Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
http://assembly.coe.int
1949.2019
COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2299 (2019)[1]

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

Assemblée parlementaire

1. En matière de contrôle et de gestion des flux migratoires, les États membres du Conseil de l'Europe déploient beaucoup d'efforts pour protéger leurs frontières. Dans ce contexte, les refus d'entrée sur le territoire et les expulsions sans examen individuel du besoin de protection sont devenus un phénomène attesté aux frontières de l'Europe ainsi que sur le territoire des États membres situés plus à l'intérieur des terres. Étant donné la fréquence de ces pratiques et leur usage systématique dans certains pays, ces «renvois» peuvent être considérés comme partie intégrante des politiques nationales, et non pas comme des actions isolées. Le plus grand risque lié aux mesures de renvoi est celui du refoulement, impliquant le retour d'une personne vers un endroit où elle pourrait être persécutée (selon les termes de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés – «Convention sur les réfugiés») ou traitée de manière inhumaine ou dégradante, selon la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»).

2. C'est pourquoi la Cour européenne des droits de l'homme, par exemple dans son arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (Requête n° 27765/09), mais aussi *N.D. et N.T. c. Espagne* (Requêtes nos 8675/15 et 8697/15), demande une évaluation individuelle du besoin de protection et du caractère sûr d'un retour, afin d'éviter la violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, et l'interdiction des expulsions collectives telle que prévue par l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention (STE n° 46). Les renvois interviennent notamment aux frontières de l'Union européenne; ils sont la conséquence, au moins en partie, des défaillances de l'actuel Règlement de Dublin et de l'échec des tentatives visant à instaurer un partage équitable des responsabilités en Europe.

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

4. L'Assemblée parlementaire est préoccupée par les pratiques et les politiques persistantes et croissantes de renvois, qui constituent une violation flagrante des droits des demandeurs d'asile et des réfugiés, y compris le droit d'asile et le droit à la protection contre le refoulement, qui sont au cœur du droit international relatif aux réfugiés et du droit international des droits de l'homme. Face à la gravité des violations des droits de l'homme en cause, l'Assemblée demande instamment aux États membres d'assurer une protection adéquate aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux migrants qui arrivent à leurs frontières, et à s'abstenir de tout renvoi, afin de permettre une surveillance indépendante et de mener une enquête de manière approfondie sur toutes les allégations de renvoi.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 28 juin 2019 (27e séance) (voir Doc. 14909, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: Mme Tineke Strik). *Texte adopté par l'Assemblée* le 28 juin 2019 (27e séance).
Voir également la Recommandation 2161 (2019).

5. L'Assemblée est extrêmement préoccupée par les rapports persistants et les preuves de traitements inhumains et dégradants infligés aux migrants par des États membres et leurs agences dans le cadre de ces renvois: intimidation, prise ou destruction de biens, et même recours à la violence et à la privation de nourriture et de services de base. Du fait que le recours à de tels renvois est nié, les traitements inhumains et dégradants (parfois systématiques) sont également niés et ne sont donc pas examinés de manière adéquate ou même pas examinés du tout.

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

7. Les renvois signalés concernent des actions à l'encontre de migrants qui ont clairement traversé la frontière et se trouvent à l'intérieur des terres, mais aussi de migrants présents à la frontière ou proches de celle-ci, dans l'attente de la franchir. Un grand nombre d'entre eux ont tenté ou envisagé de soumettre une demande d'asile. La conséquence la plus grave des renvois est la vulnérabilité des victimes. Le refus d'accès à une procédure d'asile appropriée implique qu'elles courent le risque d'être renvoyées ou bloquées dans un pays dans lequel elles n'ont pas non plus accès à une procédure d'asile adéquate, ce qui les expose à un risque de renvoi dans un autre pays (le «refoulement en chaîne»). Toutefois, les renvois peuvent aussi entraîner une persécution directe ou un traitement inhumain ou dégradant dans le pays où elles sont renvoyées ou dont elles ne peuvent échapper. Les obligations fondamentales de l'asile et du droit international sont censées empêcher cela. La conséquence du refus des États membres de traiter les cas de renvoi signalés est que ces pratiques se poursuivront; les victimes ne jouiront pas du droit à un recours effectif et ne pourront pas tenir les autorités pour responsables de violations des droits de l'homme.

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

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

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

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

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

12.1. en ce qui concerne les contrôles aux frontières:

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

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

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

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

12.1.5. à encourager et à soutenir les recherches juridiques, le journalisme d'investigation ainsi que les informations fiables provenant d'organisations internationales et non gouvernementales reconnues, réputées pour être des sources d'information correcte pour le public, plutôt que de se fier à des signalements infondés, des ouï-dire ou des renseignements erronés. Les données satellitaires et numériques permettent de recenser les cas qui nécessitent la conduite d'une enquête par des organes officiels et impartiaux;

12.1.6. à exécuter les jugements des tribunaux nationaux et de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris leurs mesures intérimaires, en matière de renvois et de refus d'accès à l'asile et même à une procédure d'asile, et à donner suite aux recommandations des organes indépendants nationaux tels que les défenseurs des droits;

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

12.2. en ce qui concerne les services aux frontières:

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

12.2.2. à veiller à ce que les migrants, à leur arrivée aux frontières, soient informés sur leur situation juridique, y compris sur leur droit de demander une protection internationale (telle que prévue par l'article 8 de la Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale – la Directive procédures d'asile révisée), dans une langue qu'ils comprennent, et qu'ils bénéficient notamment d'une interprétation orale (en recourant au besoin à des services d'interprétation à distance disponibles sur internet), en tenant compte des difficultés spécifiques des personnes vulnérables comme les enfants et les personnes traumatisées et illettrées;

12.2.3. à assurer des services d'interprétation aux frontières et tout au long du processus d'accueil, d'examens médicaux, d'enregistrement et de traitement de demande d'asile, et à mettre fin immédiatement à toute pratique obligeant les migrants à signer des documents qu'ils ne comprennent pas, ce qui pourrait les amener à croire qu'ils signent des demandes d'asile alors que les documents ont trait à leur expulsion;

12.3. en ce qui concerne l'assistance juridique:

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

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

12.4. en ce qui concerne l'assistance médicale et psychologique:

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

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

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

12.5. en ce qui concerne les ONG:

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

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

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

13. En mettant en œuvre l'assistance, les services, les politiques et les procédures énoncées aux alinéas 12.1 à 12.4 ci-dessus, les États membres devraient s'assurer de la prise en compte de la dimension de genre et de la vulnérabilité particulière des femmes et des filles. Ils devraient aussi s'assurer que les normes juridiques contraignantes, en l'espèce 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 (STCE n° 210), la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) sont portées à la connaissance de tous ceux concernés par l'arrivée des migrants, et qu'ils les mettent en œuvre à toutes les étapes de la procédure.

14. S'agissant de la coopération entre les pays en matière de gestion des frontières, l'Assemblée exhorte les États membres à ne pas conclure d'accords visant à maintenir les migrants d'un côté des frontières nationales, puisque ces accords tendent à créer des situations dans lesquelles des vies et des droits fondamentaux sont mis en danger par l'obligation de rester dans des lieux où les conditions de vie sont inhumaines et les services quasi inexistants. La rétention arbitraire, le refus d'accès au droit d'asile (ou de la possibilité de demander l'asile) et l'absence de protection contre le refoulement sont aussi susceptibles de se produire dans ces circonstances.

15. L'Assemblée parlementaire appelle une nouvelle fois instamment les États membres, en particulier ceux qui sont membres de l'Union européenne et parties de l'espace Schengen, à améliorer les mécanismes de relocalisation essentiels pour réduire les pressions qui pèsent sur les pays aux frontières de l'Europe et à éviter le surpeuplement, les rétentions inutiles et les conditions d'accueil inacceptables des demandeurs

d'asile. Dans le même temps, et pour les mêmes raisons, il convient d'accorder une plus grande priorité à l'intégration des personnes protégées, y compris par l'octroi d'un statut juridique pour d'autres motifs, en généralisant les bonnes pratiques des pays ayant fait leurs preuves dans ce processus.

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

17. L'Assemblée demande instamment à Frontex de renforcer son mécanisme interne de signalement des violations des droits de l'homme survenues au cours d'opérations menées ou coordonnées par l'agence. En cas de violations graves, ou susceptibles de durer, des obligations en matière de droits de l'homme ou de protection internationale, le directeur exécutif de Frontex devrait suspendre ou mettre fin à ces opérations, conformément à l'article 25.4 du Règlement (EU) 2016/1624 du 14 septembre 2016 sur l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes. Réitérant la recommandation du Forum consultatif de Frontex sur les droits fondamentaux, l'Assemblée parlementaire demande à Frontex de suspendre immédiatement ses opérations à la frontière entre la Hongrie et la Serbie à la lumière des violations systématiques des droits de l'homme dans les zones de transit, confirmées par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Ilias et Ahmed c. Hongrie*.

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

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

18.2. à mettre en place un mécanisme de contrôle systématique, indépendant et transparent de la conformité des politiques et pratiques de gestion des frontières avec les dispositions pertinentes de l'acquis de l'Union européenne en matière d'asile, des articles 18 et 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, du code frontières Schengen et de la Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, et à lancer des procédures d'infraction si nécessaire;

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

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