurs déboutés en évitant les mouvements secondaires de demandeurs d'asile vers d'autres pays de l'UE. Pendant le traitement de la demande, les demandeurs doivent rester à la frontière ou à proximité et sont hébergés en centre d'accueil. En outre, la procédure d'asile accélérée est étendue à tous les cas où la directive sur les procédures d'asile le permet, notamment aux demandeurs considérés comme une menace pour la sécurité nationale et l'ordre public. Approuvé le 27 juin, le texte est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2024.

Réduction de la durée des titres de séjour pour les titulaires de la protection internationale

52. La durée de validité des titres de séjour délivrés aux titulaires du statut de réfugié et de la protection subsidiaire serait respectivement de trois ans et un an (contre quatre et trois ans actuellement), soit la durée minimale prévue par la directive de l'Union européenne relative aux conditions d'octroi de la protection internationale⁶. Les motifs de refus d'octroi, de refus de renouvellement et de retrait de ces titres de séjour seraient élargis, notamment pour les auteurs d'infractions particulièrement graves ou mettant en danger la sécurité nationale, ou pour les personnes réputées ne plus avoir besoin d'une protection. Le projet de loi a été présenté au Parlement en avril, avec l'objectif d'une entrée en vigueur à l'automne 2024.

Réforme de la procédure d'enregistrement et d'introduction des demandes de protection internationale

53. Il s'agit d'aligner la procédure d'examen des demandes de protection internationale sur les normes minimales prévues par la directive sur les procédures d'asile (2013/32/UE). Le texte clarifierait les informations à obtenir lors des phases d'enregistrement et de dépôt des demandes. Le passage en revue du procès-verbal de l'entretien avec le demandeur d'asile serait supprimé. Le texte devrait être examiné par le Parlement à l'automne 2024.

⁵ [Programme gouvernemental de réformes de la politique migratoire - Ministère de l'Intérieur \(intermin.fi\)](#).

⁶ [Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection.](#)

Resserrement des règles sur le contournement des conditions d'entrée en Finlande

54. Selon le texte, les demandeurs d'asile dont la demande est en cours d'examen ou a été rejetée n'auront plus la possibilité de demander de titre de séjour à des fins de travail ou d'études. Ce texte renforce aussi les exigences de vérification de l'identité de demandeurs de titres de séjour et prévoit d'ajouter des données biométriques aux signalements de retour et de refus d'entrée ou de séjour du système d'information Schengen. La loi sur les étrangers serait complétée avec de nouvelles dispositions permettant de refuser un titre de séjour sur la base de fausses informations, d'un séjour illégal, d'un emploi illégal ou d'un mariage de complaisance. Le projet de loi a été soumis au Parlement le 18 avril 2024 et est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2024.

Renforcement des conditions d'octroi du regroupement familial :

55. Le projet de loi modifie la loi finlandaise sur les étrangers afin d'ajouter des conditions à l'octroi du regroupement familial, comme le permet la directive européenne sur le regroupement familial. Le conjoint qui demande le regroupement familial devra être âgé d'au moins 21 ans. Le texte exige également que les demandeurs mineurs, bénéficiaires de la protection internationale, disposent de ressources financières suffisantes. Toute personne bénéficiaire d'une protection internationale devra avoir vécu en Finlande pendant deux ans avant de pouvoir être rejointe par des membres de sa famille. En outre, la définition de la famille aux fins du regroupement familial pourrait également être révisée pour ne couvrir que le conjoint et les enfants. Le texte devrait être examiné par le Parlement à l'automne 2024⁷.

Renforcement de la réglementation relative à la rétention et aux interdictions d'entrée :

56. Le ministère de l'Intérieur a lancé des consultations sur un projet renforçant les dispositions sur la rétention et les interdictions d'entrée, comme le permet la directive retour de l'Union européenne. La période maximale de détention passerait de 12 à 18 mois dans les cas de détention liés à une mesure d'éloignement. Une disposition serait introduite pour permettre de maintenir une personne en rétention jusqu'à 12 mois (contre 6 actuellement) si cette personne représente un danger pour l'ordre et la sécurité publics ou pour la sécurité nationale. La nouvelle permettrait aussi de fonder la rétention d'une personne sur un motif d'ordre public. La notion de « risque de fuite » serait précisée. La loi faciliterait aussi le prononcé des interdictions d'entrée, d'une durée maximale de 15 ans (contre cinq ans ou jusqu'à nouvel ordre, actuellement), notamment quand une personne n'a pas quitté le pays volontairement dans le délai imparti. Le gouvernement entend soumettre le projet au Parlement à l'automne 2024⁸.

Réduction temporaire des allocations d'accueil et de dépenses⁹ :

57. La loi sur l'accueil des demandeurs de protection internationale et sur l'identification et l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains (loi sur l'accueil) a été modifiée pour réduire l'allocation d'accueil et l'allocation de dépenses accordées aux demandeurs de protection internationale. Le montant de ces indemnités est réduit au minimum autorisé par la Constitution et la directive sur les conditions d'accueil, jusqu'à la fin de 2025, et réévalué dans le cadre de la réforme de la loi sur l'accueil. La modification, approuvée le 5 juillet 2024, est entrée en vigueur le 1^{er} août 2024.

⁷ Session parlementaire se déroulant de septembre à décembre 2024.

⁸ Voir note 8.

⁹ L'allocation d'accueil est une prestation de courte durée accordée aux personnes qui ont besoin d'un soutien et qui ne peuvent pas gagner leur vie grâce à une activité lucrative ou à d'autres revenus ou autres moyens financiers. Le montant de base de cette allocation aide les bénéficiaires à payer les produits de première nécessité tels que les vêtements, certains soins de santé de base, les transports publics et la nourriture, si le centre d'accueil ne fournit pas de repas. L'allocation de dépenses est destinée aux enfants qui bénéficient de l'entretien complet des unités d'accueil pour mineurs.

Réforme de la loi sur l'accueil¹⁰ :

58. Cette réforme vise à mettre en œuvre la nouvelle directive de l'Union européenne établissant des normes pour l'accueil des demandeurs de protection internationale, entrée en vigueur au début de l'été 2024, en allouant une aide aux personnes les plus vulnérables et en améliorant les services d'accueil, tout en prévenant les abus et en alignant les standards sur le niveau général des pays nordiques. Il est prévu que les personnes qui introduisent une nouvelle demande d'asile après le rejet d'une précédente demande ne bénéficieront que de services d'accueil limités. Le montant de l'allocation d'accueil serait définitivement réduit au minimum requis par la Constitution et la directive sur les conditions d'accueil. La loi prévoit aussi de réformer le système de représentation des demandeurs d'asile mineurs non accompagnés pour clarifier le rôle du représentant en tant que tuteur de l'enfant. Le projet de loi devrait être soumis au Parlement à l'automne 2025, pour entrer en vigueur début 2026.

Resserrement des conditions d'octroi des permis de séjour permanent :

59. L'octroi d'un permis de séjour permanent serait subordonné à une durée de séjour régulière de six ans (contre quatre ans actuellement), à la maîtrise du finnois ou du suédois, établie par un test de langue, à des antécédents de travail de deux ans, sans dépendre des allocations chômage ou de l'aide sociale sauf pour une courte période, et à une exigence d'intégrité renforcée. L'objectif est d'encourager les migrants à suivre les règles de la société finlandaise, à travailler, à étudier la langue et à conditionner le permis de séjour permanent à une intégration réussie. Le projet de loi devrait être soumis au Parlement à l'automne 2025.

Réforme de la loi sur la citoyenneté :

60. Par cette réforme en plusieurs volets (3 projets de loi), le gouvernement souhaite rendre plus difficile l'acquisition de la citoyenneté en renforçant les conditions de naturalisation. Il s'agit de porter la période de résidence régulière requise pour obtenir la citoyenneté à huit ans¹¹ et d'introduire des conditions relatives à l'intégrité et aux ressources financières. La possibilité d'adopter l'approche danoise en matière de révocation de la citoyenneté sera examinée¹². Les possibilités d'introduire un examen de citoyenneté dans le cadre des conditions d'obtention de la citoyenneté seront également examinées. Le système de double nationalité pourrait être revu pour fixer une condition de réciprocité. Les projets de loi non encore adoptés devraient être soumis au Parlement à l'automne 2024 et au printemps 2025¹³.

III.2.2. Points de vigilance au regard des normes du Conseil de l'Europe

61. Les points de vigilance concernent la protection des droits humains et libertés fondamentales reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention ») aux migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, notamment les plus vulnérables¹⁴. Ils sont fondés sur les échanges avec les autorités finlandaises, les ONG et autres acteurs, notamment la médiatrice contre la discrimination. Ce rapport ne porte pas d'appréciation sur les réformes soumises au Parlement, visant à répondre aux défis de la migration et de l'asile¹⁵.

¹⁰ Loi sur l'accueil des personnes demandant une protection internationale et sur l'identification et l'assistance aux victimes de la traite des êtres humains, dite « loi sur l'accueil ».

¹¹ La modification a été approuvée le 5 juillet 2024 et entrera en vigueur le 1^{er} octobre 2024.

¹² Cette approche est susceptible de concerner les situations dans lesquelles une personne ayant la double nationalité participe aux activités d'un groupe terroriste armé à l'étranger (voir [la page « Ministry of the Interior launches a reform of the Nationality Act »](#) sur le site web du gouvernement).

¹³ Voir note 8.

¹⁴ Par exemple, [CEDH, M.S.S. c. Belgique et Grèce \[GC\], no. 30696/09, 21 janvier 2011, §§ 232 et 251](#) ; [Popov, c. France, no. 39472/07 et 39474/07, 19 janvier 2012](#) ; [S.F. et autres c. Bulgarie, no. 8138/16, 7 décembre 2017, § 79](#) ; [Orchowski c. Pologne, no. 17885/04, 22 octobre 2009, § 120](#) ; [O.M. c. Hongrie, no. 9912/15, 5 juillet 2016, § 53](#) ; [B et C c. Suisse, no. 889/19 et 43987/16, 17 novembre 2020](#).

¹⁵ Comme la Cour l'a affirmé dans plusieurs de ses arrêts concernant le droit des étrangers, « d'après un principe de droit international bien établi, les Etats ont le droit, sans préjudice des engagements découlant pour eux des traités, de contrôler

62. La mise en œuvre de textes visant à contrôler plus étroitement l'entrée et le séjour des étrangers et à rationaliser les procédures d'asile devrait s'accompagner d'une attention accrue aux personnes vulnérables. Leurs besoins particuliers impliquent une protection et une assistance spécifiques, conditions du respect effectif de leurs droits fondamentaux. Les autorités compétentes doivent assurer l'identification de ces vulnérabilités et fournir aux personnes identifiées comme vulnérables l'orientation, les informations, l'assistance et la protection dont elles ont besoin au cours des procédures de migration et d'asile. Le renforcement des capacités des services et des professionnels est un élément clé de la prise en compte des vulnérabilités.
63. Les ONG rencontrées lors de la mission d'information affirment ne pas avoir disposé d'assez de temps pour analyser en détail les nouvelles dispositions et leur impact éventuel, donner un avis complet et soumettre leurs commentaires dans les délais requis. Les organisations de la société civile agissant dans le domaine de la migration et de l'asile ont une expérience précieuse dans l'identification des vulnérabilités des migrants et demandeurs d'asile du fait de leur interaction directe avec ces publics et la Finlande dispose d'un réseau solide d'organisations non-gouvernementales compétentes et actives. Le dialogue avec la société civile sur l'adoption et l'application des réformes en cours mériterait en tout cas d'être poursuivi et approfondi.
64. La mise en place d'une procédure d'asile à la frontière implique l'intervention de services spécialisés disposant de personnels bien informés et bien formés. L'identification des vulnérabilités est un exercice qui demande du temps, une expertise ainsi qu'un environnement favorable à l'expression d'éventuels besoins particuliers des demandeurs d'asile. C'est le cas pour certains publics particulièrement vulnérables, comme les personnes victimes de torture ou de mauvais traitements, de traite des êtres humains, de violences fondées sur le genre, celles menacées pour leur identité de genre ou leur orientation sexuelle ou les mineurs non accompagnés. La mobilisation des ressources disponibles au sein de la société civile et des organisations spécialisées contribuerait à la qualité des services publics en la matière et devrait être considérée comme un atout.
65. Ces situations de particulière vulnérabilité devraient être identifiées de manière fiable et les personnes concernées devraient voir leur demande de protection internationale examinée selon le droit commun, en dehors de la procédure à la frontière. La mise en place de services d'interprètes et d'aide juridique de qualité est également essentielle afin que l'accès à une protection internationale de ceux qui peuvent y prétendre soit garantie, y compris dans le cadre d'une procédure à la frontière. Il convient en outre de veiller à la qualité des procédures et des voies de recours, à la bonne information des demandeurs sur leurs droits et à la possibilité effective pour les intéressés de se préparer à la procédure d'asile et de rassembler les éléments au soutien de leurs demandes.
66. La liberté de mouvement des personnes orientées vers une procédure d'asile à la frontière ne doit pas non plus être restreinte dans une mesure telle qu'elle priverait en pratique les intéressés de possibilités d'interaction avec des personnes capables d'identifier leurs éventuels besoins particuliers et vulnérabilités, notamment les personnes intervenant au titre du conseil juridique, les associations ou autres visiteurs appropriés.

l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux sur leur sol. La Convention ne garantit pas le droit pour un étranger d'entrer ou de résider dans un pays particulier ». Par exemple : [CEDH, De Souza Ribeiro c. France \[GC\], no. 22689/07, 13 décembre 2012.](#)

67. L'identification des mineurs non accompagnés est un enjeu essentiel des procédures d'asile, notamment de celles qui seraient conduites à la frontière. Il est souhaitable que cette identification réponde notamment aux principes d'intérêt supérieur de l'enfant, de présomption de minorité et d'approche pluridisciplinaire, en conformité avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »)¹⁶ et les préconisations de la Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration¹⁷.
68. Le rôle des garde-frontières est accru dans le contexte de la mise en place de la procédure d'asile à la frontière. Il apparaît nécessaire de les former et de renforcer leurs capacités sur les questions relatives à l'identification des vulnérabilités.
69. Des points d'attention comparables sont à mentionner s'agissant des autres procédures accélérées. Par ailleurs, dans les procédures d'asile normales, la mise en place d'un climat propice à l'expression des motifs de demande d'asile, des éléments de preuve et des vulnérabilités éventuelles des demandeurs devrait être favorisé. Il serait souhaitable de limiter le plus possible le recours à des entretiens d'asile organisés par des moyens technologiques de retransmission à distance, qui privent les intéressés d'un contact direct avec leurs interprètes, conseils juridiques ou autres personnes intervenant dans leur intérêt et, d'une manière générale, rendent les interactions plus difficiles.
70. Les questions de rétention administrative devraient faire l'objet d'un examen attentif. La rétention administrative des demandeurs d'asile doit rester une exception, et il est important de veiller aux situations de détention de facto résultant de conditions d'accueil assimilables, par leur caractéristiques et leur intensité, à une privation de liberté. La perspective d'introduire dans la loi la possibilité d'une rétention administrative des migrants ou demandeurs d'asile fondés sur le seul motif du risque de menace à l'ordre public devrait faire l'objet d'un examen attentif de sa compatibilité avec la Convention, notamment son article 5 § 4, tel qu'interprété par la Cour¹⁸. Les autorités finlandaises pourraient utilement se rapprocher des services compétents du Conseil de l'Europe pour étudier cette question.
71. La procédure de retour volontaire devrait faire l'objet d'une utilisation raisonnée en veillant à ce que les demandeurs d'asile déboutés qui y souscrivent ne le fassent pas en raison uniquement des difficultés prévisibles d'une demande de réexamen ou d'un recours contre la décision de rejet de leur demande d'asile ou encore des conséquences négatives que la législation interne attache aux retours forcés.
72. Sur les dispositions de la loi qui réduisent la durée des titres de séjour accordés aux titulaires d'une protection internationale et étendent les motifs de refus de délivrance, de refus de renouvellement et de retrait de ces titres, il serait souhaitable que les décisions soient prises avec mesure et sous le contrôle attentif des juridictions compétentes afin que le statut attaché au bénéfice de la protection internationale ne soit pas fragilisé et que le droit au séjour des intéressés ne soit pas refusé ou remis en cause en dehors de motifs exceptionnels, compatibles avec les exigences du droit international et européen, notamment les articles 2, 3 et 8 de la Convention. Il est également important que l'application de la réforme ne conduise pas à discréditer dans l'opinion publique le statut même de réfugié ou la protection subsidiaire en contribuant à les assimiler par eux-mêmes à des abus de la législation sur l'asile.

¹⁶ [CEDH, Darboe et Camara c. Italie, no. 5797/17, 21 juillet 2022.](#)

¹⁷ [Recommandation CM/Rec\(2022\)22 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration](#) (adoptée par le Comité des Ministres le 14 décembre 2022, lors de la 1452^e réunion des Délégués des Ministres).

¹⁸ Voir notamment [CEDH, B.A. v. Cyprus, no. 24607/20, 2 juillet 2024.](#)

73. Le resserrement des conditions du regroupement familial, notamment des exigences de ressources financières, devrait être appliqué en tenant compte des situations particulières et de l'exigence de ne pas porter au droit au respect de la vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des buts poursuivis par la loi interne, qui découle de l'article 8 de la Convention. Une attention particulière devrait être portée aux demandes formulées par des titulaires de la protection internationale et, a fortiori, par ceux d'entre eux qui sont des mineurs non accompagnés.
74. Enfin, il serait opportun d'examiner l'effet combiné des projets de loi soumis au Parlement, les autorités finlandaises étant les mieux placées pour réaliser une telle étude d'impact. Comme l'ont souligné les ONG, les nouvelles règles relatives aux procédures frontalières et aux procédures d'asile accélérées, l'interdiction faite aux demandeurs d'asile déboutés de solliciter des titres de séjour au titre du travail ou des études, les nouvelles restrictions d'accès aux conditions d'accueil pour les demandeurs d'asile déboutés qui introduisent une nouvelle demande d'asile et d'autres points encore de la réforme de la politique migratoire pourraient, par effet cumulatif, placer certains demandeurs d'asile dans une situation difficile, y compris ceux qui cherchent à bon droit le bénéfice d'une protection internationale.
75. Le Conseil de l'Europe est ouvert à toutes les possibilités de coopération avec les autorités finlandaises sur l'ensemble des points abordés.

IV. INSTRUMENTALISATION DES MIGRANTS A LA FRONTIERE EST DE LA FINLANDE

IV.1. CONTEXTE DE L'INSTRUMENTALISATION DES MIGRANTS EN FINLANDE

76. Le 16 novembre 2023, sur le fondement de l'article 16 de la loi 578/2005 sur les garde-frontières, les autorités finlandaises ont fermé temporairement les postes-frontières de Vaalimaa, Nuijamaa, Imatra et Niirala à la frontière terrestre entre la Finlande et la Fédération de Russie et ont décidé de centraliser le dépôt des demandes de protection internationale aux postes-frontières de Vartius et Salla, excluant cette possibilité pour les sept autres postes¹⁹.
77. Cette décision a répondu à l'accroissement soudain et significatif des entrées de migrants en situation irrégulière à la frontière orientale de la Finlande, qui s'étend sur 1 340 kilomètres avec la Russie. Les autorités finlandaises ont accusé les autorités russes et des groupes criminels organisés d'être à l'origine de ces arrivées irrégulières et y ont vu une menace pour l'ordre public et la sécurité nationale.
78. Le 22 novembre 2023, les autorités finlandaises ont aussi fermé les postes-frontières de Kuusamo, Vartius et Salla et concentré la collecte des demandes de protection internationale au poste-frontière de Raja-Jooseppi, resté ouvert. Le 28 novembre 2023, le poste-frontière de Raja-Jooseppi a aussi été fermé et dépôt des demandes de protection internationale est resté ouverte uniquement aux postes-frontières aériens et maritimes.
79. Les autorités ont rouvert les postes-frontières de Vaalimaa et Niirala le 12 décembre 2023, en y concentrant la collecte des demandes de protection internationale. Toutefois, 29 personnes ont alors franchi la frontière de manière irrégulière et ces deux postes-frontières ont été à nouveau fermés le 14 décembre 2024. La fermeture a été prolongée par décisions des 11 janvier, 8 février 2024 et 14 avril 2024, cette dernière fois jusqu'à nouvel ordre. Les postes-frontières de Haapasaari, du port de Nuijamaa et de Santio, destinés au trafic de bateaux de plaisance, ont également été fermés jusqu'à nouvel ordre. Les autres postes, aériens et maritimes, sont les seuls où les demandes pouvaient être déposées.

¹⁹ Vaalimaa, Nuijamaa, Imatra, Niirala, Kuusamo, Raja-Jooseppi et Vainikkala.

80. Les autorités finlandaises ont estimé que la fermeture de la frontière orientale était une mesure nécessaire et proportionnée pour mettre fin à l'instrumentalisation des migrants et limiter ses conséquences pour la sécurité nationale et l'ordre public²⁰. Elles ont dit avoir des preuves que la Fédération de Russie utilisait les migrants dans le cadre d'« activités d'influence hybrides »²¹ pour déstabiliser la Finlande à la suite de son entrée dans l'OTAN et de son inscription sur la liste des pays jugés inamicaux par la Fédération de Russie. La Russie a officiellement nié être à l'origine des mouvements migratoires.
81. D'après les autorités finlandaises, près de 1 300 migrants (venant pour la plupart du Moyen-Orient et d'Afrique) sont entrés irrégulièrement en Finlande par la frontière orientale entre l'automne 2023 et la date de fermeture des postes-frontières, quand ces entrées irrégulières se limitaient auparavant à quelques dizaines par an. Elles notent que les garde-frontières russes ne vérifient plus si les personnes souhaitant franchir la frontière disposent des documents requis. Les entrées irrégulières de migrants résultent donc d'une action délibérée des garde-frontières russes ou sont au minimum tolérées, ce qui semble aux autorités finlandaises difficilement concevable sans l'aval des autorités centrales russes.
82. La Fédération de Russie est aussi soupçonnée d'avoir délivré des visas d'entrée à des ressortissants de pays tiers et toléré leur séjour irrégulier en Russie afin qu'ils poursuivent leur route migratoire jusqu'en Finlande. Les autorités finlandaises notent en outre la recrudescence d'activités de réseaux criminels de passeurs, vis-à-vis desquelles les autorités russes restent passives. Elles affirment enfin que les services russes apportent une aide active aux migrants irréguliers en les orientant vers les postes-frontières ou vers les zones situées entre ces postes-frontières, plus difficiles à contrôler.
83. Craignant que ce phénomène persiste et s'intensifie, le gouvernement finlandais estime urgent de renforcer la protection de la frontière orientale et de contrer en amont l'instrumentalisation des migrants. C'est dans ce contexte qu'un projet de « Loi sur des mesures temporaires pour combattre l'instrumentalisation de la migration », a été élaboré en février 2024 par la ministre de l'Intérieur et soumis au Parlement. Au terme d'un processus de consultation, la loi a été adoptée le 12 juillet 2024 par le Parlement et promulguée par le Président de la République le 16 juillet. Elle est entrée en vigueur le 22 juillet 2024 pour une durée d'une année.

²⁰ Voir sur ce point [la lettre](#) adressée par la Commissaire aux droits de l'homme à la ministre de l'Intérieur de Finlande et la [réponse](#) de celle-ci.

²¹ Terme utilisé par les autorités finlandaises, notamment dans l'exposé des motifs de la loi du 16 juillet 2024.

IV.2. LOI SUR LES MESURES TEMPORAIRES DE LUTTE CONTRE L'INSTRUMENTALISATION DE LA MIGRATION²²

IV.2.1. Présentation de la loi²³

84. La nouvelle loi prévoit que le gouvernement, en session plénière, peut restreindre la possibilité de déposer des demandes de protection internationale dans une zone limitée aux frontières nationales de la Finlande et dans leurs environs immédiats, pour une période maximale d'un mois à la fois²⁴. Cette décision peut être prise si le Président de la République et le gouvernement constatent que l'ensemble des conditions suivantes sont réunies :
- il est établi ou il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'un État étranger cherche à exercer une influence sur la Finlande en exploitant des migrants ;
 - les efforts pour exercer cette influence mettent gravement en danger la souveraineté ou la sécurité nationale de la Finlande ;
 - la restriction du droit d'entrer est nécessaire pour sauvegarder la souveraineté ou la sécurité nationale de la Finlande ;
 - aucun moyen alternatif n'est suffisant pour atteindre cet objectif.
85. Des garanties de fond et de procédure sont prévues : le dépôt des demandes de protection internationale ne peut pas être restreint dans une mesure ou pour une période plus longue que ce qui est nécessaire pour lutter contre le danger grave pesant sur la souveraineté ou la sécurité nationale de la Finlande ; le gouvernement doit procéder en session plénière à un réexamen régulier du contenu et de la portée de la décision, tenant compte de l'évolution de la situation, en coopération avec les autorités publiques ; la décision doit être abrogée dès lors qu'elle n'est plus nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi ; enfin, le ministère de l'Intérieur assure une publicité adéquate à cette décision.
86. Si une telle décision est adoptée, tout migrant supposé être exploité par un État étranger dans le cadre d'« efforts » pour influencer la Finlande et se trouvant dans la région visée par la décision se voit interdire l'entrée dans le pays et tout migrant déjà présent dans le pays est éloigné puis guidé vers un lieu où il peut demander une protection internationale. La personne à éloigner doit être informée par écrit des motifs de son éloignement, du fait qu'elle peut en demander le réexamen ainsi que du lieu où elle peut demander une protection internationale²⁵.
87. La mesure d'éloignement n'est susceptible d'aucun recours en justice. En revanche, la personne à éloigner peut demander un réexamen de la mesure d'éloignement au corps des garde-frontières, par écrit, dans les 30 jours suivant l'éloignement. Cette demande de réexamen ne suspend pas l'exécution de la mesure d'éloignement et doit être traitée en urgence²⁶. Le réexamen ne peut faire l'objet d'un recours.

²² Voir [la traduction de la loi en anglais](#) publiée par les autorités finlandaises. Pour l'ensemble de la procédure législative, voir [le site du Parlement finlandais](#).

²³ Cette partie présente le texte de loi sur la base de sa traduction en anglais publiée par les autorités finlandaises, sans commentaires ni analyse.

²⁴ Le texte prévoit que le gouvernement soumet sans délai un rapport sur cette décision aux commissions parlementaires concernées : commission administrative, commission des affaires étrangères et commission de la défense. Ces commissions peuvent soumettre un avis au Conseil d'État ou au ministère sur ce rapport. La commission administrative peut également établir un rapport pour la session plénière sur la base du rapport, si elle estime que l'importance de la question l'exige.

²⁵ Le texte de loi, dans la traduction anglaise publiée par les autorités finlandaises, n'indique pas que les personnes à qui l'entrée est refusée doivent elles aussi être informées du lieu où elle peuvent demander une protection internationale.

²⁶ Le réexamen peut être effectué sans audition de l'intéressé, sur la base de la demande et des documents écrits qui y sont joints, ainsi que de toute autre information pertinente détenue par le corps des garde-frontières. Le réexamen est notifié par lettre postale ou message électronique à l'adresse indiquée par la personne concernée.

88. La loi prévoit cependant la possibilité de déroger à ces mesures en faveur de certains migrants, dont la demande de protection internationale pourra, à titre exceptionnel, être déposée. C'est le cas si un garde-frontière, qui aura reçu une formation et des instructions adéquates, estime qu'il est nécessaire de sauvegarder les droits d'un enfant, d'une personne handicapée ou d'une autre personne en situation de particulière vulnérabilité. Cette évaluation tient compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et du risque que la mesure d'éloignement crée un danger immédiat pour la vie ou la santé de la personne en question.
89. Une demande de protection internationale peut aussi être déposée par une personne dont l'enfant, la personne handicapée ou une autre personne particulièrement vulnérable apparaît être effectivement dépendante au cours de l'évaluation.
90. Le dépôt est également possible si la personne concernée affirme ou si le garde-frontière, ayant reçu une formation et des instructions adéquates, évalue qu'il existe des circonstances établissant de manière évidente un risque réel que cette personne soit soumise à la peine de mort, à la torture ou à d'autres traitements portant atteinte à la dignité humaine, principalement dans le pays d'où elle est arrivée en Finlande. Il est notamment tenu compte des documents et du matériel électronique présentés par l'intéressé, des faits observables de l'extérieur liés à l'intéressé et des informations à jour obtenues de diverses sources sur la situation en matière de sécurité dans le pays de renvoi.
91. L'évaluation est conduite de manière à assurer à la fois la sauvegarde des droits de la personne, la sécurité des frontières ou la sécurité nationale et au vu d'autres circonstances pertinentes. Au cours de l'évaluation, le garde-frontière doit s'assurer qu'il comprend parfaitement la personne et que celle-ci a effectivement la possibilité de présenter les faits pertinents pour l'évaluation. Les informations pertinentes relatives à l'évaluation, à la personne et à sa situation, ainsi qu'au résultat de l'évaluation, sont enregistrées et identifiées de manière adéquate.
92. Enfin, les garde-frontières peuvent empêcher immédiatement et sans examen au cas par cas l'entrée dans le pays par la force ou en masse, si cela est nécessaire pour préserver la vie et la santé des personnes et si la procédure, évaluée dans son ensemble, peut être considérée comme justifiable.

IV.2.2. Modalités concrètes d'application de la loi

93. L'exposé des motifs qui a accompagné le projet de loi apporte un certain nombre de précisions sur les modalités concrètes d'application des mesures temporaires.
94. Il y est précisé que les efforts d'un État étranger pour exercer une influence sur la Finlande par l'exploitation des migrants seront établis sur la base des informations pratiques des autorités, des informations reçues des personnes traversant la frontière et des observations des garde-frontières, du Service de renseignement de sécurité finlandais, des Forces de défense finlandaises et du Bureau national d'enquête. Compte tenu de la difficulté à apporter une preuve formelle, ils pourront aussi être établis sur la base d'une « suspicion raisonnable ».
95. Les atteintes à la souveraineté et à la sécurité nationale seront appréciées au cas par cas, en fonction de l'impact des opérations sur la société finlandaise, de la volonté de créer du désordre et de l'instabilité, de porter atteinte à la loi, à l'ordre et à la santé publics, à la vie, à la paix, ou aux intérêts vitaux, notamment économiques. L'existence d'un danger grave pour la souveraineté ou la sécurité nationale sera aussi examinée au cas par cas. La décision de restreindre le dépôt des demandes de protection internationale pourra être prise sans qu'il soit nécessaire que les migrants soient déjà entrés sur le territoire finlandais, ni que des moyens alternatifs aient d'abord été tentés sans succès.

96. Conformément au code des garde-frontières, la restriction d'accès au territoire sera mise en œuvre par les garde-frontières à travers les conseils, demandes, ordres ou informations donnés aux migrants, ou par le biais de barrières physiques et, en cas de besoin, par le recours à la force, qui doit être nécessaire et justifiable et doit répondre aux principes de proportionnalité et d'intervention minimum.
97. L'identification des enfants sera faite par le biais d'un examen de leurs caractéristiques physiques, de leurs pièces d'identité et de tout autre document fiable, ainsi que d'un entretien. L'identification des personnes vulnérables devra notamment tenir compte de leur âge et de leur état psychologique. Le repérage des personnes risquant d'être soumises à la peine de mort, à la torture ou à d'autres traitements portant atteinte à la dignité humaine tiendra compte notamment des documents présentés, des données informatiques ou des informations présentes sur le téléphone portable ou autre appareil numérique.
98. L'exigence que les migrants concernés soient parfaitement compris lors de leur interaction avec les garde-frontières se concrétisera si nécessaire, par l'intervention d'interprètes ou traducteurs par téléphone.
99. Enfin, l'exposé des motifs précise qu'un refus d'entrée en vertu de la nouvelle loi ne sera pas considéré comme un refus d'entrée en vertu du code frontières Schengen. Il en va de même pour les mesures d'éloignement, qui ne seront pas considérées comme des éloignements au sens de la directive « retour » de l'Union européenne.

IV.2.3. Etude d'impact de la loi

100. Dans son exposé des motifs de la loi, le gouvernement admet que les mesures temporaires envisagées restreignent les droits fondamentaux des personnes instrumentalisées, notamment le principe de non-refoulement (article 9 de la Constitution²⁷) et le droit au recours, et à un procès équitable (article 21 de la Constitution²⁸). Sur la base de la jurisprudence de la Commission constitutionnelle, il indique toutefois que ces restrictions peuvent être fondées sur la sécurité nationale et la souveraineté de la Finlande, intérêts légitimes eux-mêmes protégés par la Constitution (articles 1^{er}²⁹ et 22³⁰).
101. Selon le gouvernement, la nouvelle loi s'efforce de protéger les droits de l'enfant et la vie familiale, comme l'exigent les traités internationaux relatifs aux droits humains, la Convention relative aux droits de l'enfant et l'article 10 de la Constitution finlandaise³¹. Il précise que les droits des mineurs qui ont presque 18 ans pourraient ne pas être garantis en pratique s'ils n'ont pas de pièce d'identité indiquant leur âge et ne peuvent pas être identifiés comme mineurs par d'autres moyens, au vu des difficultés à effectuer des recherches approfondies dans le cadre d'une brève interaction. En cas de dépôt d'une demande de protection internationale par un mineur, les autorités examineraient au cas par cas si les demandes des membres de la famille du mineur peuvent être acceptées, en tenant compte de l'intérêt supérieur de l'enfant.

²⁷ Article 9 de la Constitution de la Finlande : « (...) *Aucun citoyen étranger ne peut être expulsé, extradé ou rapatrié s'il est exposé de ce fait à la peine de mort, à la torture ou à tout autre traitement portant atteinte à la dignité humaine* ».

²⁸ Article 21 de la Constitution de la Finlande : « *Chacun a le droit de voir ses affaires examinées de façon appropriée et sans retard injustifié par le tribunal compétent en vertu de la loi ou par toute autre autorité, ainsi que le droit de soumettre à l'examen d'un tribunal ou d'une autre juridiction indépendante les décisions relatives à ses droits et à ses obligations. / La publicité de la procédure ainsi que le droit d'être entendu, de recevoir des décisions motivées et de faire un recours, de même que les autres garanties d'un procès équitable et d'une bonne administration, sont garantis par la loi.* »

²⁹ Article 1^{er} de la Constitution de la Finlande : « *La Finlande est une république souveraine (...)* ».

³⁰ Article 22 de la Constitution de la Finlande : « *L'État garantit le respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme* », ces droits comportant, selon la Commission constitutionnelle, le droit à la sécurité des personnes ».

³¹ Article 10 de la Constitution de la Finlande : « *La vie privée, l'honneur et l'inviolabilité du domicile de chacun sont garantis (...)* »

102. L'exposé des motifs reconnaît que des « tensions » pourraient exister entre la nouvelle loi et le droit de demander l'asile, protégé par les instruments internationaux. Il s'appuie toutefois sur l'arrêt N.D. et N.T. c. Espagne³², dans lequel la Cour a déclaré, sur le fondement de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention, qu'un Etat partie pouvait refuser l'admission sur le territoire à des personnes ayant tenté d'y entrer irrégulièrement en franchissant la frontière ailleurs qu'à un point de passage officiel, en profitant de leur grand nombre et en recourant à la force.
103. Le gouvernement rappelle les exigences du droit au recours dans le domaine de l'asile, telles qu'elles résultent des articles 2, 3 et 13 de la Convention, ainsi que de l'article 21 de la Constitution, y compris le droit d'un demandeur d'asile de demander à un tribunal de suspendre l'exécution de son renvoi pendant le traitement de son recours. Il admet que la nouvelle loi apporte une limitation à ce droit, ce qui implique qu'elle ne soit pas adoptée selon la procédure législative ordinaire, mais selon la procédure extraordinaire de l'article 73 de la Constitution.
104. L'exposé des motifs met toutefois en avant les garanties minimales que comporte la nouvelle loi, à savoir la possibilité pour chaque migrant de présenter les circonstances au vu desquelles il estime appartenir à l'une des catégories exceptionnelles de migrants vulnérables visés par la loi, l'obligation de veiller à ce que chaque migrant soit parfaitement compris, au besoin par le biais d'un interprète, l'envoi d'instructions appropriées aux garde-frontières sur la manière d'appliquer la loi et la responsabilité de ces derniers dans l'application des dispositions régissant les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions.
105. L'exposé des motifs examine également le caractère absolu et donc non dérogeable du principe de non-refoulement résultant de l'article 33 de la Convention de Genève de 1951, des articles 2 et 3 de la Convention, des articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que d'autres instruments internationaux et de l'article 9 de la Constitution. Il examine la jurisprudence de la Cour, qui affirme notamment qu'un demandeur d'asile ne doit pas se voir refuser l'accès à un pays sans un examen adéquat des risques qu'un refus d'accès ou un renvoi lui feraient courir.
106. Toutefois, les autorités finlandaises notent que la Cour n'a pas encore eu à examiner des cas d'instrumentalisation des migrants comme ceux constatés à la frontière est de la Finlande. La nouvelle loi est supposée garantir le respect du principe de non-refoulement par le biais de l'évaluation sommaire qu'elle prévoit. Cette évaluation porterait principalement sur les risques encourus dans le pays à partir duquel les migrants tentent d'entrer en Finlande (en l'occurrence, la Fédération de Russie), sur la base de la situation individuelle de la personne, des titres ou visas éventuellement délivrés par ce pays et des violences ou mauvais traitements qui pourraient être observés immédiatement à la frontière.
107. L'exposé des motifs se réfère également à l'interdiction des expulsions collectives, posée par l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention, qui s'oppose à toute mesure contraignant un groupe d'étrangers à quitter le territoire d'un Etat partie sans qu'il leur soit donné la possibilité de présenter leur point de vue individuel contre l'expulsion dont ils font l'objet. Il y est rappelé que la jurisprudence de la Cour tient compte de l'existence d'un accès réel et effectif aux moyens d'entrée légale et du point de savoir si le demandeur d'entrée avait une raison valable, imputable à l'État, de ne pas utiliser ces moyens d'entrée légale³³.

³² CEDH, N.D. et N.T. c. Espagne, nos. 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020.

³³ CEDH, N.D. et N.T. c. Espagne, Nos. 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020, §§ 201 et 209-211.

108. Enfin, le gouvernement souligne que la nouvelle loi pourrait poser des difficultés pour le respect des principes d'égalité et de non-discrimination, énoncés à l'article 6 de la Constitution³⁴. D'une part, les demandeurs d'asile seraient traités différemment selon qu'ils tentent d'entrer en Finlande dans une zone où le gouvernement a restreint la possibilité de déposer une demande de protection internationale ou dans une autre zone. D'autre part, la loi pourrait placer dans des positions différentes les demandeurs d'asile susceptibles de bénéficier des dispositions dérogatoires selon que leurs handicaps ou vulnérabilités sont ou non facilement identifiables au cours de l'évaluation sommaire et de leur brève interaction avec les garde-frontières. Le gouvernement est conscient de ces difficultés et estimait pour cette raison que la loi ne pouvait pas être adoptée selon la procédure législative ordinaire³⁵.

IV.2.4. Avis de la Commission constitutionnelle

109. La nouvelle loi a dû être adoptée selon la procédure législative spéciale prévue aux articles 73 et 74 de la Constitution³⁶. Selon l'article 73, tout projet de texte comportant une dérogation limitée à la Constitution doit faire l'objet, en deuxième lecture, d'un vote décidant à la majorité des voix de le laisser en suspens jusqu'à la première session du Parlement suivant les élections législatives, à moins que le projet de texte soit déclaré urgent par une décision prise à la majorité des cinq sixièmes des suffrages exprimés. Dans ce cas, le projet de texte peut être adopté par une décision prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. En vertu de l'article 74, la Commission constitutionnelle du Parlement donne un avis sur la constitutionnalité du projet de texte. Elle est aussi compétente pour se prononcer sur la conformité du texte avec les accords internationaux sur les droits humains³⁷. Cet avis est juridiquement contraignant.

³⁴ Article 6 de la Constitution de la Finlande : « *Tous les hommes sont égaux devant la loi. / Nul ne peut sans raison valable faire l'objet d'une discrimination fondée sur le sexe, l'âge, l'origine, la langue, la religion, les convictions, les opinions, l'état de santé, un handicap ou tout autre motif lié à la personne. / Les enfants doivent être traités comme des personnes à part entière et doivent pouvoir influencer sur les questions les concernant personnellement dans une mesure correspondant à leur niveau de maturité. / L'égalité des sexes est développée dans les activités sociales et dans la vie professionnelle, notamment dans la fixation des rémunérations et des autres conditions de travail, conformément à des dispositions plus précises fixées dans une loi* ».

³⁵ Dans les observations qu'elle a adressées au Parlement, la médiatrice pour la non-discrimination a insisté sur l'importance des risques de discrimination et a souligné que les exceptions prévues par la loi du 16 juillet 2024 au profit de certaines personnes n'étaient pas suffisantes pour écarter de tels risques, compte tenu du seuil très élevé exigé par la loi pour bénéficier de ces exceptions.

³⁶ Article 73 - Procédure d'adoption d'une loi constitutionnelle : « *Tout projet de texte concernant l'adoption, l'amendement ou l'abrogation d'une loi constitutionnelle ou une dérogation de façon limitée à une loi constitutionnelle, doit en deuxième lecture faire l'objet d'un vote décidant à la majorité des voix de le laisser en suspens jusqu'à la première session du Parlement suivant les élections législatives. Le projet de texte doit alors, après que la commission a rendu son rapport, être adopté en séance plénière, sans changements sur le fond, en une seule lecture, par une décision prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. / Le projet de texte peut être déclaré urgent par une décision prise à la majorité des cinq sixièmes des suffrages exprimés. Dans ce cas, le projet de texte n'est pas laissé en suspens et peut être adopté par une décision prise à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés* ». Article 74 - Contrôle de la constitutionnalité : « *Il appartient à la commission constitutionnelle de donner un avis sur la constitutionnalité des projets de textes de loi et autres affaires soumis à son examen, et sur leur relation avec les accords internationaux sur les droits de l'homme* ».

³⁷ Il est donc possible au Parlement d'adopter des lois dérogeant de manière limitée à la Constitution si ces lois sont approuvées selon une procédure identique à celle requise pour un amendement au texte constitutionnel. Voir [l'avis de la Commission de Venise sur la Constitution de la Finlande, 7 avril 2008, n° 420 / 2007](#). Comme la Commission constitutionnelle l'a rappelé dans son avis du 18 juin 2024, une dérogation n'est regardée comme une exception limitée que si deux critères sont satisfaits. D'une part, la dérogation doit être clairement délimitée au regard de la Constitution dans son ensemble, ce qui ne met pas en jeu uniquement le nombre de dispositions dérogatoires dans le texte de loi, mais aussi le fait que ces dérogations ne portent pas atteinte à des bases fondamentales de la Constitution, comme le système des droits fondamentaux ou le rôle du Parlement en tant qu'organe suprême de l'État. D'autre part, les dispositions dérogatoires de la loi doivent elles-mêmes, être limitées dans leur portée, notamment dans le temps. En outre, les dérogations ne peuvent être admises que dans des cas particulièrement exceptionnels et pour des raisons impérieuses. Elles doivent être nécessaires pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur et proportionnées à celui-ci.

110. La Commission constitutionnelle a rendu son avis le 18 juin 2024³⁸. Elle a confirmé que la loi ne pouvait pas être adoptée selon la procédure législative ordinaire, dans la mesure où elle n'était pas conforme à des principes constitutionnels et plusieurs traités internationaux sur les droits humains (non-refoulement et droit au recours). Elle a reconnu que l'objectif de lutte contre l'influence étrangère était un but légitime. Elle a estimé que la dérogation au principe de non-refoulement était suffisamment circonscrite, au vu de sa portée limitée dans le temps et dans l'espace et des exceptions prévues en faveur de certains migrants.
111. En revanche, elle a jugé nécessaire d'ouvrir une voie de recours contre les mesures d'éloignement, ce que la version initiale de la loi ne permettait pas, et a recommandé l'instauration d'une voie de recours devant l'autorité hiérarchique permettant d'examiner la légalité et la régularité de la mesure d'éloignement, sans exiger que ce recours soit suspensif.
112. La Commission constitutionnelle a souligné l'importance d'un examen individuel s'agissant des membres de la famille ou des personnes accompagnant des enfants, des personnes handicapées ou particulièrement vulnérables, le besoin d'une interaction suffisante entre les garde-frontières et les migrants lors de l'évaluation de leur situation, l'exigence d'une formation et d'instructions adéquates aux garde-frontières et l'intérêt d'enregistrer les informations concernant ces migrants dans les bases de données des garde-frontières.
113. Par ailleurs, la Commission constitutionnelle a souligné que la nouvelle loi pouvait entrer en conflit avec les engagements internationaux de la Finlande³⁹ en raison du caractère absolu du principe de non-refoulement. Elle a toutefois suggéré que les dérogations limitées apportées par la loi étaient acceptables, notamment au regard du droit de l'Union européenne, au vu des dispositions de l'article 4 (2) et de l'article 72 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui réservent aux Etats l'exercice des responsabilités de maintien de l'ordre public et de sauvegarde de la sécurité intérieure et peuvent justifier certaines limitations apportées aux droits fondamentaux. L'avis de la Commission semble laisser supposer que des accommodements semblables pourraient être trouvés sur le fondement des autres instruments internationaux, notamment de la Convention.
114. Sous les réserves exprimées, la Commission constitutionnelle a conclu qu'il n'y avait pas d'obstacle à l'adoption de la loi selon la procédure prévue à l'article 73 de la Constitution.

IV.3. ANALYSE DES DEFIS LIES A L'INSTRUMENTALISATION DES MIGRANTS EN FINLANDE ET DES REPONSES DE LA NOUVELLE LOI

115. Conformément aux objectifs de la mission d'information, cette analyse détaille les éléments évoqués par les autorités finlandaises pour expliquer les défis spécifiques liés à l'instrumentalisation des migrants et justifier les mesures temporaires envisagées. Cette analyse cherche à mettre en perspective ces éléments au regard des standards du Conseil de l'Europe et à engager une réflexion sur les moyens de répondre aux défis de l'instrumentalisation des migrants en conformité avec ces standards.

³⁸ [Avis PeVL 26/2024 vp HE 53/2024 vp du 18 juin 2024](#), en finnois uniquement.

³⁹ L'avis de la Commission constitutionnelle mentionne l'article 33 de la Convention internationale relative au statut des réfugiés de 1951, les articles 2, 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 18 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'article 7 de la Convention des Nations unies contre la torture, les dispositions de la Convention européenne sur la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées et la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique.

IV.3.1. Réalité et nature des menaces liées à l'instrumentalisation des migrants

Réalité des menaces

116. Les entretiens menés lors de la mission d'information du RSSG et les documents consultés ont montré l'intérêt d'une meilleure compréhension de la réalité des menaces liées à l'instrumentalisation des migrants. Les autorités finlandaises considèrent qu'un grand nombre de migrants se trouvent d'ores et déjà à proximité des frontières finlandaises ou pourraient être rapidement dirigés vers la Finlande dans le cadre d'opérations d'instrumentalisation menées par la Russie. Elles voient un risque élevé d'aggravation du phénomène au vu de la poursuite de la guerre en Ukraine et de la volonté de représailles de la Fédération de Russie contre la Finlande en tant qu'Etat membre de l'Union européenne et de l'OTAN.
117. Les autorités finlandaises s'appuient sur les informations fournies par les garde-frontières, le Service de renseignement de sécurité finlandais, les Forces de défense et le Bureau national d'enquête. Le RSSG n' a pas eu accès à ces informations. Les informations publiquement disponibles font état de l'arrivée d'environ 1 300 migrants entre l'automne 2023 et la fermeture des postes-frontières de la frontière avec la Fédération de Russie. La courte réouverture des postes frontières de Vaalimaa et Niirala entre le 12 et le 14 décembre 2023 a permis l'entrée irrégulière de 29 migrants. Si ces chiffres sont certes supérieurs à ceux que la Finlande a pu constater au cours des décennies antérieures, ces arrivées de migrants peuvent difficilement être qualifiées en elles-mêmes de massives. Il est aussi probable que le nombre des arrivées connaisse des fluctuations importantes.
118. Compte tenu de l'impact que les opérations d'instrumentalisation des migrants peuvent avoir sur les droits des personnes concernées, il semble utile de documenter aussi précisément que possible la réalité et l'ampleur de la menace que représentant ces opérations. Des mesures restreignant le droit des migrants ou encadrant leur exercice ne devraient être prises que de manière proportionnée à la probabilité que des opérations d'instrumentalisation de migrants se produisent à nouveau, à leur ampleur, à leur degré d'imminence, et à leurs conséquences prévisibles. Le RSSG invite donc les autorités finlandaises à mener une réflexion, tenant compte des standards du Conseil de l'Europe, notamment de la jurisprudence de la Cour, sur la manière dont ces risques pourraient être documentés et dont l'information disponible pourrait être portée à la connaissance des acteurs pertinents⁴⁰.

Nature des menaces

119. Dans l'exposé des motifs de la loi du 16 juillet 2024, les autorités finlandaises ont précisé la nature des menaces et des craintes relatives aux opérations d'instrumentalisation des migrants attribuées à la Russie. Elles ont globalement identifié trois types de menaces ou craintes qui sont, selon elles, les buts que poursuivraient les autorités russes.

⁴⁰ Dans les éléments qu'elle a communiqués au RSSG, la médiatrice contre les discriminations a insisté sur le fait que les mesures temporaires envisagées à la frontière orientale étaient basées sur des informations classifiées, ce qui excluait les acteurs de la société civile travaillant à la défense des droits humains, et elle a souhaité une transparence en la matière, ainsi qu'un dialogue constructif avec les organisations non gouvernementales et humanitaires.

120. Le premier type concerne les risques de perturbation de l'ordre public et de la sécurité nationale, en particulier la possibilité d'incidents violents à la frontière, l'entrée en force et en masse de migrants, les risques pour la vie et la santé des migrants eux-mêmes, les risques d'infiltration en Finlande d'individus dangereux, notamment d'agents au service d'Etats tiers, de criminels, y compris de criminels de guerre, de personnes radicalisées, etc., ainsi que le discrédit jeté sur les autorités finlandaises quant au respect des droits fondamentaux. Le deuxième type de menaces concerne les tensions et divisions pouvant dans la société finlandaise au sujet de l'accueil des migrants et demandeurs d'asile, l'érosion de la cohésion sociale, la polarisation de la vie politique et la diffusion d'un sentiment d'insécurité. Le troisième type de menaces concerne le débordement des capacités des autorités publiques, notamment la congestion du système d'asile, du dispositif d'enregistrement des demandes de protection internationale, de l'hébergement d'urgence, la surcharge des services sociaux, de santé, de police et de justice, ainsi que des centres de rétention administrative.
121. A terme, ce qui est redouté est une déstabilisation globale de l'Etat finlandais qui affecterait ses capacités de gouverner. Une telle situation est vue comme un terrain favorable à des menaces plus graves, y compris l'emploi de la force armée.
122. Si ces menaces correspondent en effet aux buts que poursuivraient des « activités d'influence hybrides », elles ne sauraient être invoquées, de l'avis du RSSG, uniquement de manière générale et abstraite. Les mesures prises pour y faire face devraient l'être en corrélation étroite avec l'ampleur du phénomène d'instrumentalisation appréciée *in concreto*.

IV.3.2. Solutions alternatives envisagées

123. Dans l'exposé des motifs de la loi du 16 juillet 2024, les autorités finlandaises ont détaillé des options alternatives et les raisons pour lesquelles elles ne les ont pas retenues.
124. La première alternative aurait été, sur la base du droit existant, de maintenir la fermeture des postes-frontières de la frontière orientale⁴¹ ou de les rouvrir totalement ou partiellement en prévoyant une mobilisation accrue et plus ciblée des ressources administratives. Le maintien du statu quo - la fermeture totale des postes-frontières - a été jugée trop préjudiciable à l'ensemble des activités transfrontalières⁴². La réouverture, sans autre changement législatif, a aussi été exclue car elle aurait nécessité des ressources supplémentaires considérables pour le service de l'immigration ainsi que pour l'aide juridique, les interprètes, le traitement des recours et l'organisation des retours, avec la nécessité que l'ensemble des procédures soient rendues en peu de temps significativement plus rapides et efficaces.
125. La deuxième alternative aurait consisté à considérer la Fédération de Russie comme un pays tiers sûr et, sous réserve d'examen individuel, à rejeter les demandes de protection internationale comme irrecevables. Cette option n'a pas été retenue non plus car il n'aurait pas été possible d'exécuter les mesures d'éloignement tant que les recours n'auraient pas été tranchés et le traitement de ces recours aurait dû être considérablement accéléré. De plus, la procédure du pays tiers sûr n'aurait eu qu'un intérêt limité si la Fédération de Russie n'avait pas accepté de reprendre les personnes concernées.

⁴¹ Dans les éléments qu'elle a communiqués au RSSG, la médiatrice contre les discriminations a insisté sur le fait que le statu quo était susceptible d'empêcher les demandeurs d'asile aux postes-frontières orientaux d'accéder à la procédure d'asile finlandaise.

⁴² La mise en place de procédures d'asile à la frontière sur le fondement du droit actuel de l'Union européenne n'était pas non plus une option pour les autorités finlandaises car le profil des migrants qui se présentent à la frontière ne correspond pas, le plus souvent, à celui des demandeurs d'asile éligibles à ces procédures. L'article 78(3) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permettrait certes la prise de mesures urgentes, telles que l'allongement du délai d'enregistrement des demandes de protection internationale, l'extension du champ des procédures à la frontière, la limitation des conditions d'accueil aux besoins essentiels et la facilitation des retours, mais les autorités finlandaises ont souligné que la Cour de justice de l'Union européenne a strictement encadré la possibilité de recourir à ces mesures exceptionnelles.

126. La troisième alternative aurait été que les garde-frontières procèdent à l'enregistrement des demandes de protection internationale directement à la frontière. Cette solution impliquait néanmoins une mobilisation jugée trop importante des ressources humaines⁴³ risquait d'encombrer les postes-frontières.
127. La quatrième alternative aurait consisté dans la mise en place de procédures de tri autorisant les garde-frontières à évaluer sommairement les besoins de protection internationale, à dirigeant vers les procédures d'asile normale les personnes évaluées a priori comme ayant un besoin de protection et en traitant sur place les demandes des autres personnes ainsi que leur retour. Cette option n'a pas été retenue en raison des exigences liées au droit des intéressés à un recours suspensif, à leur droit d'être entendus et à voir leur demande dûment examinée, ainsi qu'à la nécessité d'une coopération avec la Fédération de Russie pour la reprise des personnes éloignées.
128. Enfin, la dernière alternative examinée est celle du dépôt des demandes d'asile hors du territoire finlandais. Cette solution aurait nécessité le recours à un fournisseur de service sur le territoire russe, avec l'accord des autorités russes. Sa faisabilité était douteuse, notamment au regard du droit normalement reconnu aux demandeurs d'asile de se maintenir sur le territoire de l'Etat d'accueil pendant le temps d'instruction de leur demande, alors que le droit au séjour des intéressés en Russie n'était pas garanti. Une telle option posait surtout la question d'un accès effectif des demandeurs à la procédure d'asile, compte tenu des exigences découlant de l'arrêt rendu le 22 juin 2023 par la Cour de justice de l'Union européenne à l'égard de la Hongrie et de sa procédure dite « des ambassades »⁴⁴.
129. Au total, les autorités finlandaises ont estimé que les mesures temporaires de la loi du 16 juillet 2024 constituaient la solution la plus adaptée à la situation. Trois considérations principales ont semblé être prises en compte :
- elles regardent ces mesures comme une réponse nécessaire et proportionnée à une situation exceptionnelle par les menaces qu'elle fait peser sur la souveraineté de la Finlande et la sécurité nationale et par la singularité du phénomène d'instrumentalisation en tant que menace hybride ; elles estiment aussi avoir l'obligation de protéger la sécurité nationale et de rétablir l'exercice des droits et libertés, en particulier la liberté de mouvement, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit de propriété, la liberté du commerce et le droit de travailler ;
 - les autorités finlandaises considèrent qu'elles doivent disposer d'un instrument juridique permettant de dissuader de nouvelles opérations d'instrumentalisation ;
 - à moyen terme, elles sont ouvertes à des solutions à l'échelle européenne ; au-delà du Règlement de l'Union européenne visant à faire face aux situations de crise et aux cas de force majeure dans le domaine de la migration et de l'asile, qui doit entrer en vigueur en 2026, elles ont notamment évoqué de possibles mesures exceptionnelles au titre de l'article 78(3) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁴³ Notamment compte tenu du délai légal (10 jours) exigé pour l'enregistrement des demandes.

⁴⁴ [CJUE, 22 juin 2023, Commission c. Hongrie, C-823/21](#). La CJUE a jugé qu'en subordonnant la possibilité, pour certains ressortissants de pays tiers ou apatrides se trouvant sur le territoire de la Hongrie ou aux frontières de cet État membre, de présenter une demande de protection internationale au dépôt préalable d'une déclaration d'intention auprès d'une ambassade hongroise située dans un pays tiers et à l'octroi d'un document de voyage leur permettant d'entrer sur le territoire hongrois, la Hongrie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.

IV.4. POINTS DE VIGILANCE CONCERNANT LES MESURES TEMPORAIRES DE LA LOI DU 16 JUILLET 2024

IV.4.1. Principe de non-refoulement, interdiction des expulsions collectives et droit à un recours effectif

130. Les mesures temporaires pour combattre l'instrumentalisation des migrants soulèvent des interrogations, notamment au regard des principes de non-refoulement, d'interdiction des expulsions collectives et du droit à un recours effectif⁴⁵.

Principe de non-refoulement

131. Le principe de non-refoulement est une norme du droit international coutumier et un principe énoncé en particulier à l'article 33(1) de la Convention de Genève de 1951 ainsi qu'à l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La jurisprudence de la Cour souligne aussi que les articles 2 et 3 de la Convention s'opposent à l'éloignement d'une personne vers un territoire où sa vie serait menacée ou vers lequel elle serait exposée à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Eu égard à leur caractère absolu, les articles 2 et 3 de la Convention ne sont susceptibles d'aucune exception, ni d'aucune mise en balance avec quelque intérêt public que ce soit, notamment la sécurité nationale⁴⁶, et ne peuvent donner lieu aux dérogations prévues par l'article 15 de la Convention en cas de guerre ou en cas d'autre danger public menaçant la vie de la nation⁴⁷.

132. La prohibition du refoulement inclut la protection du demandeur d'asile tant en cas de non-admission que de rejet à la frontière⁴⁸. Elle s'oppose alors au renvoi vers le pays de transit immédiat de personnes ayant demandé l'asile ou exprimé des craintes pour leur sécurité, sans qu'il ait été évalué si la personne a accès à une procédure d'asile adéquate dans un pays de transit, offrant une protection efficace contre le non-refoulement⁴⁹. En l'absence de garanties suffisantes, l'État partie doit permettre au demandeur d'asile de rester sur son territoire jusqu'à ce que la demande ait été adéquatement examinée⁵⁰.

133. L'Etat ne peut pas non plus refuser l'accès à son territoire à des personnes qui prétendent être soumises à des mauvais traitements dans le pays de transit, à moins que des mesures adéquates ne soient prises pour éliminer ce risque⁵¹. Si l'Etat soupçonne qu'une demande d'asile n'est pas fondée, il a toujours l'obligation, en vertu de l'article 3, soit de procéder à un examen de fond en matière d'asile, soit d'évaluer minutieusement si la personne aurait accès dans le pays d'accueil à une procédure d'asile en bonne et due forme offrant une protection contre le refoulement⁵².

⁴⁵ Voir dans le même sens les observations du Haut-Commissariat aux réfugiés du 25 mars 2024 sur le projet de loi sur les mesures temporaires : [UNHCR Observations on the proposal to enact a law on temporary measures](#). Voir également la [Lettre adressée par le Commissaire aux droits de l'homme au Président du Parlement finlandais et à plusieurs présidents de commissions](#), publiée le 17 juin 2024.

⁴⁶ CEDH, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], no. 27765/09, 23 février 2012 [GC], § 179 et *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*, no. 16643/09, 21 octobre 2014, § 224. § 224 ; N.D. et N.T. c. Espagne [GC], 13 février 2020, paragr. 209 et 232.

⁴⁷ Cour européenne des droits de l'homme, Guide relatif à l'article 15 de la Convention européenne des droits de l'homme, mis à jour le 30 avril 2021, disponible à l'adresse suivante : https://www.echr.coe.int/documents/Guide_Art_15_ENG.pdf. Voir aussi CEDH, *Saadi c. Italie* [GC], no. 37201/06, 28 février 2008, §§ 125, 127 et 138 ; *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [GC], no. 27765/09, 23 février 2012, § 122.

⁴⁸ CEDH, N.D. et N.T. c. Espagne [GC], n° 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020, paragraphe 178.

⁴⁹ CEDH, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, no. 47287/15, 21 novembre 2019, §§ 131, 134 et 137.

⁵⁰ CEDH, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, no. 47287/15, 21 novembre 2019, § 134 ; *M.K. et autres c. Pologne*, no. 40503/17, 14 décembre 2020, §§ 173 et 185 ; *D.A. et autres c. Pologne*, no. 51246/17, 22 novembre 2021, § 59.

⁵¹ CEDH, *M.K. et autres c. Pologne*, no. 40503/17, 14 décembre 2020, § 178-179.

⁵² CEDH, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, no. 47287/15, 21 novembre 2019, §§ 136 et 138.

134. L'implication ou non d'un Etat étranger dans le fait que des migrants se présentent à la frontière de la Finlande afin d'y solliciter la protection internationale devrait rester sans incidence sur le droit des requérants de voir leur demande examinée et sur l'application du principe de non-refoulement. Dans des circonstances qui mettaient en cause des renvois sommaires, la Cour a déjà jugé que l'ampleur des défis migratoires ne saurait exonérer un Etat de ses obligations au regard des droits garantis par l'article 3 de la Convention, qui présentent un caractère absolu⁵³. A la lumière de la jurisprudence actuelle de la Cour,⁵⁴ il est peu probable que des actes de menace hybride soient davantage de nature à lever les exigences de la Convention.
135. La loi du 16 juillet 2024 permet aussi de refuser l'entrée sur le territoire à tout migrant se trouvant dans une zone de restriction et d'éloigner tout migrant déjà présent dans cette zone puis de le guider vers un lieu où il pourra demander une protection internationale. Ainsi, le dépôt des demandes de protection internationale n'est pas rendu impossible sur l'ensemble du territoire finlandais pour ces migrants instrumentalisés. Toutefois, la possibilité effective donnée aux migrants de rejoindre un lieu où le dépôt de leur demande reste autorisé est déterminante pour que l'accès à la protection internationale soit regardé comme effectif⁵⁵. Dans le cas contraire, tout refus d'entrée ou toute mesure d'éloignement pourraient potentiellement être assimilées à des refoulements contraires aux articles 2 et 3 de la Convention.

Interdiction des expulsions collectives

136. L'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention prohibe les expulsions collectives. Est considérée comme « expulsion » au sens de cet article, ainsi que des articles 3 et 13 de la Convention, « *tout éloignement forcé d'un étranger du territoire d'un Etat, 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 frontière* »⁵⁶. Il en résulte que l'article 4 du Protocole n° 4 et l'article 3 de la Convention sont applicables « *à toute situation ressortissant à la juridiction d'un Etat contractant, même à l'égard de situations ou de moments où l'existence de motifs habilitant les personnes concernées à demander la protection de ces dispositions n'avait pas encore pu être examinée par les autorités de l'Etat en cause* »⁵⁷.
137. Est considéré comme expulsion « collective » au sens de l'article 4 du Protocole n° 4 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* »⁵⁸. Le critère déterminant n'est cependant pas le nombre de personnes, mais l'absence « *d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe* »⁵⁹.

⁵³ [CEDH, Hirsi Jamaa et autres c. Italie \[GC\], no. 27765/09, 23 février 2012, § 122.](#)

⁵⁴ Notamment [CEDH, C.O.C.G. et autres c. Lituanie, no. 17764/22](#) ; [R.A. et autres c. Pologne, no. 42120/21](#) ; [H.M.M. et autres c. Lettonie, no. 42165/21](#)).

⁵⁵ Dans ses observations du 25 mars 2024, le HCR s'est notamment inquiété des obstacles que constitue la frontière est, longue de 1 340 kilomètres et les longues distances entre les points de passage frontaliers internationaux, combinées à des barrières naturelles.

⁵⁶ [CEDH, N.D. et N.T. c. Espagne, nos. 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020 \[GC\], § 185.](#)

⁵⁷ [CEDH, N.D. et N.T. c. Espagne, nos. 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020 \[GC\], § 186.](#) Compte tenu de cette interprétation autonome du terme « expulsion », la manière dont la mesure est qualifiée en droit interne n'est pas déterminante : [CEDH, N.D. et N.T. c. Espagne, nos. 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020 \[GC\], § 186](#) ; [Khlaifia et autres c. Italie, no. 16483/12 \[GC\], 2016, §§ 243-244](#). Le renvoi immédiat et forcé d'étrangers depuis une frontière terrestre, à la suite d'une tentative, effectuée par un nombre important de migrants, de franchir cette frontière de façon irrégulière et en masse, est donc une « expulsion » au sens de l'article 4 du Protocole no. 4 : [CEDH, N.D. et N.T. c. Espagne, nos. 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020 \[GC\], §§ 189-191.](#)

⁵⁸ [CEDH, N.D. et N.T. c. Espagne, nos. 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020 \[GC\], § 193](#) ; [Khlaifia et autres c. Italie, no. 16483/12 \[GC\], 2016, § 237.](#)

⁵⁹ [CEDH, N.D. et N.T. c. Espagne, nos. 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020 \[GC\], §§ 194-195.](#)

138. Pour soutenir que les mesures contenues dans la loi du 16 juillet 2024 sont conformes à la Convention, les autorités finlandaises ont insisté sur la solution dégagée par la Cour dans l'affaire N.D. et N.T. c. Espagne. Selon cet arrêt, il n'y a pas de violation de l'article 4 du Protocole n° 4 si l'éloignement d'un migrant sans examen de sa situation individuelle se produit alors que l'Etat a offert un accès réel et effectif à des voies d'entrée régulière, en particulier à des procédures à la frontière permettant d'introduire une demande de protection, et que le requérant n'en a pas fait usage, sans raisons impérieuses imputables à l'État défendeur.
139. La question de savoir si les mesures prises en application de la loi du 16 juillet 2024 offrent un accès réel et effectif à des voies d'entrée régulière devrait toutefois dépendre des possibilités données aux migrants instrumentalisés d'accéder effectivement aux lieux où le dépôt des demandes d'asile est possible⁶⁰.

Droit à un recours effectif

140. A la demande de sa Commission constitutionnelle, le Parlement finlandais a introduit dans la loi du 16 juillet 2024 un mécanisme de recours administratif contre les mesures temporaires de lutte contre l'instrumentalisation. En revanche, la possibilité d'un recours devant un tribunal et celle d'obtenir la suspension d'exécution des refus d'entrée ou mesures d'éloignement sont expressément exclues par la loi. Il est permis de s'interroger sur la compatibilité de ce dispositif au droit à un recours effectif, garanti par l'article 13 de la Convention, en combinaison avec ses articles 2 ou 3 ou avec l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention. La Cour juge que lorsqu'un individu peut prétendre de manière « défendable » que son renvoi l'exposerait à un traitement contraire à l'article 2 ou 3 de la Convention, le droit interne doit lui offrir en vertu de l'article 13 de la Convention un recours effectif, en pratique comme en droit, devant impérativement permettre un examen indépendant et rigoureux de tout grief aux termes duquel il existe des motifs de croire à un risque réel de traitement contraire à l'article 2 ou 3 et un recours de plein droit suspensif⁶¹. Par ailleurs, l'absence de tout accès à un tribunal indépendant et impartial ne semble pas permettre le respect des exigences de l'article 13.
141. Outre qu'elle pourrait priver les intéressés de la possibilité de faire contrôler la légalité des mesures prises à leur encontre, l'absence de voie de recours effectif en droit interne pourrait également conduire un grand nombre de personnes à saisir directement la Cour. Dans ce contexte, les autorités finlandaises pourraient utilement se diriger vers les services pertinents du Conseil de l'Europe pour examiner les moyens d'assurer la conformité à la Convention des voies de recours ouvertes contre les mesures temporaires de la loi du 16 juillet 2024.

IV.4.2. Garanties offertes dans le cadre de la loi du 16 juillet 2024

142. La loi du 16 juillet 2024 prévoit que certains demandeurs d'asile pourront être admis en Finlande et autorisés à présenter une demande de protection internationale malgré l'éventuelle mise en place par le gouvernement de mesures de restriction. Ces exceptions soulèvent plusieurs interrogations ou préoccupations.

⁶⁰ La CEDH a été saisie de plusieurs affaires concernant des individus ayant traversé une frontière de manière irrégulière et ayant été expulsés sommairement, à la suite de l'arrêt N.D. et N.T. c. Espagne qui porte sur la question de savoir si l'État concerné s'est acquitté de la charge de prouver que les requérants disposaient bien d'un accès réel et effectif à des procédures d'entrée régulière. À cet égard, la CEDH a examiné la localisation des postes-frontières, les modalités à suivre pour y introduire des demandes, l'accès à des interprètes/à une assistance juridique pour permettre aux demandeurs d'asile d'être informés de leurs droits et éléments montrant que des demandes ont effectivement été introduites à ces postes-frontières : [CEDH, N.D. et N.T. c. Espagne, nos. 8675/15 et 8697/15, 13 février 2020 \[GC\], §§ 212-217](#); [Shahzad c. Hongrie, no. 12625/17, 8 juillet 2021, §§ 63-67](#); [M.H. et autres c. Croatie, nos. 15670/18 et 43115/18, 18 novembre 2021, §§ 295-304](#); [A.A. et autres c. Macédoine du Nord, nos. 55798/16 et 4 autres, 5 avril 2022, §§ 116-122](#).

⁶¹ [CEDH, M.S.S. c. Belgique et Grèce \[GC\], no. 30696/09, 21 janvier 2011, § 293](#) ; [M.K. et autres c. Pologne, no. 40503/17, 14 décembre 2020, §§ 142-148 et 212-220](#).

143. Une première préoccupation porte sur l'examen des situations de particulière vulnérabilité. L'examen de ces situations est en effet laissé aux garde-frontières, dont la loi prévoit qu'ils devront avoir été formés et avoir reçu des instructions adéquates. Des doutes peuvent toutefois être exprimés sur la possibilité que les garde-frontières puissent conduire adéquatement un examen de vulnérabilité, qui requiert en principe des connaissances spécialisées. Les situations de vulnérabilité à examiner peuvent également être nombreuses et variées. Elles concernent notamment les femmes et filles migrantes, les victimes de traite des êtres humains, de tortures ou de violences, des personnes atteintes de pathologies, physiques ou mentales, etc. Il serait donc souhaitable que cet examen puisse être conduit avec le concours de professionnels, le cas échéant par le biais d'organisations non gouvernementales spécialisées.
144. La détermination de l'âge des enfants constitue également un point important. Si les enfants peuvent faire l'objet d'une dérogation aux mesures de lutte contre l'instrumentalisation, les autorités finlandaises ont reconnu que l'évaluation de l'âge des migrants se prétendant mineurs s'effectuera sur la base de leurs documents d'identité et de leur apparence physique. De leur aveu, les droits des mineurs proches de l'âge de 18 ans pourraient ne pas être garantis dans la pratique si les intéressés n'ont pas de pièce d'identité indiquant leur âge et ne peuvent pas être identifiés comme mineurs par d'autres moyens.
145. Cette situation pourrait porter gravement atteinte aux droits et à l'intérêt de mineurs, alors même que leur nombre ne s'oppose pas nécessairement à des méthodes de détermination de l'âge conformes aux principes de l'intérêt supérieur de l'enfant et de présomption de minorité applicable aux enfants migrants non accompagnés, rappelées par la Cour⁶², ou aux principes énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2022)22 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration⁶³.
146. La loi du 16 juillet 2024 prévoit qu'une demande de protection internationale peut aussi être déposée par une personne dont l'enfant apparaît être effectivement dépendant au cours de l'évaluation menée par les garde-frontières. Les parents d'un enfant admis à titre exceptionnel ou un adulte l'ayant pris en charge peuvent donc être admis également. Néanmoins, cette possibilité sera examinée au cas par cas, en tenant compte de l'intérêt de l'enfant, et ne concernerait que les personnes dont l'enfant est dépendant, ce qui ne concerne pas l'ensemble des membres d'une même famille. La possibilité que des enfants soit admis sur le territoire sans leurs parents ou au prix d'une séparation d'avec d'autres membres de la famille proche est préoccupante au regard du droit au respect de la vie privée et familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant.
147. Peuvent également bénéficier d'une dérogation aux mesures restrictives de la loi du 16 juillet 2024 les personnes qui courraient, de manière évidente, un risque réel d'être soumises à la peine de mort, à la torture ou à d'autres traitements portant atteinte à la dignité humaine, principalement dans le pays d'où elle est arrivée en Finlande. Or, le principe de non-refoulement s'applique à l'éloignement forcé vers tout pays tiers où une personne a des raisons de craindre des persécutions, des violations graves des droits humains ou d'autres atteintes graves, ou d'où elle risque d'être renvoyée vers son pays d'origine. Il appartient donc à l'Etat d'accueil d'évaluer les risques de refoulement indirect ou en chaîne, et notamment de déterminer si la personne concernée aurait accès à une procédure d'asile adéquate dans le pays tiers, lui offrant une protection efficace contre le refoulement⁶⁴.

⁶² [CEDH, Darboe et Camara c. Italie, no. 5797/17, 21 juillet 2022.](#)

⁶³ [Recommandation CM/Rec\(2022\)22 du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration](#) (adoptée par le Comité des Ministres le 14 décembre 2022, lors de la 1452e réunion des Délégués des Ministres).

⁶⁴ [CEDH, Ilias et Ahmed c. Hongrie, no. 47287/15, 21 novembre 2019, §§ 131, 134, 137, et paragraphe 133 ci-dessus.](#) Voir aussi [CEDH, T.I. c. Royaume-Uni, no. 43844/98, 7 mars 2000](#), dans laquelle la Cour a déclaré que « le renvoi indirect en l'espèce vers un pays intermédiaire, qui est également un État contractant, n'affecte pas la responsabilité du Royaume-Uni de veiller à ce que

IV.4.3. Recommandations relatives à la loi du 16 juillet 2024

148. Afin de faire face efficacement au phénomène d'instrumentalisation de migrants dans le respect des droits fondamentaux et de l'état de droit qui constituent les fondements essentiels du Conseil de l'Europe et de ses États membres, les pistes suivantes mériteraient d'être explorées.
149. Au regard des risques que l'application des mesures temporaires de la loi du 16 juillet 2024 comporterait pour l'accès effectif à la protection internationale et au respect des principes de non-refoulement, d'interdiction des expulsions collectives et de droit à un recours effectif, il est souhaitable que ces mesures d'exception demeurent inappliquées. L'afflux éventuel de migrants et demandeurs d'asile à la frontière orientale de la Finlande devrait être traité de préférence selon le droit commun applicable en Finlande.
150. Si la loi du 16 juillet 2024 était néanmoins appliquée, sa mise en oeuvre devrait être accompagnée de garanties suffisantes permettant que les mesures exceptionnelles soient conformes à la Convention. Il conviendrait alors d'interpréter de manière stricte les conditions posées par la loi.
151. En particulier, une éventuelle décision de restreindre le dépôt des demandes de protection internationale ne devrait être prise que dans le cas d'une situation exceptionnelle qui, de façon manifeste, mette gravement en danger la souveraineté ou la sécurité nationale de la Finlande. Dans cette hypothèse, la zone sur laquelle les mesures de restriction s'appliqueraient et leur durée d'application devraient être limitées à ce qui est strictement nécessaire pour permettre aux autorités de prévenir ou mettre fin à cette situation exceptionnelle.
152. Il serait en outre essentiel que les autorités finlandaises prennent les dispositions nécessaires afin d'assurer ou de faciliter l'acheminement des demandeurs de protection internationale vers les lieux où le dépôt de leur demande est autorisé, dans des conditions de sécurité suffisantes.
153. Les dérogations prévues par la loi du 16 juillet 2024 au profit de certains migrants devraient donner lieu à un examen attentif, incluant les préoccupations suivantes :
- Il est souhaitable que les personnes à qui l'entrée en Finlande serait refusée bénéficient des mêmes garanties d'information que celles offertes par la loi du 16 juillet 2024 aux personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement⁶⁵. En outre, les personnes à qui l'entrée serait refusée devraient disposer d'une possibilité concrète d'exposer aux garde-frontières leur situation personnelle, afin qu'elles puissent, lorsqu'elles y sont éligibles, bénéficier effectivement des exceptions prévues par la loi⁶⁶ au profit de certaines catégories de personnes ;
 - pour l'examen de vulnérabilité, la formation et les instructions données aux garde-frontières devraient s'accompagner de la présence de professionnels et au besoin de représentants d'organisations non-gouvernementales spécialisées ;

le demandeur ne soit pas, du fait de sa décision d'expulsion, exposé à un traitement contraire à l'article 3 de la Convention ». Voir aussi [CEDH, K.R.S. c. Royaume-Uni, no. 32733/08, 2 décembre 2008](#), ainsi que dans [Abdolkhani et Karimnia c. Turquie, no. 30471/08, 22 septembre 2009, §88-89](#), dans l'affaire [M.K. et autres c. Pologne, 14 décembre 2020, requêtes nos. 40503/17, 42902/17 et 43643/17](#), ainsi que dans l'affaire [M.A. et autres c. Lituanie, no. 59793/17, 11 mars 2019](#).

⁶⁵ Ces garanties d'information portent sur les motifs de la mesure prise, sur la possibilité d'en demander le réexamen et sur le lieu en Finlande où la personne concernée peut demander une protection internationale.

⁶⁶ Pour rappel, ces exceptions sont prévues au profit des enfants, des personnes handicapées, des personnes en situation de particulière vulnérabilité et des personnes encourant un risque manifeste d'être soumises à la peine de mort, à la torture ou à d'autres traitements portant atteinte à la dignité humaine.

- l'évaluation de l'âge des migrants se déclarant mineurs devrait se faire en prenant en compte les principes de l'intérêt supérieur de l'enfant et de présomption de minorité et les préconisations de la Recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur les principes des droits de l'homme et lignes directrices en matière d'évaluation de l'âge dans le contexte de la migration ;
- les parents et membres de famille des enfants admis à présenter une demande de protection internationale devraient également être admis sur le territoire afin d'éviter les séparations familiales ;
- dans l'examen du risque réel qu'une personne soit soumise à la peine de mort, à la torture ou à d'autres traitements portant atteinte à la dignité humaine, cette évaluation devrait s'effectuer non seulement au regard de la situation dans le pays d'où cette personne est arrivée en Finlande, mais aussi des risques de refoulement indirect ou en chaîne.

154. Il est aussi suggéré que les autorités finlandaises examinent avec les services pertinents du Conseil de l'Europe les moyens de garantir la conformité à la Convention des voies de recours ouvertes contre les mesures temporaires de la loi du 16 juillet 2024, y compris à l'encontre des décisions de refus d'entrée sur le territoire finlandais.

V. ANNEXE : PROGRAMME DE LA VISITE

Mardi 21 mai 2024

09h30 – 11h00	Rencontre avec la médiatrice finlandaise pour la non-discrimination, Mme Kristina Stenman
11h00 – 12h00	Rencontre avec la Secrétaire permanente du Ministère de l'Intérieur, Mme Kirsi Pimiä
12h00 – 13h30	Déjeuner de travail avec la Directrice générale du Département des migrations du ministère de l'Intérieur, Mme Sanna Sutter
13h30 – 15h30	Rencontre avec le Département des migrations du ministère de l'Intérieur et le Service finlandais de l'immigration
16h00 – 17h30	Rencontre avec les juges de la Cour administrative suprême, Mme Anne Niemi et M. Petri Helander

Mercredi 22 mai 2024

10h00 – 11h00	Rencontre avec M. Pasi Rajala, secrétaire d'État auprès de la ministre des Affaires étrangères, Mme Elina Valtonen, et le ministre de la Défense, M. Antti Häkkinen
11h00 – 12h30	Visite de l'unité de rétention du centre d'accueil d'Helsinki, Service finlandais de l'immigration
12h30 – 14h00	Déjeuner de travail avec le directeur général adjoint du Département politique du ministère des Affaires étrangères, M. Erik Lundberg
14h30 – 15h30	Visite du centre de transit du centre d'accueil d'Helsinki, Service finlandais de l'immigration
16h00 – 17h30	Rencontre avec des ONG finlandaises
18h00 – 19h00	Rencontre avec l'OIM

Jeudi 23 mai 2024

12h15 – 13h15	Rencontre avec le président de la Commission constitutionnelle du Parlement de Finlande, M. Heikki Vestman
----------------------	--