EuroMed Rights
EuroMed Droits
الأورو-متوسطية للحقوق

La Maladie du Renvoi. Cartographie des Politiques et Pratiques dans la Region Euro-Méditerranéenne

Chapitre 1

Politiques de l'UE en matière de retour dans la région euro-méditerranéenne

Avril 2021

Rue des Comédiens 22, 1000 Bruxelles, Belgium, T +32 2 513 37 97

Email information@euromedrights.net – Website: www.euromedrights.org

Remerciements

Ce chapitre s’intègre dans un travail de recherche plus large, coordonné par EuroMed Droits, qui vise à dresser la cartographie des politiques et pratiques de retour actuelles dans la région euro-méditerranéenne. En s’appuyant sur des témoignages et des exemples concrets de ces politiques, ce rapport établit des tendances similaires eu sein de la région et met en évidence les violations des droits humains engendrées par cette « obsession des retours » commune aux États membres, aux institutions de l'UE et aux pays tiers.

EuroMed Droits tient à remercier toutes les personnes - expert.e.s, parties prenantes, personnes interrogées - qui ont contribué à la finalisation de ce rapport. Nous souhaitons également adresser un remerciement spécial aux chercheurs.ses, pour leurs analyses approfondies et détaillées et leur engagement sans faille dans la recherche de preuves et de justice pour les violations des droits humains.

* * *

Table des matières

REMERCIEMENTS 2

LISTE DES ABRÉVIATIONS 5

RÉSUMÉ 7

I- INTRODUCTION 7

II- PROPOSITIONS LÉGISLATIVES ET STRATÉGIQUES 9

2.1. LA REFONTE DE LA DIRECTIVE « RETOUR » 9

A) DÉCISION DE RETOUR 10

B) DÉPART « VOLONTAIRE » 11

C) RÉTENTION 12

D) INTERDICTION D'ENTRÉE 13

E) EFFICACITÉ DOUTEUSE 14

F) POSITION DES COLÉGISLATEURS 15

2.2. LES POLITIQUES DE RETOUR DU NOUVEAU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE 16

A) LA PROCÉDURE DE RETOUR À LA FRONTIÈRE 17

B) LA PRISE EN CHARGE DES RETOURS 19

III- COOPÉRATION EN MATIÈRE DE RÉADMISSION 21

3.1. ACCORDS DE RÉADMISSION ET ACCORDS INFORMELS 21

3.2. PAYS « SÛRS » 22

IV- MANDAT DE L'AGENCE FRONTEX EN MATIÈRE DE RETOUR 25

A) OPÉRATIONS DE RETOUR 26

B) INFLUENCE DANS LES PROCESSUS DE DÉCISION AU NIVEAU NATIONAL 26

C) COOPÉRATION AVEC LES PAYS TIERS 27

D) PARTAGE DES DONNÉES 28

V- LES RETOURS FORCÉS DÉGUISÉS DANS LA PRATIQUE 29

5.1. LE « DÉPART VOLONTAIRE » OU COMMENT SE TROUVER « ENTRE LE MARTEAU ET L'ENCLUME » 29

5.2. REFOULEMENT OU RETOUR AVANT L'ARRIVÉE 31

VI- SUIVI DE LA SITUATION DES DROITS HUMAINS 33

6.1. CONTRÔLE DE L'ÉLOIGNEMENT ET APRÈS L'ÉLOIGNEMENT 34
6.2. SURVEILLANCE DES FRONTIÈRES 36

VII- CONCLUSIONS 38

RECOMMANDATIONS 40

ÉTATS MEMBRES 40
UNION EUROPÉENNE 40
DG HOME DE LA COMMISSION EUROPÉENNE 40
DG DEVCO DE LA COMMISSION EUROPÉENNE 41
COMMISSION LIBE DU PARLEMENT EUROPÉEN 41
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE 41
MÉDIATEUR EUROPÉEN 41
AGENCE EUROPÉENNE DES DROITS FONDAMENTAUX (FRA) 42
FRONTEX : DIRECTEUR EXÉCUTIF 42
OFFICIER AUX DROITS FONDAMENTAUX 42
NATIONS UNIES 43
RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LES DROITS DE L'HOMME DES MIGRANTS 43
GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DÉTENTION ARBITRAIRE 43
CONSEIL DE L'EUROPE 43
COMITÉ DES MINISTRES 43
COMMISSION DES MIGRATIONS, DES RÉFUGIÉS ET DES PERSONNES DÉPLACÉES DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE ET SON RAPPORTEUR RÉCEMMENT NOMMÉ SUR LES REFOULEMENTS 44
REPRÉSENTANT SPÉCIAL DE LA SECRÉTAIRE GÉNÉRALE SUR LES MIGRATIONS ET LES RÉFUGIÉS 44
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME 45
COMITÉ DE PRÉVENTION DE LA TORTURE 45

LISTE DES ENTRETIENS 45

RÉFÉRENCES 46

NOTES DE FIN DE CHAPITRE 55

Liste des abréviations

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
ASGI	Association pour les études juridiques sur l'immigration
BVMN	Border Violence Monitoring Network (réseau de surveillance de la violence aux frontières)
CCT	Convention contre la torture
CdE	Conseil de l'Europe
CDH	Comité des droits de l'homme
CE	Commission européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CFS	Code frontières Schengen
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNUDE	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
CPT	Comité de prévention de la torture
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
DPA	Directive sur les procédures d'asile
DRC	Conseil danois pour les réfugiés

ECRE	Conseil européen sur les réfugiés et les exilés
EPRS	Service de recherche du Parlement européen
EUTF	Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
GTDA	Groupe de travail des Nations Unies sur la détention arbitraire
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
INDH	Institution nationale des droits de l'homme
MNP	Mécanisme national de prévention
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OSC	Organisation de la société civile
PE	Parlement européen
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
RGAM	Règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration
RPA	Règlement sur les procédures d'asile
RSDHM	Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants
RVA	Retour volontaire assisté

Résumé

Ce premier chapitre présente les dernières mesures législatives et stratégiques de l'UE ainsi qu'une série de pratiques en matière de retour/d'expulsion adoptées ou encouragées par certains États membres dans le cadre de l'attention disproportionnée que l'UE porte actuellement aux retours. Il traite ainsi de la proposition de refonte de la directive retour, présentée en 2018, et des propositions législatives qui accompagnent le nouveau pacte sur la migration et l'asile (2020), notamment en ce qui concerne la procédure de retour à la frontière et le mécanisme de prise en charge des retours. Ce chapitre fait ressortir les dispositions qui, en cas d'adoption, sont susceptibles d'entraîner des violations de droits humains et qui n'auront pas nécessairement pour effet d'accroître l'efficacité du système de retour. Les auteurs du chapitre se penchent ensuite sur la coopération en matière de réadmission avec les pays tiers et sur la notion de « pays sûrs » que l'UE et ses États membres utilisent pour expulser rapidement des personnes vers ces pays. Le mandat de plus en plus étendu de l'agence Frontex en ce qui concerne les retours est aussi examiné dans le cadre de ce chapitre, de même que les risques de violations des droits humains à cet égard. La discussion porte également sur les mesures qui ne sont pas qualifiées de mesures d'éloignement, mais qui n'en sont pas moins coercitives, notamment le départ « volontaire » lorsqu'il n'existe aucune autre solution raisonnable et le refoulement (« push-back »). Le chapitre expose ensuite les dispositions et pratiques actuelles en matière de contrôle de l'éloignement ainsi que la récente proposition d'instaurer un mécanisme de surveillance des frontières. Les politiques et les mesures de retour sont considérées dans le contexte des normes relatives aux droits humains dans le domaine du retour/de l'expulsion. Ce premier chapitre peut être perçu comme un rappel aux États membres de l'UE que la législation et les politiques de l'UE ne les dispensent pas des obligations en matière de droits humains qui leur incombent en vertu du droit international et régional. Il se termine par une série de recommandations à l'intention de l'UE, de ses États membres, des Nations Unies et des organes du CdE.

I- Introduction

L'expulsion des personnes en situation irrégulière s'est retrouvée au centre de l'actualité et de l'attention dans le sillage de ce qu'on appelle la crise des réfugiés de 2015. La Commission européenne (ci-après la « Commission » ou la « CE ») a ainsi fait valoir que la clé pour lutter contre cette « crise » était d'augmenter le nombre de retours. Dans le vocabulaire de l'UE, le terme « retour » est un euphémisme désignant l'expulsion pour « adoucir » cette pratique aux yeux du grand public. Ce terme sera utilisé dans le présent rapport pour des raisons de cohérence avec les instruments de l'UE[i].[1] La Commission a commencé à s'intéresser au concept de retour de façon disproportionnée par rapport à d'autres domaines stratégiques nécessitant des réformes, comme les régimes d'asile, le système de Dublin et les voies d'entrée légales vers l'UE. Cette obsession pour le nombre de retours a aussi pris le dessus sur la politique de retour, qui relève principalement de la directive « retour »[2].

[1] En ce qui concerne l'usage d'euphémismes dans le domaine de l'asile et de la migration, voir Grange (2013)

[2] Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex%3A32008L0115

L'objectif de cette directive est double : créer un système de retour à la fois efficace et conforme aux droits fondamentaux[ii]. La Commission ne met toutefois l'accent que sur l'efficacité. De plus, au lieu de considérer le principe d'efficacité dans une vision de durabilité et de respect général des normes adéquates, la Commission le présente comme un taux de retour, qui compare le nombre annuel de décisions de retour au nombre de retours réels. C'est dans cet esprit que la Commission a publié une série de documents stratégiques. Dans le *plan d'action de l'UE en matière de retour* publié en 2015, la Commission a présenté cinq ensembles de mesures visant à renforcer l'efficacité de sa politique de retour, comme la valorisation des retours « volontaires », l'application des dispositions de la législation, le partage des informations, le mandat de l'agence Frontex et la mise au point d'un système intégré de gestion des retours[iii]. Dans le *plan d'action renouvelé en matière de retour* de 2017, la Commission a élargi les mesures proposées en 2015[iv] en vue de relever les défis de plus en plus grands auxquels se heurte la politique de l'UE en matière de retour. Le *plan d'action renouvelé en matière de retour* a été suivi par une *recommandation de la Commission visant à rendre les retours plus efficaces*, une recommandation dans laquelle la Commission explique aux États membres comment augmenter le taux de retour[v]. Le taux de retour est un indicateur trompeur[3]. Pour accroître l'efficacité du système de retour, la Commission aurait pu se concentrer sur des lacunes bien connues, comme l'absence de procédures de régularisation pour les personnes qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine.

L'expulsion des personnes migrantes en situation irrégulière ne s'effectue pas dans une situation d'incertitude juridique. Au contraire, cette mesure est soumise à une multitude de normes relatives aux droits humains, découlant particulièrement du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP), de la *Convention contre la torture* (CCT), de la *Convention relative aux droits de l'enfant* (CNUDE) et de la *Convention européenne des droits de l'homme* (CEDH) du Conseil de l'Europe[4]. Les États doivent, par ailleurs, agir dans le respect du droit primaire de l'UE, notamment la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* (ci-après la « Charte de l'UE ») et les principes du droit de l'UE, comme le principe de proportionnalité et des droits de la défense. En vertu de l'article 3 de la CEDH, de l'article 7 du PIDCP, de l'article 3 de la CCT et de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte de l'UE, il est interdit aux États membres d'expulser quiconque risque de faire l'objet d'actes de torture, de mauvais traitements ou de la peine capitale à son retour. Il s'agit du principe de non-refoulement. Conformément à l'article 4 du protocole n° 4 à la CEDH et à l'article 19, paragraphe 1, de la Charte de l'UE, les États ne peuvent pas procéder à des expulsions collectives. Dans certains cas, le droit au respect de la vie privée et familiale au titre de l'article 8 de la CEDH, de l'article 17 du PIDCP et de l'article 7 de la Charte de l'UE peut l'emporter sur le pouvoir de l'État d'expulser une personne. Conformément à l'article 13 de la CEDH, à l'article 2, paragraphe 3, du PIDCP et à l'article 47 de la Charte de l'UE, toute personne a droit à un recours effectif, et donc à un délai suffisant pour introduire un recours et à une protection contre l'éloignement pendant la période d'examen du recours par le tribunal. Si la personne se trouve en rétention, elle doit pouvoir bénéficier de plusieurs garanties, notamment le réexamen de sa rétention, découlant du droit à la liberté au titre de l'article 5 de la CEDH, de l'article 9 du PIDCP et de l'article 6 de la Charte de l'UE.

[3] Il en est ainsi, car la décision de retour n'est pas toujours exécutée la même année que celle à laquelle elle a été rendue et que certains pays ont tendance à rendre plusieurs décisions en faveur d'une même personne. Mais surtout, en cas de suspension du retour, la décision de retour n'est généralement pas révoquée, ce qui diminue encore le taux de retour, voir EPRS 2020b : 64-65

[4] Pour en savoir plus sur les normes internationales en matière de droits humains applicables au retour/à l'expulsion, voir Majcher (2019) : 38-47

L'éloignement (expulsion) ne doit pas s'apparenter à des actes de torture ou à de mauvais traitements, ceux-ci étant frappés d'une interdiction absolue en vertu de l'article 2 de la CCT, de l'article 3 de la CEDH, de l'article 7 du PIDCP et de l'article 4 de la Charte de l'UE. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la CNUDE, l'intérêt supérieur des enfants migrants, au même titre que celui des enfants nationaux, doit être une considération primordiale dans toutes les décisions qui les concernent.

C'est dans ce contexte étriqué de normes relatives aux droits humains liées au retour que nous présentons, dans ce chapitre, les dernières mesures et pratiques qui se focalisent à l'excès sur les retours. La deuxième section du chapitre porte sur les propositions législatives et stratégiques en matière de retour. La troisième section concerne la coopération en matière de réadmission avec les pays tiers et la quatrième section le rôle de l'agence Frontex dans le domaine du retour. La cinquième section du chapitre traite en détail de la pratique au niveau national et met en évidence des mesures qui ne sont pas qualifiées de mesures d'éloignement, mais qui n'en sont pas moins coercitives. Dans le contexte des risques de diverses violations de droits humains signalés tout au long du chapitre, la sixième section souligne les mesures actuelles et futures en matière de suivi. Le chapitre se termine par quelques réflexions en guise de conclusion dans la septième section et par une série de recommandations à l'intention de l'UE, de ses institutions et de ses organes, de ses États membres, du Conseil de l'Europe (CdE) et des Nations Unies.

II- Propositions législatives et stratégiques

L'attention démesurée qui est accordée au taux de retour et que nous évoquons ci-dessus sous-tend les dernières propositions législatives et stratégiques de la Commission, notamment sa proposition de refonte de la directive « retour » (2.1) faite en 2018 et le pacte de 2020 sur la migration et l'asile (ci-après le « pacte ») (2.2).

2.1. La refonte de la directive « retour »

Adoptée en 2008, la directive « retour » a essuyé les critiques d'universitaires, d'organisations de la société civile et d'experts des Nations Unies qui lui ont reproché plusieurs mesures coercitives, comme l'absence d'interdiction d'ordonner un retour en raison du principe de non-refoulement, de larges exceptions à l'offre de ce que l'on appelle le départ « volontaire », une période de rétention pouvant aller jusqu'à 18 mois et l'interdiction de réadmission obligatoire dans des cas généraux[vi]. D'un autre côté, cette directive a introduit des garanties minimales qui ne figuraient pas dans la législation nationale de certains États membres. Dans son rapport publié en 2014 sur la mise en œuvre de la directive, la Commission a, de manière générale, fait l'éloge d'une mise en œuvre conforme aux droits humains. Elle a également précisé que la directive n'empêchait pas les retours, contrairement à certaines inquiétudes initiales[vii]. Cependant, dans le droit fil de la priorité excessive donnée aux questions de retour, la Commission a proposé, en septembre 2018, de modifier la directive en vue d'augmenter le nombre de retours[viii].

Le nombre d'arrivées était alors revenu au même niveau qu'avant la « crise », mais la Commission a souligné les défis sans précédent auxquels l'UE devait faire face. La proposition de refonte vise donc à modifier quatre mesures essentielles de la directive : a) la décision de retour, b) la mise en œuvre de la décision de retour au moyen d'un départ « volontaire », c) la rétention et d) l'interdiction d'entrée.

a) Décision de retour

La procédure de retour commence par une décision de retour prise par un État membre. Comme elle le souligne à l'article 6, paragraphe 6, la directive n'empêche pas les États membres d'adopter une décision portant sur la fin du séjour régulier en même temps qu'une décision de retour et/ou une décision d'éloignement dans le cadre d'une même décision ou d'un même acte de nature administrative ou judiciaire. La refonte vise à fusionner différentes procédures. En vertu de l'article 8, paragraphe 6, de la proposition de refonte, les États membres adoptent une décision de retour immédiatement après l'adoption d'une décision mettant fin au séjour régulier d'un ressortissant de pays tiers, y compris d'une décision n'accordant pas à ce dernier le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire. La Commission estime qu'une décision de retour devrait suivre directement la décision de refus d'asile. Cette position repose sur l'hypothèse selon laquelle les besoins de protection de la personne ont déjà fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de la procédure d'asile. Pourtant, premièrement, la portée du principe de non-refoulement dans le cadre de la directive « retour » dépasse celui du régime de protection prévu au titre de la directive de l'UE relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile[5]. Les personnes auxquelles la protection internationale a été refusée peuvent encore avoir des besoins de protection en vertu de l'interdiction même du refoulement, étant donné que le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire font l'objet d'exclusions et d'exceptions, reflétant le droit des réfugiés. Deuxièmement, plusieurs droits humains font obstacle aux retours et vont au-delà du principe de non-refoulement. Il s'agit notamment du droit au respect de la vie privée et familiale et des droits de l'enfant. Selon l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'affaire *Boudjlida*, avant d'adopter une décision de retour, les autorités doivent tenir dûment compte de la vie familiale de la personne concernée, de son état de santé et de l'intérêt supérieur de l'enfant, et entendre l'intéressé à ce sujet[ix]. La CJUE a donné des précisions à ce sujet dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire *TQ*, en soulignant que lorsqu'un État membre entend prendre une décision de retour à l'encontre d'un mineur non accompagné, il doit nécessairement prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant à tous les stades de la procédure, ce qui implique de mener une appréciation générale et approfondie de la situation de ce mineur, y compris la disponibilité de structures d'accueil adéquates dans le pays de destination[x].[6]

[5] 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, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32011L0095

[6] Il convient d'ajouter cependant que la jurisprudence de la CJUE donne une interprétation limitée du droit d'être entendu avant l'adoption d'une décision de retour (Basilien-Gainche 2014) et, de façon générale, renvoie rarement aux normes internationales en matière de droits humains (Molnar 2018)

La proposition de refonte de la Commission a deux conséquences pour les personnes demandeuses d'asile déboutées : un délai plus court pour l'introduction d'un recours et une possibilité moindre de bénéficier d'une protection contre l'éloignement pendant la procédure de recours[xi]. Actuellement, la directive ne précise pas les délais qu'il convient de respecter pour introduire un recours contre une décision de retour. L'article 16, paragraphe 4, de la proposition de refonte dispose que les États membres accordent un délai n'excédant pas cinq jours pour introduire un recours contre une décision de retour lorsque celle-ci est la conséquence d'une décision définitive rejetant une demande de protection internationale. Un délai de cinq jours est généralement trop court pour préparer un recours. Cette disposition rendrait donc le recours inaccessible dans la pratique, en violation de l'article 13 de la CEDH. Selon la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH), le droit à un recours effectif exige l'existence d'un recours interne accessible et efficace, de telle sorte que l'application automatique de délais plus courts pour introduire des recours peut être contraire à la protection même contre le refoulement[xii]. En ce qui concerne l'effet suspensif du recours, l'article 13, paragraphe 2, de la directive actuelle laisse aux États membres la possibilité de prévoir un effet suspensif dans leur législation ou de conférer à l'autorité ou à l'organisme compétent le pouvoir de suspendre l'exécution d'une expulsion. La jurisprudence luxembourgeoise renforce la nécessité de prévoir un effet suspensif. Selon la CJUE, pour qu'un recours soit effectif, il doit nécessairement revêtir un effet suspensif lorsqu'il est exercé contre une décision de retour dont l'exécution est susceptible d'exposer la personne concernée à un risque d'être soumise à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants[xiii]. L'article 16, paragraphe 4, de la proposition de refonte introduit plusieurs règles complexes relatives à l'effet suspensif du recours, qui, en définitive, limiteraient sensiblement la protection contre l'éloignement dans l'attente de l'examen du recours des personnes demandeuses d'asile déboutées. Les modifications proposées s'apparentent à une initiative législative visant à ignorer la jurisprudence de la CJUE sur l'effet suspensif des recours et ne sont pas compatibles avec la jurisprudence constante de Strasbourg. Selon la CrEDH, si un recours contre une décision de retour s'appuie sur le principe de non-refoulement, il doit automatiquement avoir un effet suspensif[xiv].

b) Départ « volontaire »

En vertu de l'article 3, paragraphe 8, de la directive, le « départ volontaire » désigne l'obtempération à l'obligation de retour dans le délai imparti à cette fin dans la décision de retour. Il ne s'agit donc pas d'une mesure réellement volontaire, puisque l'alternative devant laquelle la personne se trouve est un retour forcé souvent associé à une mise en rétention ou à la misère[xv]. L'expression « départ volontaire » est un euphémisme, les termes « retour obligatoire »[xvi] étant plus appropriés. Cette expression est toutefois utilisée dans le présent document par souci de commodité[7]. Cela dit, un départ « volontaire » reste une option préférable à un retour forcé, pour la personne concernée comme pour le pays d'accueil. En réalité, un départ « volontaire » est moins cher et plus facile à organiser qu'un retour forcé[xvii]. Le dispositif de retour prévu par la directive « retour » repose sur la priorité d'un départ « volontaire » par rapport au retour forcé. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la directive, la décision de retour prévoit un délai de départ « volontaire » et, comme énoncé à l'article 7, paragraphe 4, le refus d'en accorder un est considéré comme une exception.

[7] La notion de départ volontaire est abordée plus en détail à la section 5.1

L'obligation de privilégier le retour « volontaire » découle du principe de proportionnalité qui constitue un principe général du droit de l'UE, comme le rappelle la CJUE. Dans l'affaire *Zh. et O.*, la CJUE a déclaré que le respect du principe de proportionnalité devait être assuré dans toutes les étapes de la procédure de retour, y compris l'étape à laquelle l'octroi d'un délai de départ « volontaire » est décidé[xviii]. Le principe de proportionnalité suppose que le retour doit s'effectuer sous forme de départ « volontaire », à moins que les circonstances particulières de l'affaire ne justifient de le refuser.

Au mépris de l'exigence de proportionnalité, la proposition de refonte confère au départ « volontaire » un caractère exceptionnel. Premièrement, en vertu de l'article 7, paragraphe 1, de la directive, le délai de départ « volontaire » doit être compris entre sept et trente jours. À l'article 9, paragraphe 1, de la proposition de refonte, la Commission propose de supprimer le délai minimal actuel de sept jours afin que les États membres puissent proposer un délai inférieur à une semaine. Un délai aussi court pour quitter le pays d'accueil peut priver cette mesure de tout caractère volontaire. Deuxièmement, en vertu de l'article 7, paragraphe 4, de la directive, les États *peuvent* s'abstenir d'accorder un délai de départ « volontaire » ou *peuvent* accorder un délai inférieur à sept jours dans l'une des trois circonstances suivantes : s'il existe un risque de fuite, si une demande de séjour régulier a été rejetée comme étant manifestement non fondée ou frauduleuse, ou si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale. Selon la CJUE, ces trois circonstances permettent de déroger au principe selon lequel un départ « volontaire » doit généralement être accordé et doivent donc être interprétées de manière restrictive[xix]. L'article 9, paragraphe 4, de la proposition de refonte modifie sensiblement l'article 7, paragraphe 1, de la directive actuelle. En vertu dudit article de la proposition de refonte, les États membres *n'accordent pas* de retour « volontaire » dans l'une de ces trois circonstances. La proposition d'amendement exige premièrement des États membres qu'ils refusent le départ « volontaire », plutôt que de simplement leur donner la possibilité de le faire. Deuxièmement, ledit article de la proposition de refonte ne donne plus la possibilité aux États membres de s'abstenir d'accorder un délai de départ « volontaire » ou d'accorder un délai plus court. Le refus obligatoire d'un départ « volontaire », associé à l'élargissement de la portée du concept de risque de fuite, évoqué précédemment, entraînerait un refus systématique du départ « volontaire »[xx]. Par conséquent, l'article 9, paragraphe 4, de la proposition de refonte inverse l'ordre entre la règle et ses exceptions et est incompatible avec l'exigence de proportionnalité et d'évaluation individuelle, qui découle du droit primaire de l'UE.

c) Rétention

À l'article 15, paragraphe 1, de la directive, deux motifs justifiant la rétention sont énoncés : si la personne concernée risque de fuir ou si elle évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. Aux termes des dispositions actuelles, il semble que ces deux motifs ne soient pas exhaustifs, étant donné que la disposition comporte l'expression « en particulier »[8]. Au lieu de remédier à ces lacunes et d'aligner la directive sur le droit de l'UE et la jurisprudence de la CrEDH, la proposition de refonte de la Commission aggrave ces préoccupations.

[8] En effet, certains États membres prévoient des motifs de rétention avant éloignement qui ne se limitent pas aux deux motifs prévus par la directive « retour », voir Majcher, Flynn et Grange (2020)

L'article 18, paragraphe 1, de la proposition de refonte supprime le terme « uniquement », renforçant ainsi la lecture de cette disposition selon laquelle les deux motifs ne sont pas exhaustifs. Il est nécessaire d'établir la liste exhaustive des motifs de rétention pour que la base juridique réponde aux exigences de sécurité juridique et de prévisibilité, découlant du droit à la liberté garanti par l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH et l'article 6 de la Charte de l'UE[9]. En outre, l'article 6, paragraphe 1, de la proposition de refonte dresse une liste non exhaustive de 16 critères permettant d'établir le risque de fuite[10]. Quatre de ces critères se traduiraient par une présomption réfutable selon laquelle la personne représente un risque de fuite[11]. Ces critères s'apparentent donc à des motifs de rétention, ce qui élargit considérablement la base juridique de la rétention. De plus, certains critères énoncés à l'article 6, paragraphe 1, de la proposition de refonte s'appliqueraient à la majorité des personnes en situation irrégulière. C'est notamment le cas de l'absence de documents prouvant l'identité, d'adresse fiable ou de moyens financiers. Ces critères permettraient une mise en rétention quasi automatique des personnes en situation irrégulière, au mépris du principe de nécessité et de proportionnalité, en vertu duquel la rétention constitue une mesure exceptionnelle de dernier ressort[xxi]. Enfin, l'article 18, paragraphe 1, point c), de la proposition de refonte ajoute le danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale à la liste des motifs de rétention. Il ne tient absolument pas compte de l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Kadzoev*, dans lequel la Cour a estimé que la rétention d'une personne pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique ne saurait constituer en soi un motif de rétention avant éloignement en vertu des dispositions de la directive[xxii]. Cette proposition de modification s'apparente donc à une intervention législative visant à ignorer la jurisprudence luxembourgeoise. Pour justifier cet amendement, la Commission explique que de nouveaux dangers sont apparus ces dernières années, d'où la nécessité de mettre en rétention les personnes migrantes qui constituent une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Si de telles circonstances peuvent justifier la privation de liberté, elles ne justifient aucunement la rétention administrative de personnes migrantes. En permettant aux États membres de placer des personnes en rétention avant éloignement pour cette raison, la proposition de refonte brouille les frontières entre la prétendue rétention administrative et la détention pénale. Il s'agit d'un phénomène qualifié de « crimmigration » dans le monde universitaire[xxiii].

d) Interdiction d'entrée

L'interdiction d'entrée est l'une des mesures prévues par la directive qui a fait l'objet de très nombreuses critiques. Celle-ci interdit aux personnes faisant l'objet d'une décision de retour de revenir (légalement) sur le territoire de l'ensemble de l'espace Schengen pour une durée maximale de cinq ans (ou de dix ans, en cas de menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale).

---

[9] Selon la CrEDH (2008 : § 23) et la CJUE (2017 : § 37-40), la base juridique doit respecter la « qualité de la loi », ce qui sous-entend que la législation nationale autorisant la rétention doit être suffisamment précise, accessible et prévisible dans son application afin d'éviter tout danger d'arbitraire

[10] La liste des critères proposés par la Commission à l'article 6, paragraphe 1, de la directive comprend notamment les critères suivants : absence de documents prouvant l'identité, absence de résidence ou d'adresse fiable, manque de moyens financiers, entrée irrégulière, mouvement non autorisé vers le territoire d'un autre État membre, déclaration explicite d'une intention de ne pas se conformer aux mesures liées au retour, fait d'être visé par une décision de retour rendue par un autre État membre, non-respect d'une décision de retour, non-respect de l'obligation de se rendre immédiatement sur le territoire de l'État membre ayant accordé une autorisation de séjour, manquement à l'obligation de coopérer, existence d'une condamnation pour infraction pénale et enquêtes et procédures pénales en cours

[11] Il s'agit notamment des critères suivants : utilisation de documents d'identité faux ou falsifiés, destruction de documents existants ou refus de fournir ses empreintes digitales ; fait de s'opposer par la violence ou la fraude aux procédures de retour ; inobservation d'une mesure visant à empêcher la fuite pendant la période de départ volontaire ; et inobservation d'une interdiction d'entrée existante

Cette mesure soulève la question de la légitimité et de la proportionnalité, étant donné que la personne faisant l'objet d'une décision de retour peut se voir interdire l'entrée par un pays qui n'aurait pas ordonné son retour au départ. En vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la directive, l'interdiction d'entrée *doit* être imposée si la personne ne s'est pas vu accorder de délai pour le départ « volontaire » ou si l'obligation de retour n'a pas été respectée, et cette mesure *peut* être imposée dans les « autres cas ». Le caractère obligatoire d'une interdiction d'entrée dans ces deux situations est problématique en soi, car il risque de priver la décision de toute évaluation individuelle. En outre, ces deux circonstances peuvent concerner la plupart des personnes qui sont tenues de retourner dans leur pays d'origine puisque, comme indiqué ci-dessus, les États membres ont la possibilité de refuser d'accorder à une personne un délai de départ « volontaire ». De plus, les « autres cas » dans lesquels les États membres peuvent imposer une interdiction d'entrée font référence à des situations dans lesquelles la personne est partie conformément à la période de départ « volontaire ». Cette mesure risque de permettre l'application systématique et sans distinction de l'interdiction d'entrée, ce qui s'avère également contre-productif pour les États membres, puisqu'elle va à l'encontre de leur objectif qui est d'« encourager » les départs « volontaires ». Si l'on veut qu'elle tienne compte du principe de proportionnalité, l'interdiction d'entrée ne doit pas être une mesure obligatoire. Elle pourrait être imposée au cas par cas si la personne constitue un danger pour l'ordre public, selon une interprétation étroite du terme. Pour éviter les atteintes au principe de non-refoulement et les violations du droit au respect de la vie privée et familiale, la possibilité de ne pas imposer, de lever ou de suspendre une interdiction d'entrée, prévue à l'article 11, paragraphe 3, de la directive devrait être largement utilisée, plutôt que d'être envisagée comme une exception. Au lieu d'aligner les dispositions actuelles de la directive sur le principe de proportionnalité, la proposition de refonte aggrave les préoccupations en élargissant la portée du recours à l'interdiction d'entrée. En vertu de l'article 13, paragraphe 2, de la proposition de refonte, les États peuvent imposer une interdiction d'entrée, sans qu'elle accompagne une décision de retour, à une personne dont le séjour irrégulier a été constaté à l'occasion de vérifications aux frontières effectuées à la sortie. L'imposition d'une interdiction d'entrée dans de telles circonstances serait contraire aux obligations relatives aux droits humains, car il est peu probable qu'une procédure adéquate puisse être appliquée aux points de passage frontaliers.

e) Efficacité douteuse

Comme nous l'avons démontré ci-dessus, les modifications proposées par la Commission limitent considérablement les garanties de protection qui entourent quatre mesures essentielles établies dans le cadre de la directive, à savoir la décision de retour, le départ « volontaire », la rétention et l'interdiction d'entrée, et risquent d'entraîner des violations de droits humains. En outre, ces modifications n'amélioreront pas nécessairement l'efficacité du retour, qui était l'objectif même de cette proposition de refonte.

En réduisant les garanties procédurales pour contester une décision de retour, on a l'impression que les procédures ne sont pas équitables, ce qui entraîne une diminution de la volonté des personnes concernées de collaborer tout au long du processus. La nécessité de demander l'effet suspensif d'un recours augmenterait la charge pesant sur les tribunaux.

Les restrictions relatives au délai de départ « volontaire » sont contre-productives, cette forme de retour étant considérée comme plus durable et moins coûteuse et laborieuse à organiser pour les États. En réalité, la Commission manque de cohérence en ce qui concerne le départ « volontaire ». D'une part, les modifications qu'elle propose limiteront effectivement le recours à cette mesure, et la Commission continue de soutenir la refonte. D'autre part, depuis janvier 2021, la Commission travaille à l'élaboration d'une stratégie en matière de retour volontaire et de réintégration, dans le cadre du pacte évoqué ci-dessus, dont l'objectif premier est d'augmenter la participation aux programmes de départ « volontaire »[xxiv].

De la même façon, un plus grand nombre de personnes en rétention ou une durée de rétention plus longue ne se traduisent pas forcément par l'augmentation du nombre d'expulsions, alors que, dans le même temps, la rétention coûte plus cher que les solutions de substitution à la rétention non privatives de liberté[xxv].

Enfin, le fait d'imposer une interdiction d'entrée à une personne quittant le territoire de l'UE retarderait son départ et serait contre-productive[xxvi]. Contrairement à ses lignes directrices pour une meilleure réglementation[xxvii], la Commission n'a pas assorti sa proposition de refonte d'une analyse d'impact, ce qui peut expliquer la raison pour laquelle elle ne favorise aucun des deux objectifs de la directive, à savoir l'efficacité et le respect des droits fondamentaux.

f) Position des colégislateurs

En s'appuyant sur une analyse détaillée de la proposition de refonte, le Service de recherche du Parlement européen (EPRS) a conclu dans une analyse d'impact de substitution que la refonte de la directive risquait de porter atteinte aux droits fondamentaux et qu'aucun élément ne permettait de penser que cette refonte donnerait lieu à une politique de retour plus efficace[xxviii]. L'analyse de l'EPRS influencera vraisemblablement la position du Parlement européen (ci-après le « Parlement » ou le « PE ») dans les prochaines négociations tripartites avec le Conseil. On peut supposer que la position du Parlement sera également en accord avec sa résolution sur la mise en œuvre de la directive sur le retour, laquelle résolution a été adoptée en décembre 2020[xxix]. Le Parlement a fondé sa résolution sur l'évaluation de la mise en œuvre réalisée par l'EPRS[xxx] et en réaction à l'absence d'évaluation de la mise en œuvre de la directive par la Commission, comme celle-ci est tenue de le faire en vertu de l'article 19 de la directive et, de manière générale, des lignes directrices pour une meilleure réglementation. Selon cette résolution, le départ « volontaire » constitue une règle générale et les circonstances dans lesquelles il peut faire l'objet d'un refus devraient être interprétées dans un sens restrictif ; la rétention devrait être une mesure de dernier ressort, et les rétentions de plus longue durée n'augmentent pas systématiquement les probabilités de retour ; les enfants ne devraient jamais être détenus, et une interdiction d'entrée devrait se fonder sur une évaluation individuelle et ne jamais être appliquée parallèlement au départ « volontaire ».

Au moment de la rédaction du présent rapport, le Parlement travaillait à l'élaboration de sa position au sein de sa commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures. Dans le projet de rapport publié en février 2020, plusieurs modifications préoccupantes de la Commission sont supprimées et les normes relatives à la protection des droits humains font l'objet d'un renforcement général[xxxi]. Toutefois, le Conseil de l'Union européenne a adopté la version définitive de sa position partielle en juin 2019, dans laquelle il a généralement bien accueilli la proposition de refonte[xxxii].

2.2. Les politiques de retour du nouveau pacte sur la migration et l'asile

Dans son pacte tant attendu qu'elle a présenté en septembre 2020, la Commission souligne que la refonte de la directive est essentielle pour la mise en œuvre des mesures proposées dans le pacte et demande aux colégislateurs de conclure leurs négociations au cours du premier semestre de 2021[xxxiii]. L'augmentation du taux de retour est l'objectif premier du pacte, dans lequel le terme « retour » est employé plus d'une centaine de fois. Ce pacte repose sur une fausse hypothèse selon laquelle la plupart des personnes qui arrivent sur le territoire de l'UE ne réunissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection[xxxiv]. Il n'envisage pas non plus la régularisation en tant que composante d'un système de retour. Afin d'accroître l'efficacité des retours, il est proposé dans le pacte de désigner, au sein de la DG HOME de la Commission, un coordinateur chargé des retours. Celui-ci présidera le nouveau réseau de haut niveau pour les retours, lequel réseau sera constitué de représentants des États membres. Le rôle général du coordinateur chargé des retours sera de coordonner l'action des États membres pour garantir l'efficacité des retours, surtout en ce qui concerne la prise en charge des retours (voir ci-dessous)[xxxv]. Au moment de la rédaction du présent rapport, le niveau d'ancienneté du coordinateur au sein de la structure administrative de l'UE et des représentants des États membres dans le réseau n'avait pas encore été établi. La valeur ajoutée et l'efficacité de ces mécanismes restent donc à voir. Il est frappant de constater qu'il n'a pas été aussi proposé de désigner un coordinateur chargé de l'asile. Une autre mesure liée au retour est la stratégie susmentionnée en matière de retour « volontaire » et de réintégration. Dans le cadre du pacte, l'agence Frontex est également appelée à rendre pleinement opérationnel son mandat renforcé en matière de retour et à nommer un directeur exécutif adjoint pour le retour. Ce pacte comporte également la promesse d'une coopération plus étroite avec les pays tiers[12]. Deux mesures liées au retour sont également prévues dans les propositions législatives qui accompagnent le pacte, à savoir la procédure de retour à la frontière et la prise en charge des retours.

[12] Ces questions sont abordées dans les sections 4 et 3 respectivement

a) La procédure de retour à la frontière

La proposition de modification du règlement sur les procédures d'asile (RPA)[xxxvi] [13] établit une « procédure à la frontière afin de procéder au retour », qui était initialement prévue dans la proposition de refonte de la directive « retour ». Conformément aux dispositions du nouvel article 41 *bis*, la procédure de retour à la frontière s'applique aux personnes dont la demande de protection internationale a été rejetée dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière, dont le champ d'application est élargi et dont le caractère est obligatoire dans certains cas. Comme les demandeurs d'une protection internationale au titre de la procédure à la frontière, il est formellement interdit aux personnes soumises à des procédures de retour à la frontière d'entrer sur le territoire d'un État membre. La procédure doit se dérouler dans des endroits situés à la frontière extérieure ou à proximité de celle-ci ou dans la zone de transit. Le règlement encourage la « fiction de la non-entrée ». Pourtant, en vertu du droit international relatif aux droits humains, les frontières et les zones dites de transit ne sont pas exclues de la compétence des États et les lois nationales ne dispensent pas les États de leurs obligations en matière de droits humains. La proposition de modification du règlement met en place un système parallèle à la procédure de retour réglementée par la directive « retour », un système qui réduit la sécurité juridique et introduit des différences de traitement injustifiées. En réalité, comme toute procédure effectuée dans un contexte frontalier, cette procédure prévoit un niveau de protection globalement plus faible et entrave l'accès des acteurs de la société civile. Trois préoccupations essentielles se profilent en ce qui concerne cette proposition de procédure de retour à la frontière[xxxvii].

Premièrement, comme le fait la proposition de refonte de la directive « retour », la proposition de modification du RPA associe la procédure d'asile à la frontière à celle de retour à la frontière, avec les mêmes risques évoqués ci-dessus en ce qui concerne la procédure nationale[xxxviii]. En vertu du projet d'article 35 *bis*, la décision de retour devrait être prise dans le cadre d'une décision de rejet d'une demande de protection internationale ou prise dans un acte distinct, en même temps que la décision de rejet d'une demande de protection internationale. À moins que la procédure en matière de protection internationale n'évalue les besoins de protection au-delà du statut de réfugié ou du statut conféré par la protection subsidiaire, cette procédure n'offre pas la protection nécessaire contre le refoulement même. Le risque de violations du principe de non-refoulement est aggravé par la limitation de l'accès à un recours effectif. Conformément au projet d'article 53, la personne serait en mesure d'introduire un recours contre la décision de retour dans le cadre de la même procédure que pour le recours contre la décision de rejet de la demande d'asile. En vertu de l'article 53, paragraphe 7, point a), le délai pour l'introduction d'un recours est d'au moins une semaine. Ce délai d'une semaine peut ne pas suffire pour réunir les éléments de preuve et préparer le recours, en particulier lorsqu'on est retenu à la frontière. En vertu de l'article 54, paragraphe 3, point a), le recours n'a pas d'effet suspensif, mais, conformément à l'article 54, paragraphe 4, le tribunal aurait le pouvoir de l'accorder à la demande du demandeur ou d'office si la législation nationale le prévoit. Aux termes de la jurisprudence des Cours de Luxembourg et de Strasbourg évoquée plus haut, les articles 19, paragraphe 2, et 47 de la Charte de l'UE ainsi que l'article 13 de la CEDH disposent qu'un recours formé sur la base du principe de non-refoulement a un effet suspensif.

[13] Cette proposition modifie la proposition de refonte du règlement sur les procédures d'asile de 2016, afin de remplacer l'actuelle directive sur les procédures d'asile (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, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/ALL/?uri=celex%3A32013L0032)

Deuxièmement, au titre de l'article 41 *bis*, paragraphe 2, les demandeurs sont « retenus » à des endroits situés à la frontière extérieure ou à proximité de celle-ci ou dans des zones de transit. La procédure de retour à la frontière supposerait donc généralement une rétention[14]. Deux scénarios sont envisagés :

- En vertu de l'article 41 *bis*, paragraphe 5, les personnes qui étaient déjà placées en rétention dans le cadre de la procédure d'asile à la frontière peuvent être maintenues en rétention afin d'empêcher leur entrée sur le territoire de l'État membre, de préparer leur retour ou d'exécuter une décision de retour. Cette disposition n'énonce pas de motifs spécifiques justifiant une rétention, la préparation d'un retour ou d'un éloignement constituant un contexte général de rétention avant éloignement. Pour qu'il soit licite au sens de l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH et de l'article 6 de la Charte de l'UE, le fondement juridique de la rétention doit être précis et prévisible dans son application. En l'absence de motif clair justifiant la rétention, l'article 41 *bis*, paragraphe 5, permet la rétention automatique, en violation des principes de proportionnalité et de nécessité.
- En vertu de l'article 41 *bis*, paragraphe 6, les personnes qui n'ont pas été placées en rétention pendant la procédure d'asile à la frontière peuvent être placées en rétention si les motifs de rétention énoncés dans la refonte de la directive « retour » sont présents[15]. Ainsi que cela a été indiqué plus haut, le nouveau motif de rétention proposé par la Commission, permettant la rétention d'une personne si celle-ci présente un risque pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale, brouille les frontières entre rétention administrative et détention pénale et ne garantit donc pas la sécurité juridique. Il convient de préciser que l'article 18, paragraphe 1, ne figure pas parmi les dispositions de la refonte de la directive « retour » applicables à la procédure de retour à la frontière. L'article en question prévoit la possibilité d'imposer une rétention lorsque d'autres mesures suffisantes, mais moins coercitives, ne peuvent pas être appliquées efficacement. Conformément à l'article 41 *bis*, paragraphe 7, la période de rétention ne peut pas dépasser douze semaines, soit la durée de la procédure de retour à la frontière, et la période de rétention doit être incluse dans les durées maximales de rétention fixées dans la directive « retour »[16] Somme toute, dans la pratique, le « fait de garder » une personne à la frontière pendant la procédure de retour entraînera probablement une rétention, étant donné que la procédure à la frontière suppose généralement une rétention officielle ou de facto[xxxix]. La proposition de modification du RPA risque de donner lieu à une rétention systématique aux frontières extérieures de l'UE.

Troisièmement, le règlement permet de soumettre la procédure de retour à la frontière à deux cadres différents, selon qu'un État membre adopte une décision de retour ou de refus d'entrée en cas de rejet de la demande de protection internationale dans le cadre d'une procédure à la frontière.

[14] Pour une vue d'ensemble des pratiques des États membres en matière de rétention dans le contexte frontalier, voir Majcher, Flynn et Grange (2020)
[15] Voir section 2.1
[16] La période maximale de rétention est de six mois. Elle peut être prolongée d'une période supplémentaire de 12 mois maximum, si la personne ou le pays de destination ne coopère pas et retarde le retour

Dans le premier scénario, à l'exception du recours et de la rétention, dont il a été question plus haut, en vertu de l'article 41 *bis*, paragraphe 3, la plupart des dispositions de la directive « retour » s'appliqueraient et réglementeraient donc la procédure de retour à la frontière. Le deuxième scénario est permis en vertu de l'article 41 *bis*, paragraphe 8, qui maintient la possibilité prévue à l'article 2, paragraphe 2, point a), de la directive « retour » de ne pas appliquer la directive aux personnes faisant l'objet d'une décision de refus d'entrée conformément au code frontières Schengen (CFS)[17] ou qui ont été appréhendées à l'occasion de franchissements non autorisés de la frontière extérieure et qui n'ont pas obtenu par la suite l'autorisation de séjourner dans l'État membre. On peut soutenir que les personnes ayant fait l'objet d'une procédure d'asile à la frontière d'une durée maximale de trois mois ne devraient plus être couvertes par le CFS et qu'elles devraient plutôt être soumises à la procédure de retour réglementée par la directive « retour ». Même si, en vertu de l'article 41 *bis*, paragraphe 8, de la proposition de modification du RPA et de l'article 4, paragraphe 4, de la directive « retour », les personnes exclues du champ d'application de la directive au titre de l'article 2, paragraphe 2, point a), devraient bénéficier de plusieurs garanties fondamentales, la procédure de refus d'entrée prévue par le CFS offre une protection globalement plus faible que la procédure de retour prévue dans le cadre de la directive. Enfin, le fait de permettre aux États membres d'appliquer les dispositions du CFS à la procédure de retour à la frontière compromet la sécurité juridique, car cette pratique donnera lieu à deux procédures parallèles de rétention à la frontière, qui seront différentes d'un pays à l'autre.

b) La prise en charge des retours

Le concept de prise en charge des retours est introduit à l'article 45, paragraphe 1, point b), de la proposition de règlement relatif à la gestion de l'asile et de la migration (RGAM)[xl], en tant que forme de contribution de solidarité, requise de la part des États membres à l'égard des États soumis à une « pression migratoire » ou dans lesquels des débarquements sont effectués à la suite d'opérations de recherche et de sauvetage. Au lieu de relocaliser les personnes demandeuses d'asile, en vertu de l'article 55, paragraphe 1, de la proposition de RGAM, les États membres peuvent « prendre en charge des retours », en aidant l'État membre d'accueil à procéder au retour des personnes en situation irrégulière. Conformément à l'article 55, paragraphe 4, l'État membre prenant en charge les retours peut notamment prendre les mesures suivantes : fournir des conseils en matière de retour et de réintégration, organiser des retours « volontaires », mener ou soutenir le dialogue politique ou les échanges avec les autorités des pays tiers en vue de faciliter la réadmission, prendre contact avec les autorités compétentes des pays tiers afin de vérifier l'identité des personnes concernées et d'obtenir des documents de voyage en cours de validité, ou organiser les modalités pratiques d'exécution des retours, telles que des vols charter ou réguliers. Comme souligné à l'article 55, paragraphe 4, de la proposition de RGAM, ces mesures sont sans préjudice des obligations et responsabilités de l'État membre bénéficiaire prévues par la directive « retour ». L'article 55, paragraphe 2, de la proposition de RGAM dispose que si la personne concernée ne quitte pas le territoire dans un délai de huit mois (ou de quatre mois, en cas de « crise »), l'État qui s'est engagé à prendre en charge son retour la transfère sur son propre territoire.

[17] Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A02016R0399-20190611

En proposant une solution à la relocalisation assortie d'une obligation de transfert au bout de huit mois, la Commission s'est efforcée de répondre aux priorités des États membres situés aux frontières extérieures méridionale et orientale de l'UE[xli]. La mise en œuvre effective de ce système déjà compliqué et imprévisible sur le papier soulève plusieurs questions, sur le plan de l'efficacité[18] et du respect des droits humains[xlii].

La proposition de RGAM suppose que l'État membre qui prend en charge un retour met en œuvre une décision de retour prise par l'État membre bénéficiaire. En cas de violation du principe de non-refoulement ou d'autres obligations relatives aux droits humains, lequel de ces deux pays sera responsable ? Contre lequel de ces États la personne concernée pourra-t-elle introduire un recours ? En outre, si un transfert s'effectue après huit mois, quel organisme assurera le suivi du traitement des personnes concernées dans l'État qui s'est engagé à prendre en charge leur retour et qui n'a pas accepté leur relocalisation en premier lieu[xliii] ? Et surtout, quel statut ces personnes auront-elles dans l'État prenant en charge leur retour ? Comme il est à craindre que l'État qui s'est engagé à prendre en charge le retour d'une personne ne lui accorde pas de permis particulier, cette personne risque de se retrouver en séjour irrégulier de manière prolongée et sous la menace d'une mise en rétention. Une nouvelle procédure de retour sera-t-elle mise en œuvre ? Si l'État prenant en charge le retour reconnaît la décision de retour initiale prise par l'État bénéficiaire, il peut être amené à exécuter une décision qu'il n'aurait pas prise en premier lieu. La reconnaissance mutuelle des décisions de retour soulève des préoccupations du point de vue des droits humains, étant donné que les conditions de séjour régulier n'ont pas été harmonisées dans l'ensemble de l'UE[xliv]. Ainsi, une personne peut se trouver en situation irrégulière dans un État membre (et donc faire l'objet d'un retour), mais pas dans un autre.

En revanche, si l'État qui s'est engagé à prendre en charge un retour entame une nouvelle procédure de retour conformément à sa législation nationale, cela risque de compromettre l'efficacité générale du système de retour de l'UE et de soumettre la personne concernée à de nouvelles périodes de rétention. La période de rétention dans l'État bénéficiaire et celle dans l'État prenant en charge les retours devraient être additionnées pour obtenir une période maximale autorisée dans l'État qui prend en charge les retours. Toutefois, dans la pratique, ce mécanisme peut encourager la mise en rétention avant et après le transfert.

[18] En ce qui concerne l'efficacité et la solidarité avec les États membres situés aux frontières extérieures, ce mécanisme permet aux États membres d'éviter de simplement relocaliser des personnes à l'extérieur des États disposant de frontières extérieures. L'État prenant en charge des retours peut s'acquitter de ses obligations assez facilement, en fournissant, par exemple, des conseils en matière de retour, au lieu d'entamer des négociations avec le pays tiers, qui pourraient mettre en péril ses propres relations avec le pays en question (Cassarino 2020b). Le coordinateur chargé des retours sera responsable de la coordination entre les États membres et s'occupera de faire correspondre les nationalités des personnes devant être rapatriées depuis l'État bénéficiaire avec les préférences de l'État chargé d'effectuer les retours. Toutefois, en vertu de l'article 52, paragraphe 3, les États sont libres de choisir de manière sélective la nationalité des ressortissants de pays tiers dont ils ont l'intention de prendre en charge le retour. Les personnes issues de pays vers lesquels il est plus facile d'effectuer des retours par rapport à d'autres feront donc plus souvent l'objet du mécanisme de prise en charge des retours. Cela réduira la prévisibilité du mécanisme et, en fin de compte, laissera les personnes originaires de pays vers lesquels il est difficile de procéder au retour dans un État soumis à une « pression migratoire » ou autorisant les débarquements. Reste la question de savoir si l'État prenant en charge les retours acceptera, dans la pratique, le transfert de la personne concernée sur son territoire, la mise en œuvre du système de Dublin ayant révélé de nombreuses tentatives visant à ne pas reprendre des personnes relevant des critères de responsabilité. Conformément à l'article 57, paragraphe 6, l'État prenant en charge les retours peut refuser le transfert s'il considère la personne concernée comme un danger pour sa sécurité nationale ou son ordre public. De manière générale, le transfert intraeuropéen n'est pas favorable à l'objectif d'efficacité du système de retour, puisqu'il peut prolonger indûment la procédure de retour. On peut considérer que, si le retour n'a pas eu lieu dans les huit mois, il est peu probable qu'il soit mis en œuvre au cours du neuvième mois. L'UE devrait le reconnaître en toute honnêteté. Il convient également de mettre au point des moyens de régularisation pour les personnes qui ne font pas l'objet d'un retour

Il est également préoccupant de constater que le mécanisme de prise en charge des retours peut s'appliquer non seulement aux personnes nouvellement arrivées[xlv], mais aussi aux personnes qui ne peuvent pas faire l'objet d'une décision de retour et qui ont passé un temps considérable dans l'État bénéficiaire. Ces dernières risquent donc d'être transférées dans un pays dont elles ne connaissent ni le système ni la langue et de perdre leurs réseaux de soutien. Au lieu de proposer un mécanisme de prise en charge des retours impraticable et des transferts intraeuropéens, le pacte devrait traiter de l'impossibilité des retours à long terme et des zones grises dans la pratique des États membres. Il devrait aussi remédier à la directive qui ne réglemente pas le statut des personnes ne pouvant être renvoyées dans leur pays d'origine.

III- Coopération en matière de réadmission

Si, dans le vocabulaire de l'UE, le terme « retour » renvoie au cadre législatif interne évoqué dans la section précédente, la notion de « réadmission » désigne généralement les aspects extérieurs de la politique de retour, à savoir la participation des pays tiers. Dans le cadre d'une coopération approfondie avec les pays tiers, les accords ou arrangements de réadmission visent à rendre opérationnelle la décision de retour prise par les autorités nationales des États membres (3.1). Dans le but de respecter formellement les exigences en matière de droits humains, l'UE et ses États membres qualifient les pays de destination de pays « sûrs » (3.2).

3.1. Accords de réadmission et accords informels

Les accords de réadmission représentent un instrument essentiel de la politique de l'UE en matière de réadmission. Ces accords signés entre l'UE et des pays tiers prévoient des procédures d'identification rapide des personnes en situation irrégulière et facilitent le transfert de ces personnes vers leur pays d'origine ou de transit[xlvi]. En effet, en vertu de la clause de ces accords relative aux pays tiers, les parties acceptent de réadmettre sur leur sol leurs ressortissants nationaux ainsi que les personnes migrantes ayant transité par leur territoire. L'UE a jusqu'ici conclu 18 accords de réadmission, avec Hong Kong (2004), Macao (2004), le Sri Lanka (2005), l'Albanie (2006), la Russie (2007), l'Ukraine (2008), la Macédoine du Nord (2008), la Bosnie-Herzégovine (2008), le Monténégro (2008), la Serbie (2008), la Moldavie (2008), le Pakistan (2010), la Géorgie (2011), l'Arménie (2015), l'Azerbaïdjan (2014), la Turquie (2014), le Cap-Vert (2014) et le Bélarus (2019)[xlvii]. La Commission a reçu mandat du Conseil pour négocier des accords avec le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, la Chine, la Jordanie et le Nigeria. Elle n'a toutefois pas réussi à faire avancer les négociations avec ces pays[xlviii]. En réalité, les accords de réadmission sont lourds à assumer pour les pays tiers, et le retour de leurs ressortissants entraîne souvent une diminution des envois de fonds reçus. Les négociations dépendent donc, en fin de compte, de la force de résistance des pays tiers face aux pressions de l'UE. Pour mieux les contraindre, l'UE recourt à un éventail de mesures d'incitation et de menaces qui associent la réadmission à d'autres domaines stratégiques, comme la facilitation de l'octroi des visas, les échanges préférentiels et les aides financières. L'UE s'est récemment servie de l'aide au développement comme d'un moyen de pression supplémentaire pour la coopération en matière de retour.

Elle s'efforce aussi d'intégrer des conditions liées à la migration dans l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale du prochain cadre financier pluriannuel (CFP), qui fait actuellement l'objet de négociations[xlix].

La bonne résistance des pays tiers se traduit également par un recours accru aux accords informels qui favorisent une certaine flexibilité pour les deux parties et permettent de faciliter les négociations. Ces accords contournent le Parlement européen et se caractérisent par un manque de transparence[l]. Les accords bilatéraux conclus par les États membres avec des pays tiers ont servi de modèles à la Commission[li] [19]. Dès 2005, l'accent a d'abord été mis sur des accords différents des accords de réadmission proprement dits. Selon l'approche globale sur la question des migrations (AGM), l'UE a signé des partenariats de mobilité avec plusieurs pays, dont la Moldavie (2008), la Géorgie (2009), l'Arménie (2011), le Maroc (2013), l'Azerbaïdjan (2013), la Tunisie (2014), la Jordanie (2014) et le Bélarus (2016). Ces partenariats de mobilité sont des accords politiques qui portent sur un large éventail de questions, notamment la coopération en matière de réadmission[lii]. Le véritable élan vers la flexibilité et l'« informalisation » est cependant apparu avec le cadre de partenariat 2015[liii]. Depuis l'adoption de ce cadre, trois programmes communs pour les migrations et la mobilité ont été signés, notamment avec le Nigeria (2015), l'Éthiopie (2015) et l'Inde (2016). Il est important de préciser qu'une multitude d'autres formes d'accords ont été mises au point, notamment des communiqués communs [Côte d'Ivoire (2016), Mali (2016)], des déclarations conjointes sur la migration [Ghana (2016), Niger (2016)], des instructions permanentes [Mali (2016), Bangladesh (2017)], des bonnes pratiques [Ghana (2017), Guinée (2017), Gambie (2018)], des procédures d'admission pour le retour [Éthiopie (2018)], la déclaration UE-Turquie (2016) et l'action conjointe pour le futur [Afghanistan (2016)][liv]. L'accord UE-Turquie est sans doute le plus tristement célèbre de tous. Selon cet accord, toutes les personnes arrivées dans les îles de la mer Égée après le 16 mars 2016 doivent être renvoyées en Turquie. En contrepartie, Bruxelles a proposé à la Turquie de réinstaller un Syrien ou une Syrienne pour chaque Syrien ou Syrienne renvoyé en Turquie, en payant initialement trois milliards d'euros, et d'accélérer la libéralisation du régime de visas pour la Turquie[lv].

3.2. Pays « sûrs »

Afin d'appliquer des procédures de retour simplifiées au titre des accords ou arrangements de réadmission, l'UE et ses États membres font valoir que le pays de destination est considéré comme un pays « sûr ». En cas de retour vers le pays d'origine de la personne, la notion de « pays d'origine sûr » entre en jeu. En vertu de l'annexe I de la directive sur les procédures d'asile (DPA), un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution telle que définie à l'article 9 de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile, ni à la torture, ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne. En vertu de la DPA, la demande d'une personne venant d'un pays

[19] Pour une cartographie des accords de réadmission bilatéraux, voir Cassarino 2021.

« sûr » doit être soumise dans le cadre d'une procédure d'examen accélérée (article 23, paragraphe 4). Si la personne ne réfute pas la présomption de sécurité de ce pays dans sa situation personnelle (article 36), les États peuvent rejeter sa demande d'asile comme demande infondée (articles 31, paragraphe 8, et 32). L'idée sous-jacente est de traiter plus rapidement les demandes des ressortissants de pays considérés comme « sûrs » et d'assurer l'expulsion rapide de ces personnes. La notion de « pays d'origine sûr » suscite diverses inquiétudes en matière de protection, étant donné que pratiquement aucun pays ne peut être sûr pour tous ses ressortissants, y compris les minorités ethniques et sexuelles. Le fait de qualifier certains pays de « pays sûrs » crée une discrimination entre les personnes demandeuses d'asile. Une procédure accélérée offre des garanties procédurales moins solides et une possibilité moindre d'accéder à un recours effectif. Ce type de procédure ne peut donc guère être considéré comme équitable et garantir une évaluation individuelle[lvi].

Ces préoccupations sont accentuées par le fait que certains États membres ont dressé des listes de pays d'origine considérés comme « sûrs » conformément à la DPA. Les procédures relatives à l'élaboration de ces listes ont varié d'un pays à l'autre et se sont souvent révélées opaques. De plus, la sélection des pays figurant dans ces listes semblait motivée par des raisons politiques[lvii]. En septembre 2015, la Commission a publié une proposition de règlement portant modification de la DPA et établissant une liste commune de pays d'origine sûrs[lviii]. Selon la Commission, 12 États membres disposaient de listes nationales (l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la France, l'Irlande, le Luxembourg, la Lettonie, Malte, la Slovaquie, le Royaume-Uni et la Tchéquie)[lix]. Ce règlement visait donc à réduire les divergences entre ces listes nationales. À cette fin, la proposition de règlement contenait une liste de sept pays à considérer comme des pays sûrs (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Kosovo, le Monténégro, la Serbie et la Turquie). Aucun de ces pays n'était toutefois unanimement reconnu comme pays « sûr » par les 12 États membres en question, sans parler du reste des États membres[lx]. En juillet 2016, la Commission a publié sa proposition de modification du RPA, en proposant notamment une liste de pays d'origine sûrs à l'échelle de l'UE. L'annexe I de cette proposition de modification comprend la liste des sept pays d'origine sûrs susmentionnés et son article 47 énonce le concept de « pays d'origine sûr », dont traite actuellement l'annexe I du RPA[lxi]. Au moment de la rédaction du présent rapport, les négociations relatives à cette proposition de modification du RPA étaient en cours. En attendant, depuis 2019, certains États membres s'en remettent à des listes de pays d'origine sûrs, de diverses longueurs : 8 pays en Allemagne, 12 pays en Grèce, 13 pays en Italie, 15 pays à Malte, 16 pays en France et 23 pays aux Pays-Bas. En revanche, cette notion n'est pas répandue dans la pratique administrative en Suède, en Espagne, en Pologne, au Portugal et en Roumanie[lxii].

Comme nous l'avons vu précédemment, la clause des accords et arrangements de réadmission de l'UE relative aux pays tiers permet aux États membres de renvoyer une personne dans un pays de transit (également qualifié de pays tiers). Par exemple, au titre de l'accord UE-Turquie, la Grèce peut renvoyer en Turquie *toute* personne ayant transité par la Turquie avant d'atteindre les îles de la mer Égée. Le retour dans un pays de transit soulève certaines préoccupations liées à l'interdiction du refoulement. En vertu du principe de non-refoulement, il est interdit à un État de renvoyer un individu s'il existe un risque de violation grave des droits de la personne (refoulement direct) et vers un pays à partir duquel l'individu risque d'être ultérieurement renvoyé et de courir un tel risque (refoulement indirect). Le renvoi dans un pays de transit peut constituer un refoulement indirect si deux conditions sont réunies : la personne est exposée à un risque réel de subir de mauvais traitements dans son pays d'origine et son retour ultérieur dans son pays d'origine depuis le pays de transit est prévisible.

Pour réfuter les allégations de refoulement indirect, les États qui expulsent des personnes ont tendance à contester cette deuxième condition, ce qui a donné naissance au concept de « pays tiers sûr ». Cette notion présuppose, de manière générale, qu'avant d'atteindre le pays dans lequel elle souhaite obtenir une protection, la personne pourrait avoir déjà présenté une demande d'asile dans un pays de transit, considéré comme un pays sûr pour cette personne. Ce concept repose sur une interprétation erronée de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (convention de Genève), selon laquelle la personne serait tenue de solliciter l'asile dans le premier pays qu'elle atteint après avoir fui son pays d'origine[lxiii].

Dans le cadre de la législation de l'UE, le concept de pays tiers sûr est présenté dans le RPA. Plusieurs conditions sont requises pour classer un pays dans la liste des pays sûrs : les demandeurs n'ont à craindre ni pour leur vie ni pour leur liberté en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social particulier ou de leurs opinions politiques ; il n'existe aucun risque d'atteintes graves au sens de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile ; le principe de non-refoulement est respecté conformément à la convention de Genève ; l'interdiction de prendre des mesures d'éloignement contraires à l'interdiction de mauvais traitements est respectée ; et la possibilité existe de solliciter la reconnaissance du statut de réfugié et de bénéficier d'une protection conformément à la convention de Genève (article 38, paragraphe 1, du RPA). Cette dernière condition requiert simplement la possibilité de demander l'asile, et non l'acceptation par le pays tiers d'admettre la personne qui en fait la demande à une procédure d'asile équitable et efficace. Une autre préoccupation concerne l'absence, dans le RPA, d'une exigence explicite relative à l'existence d'un lien significatif avec le pays tiers (article 38, paragraphe 2, du RPA), comme le HCR l'exige[lxiv]. En outre, le RPA ne prévoit pas explicitement l'évaluation individualisée de la sécurité d'un pays pour une demandeuse ou un demandeur particulier, comme le HCR le demande. Il contient en revanche de vagues dispositions qui se réfèrent en définitive à la législation nationale[lxv]. Alors que les règles actuelles soulèvent déjà des préoccupations en matière de droits humains, la proposition de modification du RPA de 2016 élargit le concept de pays tiers sûr et, en ce qui concerne les pays d'origine sûrs, elle introduit une désignation commune des « pays tiers sûrs » à l'échelle de l'UE. Cette proposition de modification rend le concept obligatoire pour les États membres et diminue le niveau de protection dans le pays tiers (étant donné qu'une protection conforme aux « normes de fond » de la convention de Genève serait suffisante). Elle affaiblit aussi la connexion requise entre la personne et le pays (le fait d'avoir transité par un pays proche géographiquement du pays d'origine de la personne)[lxvi].

Quelles que soient les dispositions législatives de l'UE, les États membres sont tenus de respecter l'interdiction de refoulement indirect en vertu du droit international. Selon la CrEDH, le renvoi d'une personne dans un pays intermédiaire n'enlève rien à la responsabilité de l'État expulsant de veiller à ce que cette personne ne se trouve pas exposée, du fait de sa décision d'expulsion, à des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH[lxvii]. La CrEDH procède à une évaluation en deux étapes, en analysant les risques encourus par la personne dans son pays d'origine et le risque auquel elle s'expose si le pays intermédiaire l'y renvoie. Dans l'affaire *Hirsi c. Italie*, concernant le refoulement de demandeurs d'asile somaliens et érythréens en Libye, la Cour a d'abord examiné la situation des pays d'origine des demandeurs avant de constater qu'à leur retour potentiel, ils seraient exposés à des traitements contraires à l'article 3 de la CEDH. La Cour s'est ensuite demandé si l'Italie pouvait raisonnablement s'attendre à ce que la Libye offre des garanties adéquates contre les éloignements arbitraires.

En concluant à une violation de l'article 3 de la CEDH, la Cour a estimé qu'au moment de transférer ces demandeurs d'asile vers la Libye, les autorités italiennes savaient ou devaient savoir qu'il n'existait pas de garanties suffisantes protégeant les intéressés du risque d'être renvoyés arbitrairement dans leurs pays d'origine[lxviii]. Plus récemment, dans l'affaire *M.A*, la Cour a jugé que la Lituanie avait enfreint l'article 3 de la CEDH en rejetant des demandeurs d'asile tchétchènes à sa frontière avec le Bélarus parce qu'elle n'avait pas procédé à une évaluation adéquate du risque que le Bélarus renvoie les demandeurs en question en Russie/Tchétchénie[lxix].

IV- Mandat de l'agence Frontex en matière de retour

Le nouveau pacte sur la migration et l'asile assigne un rôle majeur à l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) dans le système commun de l'UE en matière de retour. Selon la Commission, Frontex devrait devenir le « bras opérationnel de la politique de l'UE en matière de retour », par l'intermédiaire d'une série de mesures, notamment : la nomination d'un directeur exécutif adjoint pour le retour début 2021, l'intégration d'une plus grande expertise en matière de retour au conseil d'administration, le déploiement d'un nouveau corps permanent et le soutien à la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de retour « volontaire » et de réintégration. Frontex soutiendra, par ailleurs, la mise en place d'un système de gestion des dossiers de retour au niveau de l'UE et au niveau national, couvrant toutes les étapes de la procédure, depuis la détection d'un séjour irrégulier jusqu'à la réadmission et la réintégration dans les pays tiers, en combinant coopération opérationnelle avec les États membres et coopération efficace en matière de réadmission avec les pays tiers[lxx]. La plupart de ces mesures ont été introduites dans le règlement (UE) 2019/1896 (ci-après le « règlement Frontex »)[20], que l'Agence a été invitée à mettre « pleinement » en œuvre d'ici la fin de 2020. Le règlement Frontex de 2019 augmente sensiblement les capacités de l'Agence et son mandat dans le domaine du retour. Les modifications qui y sont apportées s'appuient sur les pouvoirs en matière de retour déjà renforcés dans le cadre du règlement de 2016 et consolident l'extension du rôle de Frontex en ce qui concerne les opérations de retour[lxxi]. En 2017, Frontex a dépensé près de 53 millions d'euros dans le cadre d'activités de retour, contre 8,5 millions en 2014[lxxii]. Comme nous le verrons dans cette section, le mandat de Frontex dans le domaine du retour suscite plusieurs préoccupations en matière de droits humains et de responsabilité, surtout en ce qui concerne les opérations de retour, l'influence qu'elle exerce sur les États membres, la coopération avec les pays tiers et la protection des données.

[20] Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes et abrogeant les règlements (UE) nº 1052/2013 et (UE) 2016/1624, https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj

a) Opérations de retour

Depuis la création de l'Agence en 2004, les opérations de retour constituent la principale activité de Frontex dans ce domaine. Conformément au règlement Frontex, une « opération de retour » désigne une opération qui est organisée ou coordonnée par Frontex et implique l'apport d'un renfort technique et opérationnel au profit d'un ou de plusieurs États membres, dans le cadre de laquelle des personnes faisant l'objet d'une décision de retour au départ d'un ou plusieurs États membres sont renvoyées, volontairement ou en y étant forcées (article 2, paragraphe 27). Alors qu'en 2006, quatre opérations seulement ont été organisées pour expulser 74 personnes, en 2019, plus de 15 850 personnes ont été expulsées dans le cadre d'opérations de retour coordonnées par Frontex[lxxiii]. Frontex fournit aux États un soutien multidimensionnel dans le contexte des opérations de retour, notamment une assistance technique et opérationnelle, la coordination ou l'organisation d'opérations de retour, y compris par l'affrètement d'avions et par l'organisation de retours sur des vols réguliers ou par d'autres moyens (article 50, paragraphe 1, du règlement Frontex), ainsi que le déploiement d'équipes affectées aux opérations de retour (contrôleurs des retours forcés, escortes et spécialistes) et d'équipements techniques. En outre, Frontex finance ou cofinance les opérations de retour de son budget (article 50, paragraphe 8). Une opération de retour peut entraîner trois séries de violations des droits humains.

Premièrement, Frontex apporte une assistance de grande envergure dans le domaine des retours sans aborder le bien-fondé des décisions de retour (article 50, paragraphe 1). Il ne saurait donc être exclu que l'Agence aide un État à exécuter une décision de retour entachée d'irrégularités, qui violerait l'interdiction du refoulement. Il ne s'agit pas d'un risque hypothétique, comme le confirme une affaire de 2016, dans laquelle huit personnes syriennes ont été renvoyées en Turquie par le biais d'un vol coordonné par Frontex sans avoir la possibilité de demander l'asile[lxxiv]. Deuxièmement, bien que les escortes soient soumises à un code de conduite pour les opérations de retour et que les opérations doivent faire l'objet d'un suivi, les mauvais traitements infligés aux personnes rapatriées, notamment dans le cadre d'opérations de retour nationales, ne sont pas à exclure. À titre d'exemple, le Comité de prévention de la torture (CPT) du CdE a signalé qu'une personne afghane rapatriée lors d'un vol coordonné par Frontex en 2018 avait fait l'objet de mauvais traitements[lxxv]. Enfin, en raison des multiples incitations qu'elles offrent aux États, les opérations de retour peuvent encourager les expulsions collectives. Les États peuvent, sans aucun doute, être tentés d'accélérer indûment les procédures administratives nationales des personnes d'un pays vers lequel une opération coordonnée par Frontex est en cours de préparation pour y participer[lxxvi].

b) Influence dans les processus de décision au niveau national

Conformément au règlement Frontex, l'assistance technique et opérationnelle fournie aux États membres comprend la collecte des informations nécessaires pour rendre des décisions de retour et l'identification des personnes soumises à des procédures de retour [article 48, paragraphe 1, point a) i)]. Les phases de collecte d'informations et d'identification peuvent avoir une influence considérable sur la décision ordonnant le retour d'une personne, malgré l'affirmation selon laquelle l'Agence n'aborde pas le bien-fondé de la décision de retour (article 48, paragraphe 1, et article 50, paragraphe 1).

Comme le déploiement du bureau européen d'appui en matière d'asile en Grèce l'a montré, les agences de la justice et des affaires intérieures ont, dans la pratique, une influence bien plus grande sur les processus de décision au niveau national que leurs règlements de financement ne le permettent[lxxvii]. Le risque est que les autorités nationales se limitent à apposer leur signature sur des décisions de retour préparées officieusement par Frontex. La participation de Frontex (et son influence) augmente si les États membres sont confrontés à des « défis en ce qui concerne leurs systèmes de retour ». Dans ce cas de figure, l'« assistance » de Frontex (article 48, paragraphe 2) recouvre toute une gamme de « services » : des services d'interprétation, des informations pratiques et des recommandations sur les pays de retour, des conseils pour la mise en œuvre et la gestion des procédures de retour, des conseils et une assistance en ce qui concerne la rétention et les alternatives à la rétention, ainsi que les équipements, les ressources et l'expertise nécessaires à l'exécution des décisions de retour et à l'identification de ressortissants de pays tiers. Le règlement ne précise pas que Frontex envoie des interprètes *indépendants*. Il peut donc s'agir du personnel de Frontex qui assure ce service. Par ailleurs, en quoi consistent les conseils et l'assistance en matière de rétention ? Il ne peut être exclu que Frontex conseille les autorités sur la question de savoir s'il convient d'appliquer une rétention dans un cas précis puis aidera à la mise en œuvre de cette mesure. De manière générale, le règlement Frontex laisse une grande marge de manœuvre à Frontex pour exercer une influence indue sur les États membres en ce qui a trait au retour (et à la rétention).

c) Coopération avec les pays tiers

Le règlement Frontex charge l'Agence de fournir aux États une assistance en ce qui concerne l'acquisition de documents de voyage, y compris en s'appuyant sur la coopération consulaire, sans divulguer d'informations concernant le fait qu'une demande de protection internationale a été présentée ou toute autre information qui n'est pas nécessaire aux fins du retour [article 48, paragraphe 1, point a) ii)]. Mais quelles sont les informations « nécessaires aux fins du retour » ? La formulation de cet énoncé permet à Frontex de partager des informations sensibles avec les pays d'origine, ce qui peut aussi créer des risques pour les personnes rapatriées.

Les autorités consulaires ou autres des pays d'origine ne doivent jamais avoir accès à des informations relatives à l'identité des personnes susceptibles d'avoir besoin d'une protection internationale. Le pays d'origine peut être invité à confirmer la nationalité d'une éventuelle personne rapatriée et à délivrer les documents de voyage nécessaires uniquement au terme d'une évaluation approfondie et de l'exclusion de tout risque au retour et après que la personne ait eu accès à un recours effectif pour contester son expulsion. Cela s'est produit en Belgique en 2017 : les autorités soudanaises ont été invitées à identifier des personnes faisant l'objet d'une décision d'éloignement. Ces personnes ont ensuite subi de mauvais traitements à leur retour[lxxviii]. L'identification de ces personnes, qui n'avait pas été précédée d'un examen de leurs besoins de protection, est l'une des raisons pour lesquelles la CrEDH a estimé que la Belgique avait violé l'interdiction de refoulement dans l'affaire *M.A.*[lxxix].

En outre, le règlement évoque vaguement la participation des autorités compétentes de pays tiers dans le système intégré de gestion des retours [article 48, paragraphe 1, point a) i)]. Là encore, il se pourrait que les autorités des pays d'origine aient accès à des informations sur les personnes rapatriées, ce qui risque de les exposer à des violations de droits humains à leur retour.

Ce risque est d'autant plus grand que le règlement permet à Frontex de transférer des données à caractère personnel vers un pays tiers dans la mesure où ce transfert est nécessaire pour l'accomplissement des tâches de l'Agence. Ces transferts ne devraient pas porter atteinte aux droits des demandeurs d'asile, notamment en ce qui concerne le non-refoulement (article 86, paragraphes 3 et 4). Cette disposition laisse entendre que les personnes dont la demande d'asile a été rejetée ne bénéficient pas de cette protection. Pourtant, en vertu du droit international et de la Charte de l'UE, toutes les personnes, et pas seulement les demandeurs d'asile, sont protégés contre le refoulement.

d) Partage des données

Le règlement Frontex de 2019 étend les pouvoirs de l'Agence en matière de gestion des bases de données[lxxx]. Frontex devrait exploiter et poursuivre le développement d'une plateforme de gestion intégrée des retours pour le traitement des informations, y compris des données à caractère personnel, transmises par les systèmes de gestion des retours des États membres, qui sont nécessaires pour permettre à l'Agence de fournir une assistance technique et opérationnelle. À cette fin, l'Agence devrait élaborer et exploiter des systèmes d'information et des applications logicielles fonctionnant comme une infrastructure de communication. Ceux-ci devraient permettre de relier les systèmes de gestion des retours des États membres à la plateforme en vue de l'échange de données et d'informations à caractère personnel aux fins du retour [article 48, paragraphe 1, point d), et article 49]. Les données à caractère personnel ne devraient comprendre que des données biographiques ou des listes de passagers et ne devraient être transmises que si elles sont nécessaires afin de permettre à l'Agence de prêter son assistance à la coordination ou à l'organisation d'opérations de retour. Ces données ne devraient être transmises à la plateforme que lorsqu'une décision de lancer une opération de retour a été prise et devraient être effacées dès que l'opération est terminée.

L'Agence peut également utiliser la plateforme pour assurer la transmission de données biographiques ou biométriques, y compris tous les types de documents pouvant être considérés comme une preuve ou un commencement de preuve de la nationalité de personnes faisant l'objet de décisions de retour, lorsque la transmission de telles données à caractère personnel est nécessaire pour permettre à l'Agence de fournir une assistance visant à confirmer l'identité et la nationalité des personnes concernées. Ces données ne devraient pas être stockées sur la plateforme et devraient être effacées immédiatement après la réception d'un accusé de réception (article 49). De plus, Frontex peut adopter des règles internes visant à limiter l'application du règlement (UE) 2018/1725 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union[21] si, et seulement si, les procédures de retour risquent d'être compromises (article 86, paragraphe 2). Le traitement des données à caractère personnel par Frontex soulève de graves préoccupations relatives au droit à la protection des données et à la vie privée au titre de l'article 8 de la Charte de l'UE et de l'article 8 de la CEDH.

[21] Règlement (UE) 2018/1725 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2018 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions, organes et organismes de l'Union et à la libre circulation de ces données, et abrogeant le règlement (CE) nº 45/2001 et la décision nº 1247/2002/CE, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1725

V- Les retours forcés déguisés dans la pratique

Dans les deux sections précédentes, nous nous sommes surtout focalisés sur l'éloignement (les retours forcés). Dans la présente section, nous examinons différentes mesures qui, dans la pratique, fonctionnent comme des éloignements. Il s'agit des départs dits « volontaires » lorsqu'il n'existe pas d'autre solution décente et adéquate (5.1) et des refoulements (5.2).

5.1. Le « départ volontaire » ou comment se trouver « entre le marteau et l'enclume »

Comme nous l'avons vu précédemment[22], le départ dit « volontaire », prévu à l'article 7 de la directive « retour », est privilégié par rapport au retour forcé (éloignement/expulsé), visé à l'article 8 de la directive. Pourtant, en vertu de cette directive, ces deux formes de retour ne devraient pas être considérées comme entièrement distinctes. Le départ « volontaire » n'est pas réellement volontaire puisque les solutions qui s'offrent à la personne concernée sont généralement le retour forcé, associé à une période de rétention avant éloignement, ou la misère[lxxxi]. Il n'existe donc pas de démarcation nette entre le retour « volontaire » et le retour forcé au titre de la directive, le degré de coercition pouvant s'observer selon une échelle mobile[lxxxii] ou, en effet, comme un « deportation continuum » (que l'on pourrait traduire par « continuum de l'expulsion »)[lxxxiii]. Ce « spectre du retour » (qui désigne la classification d'un retour selon le degré de coercition par opposition au libre arbitre de la personne) comprend cinq niveaux : retour demandé, retour « volontaire », retour hésitant, retour sous pression, retour contraint et forcé[lxxxiv]. Dans certains cas, même si la personne n'est pas directement menacée de retour forcé, la situation de l'État d'accueil est si défavorable qu'elle se trouve littéralement contrainte de céder à la pression d'un départ « volontaire ».

Par exemple, dans le cadre de la mise en œuvre évidente de l'accord UE-Turquie[23], des personnes sont retenues sur les îles grecques de la mer Égée et ne peuvent pas se rendre sur le continent. Ces personnes sont soumises à des conditions d'accueil dégradantes et prolongées en raison de la surpopulation des centres d'accueil et d'enregistrement (« hotspots ») pendant l'examen de la recevabilité de leur demande d'asile. Elles sont souvent placées en rétention[lxxxv] et risquent à tout moment d'être expulsées vers la Turquie (conformément à l'accord UE-Turquie). De nombreuses personnes finissent donc par renoncer à leur demande d'asile ou au droit de recours contre les décisions négatives concernant leur demande d'asile, en acceptant de retourner dans leur pays dans le cadre d'un programme d'aide au retour « volontaire » mis en œuvre par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Certes, l'OIM soutient que la participation au programme d'aide au retour volontaire est entièrement volontaire, toute personne étant libre de choisir et de prendre une décision éclairée, mais les personnes qui y participent sont souvent poussées à accepter cette aide à cause de l'absence d'autres possibilités pour échapper à la situation catastrophique des centres grecs d'accueil et d'enregistrement[lxxxvi].

[22] Voir section 2.1
[23] Voir section 3.1

La mise en œuvre d'une aide au retour « volontaire » s'apparente à un éloignement/retour forcé, dans la mesure où les personnes qui en font l'objet sont placées en rétention avant leur vol puis escortées par la police grecque. Il est ironique de constater que les personnes ayant quitté la Grèce pour rentrer dans leur pays d'origine dans le cadre du programme d'aide au retour « volontaire » sont nettement plus nombreuses que celles qui ont été renvoyées en Turquie en vertu de l'accord UE-Turquie[lxxxvii].

Un autre exemple concerne l'évacuation humanitaire et le retour des personnes détenues ou bloquées en Libye, ce pays tristement célèbre pour les actes de torture, les abus sexuels et le travail forcé qui y sont commis[lxxxviii]. Dans le cadre du programme d'évacuation humanitaire dirigé par le HCR, les personnes sont libérées et transférées dans des centres de transit au Niger et, dans une moindre mesure, au Rwanda et en Roumanie. Elles bénéficient de l'aide humanitaire des infrastructures de transit d'urgence au Niger et au Rwanda dans l'attente d'une solution durable[lxxxix]. Depuis sa création en 2017, ce programme a aidé près de 4 000 personnes. Une minorité seulement d'évacuations constituait en réalité des relocalisations – essentiellement en Italie[xc]. Cofinancé par le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique[xci], ce programme sort des personnes de leur calvaire en Libye tout en les tenant éloignées de l'UE. Le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique finance également le programme de retour humanitaire volontaire dirigé par l'OIM en Libye, qui a démarré en 2015. Depuis 2017, ce programme fait partie de l'Initiative conjointe UE-OIM pour la protection et la réintégration des migrants. Il aurait aidé pas moins de 50 000 personnes à retourner dans plus de 40 pays d'origine[xcii]. Outre la Libye, l'OIM propose également, dans le cadre de l'Initiative conjointe UE-OIM pour la protection et la réintégration des migrants, une aide au retour volontaire aux personnes migrantes bloquées dans d'autres pays en route vers l'UE, notamment au Niger, au Mali, au Burkina Faso et en Mauritanie. Au Niger, par exemple, le fait d'accepter l'aide au retour volontaire permet aux personnes migrantes d'accéder à un abri, à des soins de santé et à de la nourriture, souvent après avoir été expulsées dans le désert par l'Algérie au péril de leur vie[xciii]. [24]

Les personnes qui acceptent l'offre d'aide au retour volontaire doivent signer une « déclaration de retour volontaire », par laquelle elles conviennent, pour elles-mêmes et les personnes qui sont à leur charge, qu'en cas de lésions corporelles ou de décès pendant ou après leur participation au programme d'aide au retour volontaire, ni l'OIM ni aucun autre gouvernement ou agence y participant ne sauraient être tenus pour responsables[xciv]. C'est cette déclaration qui s'est retrouvée en cause dans l'affaire *N.A. c. Finlande* présentée devant la CrEDH[xcv]. Le père de la requérante était un musulman sunnite qui avait travaillé pour l'armée nationale sous le régime de Saddam Hussein et pour le Bureau de l'inspecteur général. Après le rejet de sa demande d'asile et après avoir épuisé toutes les voies de recours, il a accepté l'aide au retour volontaire de l'OIM pour rentrer en Irak. Il a été tué moins de trois semaines après son retour. Devant la CrEDH, la Finlande a invoqué la déclaration de retour volontaire que le père de la requérante avait signée et fait valoir qu'il était rentré volontairement en Irak.

[24] Le terme « volontaire » est également mal utilisé dans le contexte du retour des personnes relevant de la compétence du HCR, notamment en ce qui concerne le retour depuis le Liban et la Turquie des personnes réfugiées de Syrie. Depuis mai 2018, le Liban facilite et organise les retours de personnes réfugiées syriennes. Celles-ci ne sont pas contraintes de quitter le Liban, mais elles sont confrontées à une pauvreté accrue, à l'absence de droits de résidence, à des restrictions à la liberté de circulation, ainsi qu'à des restrictions au travail légal et à l'accès aux services de base, et dans le même temps, la Syrie ne peut pas être considérée comme un pays sûr (Sawa 2019, AI 2019, Refugee Protection Watch 2020). En outre, plusieurs cas de retours forcés ont été déclarés depuis le Liban et la Turquie : des Syriens et des Syriennes ont été forcés de signer un formulaire de retour « volontaire » avant d'être transférés à la frontière, malgré la crainte de retourner en Syrie. En Turquie, ces retours seraient fréquents et violents (HRW 2019a, 2019b)

La Cour a estimé que, d'après les circonstances de sa fuite d'Irak, le père de la requérante n'y serait pas retourné dans le cadre du programme d'aide au retour volontaire sans la mesure d'éloignement exécutoire qui avait été prise à son encontre. Son départ n'était donc pas « volontaire » en termes de liberté de choix[xcvi]. Il a dû choisir : rester en Finlande sans aucune possibilité d'obtenir un titre de séjour légal, être placé en détention pour faciliter son retour forcé et se voir imposer une interdiction d'entrée de deux ans, et attirer l'attention des autorités irakiennes à son retour ou quitter la Finlande volontairement et prendre le risque de subir de mauvais traitements à son retour. La Cour a estimé que, dans ces circonstances, le père de la requérante n'avait pas eu un choix véritablement libre entre ces options, rendant ainsi invalide la prétendue renonciation à son droit de protection figurant dans la « déclaration de retour volontaire ». Par conséquent, son renvoi en Irak devait être considéré comme un retour forcé engageant la responsabilité de l'État expulsant[xcvii].

5.2. Refoulement ou retour avant l'arrivée

Le retour forcé peut également se présenter sous la forme de refoulement (« push-back »). L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) définit le refoulement comme l'arrestation d'une personne après le franchissement irrégulier d'une frontière et le renvoi sommaire de cette personne vers un pays voisin sans aucune évaluation de sa situation particulière[xcviii]. En ce qui concerne l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), le refoulement désigne le refus d'entrée sur le territoire et l'expulsion sans examen individuel du besoin de protection. Les refoulements impliquent des actions à l'égard des personnes migrantes qui ont clairement traversé la frontière et se trouvent à l'intérieur du pays, mais aussi à l'égard des personnes migrantes qui se trouvent à la frontière ou à proximité de celle-ci, dans l'attente de la franchir[xcix]. Dans certains cas, la politique en matière de renvoi se présente sous la forme de « refoulements par procuration », qui reposent sur les actions de pays voisins/tiers. Selon un accord conférant généralement une certaine forme d'avantages, le pays voisin s'engage à empêcher la personne de quitter son territoire/sa juridiction et d'entrer/d'arriver dans un État membre de l'UE et à la reprendre au besoin. Ces actions des pays voisins sont souvent appelées « pull-backs » en anglais[c].[25] De manière générale, les politiques et pratiques en matière de renvoi visent à empêcher une personne d'entrer sur le territoire d'un pays et d'y solliciter une protection internationale. Elles s'accompagnent généralement d'un usage excessif de la force (mauvais traitements), d'une rétention arbitraire et de la destruction de biens[ci].

Ces dernières années, les éléments démontrant la pratique généralisée des refoulements le long des frontières extérieures et intérieures de l'UE se sont accumulés. Les refoulements depuis la Grèce vers la Turquie ne datent pas d'hier. Ceux-ci consistent à placer les personnes concernées en rétention à leur entrée sur le territoire sans aucune garantie, à confisquer leurs effets personnels (les téléphones portables et parfois les chaussures) et à leur faire traverser le fleuve Évros.

[25] Il est plus difficile de prouver les « pull-backs » (refoulements par procuration) à cause de l'absence de contact direct entre un État membre de l'UE et la personne concernée. Le GLAN (Global Legal Action Network) a dénoncé cette pratique devant le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (*SDG c. Italie*) et, avec le projet Forensic Oceanography, devant la CrEDH (*SS c. Italie*). En décembre 2020, les deux affaires étaient en instance, voir GLAN 2020, ASGI 2020

Ces refoulements seraient effectués en passant par la mer Égée : les personnes ayant atteint les îles de la mer Égée se retrouvent de nouveau à bord d'un canot pneumatique qui est remorqué vers les eaux turques puis laissé à la dérive[cii]. En Méditerranée orientale, davantage de cas de refoulement ont été signalés dernièrement depuis Chypre. Comme nous l'expliquons au chapitre 6, les personnes ne peuvent pas débarquer. Elles sont contraintes de monter à bord de navires et renvoyées au Liban et en Turquie.[ciii] La route des Balkans est également connue pour les refoulements en chaîne généralisés qui y sont pratiqués. Les personnes migrantes risquent d'être refoulées de manière répétitive, notamment depuis l'Italie vers la Slovénie, depuis la Slovénie vers la Croatie, depuis la Croatie vers la Bosnie-Herzégovine ou la Serbie[civ]. Les refoulements effectués par la Croatie s'accompagnent de violences inégalées, notamment des passages à tabac, des agressions sexuelles, des vols et des humiliations[cv]. Comme le confirment les refoulements effectués depuis l'Italie et la Slovénie, cette pratique a également cours dans l'espace Schengen, notamment depuis la France vers l'Italie, par la frontière alpine et la frontière entre Menton et Vintimille[cvi], et depuis la France vers l'Espagne[cvii]. En Méditerranée occidentale, dont traite le chapitre 2, les refoulements effectués depuis les enclaves espagnoles de Ceuta et de Melilla vers le Maroc ne datent pas d'hier. Il s'agit notamment de refoulements « à chaud », qui consistent à arrêter des personnes et à les renvoyer au Maroc sans aucune identification ni aucun accès à un avocat[cviii]. En Méditerranée centrale, les retours vers la Libye se présentent sous la forme de refoulements par procuration ou de « pull-backs ». En vertu d'un protocole d'accord conclu entre l'Italie et la Libye, les garde-côtes libyens ramènent les personnes qu'ils interceptent en Libye, où elles risquent d'être victimes de détention arbitraire, d'actes de torture et d'agressions sexuelles, comme cela a déjà été documenté. Des refoulements par procuration sont également effectués depuis des zones maltaises de recherche et de sauvetage[cix].

Le fait d'empêcher l'entrée sur un territoire, de bloquer l'accès à la procédure d'asile et de procéder à des refoulements enfreint plusieurs droits fondamentaux, surtout le droit à l'asile aux termes de l'article 18 de la Charte de l'UE, l'interdiction du refoulement au titre de l'article 3 de la CEDH et de l'article 19, paragraphe 2, de la Charte de l'UE, et l'interdiction des expulsions collectives en vertu de l'article 4 du protocole n° 4 à la CEDH et de l'article 19, paragraphe 1, de la Charte de l'UE. Afin d'échapper à leurs responsabilités en matière de droits humains dans un contexte frontalier, les États font souvent valoir qu'ils n'ont pas compétence sur la personne ou que l'interdiction du refoulement ou des expulsions collective ne s'applique qu'à l'éloignement du territoire de l'État. Les organismes de défense des droits humains ont réfuté chacun de ces arguments. Premièrement, en ce qui concerne la compétence de l'État, conformément aux arrêts de la CrEDH dans les affaires *Sharifi c. Italie et Grèce*[cx] et *M.K. c. Pologne*[cxi], le refus d'entrée à la frontière place la personne concernée sous le contrôle effectif de l'État. Il en va de même pour les opérations extraterritoriales. Selon l'arrêt rendu dans l'affaire *Hirsi c. Italie*, les interceptions en haute mer pratiquées par les autorités d'un État constituent un exercice de leur juridiction, qui engage la responsabilité de l'État en question[cxii]. Deuxièmement, ces arrêts confirment également que la non-admission à la frontière peut constituer un refoulement ou une expulsion collective. Dans l'affaire *Sharifi*, l'Italie a violé l'interdiction de refoulement et d'expulsion collective en renvoyant immédiatement les requérants depuis son port vers la Grèce, sans évaluer le risque qu'ils encouraient là-bas[cxiii]. La Pologne n'a pas respecté ces obligations dans l'affaire *M.K.*, en refusant la réception de demandes d'asile à la frontière et en renvoyant les demandeurs au Bélarus[cxiv]. Ainsi que la Cour l'a confirmé dans l'affaire *Hirsi*, l'interception d'un groupe de migrants en haute mer et leur transfert vers un lieu où ils courent un risque réel d'être soumis à des traitements inhumains ou dégradants enfreignent le principe de non-refoulement et l'interdiction des expulsions collectives[cxv].

De ce fait, les personnes demandant une protection à la frontière devraient pouvoir avoir accès à une procédure d'asile[cxvi]. Le principe de non-refoulement impose des exigences procédurales aux États, notamment l'obligation d'entamer une procédure individualisée pour évaluer de manière approfondie les obstacles au retour du point de vue des droits humains et l'obligation de veiller à ce que la personne soit correctement informée, à ce qu'elle puisse accéder à une aide juridique et linguistique pour contester une décision négative et à ce qu'elle bénéficie d'une protection contre l'éloignement avant que la décision ne soit rendue en appel. Ces obligations sont également valables lorsqu'un groupe de personnes franchissent la frontière sans leurs papiers, étant donné que, dans le cadre de l'interdiction des expulsions collectives, les États ne peuvent pas expulser les personnes migrantes en tant que groupe, à moins que la demande de chacune de ces personnes n'ait fait l'objet d'un examen individuel.

De plus en plus de données démontrent la pratique des refoulements, suscitant des réactions de la part de plusieurs organisations. Au niveau de l'UE, il semblerait que les signalements de plusieurs cas violents et généralisés de refoulements soient à l'origine de la proposition de la Commission, dans le cadre du paquet « Migration et asile » du pacte de septembre 2020, d'instaurer un système de surveillance des frontières, évoqué ci-dessous[26]. En octobre 2020, des journalistes d'investigation ont révélé que l'agence Frontex était impliquée dans des refoulements effectués par les garde-côtes grecs[cxvii]. Ces allégations réfutées par l'Agence ont déclenché un certain nombre de procédures, depuis janvier 2021, notamment une enquête interne réalisée par un groupe de travail spécialement constitué au sein du conseil d'administration de l'Agence, une enquête d'initiative du Médiateur européen sur l'efficacité du mécanisme de plainte de Frontex et sur l'indépendance de l'officier aux droits fondamentaux de Frontex[cxviii], ainsi qu'une enquête de l'Office européen de lutte antifraude sur les allégations de refoulement, de harcèlement interne et de mauvaise conduite[cxix]. Des avis ont également été exprimés au sein du Parlement sur la nécessité de créer une commission d'enquête parlementaire afin de surveiller la conduite des États membres aux frontières extérieures de l'UE, le rôle de l'agence Frontex et la réponse de la Commission à cet égard[cxx]. Au niveau du CdE, en décembre 2020, la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'APCE a désigné un rapporteur sur les refoulements pour enquêter sur ces pratiques (Représentant spécial de la Secrétaire générale sur les migrations et les réfugiés 2020). Au niveau des Nations Unies, le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants (RSDHM) consacrera son prochain rapport au Conseil des droits de l'homme aux conséquences des renvois illégaux forcés sur les droits humains[cxxi].

VI- Suivi de la situation des droits humains

Compte tenu du risque de graves violations de droits humains dans le contexte de l'éloignement et des activités de gestion des frontières, le suivi indépendant de la situation des droits humains est désormais considéré comme une garantie essentielle, permettant de réduire le risque de violations, de fournir des retours d'information et de renforcer la responsabilité des acteurs concernés. La présente section concerne le contrôle de l'éloignement prévu par la directive « retour » et souligne la nécessité d'étendre ce contrôle à la phase qui suit l'arrivée (6.1). Cette section traite ensuite de la surveillance des frontières, qui n'est pas (encore) réglementée par le droit de l'UE.

[26] Voir section 6.2

En s'appuyant sur des projets actuels et antérieurs en matière de surveillance des frontières dans différents pays, l'analyse réalisée dans le cadre du présent travail de recherche examine la proposition récente de la Commission de créer un mécanisme de surveillance des frontières au titre du règlement sur le filtrage (6.2).

6.1. Contrôle de l'éloignement et après l'éloignement

En vertu de l'article 8, paragraphe 6, de la directive « retour », les États membres doivent prévoir un système efficace de contrôle du retour forcé[27]. Selon la FRA, pour être efficace, le contrôle doit remplir trois critères. Il doit être effectué en continu, par un organisme indépendant des services chargés d'exécuter le retour forcé et couvrir tous les stades de l'opération (avant le départ, pendant le vol et à l'arrivée)[cxxii]. Il existe trois grandes catégories d'organismes de contrôle, à savoir les institutions nationales des droits humains (INDH)/médiateurs[28], les organisations de la société civile (OSC) et les organismes affiliés aux autorités chargées d'exécuter l'éloignement ou faisant partie du mécanisme d'application. Selon les données recueillies par la FRA, depuis 2019, les INDH et les mécanismes nationaux de prévention au titre du protocole facultatif à la CAT ont effectué des contrôles dans 11 États membres, les OSC dans 11 États membres et les organismes affiliés aux services répressifs ou aux agences de migration dans cinq États membres[cxxiii]. Seuls les contrôles effectués par les deux premières catégories d'organismes peuvent être considérés comme des contrôles indépendants, si l'organisation est indépendante des autorités, y compris en ce qui concerne le respect par les INDH des principes de Paris. Les INDH, surtout si elles disposent également du mandat de mécanismes nationaux de prévention, sont bien placées pour effectuer un contrôle étant donné leur position vis-à-vis du gouvernement[29]. Pour cette tâche, elles ont toutefois besoin de capacités et de financements adéquats, lesquels ne sont pas souvent disponibles[cxxiv]. En ce qui concerne les OSC, le financement des activités de contrôle est encore plus compliqué. Il leur est aussi généralement nécessaire d'obtenir une autorisation avant de pouvoir accéder aux zones de rétention et aux aéroports. Les fonds dont dispose l'organisme de contrôle influencent considérablement la fréquence de ses inspections et la portée du contrôle[cxxv]. On peut dire que le contrôle des éloignements par des organismes indépendants met en œuvre l'article 8, paragraphe 6, de la directive « retour ». Il devrait donc être financé par un fonds de l'UE ; le fonds « Asile, migration et intégration » (FAMI) devrait servir à financer ce type d'activités. Selon les données recueillies par la FRA, de manière générale, le contrôle s'étend rarement à la phase de vol. Le nombre de vols avec un contrôleur à bord en 2019 a varié entre 134 à Chypre et un en Bulgarie et en Lituanie[cxxvi].

---

[27] En vertu de l'article 50, paragraphe 5, du règlement Frontex, chaque opération de retour organisée ou coordonnée par l'Agence (dont traite la section 4 du présent rapport) doit être contrôlée conformément à l'article 8, paragraphe 6, de la directive « retour ». Le contrôle de ces opérations de retour doit être effectué par des contrôleurs des retours forcés, issus de la réserve de contrôleurs de Frontex visée à l'article 51. Aussi louable soit-il, ce système ne peut être considéré comme indépendant, dans la mesure où les contrôleurs peuvent également être des membres du personnel de l'Agence et qu'ils rendent compte au directeur exécutif de Frontex (ainsi qu'à l'officier aux droits fondamentaux et aux autorités nationales compétentes de tous les États membres concernés par les opérations contrôlées). Le suivi de ces opérations est respectivement assuré par le directeur de Frontex et les autorités nationales compétentes. Les mécanismes nationaux de prévention d'une dizaine d'États membres ont donc mis sur pied l'initiative « Naphlion » afin de garantir la participation d'organismes indépendants

[28] Les INDH, qui respectent les principes de Paris, sont des organismes publics dont le mandat constitutionnel et/ou législatif est de protéger et de promouvoir les droits humains. Ils font partie de l'appareil de l'État et sont donc financés par celui-ci. Ils agissent et fonctionnent toutefois indépendamment du gouvernement, conformément aux principes de Paris, voir GANHRI 2021.

[29] En ce qui concerne les rapports publics, les résultats des activités de contrôle figurent dans les rapports annuels des INDH/mécanismes nationaux de prévention. Voir le projet de contrôle des retours réalisé par le mécanisme national de prévention italien, le Garant national des droits des personnes détenues ou privées de liberté (2020).

Contrairement au contrôle de l'éloignement, le contrôle de la phase postérieure à l'éloignement n'est pas prévu dans législation ou les documents stratégiques de l'UE. En outre, la Commission a souligné que le contrôle des retours au sens de l'article 8, paragraphe 6, de la directive « retour » ne s'appliquait pas à la période postérieure à l'accueil de la personne dans le pays de destination[cxxvii]. Ainsi que plusieurs journalistes, chercheurs et OSC l'ont signalé, les personnes rapatriées sont souvent victimes de violations de droits humains à leur retour : arrestations, accusations de trahison, extorsions, mauvais traitements et privation de nationalité[cxxviii].[30] Une poignée d'organisations se sont mises à surveiller de près la situation des personnes rapatriées et à leur fournir des aides à leur retour[31]. Ces projets sont parfois financés par un État expulsant. Par exemple, en Ouganda et en RDC, des OSC locales surveillent de près la situation des enfants non accompagnés après leur retour de Norvège et de Belgique, respectivement[cxxix]. En 2012, le programme pour les réfugiés Fahamu a créé le Réseau de suivi après expulsion, afin de permettre aux organisations basées dans les pays d'expulsion et d'accueil d'être connectées[cxxx]. Le contrôle post-retour réduit les risques pour les personnes rapatriées et renforce la transparence. Il permet également de réunir des informations sur les violations des droits humains et d'indiquer ainsi les changements qui s'imposent dans les procédures d'asile et de retour. Il convient de noter que, dans sa résolution sur la mise en œuvre de la directive « retour », le Parlement a invité instamment la Commission à veiller à la mise en place d'un mécanisme de contrôle post-retour pour mieux comprendre le sort des personnes faisant l'objet d'un retour, à faciliter l'échange de bonnes pratiques entre les États membres en matière de contrôle exercé après le retour et d'affecter des fonds suffisants à cette fin[cxxxi]. Comme le montre l'initiative évoquée ci-dessus, les programmes de contrôle post-retour ont besoin d'un financement suffisant, de capacités adéquates et de garanties appropriées en matière de sécurité et d'accès aux personnes expulsées en ce qui concerne les contrôleurs. La participation des INDH/mécanismes nationaux de prévention des États expulsant des personnes ou d'organisations régionales (comme l'UE ou le CdE) permettrait donc d'assurer un contrôle effectif et durable. Dans l'idéal, les observateurs indépendants chargés de contrôler les opérations de retour (INDH ou OSC) pourraient surveiller la phase d'accueil et les observateurs basés dans le pays de destination pourraient prendre en charge le contrôle de la suite des opérations. Ce type de contrôle ferait ainsi appel à une coopération entre les OSC et les médiateurs des deux pays concernés (le Réseau européen des médiateurs pourrait assurer la liaison entre les médiateurs des pays d'origine et de destination) et bénéficierait du soutien du Comité de prévention de la torture (CPT). Une question essentielle demeure toutefois quant au suivi et aux conséquences des violations avérées.

[30] De manière générale, les risques encourus après une expulsion peuvent être classés en trois catégories : les risques économiques et psychologiques, l'insécurité aux mains des autorités, et les traitements inhumains et dégradants (Alpes et Nyberg Sorensen 2016)

[31] À titre d'exemple, depuis 2012, l'organisation Justice First aide des personnes congolaises expulsées et le Refugee Law Project soutient des personnes expulsées à Kampala (Podeszfa et Manicom 2012). L'Association nationale française d'assistance aux frontières pour les étrangers a assuré un suivi quant au sort, après leur retour, des personnes auxquelles elle a apporté son aide dans les zones de transit et organisé plusieurs missions dans les pays de retour (ANAFE 2020)

6.2. Surveillance des frontières

Les allégations de refoulements violents aux frontières extérieures de l'UE évoquées précédemment[32] révèlent la nécessité d'assurer une surveillance indépendante des activités de gestion des frontières. L'expression « surveillance des frontières » doit s'entendre ici comme la surveillance des activités de contrôle aux frontières dans le but de déterminer si celles-ci respectent le droit international relatif aux réfugiés et aux droits humains[cxxxii]. Pour être considérée comme indépendante, la surveillance des frontières doit, tout comme le contrôle de l'éloignement abordé ci-dessus, être assurée par les OSC et/ou les INDH/médiateurs, qui respectent les principes de Paris. Dans de nombreux États membres, les INDH participent en effet à la promotion et à la protection des droits humains dans le contexte de la gestion des frontières. Différentes actions préventives sont ainsi réalisées par les INDH : visite aux points de passage frontaliers et autres lieux à la frontière et collecte de données, visite des centres d'accueil et de rétention et des postes de police aux frontières (si les INDH sont désignées en tant que mécanismes nationaux de prévention) et recueil des témoignages de personnes migrantes. Grâce à leur position particulière, les INDH sont des interlocuteurs pour le gouvernement et le parlement et peuvent conseiller ou examiner les lois, les politiques et les pratiques. Les INDH peuvent également mener des actions réactives, lorsque les lois, les politiques ou les pratiques ne respectent pas les droits humains, en adoptant des recommandations officielles. Certaines d'entre elles peuvent contester la légalité des dispositions devant les juridictions nationales. En ce qui concerne les actions correctives, en cas de violation des droits des personnes migrantes à la frontière, les INDH peuvent veiller à ce que ces personnes aient accès à un recours effectif, en leur fournissant notamment des informations sur les mécanismes de recours. De plus, certaines INDH peuvent recevoir et traiter des plaintes individuelles, adopter des conclusions formelles et formuler des recommandations à l'attention des autorités. Pour travailler efficacement et de façon indépendante, les INDH ont besoin de capacités et d'un budget suffisants, des éléments qui font toutefois encore souvent défaut. Par ailleurs, dans certains États membres, les INDH se heurtent à des difficultés, à un manque de coopération de la part des autorités, voire à des menaces lorsqu'elles travaillent sur des questions liées à la migration. Grâce à leur coopération avec les OSC, surtout celles qui sont présentes aux frontières, les INDH peuvent être averties des violations commises et réagir rapidement[cxxxiii].

En effet, les OSC jouent un rôle primordial dans la surveillance des activités de gestion des frontières. Créé en 2016, le Border Violence Monitoring Network (réseau de surveillance de la violence aux frontières ou BVMN) est une initiative remarquable à cet égard. Le BVMN surveille les frontières extérieures de l'UE le long des Balkans et en Grèce, recueille des témoignages et des preuves de violences et de refoulements, les rend publics et milite en faveur du changement. Onze organisations de la société civile composent le BVMN : cinq d'entre elles se trouvent dans des zones situées le long de frontières importantes et recueillent des informations sur les cas de refoulement en s'appuyant sur des méthodes standardisées, cinq autres prennent part à des activités de plaidoyer et la dernière s'occupe de la gestion et de la coordination administrative[cxxxiv].

[32] Voir section 5.2

Parmi les bureaux nationaux du Conseil danois pour les réfugiés (DRC) dans les Balkans, celui de Bosnie-Herzégovine se consacre à la surveillance des frontières. Ouvert en 2018, ce bureau recueille systématiquement des données sur les refoulements et les cas de violence constatés à la frontière croato-bosniaque et publie un « Border Monitoring Monthly Snapshot » (Aperçu mensuel de la surveillance des frontières) sur son site Web[cxxxv]. À d'autres frontières, des OSC exercent des activités de surveillance des frontières. Il s'agit d'activités de petite envergure, en raison de la capacité limitée des OSC ou parce qu'elles s'inscrivent dans le cadre d'autres projets. La nature transfrontalière des refoulements nécessite une coopération transnationale entre OSC. Par exemple, depuis 2018, l'association italienne ASGI (Association pour les études juridiques sur l'immigration) coordonne ses activités avec celles de partenaires en France et en Suisse[cxxxvi]. Afin de pouvoir effectuer une surveillance des frontières, les OSC ont besoin que les autorités leur accordent l'accès à des points de passage frontalier et qu'un financement adéquat leur soit octroyé. À cet égard, il convient de mentionner l'initiative lancée par le HCR au début de l'année 2000. Une série d'accords tripartites (entre le HCR, les autorités frontalières et des OSC) ont été signés avec les pays d'Europe de l'Est (dont la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie[33], la Bulgarie, la Roumanie et la Lituanie) en amont de leur adhésion à l'UE. En 2017, un accord tripartite a été conclu avec la Croatie. En vertu de ces accords tripartites, le HCR octroie un financement et les OSC jouent le rôle de partenaires de mise en œuvre chargés de se rendre dans les zones frontalières (avec des degrés différents de participation du HCR). L'accès accordé par les autorités frontalières varie d'un pays à l'autre. Si, depuis 2018, en Bulgarie, le partenaire de mise en œuvre peut accéder à l'ensemble des centres de rétention aux frontières sans aucune limite ou autorisation préalable (mais pas aux points de passage frontalier proprement dits), en Roumanie, la police des frontières est avertie au préalable et, en Pologne, les résultats ne sont pas rendus publics[cxxxvii].

Fournie, de toute évidence, en réaction aux signalements de violences et de refoulements aux frontières extérieures de l'UE, la proposition de règlement sur le filtrage[cxxxviii], dans le cadre du pacte, prévoit un contrôle du respect des droits fondamentaux. En vertu de l'article 7, paragraphe 1, les États adoptent les dispositions pertinentes pour enquêter sur les allégations de non-respect des droits fondamentaux en rapport avec le filtrage. Conformément à l'article 7, paragraphe 2, les États membres mettent en place un mécanisme de contrôle indépendant 1) pour assurer le respect du droit de l'Union et du droit international, y compris celui de la Charte de l'UE, au cours du filtrage, 2) pour assurer le respect des règles nationales relatives au placement en rétention des personnes concernées, notamment en ce qui concerne les motifs et la durée de la rétention, et 3) pour faire en sorte que les allégations de non-respect des droits fondamentaux en rapport avec le filtrage, notamment en ce qui concerne l'accès à la procédure d'asile et le non-respect du principe de non-refoulement, soient traitées avec efficacité et sans retard injustifié. L'article 7, paragraphe 2, du règlement sur le filtrage dispose également que les États membres mettent en place des garanties suffisantes pour assurer l'indépendance du mécanisme et peuvent inviter les organisations et instances nationales, internationales et non gouvernementales compétentes à participer au contrôle. Le règlement prévoit, par ailleurs, un rôle pour la FRA. L'Agence doit établir des « orientations générales » destinées aux États membres concernant la mise en place et le fonctionnement indépendant de ce mécanisme.

[33] Accord résilié par la police en 2017, voir ECRE 2018 : 16

Les États membres peuvent en outre demander à l'Agence de les aider à développer leur mécanisme de contrôle national, notamment en ce qui concerne les garanties de son indépendance, d'établir une méthodologie pour le contrôle et d'organiser des programmes de formation appropriés.

Cette proposition de règlement est un premier pas positif dans la lutte contre les violations aux frontières. Le mécanisme de contrôle indépendant devrait reposer sur des mécanismes de contrôle existants et sur de bonnes pratiques mises au point par les INDH et les OSC susmentionnées et il ne devrait pas faire double emploi avec des activités déjà menées et disperser les fonds disponibles. Conformément à l'avis des OSC et du monde universitaire, il convient d'apporter plusieurs modifications à l'article 7 du règlement sur le filtrage pour assurer l'efficacité et l'indépendance du mécanisme[cxxxix]. Premièrement, la portée du contrôle ne devrait pas se limiter à la procédure de filtrage aux points de passage frontalier officiels. Elle devrait englober toutes les activités sensibles aux droits humains pendant les activités de gestion des frontières. Les garde-frontières devraient coopérer de façon active avec le mécanisme et les contrôleurs devraient pouvoir accéder aux points de passage frontalier. Des visites inopinées devraient également être prévues dans le cadre du mécanisme. De plus, comme les victimes de refoulement se retrouvent généralement de l'autre côté de la frontière, le mécanisme devrait pouvoir agir sur la base d'allégations reçues de la part d'individus ou d'organisations à l'étranger. Deuxièmement, pour être indépendant, le mécanisme devrait être mis en œuvre par des INDH qui respectent les principes de Paris et par des OSC. Les organismes internationaux et régionaux chargés de surveiller l'application des traités, comme le CPT, peuvent soutenir les travaux du mécanisme. Le rôle et le mandat des organisations qui y prennent part devraient figurer dans un document écrit. Étant donné la participation des INDH dans ce mécanisme, certains contrôleurs au moins devraient être en mesure de recevoir des plaintes individuelles. Pour accomplir ces tâches, les INDH et les OSC devraient bénéficier d'une protection contre les menaces et les intimidations. Elles devraient disposer de capacités et de fonds suffisants pour réaliser leur mission, notamment de la part du Fonds pour la gestion intégrée des frontières (FGIF). Troisièmement, les résultats et conclusions devraient être rendus publics et les mécanismes de contrôle devraient mener à l'adoption de mesures de responsabilisation. Les victimes éventuelles devraient bénéficier de conseils juridiques et d'un accès effectif à la justice. Une enquête devrait être menée et des sanctions potentielles devraient être imposées aux personnes responsables. Pour terminer, le bureau du Médiateur européen devrait être impliqué dans le cycle de contrôle afin de garantir une évaluation régulière du mécanisme de contrôle dans les États membres et diffuser de bonnes pratiques dans l'ensemble des pays.

VII- Conclusions

Dans ce chapitre, nous avons analysé les mesures législatives et stratégiques prises récemment par l'UE ainsi que les pratiques de certains États membres dans le domaine du retour/de l'expulsion. Bien que le retour soit réglementé par la directive « retour » depuis plus de dix ans, la crise des réfugiés de 2015 a hissé la politique de retour de l'UE au premier rang de ses priorités. La Commission a fait valoir qu'il était nécessaire d'augmenter le taux de retour pour garantir le bon fonctionnement de l'ensemble du système de l'UE en matière d'asile et de migration. Plusieurs mesures ont été prises dans le cadre de cette approche. La proposition de 2018 pour la refonte de la directive « retour », qui ne s'appuie nullement sur une analyse d'impact, limite les garanties procédurales, élargit la base juridique de la rétention, ajoute de nouvelles circonstances permettant d'imposer une interdiction d'entrée et limite l'applicabilité du départ volontaire.

Le nouveau pacte sur la migration et l'asile est assorti d'autres propositions législatives axées sur le retour. Ainsi, la proposition de modification du RPA prévoit une procédure de retour à la frontière, qui se caractérise par des garanties procédurales limitées, et la proposition de RGAM introduit un mécanisme de prise en charge des retours, comme forme de solidarité à l'égard des États membres soumis à une pression migratoire ou ayant permis un débarquement à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage. Le nouveau pacte sur la migration et l'asile met par ailleurs l'accent sur la coopération avec les pays tiers dans le domaine de la réadmission, qui se caractérisait dans le passé par un recours accru aux accords informels et un manque de transparence. Afin de pouvoir compter sur la coopération avec les pays tiers, l'UE et ses États membres les qualifient de pays « sûrs ». Les concepts de « pays d'origine sûr » et de « pays tiers sûr » suscitent des préoccupations relatives aux droits humains, car ceux-ci impliquent des procédures d'asile accélérées et des retours rapides, qui prennent le dessus sur l'exigence de procéder à une évaluation individuelle. Selon les propositions de réforme de 2016 relatives au régime d'asile européen commun, les deux concepts seraient élargis dans le RPA.

De plus, le nouveau pacte consolide le rôle de l'agence Frontex dans le domaine du retour, lequel rôle avait, dans tous les cas, été élargi en 2019 dans le cadre du nouveau règlement. Outre son mandat de plus en plus étendu en ce qui concerne les opérations de retour, Frontex a obtenu de multiples fonctions consultatives dans le domaine du retour (et de la rétention) et obtenu le mandat de coopérer avec des pays tiers à des fins d'identification. Il est de plus en plus difficile de savoir où se trouve la limite entre les pouvoirs de décision de l'agence Frontex et ceux des États membres.

Parallèlement à ces mesures législatives, certaines pratiques se révèlent de plus en plus inquiétantes, notamment les refoulements et les départs dits « volontaires » qui sont des mesures coercitives dans la pratique. Le suivi de la situation des droits humains peut jouer un rôle essentiel dans la prévention des violations de droits humains. Pour être efficace, le contrôle de l'éloignement prévu dans le cadre de la directive « retour » devrait être assuré par un acteur indépendant (INDH et/ou OSC), de manière continue, et devrait porter sur tous les stades de l'opération, jusqu'au transfert de la personne. Il convient de réfléchir aux possibilités d'étendre ce contrôle à la phase qui suit l'arrivée et de coopérer avec des acteurs locaux pour obtenir des indications sur le sort des personnes rapatriées. Une nouveauté à l'échelle de l'UE, le pacte propose d'instaurer un mécanisme de surveillance des frontières. Cependant, pour que ce mécanisme permette effectivement de prévenir les refoulements, plusieurs dispositions doivent être intégrées dans la législation. Les mesures évoquées dans ce chapitre risquent d'entraîner différentes violations de droits humains. Les États membres doivent être conscients que la mise en œuvre de la législation européenne ne les dispense pas de leurs obligations internationales en matière de droits humains.

Recommandations

États membres

- respecter leurs obligations internationales et régionales en matière de droits humains ainsi que les normes pertinentes à cet égard dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'UE en matière de retour ;

- s'abstenir de toute politique ou mesure de refoulement et faire en sorte que toute personne arrêtée à la frontière puisse accéder à une procédure individuelle ;

- mettre en place un mécanisme de suivi efficace des retours, couvrant toutes les étapes de l'éloignement (avant, pendant et après), commençant le suivi à partir de la notification de l'expulsion et y mettant fin, idéalement, trois à quatre mois après le retour de la personne ; élargir le réseau de contrôleurs sur le territoire national, en faisant appel à davantage d'experts indépendants et d'OSC locales, et le relier au réseau de surveillance du pays de retour.

Union européenne

DG HOME de la Commission européenne

- reconsidérer l'objectif du taux de retour comme indicateur principal de l'efficacité de la politique de l'UE en matière de retour et tenir compte du respect des droits fondamentaux et de la durabilité du retour dans l'évaluation de l'efficacité ;

- encourager les mesures de régularisation des personnes qui ne peuvent pas être renvoyées, en tant que partie intégrante du système de retour ;

- enquêter sur les allégations de refoulements exécutés par les États membres de l'UE ;

- enquêter sur les allégations de participation de l'agence Frontex à des refoulements ;

- proposer de véritables partenariats avantageux pour les deux parties au lieu de faire pression sur les pays d'origine ou de transit pour qu'ils coopèrent avec l'UE dans le domaine de la réadmission ;

- procéder à une étude d'impact sur les droits humains avant de signer un accord de réadmission et cesser toute coopération en matière de réadmission avec les pays qui ne respectent pas les normes relatives aux droits humains ;

- prévoir une évaluation de la situation des droits humains dans le suivi de la mise en œuvre des accords de réadmission ;

- prévoir et définir un rôle de suivi post-retour plus clair pour les INDH/médiateurs dans les accords de réadmission ;

- opter pour des accords de réadmission formels plutôt que pour des accords informels ;

- proposer de modifier le règlement Frontex dans le but d'inclure le Médiateur européen dans le mécanisme de plainte.

DG DEVCO de la Commission européenne

- veiller à ce que l'aide au développement ne soit pas utilisée à des fins de gestion des migrations ;

- s'opposer à ce que la conditionnalité du contrôle des migrations soit associée à l'aide au développement.

Commission LIBE du Parlement européen

- dans le cadre des négociations relatives à la refonte de la directive « retour », s'opposer aux modifications visant à renforcer la rétention et à relier les procédures d'asile et de retour ;

- dans le cadre des négociations relatives au RPA, s'opposer au projet de procédure de retour à la frontière ;

- dans le cadre des négociations relatives au RGAM, s'opposer au projet de mécanisme de prise en charge des retours ;

- dans le cadre des négociations relatives au règlement sur le filtrage, proposer des modifications visant à assurer l'indépendance, l'efficacité et le financement approprié du mécanisme de surveillance des frontières ;

- s'opposer aux accords de réadmission informels ;

- inviter régulièrement le directeur exécutif de l'agence Frontex à des auditions ;

- demander à la FRA de préparer un avis sur les conséquences des propositions de modification du RPA, du RGAM et du règlement sur le filtrage sur les droits humains ;

- veiller à ce que les fonds octroyés au titre du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique soient accordés dans le respect des droits humains.

Cour des comptes européenne

- dans le cadre de l'audit continu de la coopération en matière de réadmission, effectué par la Cour des comptes, déterminer si une évaluation de la situation des droits humains est effectuée dans le contexte du suivi de la mise en œuvre des accords de réadmission.

Médiateur européen

- par l'intermédiaire du Réseau européen des médiateurs, soutenir le travail de suivi accompli par les médiateurs nationaux en ce qui concerne les retours et les frontières ;

- par l'intermédiaire du Réseau européen des médiateurs, travailler en relation avec les médiateurs des pays de destination afin d'assurer un contrôle post-retour ;

- se prononcer en faveur de l'attribution du rôle des contrôleurs dans le nouveau mécanisme de surveillance des frontières aux médiateurs nationaux.

Agence européenne des droits fondamentaux (FRA)

- veiller à ce que les orientations devant être formulées par l'Agence au titre de l'article 7 du règlement sur le filtrage favorisent l'indépendance et l'efficacité du mécanisme de surveillance des frontières ;

- aider les États membres à mettre en place le mécanisme de surveillance des frontières ;

- recenser les organismes intervenant dans la surveillance des frontières et procéder à la mise à jour systématique de cette liste (de même que la liste des organismes intervenant dans le contrôle des retours).

Frontex : Directeur exécutif

- suspendre les opérations de retour en cas d'allégations de violations des droits fondamentaux ;

- donner suite aux rapports d'incident grave et aux plaintes relatives à des violations de droits humains commises au cours d'opérations de Frontex ;

- procéder au recrutement de 40 contrôleurs des droits fondamentaux conformément au règlement de 2019 ;

- cesser de soutenir les États membres qui se livrent à des violations systématiques des droits humains.

Officier aux droits fondamentaux

- donner suite aux rapports d'incident grave et aux plaintes relatives à des violations de droits humains commises au cours d'opérations de Frontex ;

- garantir l'indépendance des 40 contrôleurs des droits fondamentaux à recruter ;

- prendre régulièrement contact avec le forum consultatif ;

- proposer une formation sur les droits humains aux contrôleurs et escortes.

Nations Unies

Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants

- suivre de près l'évolution de la politique de l'UE en matière de retour et de sa mise en œuvre ;

- promouvoir son rapport de 2018 sur le retour auprès des institutions de l'UE et formuler des recommandations relatives aux modifications de la directive « retour » ;

- faire la promotion de son dernier rapport sur la rétention des enfants à l'échelle de l'UE ;

- formuler des recommandations à l'intention de l'UE sur la conditionnalité du contrôle des migrations associée à l'aide au développement ;

- dans le cadre des recherches actuelles sur les retours, solliciter les contributions de sources variées afin de tenir compte du large éventail de politiques en matière de retour ;

- inviter la délégation de l'UE auprès des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève à des auditions.

Groupe de travail sur la détention arbitraire

- suivre de près l'évolution de la politique de l'UE en matière de retour et de sa mise en œuvre, en tenant compte de ses répercussions sur la rétention ;

- formuler des recommandations à l'intention de l'UE en ce qui concerne les modifications de la directive « retour » qui risquent de renforcer la rétention ;

- demander des informations à la Commission européenne sur la manière dont la procédure de retour à la frontière et le mécanisme de prise en charge des retours éviteront soi-disant toute rétention ;

- effectuer des visites au sein des États membres de l'UE afin d'évaluer leurs pratiques de rétention ;

- inviter la délégation de l'UE auprès des Nations Unies et d'autres organisations internationales à Genève à des auditions.

Conseil de l'Europe

Comité des Ministres

- promouvoir ses *Vingt principes directeurs sur le retour forcé*, publiés en 2005, en tant qu'ensemble de normes régissant l'expulsion/le retour dans le contexte des négociations relatives à la refonte de la directive « retour » ;

- promouvoir ses *Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées*, adoptées en 2009, dans le cadre des prochaines négociations sur la refonte de la directive « retour » et la procédure de retour à la frontière prévue au titre de la proposition de RPA qui fusionnerait les procédures d'asile et de retour ;

- exhorter les gouvernements à rejeter et à empêcher toute politique et action de refoulement ;

- établir des lignes directrices sur le contrôle et la surveillance des frontières dans le respect des droits humains, afin de lutter contre les refoulements ;

- accorder la priorité à la mise en œuvre rapide des arrêts de la CrEDH concernant les retours (comme dans l'affaire *Sharifi c. Italie et Grèce* et dans l'affaire *MK c. Pologne*).

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'Assemblée parlementaire et son rapporteur récemment nommé sur les refoulements

- demander instamment aux États membres de l'UE de s'abstenir de tout refoulement et de garantir une surveillance indépendante des frontières ;

- demander à la Commission européenne d'inviter les États membres de l'UE à mettre un terme aux refoulements et à enquêter sur les allégations de refoulement ;

- recommander au Comité des Ministres d'élaborer des lignes directrices sur le contrôle et la surveillance des frontières dans le respect des droits humains ;

- inciter les membres du Comité des Ministres des États membres de l'UE à encourager leur gouvernement à accepter que le mécanisme de surveillance des frontières prévu dans le cadre du règlement sur le filtrage soit indépendant, qu'il recouvre toutes les situations aux frontières et qu'il entraîne des responsabilités ;

- diffuser et enseigner les normes du CdE qui excluent les refoulements au sein des parlements nationaux.

Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés

- effectuer des missions d'enquête dans les États membres dotés de frontières extérieures de l'UE (Grèce, Italie, Espagne, Croatie, Hongrie et Pologne) afin de recueillir des informations sur la situation des droits humaines au niveau des frontières ;

- fournir des contributions à la Secrétaire Générale sur les moyens de renforcer l'aide et les conseils du CdE aux États sur le traitement des droits humains des personnes migrantes en situation irrégulière ;

- maintenir les alternatives à la rétention parmi les priorités et promouvoir les *Aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations* (2018) du Comité directeur pour les droits de l'homme ;

- mettre en avant les normes du CdE au sein du Forum consultatif de Frontex et soutenir ses activités ;

- dialoguer avec les institutions de l'UE afin de promouvoir les normes du CdE sur le retour, la rétention et l'accès aux procédures d'asile.

Commissaire aux droits de l'homme

- signaler et condamner les refoulements, les retours arbitraires ou inadéquats et les mesures de rétention prises par les États membres de l'UE ;

- soumettre une tierce intervention à la CrEDH sur les pratiques des États membres de l'UE qui enfreignent la CEDH, comme les refoulements, les rétentions arbitraires, les procédures de recours inadéquates contre les décisions de retour ;

- formuler des recommandations sur l'accès au territoire et à l'asile conformes aux normes du CdE ;

- effectuer des visites dans les États membres de l'UE en mettant l'accent sur la rétention et le traitement global des personnes migrantes en situation irrégulière ;

- soutenir les INDH intervenant dans la surveillance des retours ou des frontières et encourager toutes les INDH à accepter ce mandat.

Comité de prévention de la torture

- continuer à mettre l'accent sur la rétention liée à l'immigration lors de ses visites de pays ;

- rester attentif aux témoignages des personnes placées en rétention et aux allégations selon lesquelles elles auraient été refoulées ;

- procéder au suivi des questions relatives aux opérations d'éloignement ainsi que la participation de Frontex lors de visites dans les États membres de l'UE ;

- soutenir le futur mécanisme de surveillance des frontières prévu dans le cadre du règlement sur le filtrage.

Liste des entretiens

1. Gabriel Almeida [Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (REINDH)]
2. Jean-Pierre Cassarino (Collège d'Europe)
3. Marta Gionco [Plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans-papiers (PICUM)]
4. Mariana Gkliati (Université de Leiden)
5. Josephine Liebl [Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE)]
6. Membre [Agence européenne des droits fondamentaux (FRA)]
7. Membre (Bureau du Médiateur européen)
8. Mark Provera (Consultant indépendant)
9. Olivia Sandberg [European Policy Centre (EPC)]

Références

Ahumuza Onyoin, Ch. (2017), « A Grim Return: Post-Deportation Risks in Uganda », *Forced Migration Review* 54, pp. 81-84.

AI (Amnesty International) (2016), « Greece: Evidence points to illegal forced returns of Syrian refugees to Turkey ».

AI (2018), « Belgique. Des expulsions vers le Soudan contraires au principe de “non-refoulement” ».

AI (2019), « Questions et réponses. Pourquoi le retour de réfugiés en Syrie depuis le Liban est-il prématuré ? »

Alpes, J. (2019), « After Deportation, Some Congolese Returnees Face Detention and Extortion », *Migration Policy Institute Online Journal*, https://www.migrationpolicy.org/article/after-deportation-some-congolese-returnees-face-detention-and-extortion.

Alpes, J. (2020), « Emergency returns by IOM from Libya and Niger: A protection response or a source of protection concerns? », Brot für die Welt and Medico International.

Alpes, J. et I. Majcher (2020), « Who Can Be Sustainably Reintegrated After Return? Using Post-Return Monitoring for Rights-Based Return Policies », UNU CRIS.

Alpes, J. et N. Nyberg Sorensen (2016), « Post-Deportation Risks: People Face Insecurity and Threats after Forced Returns, Danish Institute for International Studies ».

Anafe (2020), « Suivi des personnes refoulées », http://www.anafe.org/spip.php?mot11.

Anafe (2021), « L’Etat français renvoie illégalement un enfant à la frontière franco-espagnole », http://www.anafe.org/spip.php?article591.

APCE (Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe) (2019), Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l’Europe, résolution 2299.

ASGI (2020), Rapport national : Italie (mise à jour 2019), *Asylum Information Database (AIDA)*, https://www.asylumineurope.org/reports/country/italy/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push.

Baldaccini, A. (2009), « The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive », *European Journal of Migration and Law* 11(1), pp. 1-17.

Barigazzi, J. (2021), « EU watchdog opens investigation into border agency Frontex », *Politico*, https://www.politico.eu/article/olaf-opens-investigation-on-frontex-for-allegations-of-pushbacks-and-misconduct/.

Basilien-Gainche, M.-L. (2014), « Removal Orders and the Right to Be Heard: The CJEU Fails to Understand the Dysfunctional French Asylum System », *EU Law Analysis*, eulawanalysis.blogspot.com/2014/12/removal-orders-and-right-to-be-heard.html.

Bathke, B. (2019), « Stuck in Libya: UNHCR calls for more humanitarian evacuations », *Info Migrants*, https://www.infomigrants.net/en/post/19503/stuck-in-libya-unhcr-calls-for-more-humanitarian-evacuations.

Bowerman, E. (2017), « Risks Encountered after Forced Removal: The Return Experiences of Young Afghans », *Forced Migration Review* 54, pp. 78–80.

Broomfield, M. (2018), « Investigation: Coercive 'voluntary' Deportations Leave Refugees Trapped in Jail and Facing Torture », *The New Arab*, https://www.alaraby.co.uk/english/indepth/.

BVMM (Border Violence Monitoring Network) (2020), section du site Web « About us », https://www.borderviolence.eu/about/

Carabott, S. (2020), « Malta 'complicit' in Libya rights violations », *Times of Malta*, https://timesofmalta.com/articles/view/malta-complicit-in-libya-rights-violations.837908

Caritas Europa et al. (2018), « Recommandations pour des politiques de retour humaines en Europe ».

Cassarino, J.-P. (2018), « Informalizing EU Readmission Policy », *in* A. Ripoll Servent et F. Trauner (éd.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Routledge, pp. 83-98.

Cassarino, J.-P. (2020a), « Are Current 'Return Policies' Return Policies? A Reflection and Critique », *in* T. Bastia et R. Skeldon (éd.), *Routledge Handbook of Migration and Development*, Routledge, pp. 343-352.

Cassarino, J.-P. (2020b), « Readmission, Visa Policy and the "Return Sponsorship" Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum », *ADiM Blog*, http://www.adimblog.com/2020/11/30/readmission-visa-policy-and-the-return-sponsorship-puzzle-in-the-new-pact-on-migration-and-asylum/.

Cassarino, J.-P. (2021), « Inventory of the bilateral agreements linked to readmission », https://www.jeanpierrecassarino.com/datasets/ra/

Cassarino, J.-P. et M. Giuffré (2017), « Finding Its Place in Africa: Why has the EU opted for flexible arrangements on readmission? », Université de Nottingham.

CE (Commission européenne) (2014), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour, COM(2014) 199.

CE (2015a), Une liste UE des « pays d'origine sûrs », https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_fr.pdf.

CE (2015b), Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : plan d'action de l'UE en matière de retour, COM(2015) 453.

CE (2015c), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins 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, et modifiant la directive 2013/32/UE, COM(2015) 452.

CE (2017a), Meilleure réglementation : lignes directrices et boîte à outils, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr.

CE (2017b), Recommandation (UE) 2017/2338 de la Commission du 16 novembre 2017 établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour, JO 2017 L 339/83.

CE (2017c), Recommandation (UE) 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017 visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, JO 2017 L 66/15.

CE (2017d), Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à une politique plus efficace de l'Union européenne en matière de retour : plan d'action renouvelé, COM(2017) 200.

CE (2018), Proposition de directive 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 (refonte), COM(2018) 634.

CE (2020a), Proposition modifiée du règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, COM(2020) 611.

CE (2020b), Une réunion extraordinaire du conseil d'administration de Frontex le 9 décembre 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/news/extraordinary-meeting-frontex-management-board-9-december-2020_en.

CE (2020c), Communication de la Commission au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM(2020) 609.

CE (2020d), Accords de réadmission de l'UE et autres « accords de l'UE » – État d'avancement, Ares(2020)4923453.

CE (2020e), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) nº767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, COM(2020) 612.

CE (2020f), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds « Asile et migration »], COM(2020) 610.

CE (2020g), Stratégie sur les retours volontaires et la réintégration : feuille de route, Ares(2020)7609930.

Ceriani P. (2009), « La Directiva de Retorno de La Unión Europea: Apuntes Críticos Desde Una Perspectiva de Derechos Humanos », *Anuario de Derechos Humanos* 5, pp. 85–94.

CJUE (Cour de justice de l'Union européenne) (2009), Saïd Shamilovich Kadzoev (Huchbarov), C-357/09 PPU.

CJUE (2014a), Bashir Mohamed Ali Mahdi, C-146/14 PPU.

CJUE (2014b), Centre Public d'action Sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve c. Moussa Abdida, C 562/13.

CJUE (2014c), Khaled Boudjlida c. Préfet Des Pyrénées-Atlantiques, C-249/13.

CJUE (2015a), Abdoulaye Amadou Tall c. Centre Public d'action Sociale de Huy, C 239/14.

CJUE (2015b), Z. Zh. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie et I. O. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-554/13.

CJUE (2017), Policie ČR, Krajské Ředitelství Policie Ústeckého Kraje, Odbor Cizinecké Policie c. Salah Al Chodor, Ajlin Al Chodor, Ajvar Al Chodor, C 528/15.

CJUE (2021), TQ c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-441/19.

Clarke, L. (2018), « In the hands of the Libyan Coast Guard: pushbacks by proxy », *Open Migration*, https://openmigration.org/en/analyses/in-the-hands-of-the-libyan-coast-guard-pushbacks-by-proxy/.

Cleton, L. and S. Chauvin (2020) 'Performing freedom in the Dutch deportation regime: bureaucratic persuasion and the enforcement of 'voluntary return'', Journal of Ethnic and Migration Studies 46(1).

Conseil de l'Union européenne (2019), Note de la présidence aux délégations : proposition de directive 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 (refonte) : texte de compromis révisé de la présidence, 10144/19.

Conseil européen (2016), Déclaration UE-Turquie.

CPT (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) (2020), Rapport à l'intention du gouvernement grec sur la visite en Grèce du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 13 au 17 mars 2020, CPT/Inf (2020) 35.

CrEDH (Cour européenne des droits de l'homme) (2007), Salah Sheekh c. Pays-Bas, 1948/04.

CrEDH (2008), Sadaykov c. Bulgarie, 75157/01.

CrEDH (2010), Baysakov et autres c. Ukraine, 54131/08.

CrEDH (2011), M.S.S c. Belgique et Grèce [GC], 30696/09.

CrEDH (2012), Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC], 27765/09.

CrEDH (2014), Sharifi et autres c. Italie et Grèce, 16643/09.

CrEDH (2018), M.A. et autres c. Lituanie, 59793/17.

CrEDH (2019), N.A. c. Finlande, 25244/18.

CrEDH (2020a), M.A. c. Belgique, 19656/18.

CrEDH (2020b), M.K. et autres c. Pologne, 40503/17, 42902/17, 43643/17.

DRC (Conseil danois pour les réfugiés) (2020), Bosnie-Herzégovine, https://drc.ngo/our-work/where-we-work/europe/bosnia-and-herzegovina/.

ECRE (Conseil européen sur les réfugiés et les exilés) (2009), Note d'information sur la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

ECRE (2016), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de la Commission relative à un règlement sur les procédures d'asile COM(2016) 467.

ECRE (2017), « Debunking the "Safe Third Country" Myth ».

ECRE (2018a), « Access to protection in Europe: Borders and entry into the territory ».

ECRE (2018b), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de la Commission relative à la refonte de la directive retour COM(2018) 634.

ECRE (2018c), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de la Commission sur un règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes COM(2018) 631.

ECRE (2018d), « Voluntary Departure and Return: Between a Rock and a Hard Place ».

ECRE (2020a), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de modification du règlement sur les procédures d'asile COM(2020) 611 : procédures d'asile à la frontière et procédures de retour à la frontière.

ECRE (2020b), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de la Commission relative à la refonte de la directive retour COM(2020) 612.

ECRE (2020c), « Med: Former Maltese Official Admits Push-Back while another 62 People are Left Stranded », https://www.ecre.org/med-former-maltese-official-admits-push-back-while-another-62-people-are-left-stranded/.

ECRE (2020d), « Migration Control Conditionality: a flawed model ».

ECRE (2021), Base de données d'information sur l'asile (Asylum Information Database - AIDA), https://asylumineurope.org/reports/.

ECRE e.a. (2020a), « Joint Statement: The Pact on Migration and Asylum: to provide a fresh start and avoid past mistakes, risky elements need to be addressed and positive aspects need to be expanded ».

ECRE e.a. (2020b), « Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability ».

Eisele, K. (2019), « The EU's readmission policy: of agreements and arrangements », *in* S. Carrera, J. Santos Vara et T. Strik (éd.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis,* Elgar, pp. 135-154.

EMN (réseau européen des migrations) (2020), Glossaire EMN, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en.

EPC (European Policy Centre) (2019), « Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system ».

EPC (2021), « EU return sponsorships: High stakes, low gains? ».

EPRS (Service de recherche du Parlement européen) (2019), Analyse d'impact de substitution concernant la proposition de directive sur le retour (refonte), PE 631.727.

EPRS (2020a), Évaluation de la mise en œuvre européenne des procédures d'asile à la frontière, PE 654.201

EPRS (2020b), Évaluation de la mise en œuvre européenne des procédures d'asile à la frontière, PE 642.840

EuroMed Droits (2020), Analyse du nouveau pacte européen sur la migration et l'asile Un « nouveau départ » pour violer les droits humains.

EuroMed Droits, AEDH (Association européenne pour la défense des droits de l'Homme), FIDH (Fédération internationale pour les droits humains) (2016), « Pays sûrs : un déni du droit d'asile ».

FRA (Agence des droits fondamentaux) (2012), « Fundamental rights: challenges and achievements in 2012 ».

FRA (2019), « The Recast Return Directive and Its Fundamental Rights Implications ».

FRA (2020a), « Forced return monitoring systems: State of play in EU Member States », https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/return?mdq1=dataset.

FRA (2020b), « Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders ».

Frontex (2020a), Budget 2019 VOBU.

Frontex (2020b), 2019 In Brief.

GANHI (Global Alliance of National Human Rights Institutions) (2021), Roles and types of NHRIs, https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/RolesTypesNHRIs.aspx.

Garant national italien des droits des personnes détenues ou privées de liberté (2020), Mise en œuvre d'un système de contrôle des retours, https://www.youtube.com/watch?v=t-i6EgEARgc.

García Hernández, C. C. (2015), *Crimmigration Law*, American Bar Association.

GCR (Greek Council for Refugees) (2020), Rapport national : Grèce (mise à jour 2019), *Asylum Information Database (AIDA)*, https://asylumineurope.org/reports/country/greece/.

Gkliati, M. (2020), « Frontex Return Operations and their Human Rights Implications », *in* I. Soysüren et M. Nedelcu (éd.), *Deportation of Foreigners: EU instruments, Nation-State practices and social actors' involvement*, Peter Lang, à paraître.

GLAN (Global Legal Action Network) (2020), « Privatised Migrant Abuse by Italy and Libya », https://www.glanlaw.org/nivincase.

Gostoli, Y. (2020), « Europe's chain of migrant expulsion, from Italy to Bosnia », *The New Humanitarian*, https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/11/17/europe-italy-bosnia-slovenia-migration-pushbacks-expulsion.

Grange, M. (2013), « Smoke Screens: Is There a Correlation between Migration Euphemisms and the Language of Detention? », Global Detention Project.

GTDA (Groupe de travail sur la détention arbitraire) (2018), Délibération n° 5 révisée relative à la privation de liberté des migrants, A/HRC/39/45.

Hänsel, V. (2020), « Returns Without Warranty - The Grey Zone of "Voluntary Return" in the Framework of the EU-Turkey Deal », *in* J.-P. Cassarino (éd.), *La question de l'expulsion des étrangers dans les relations euro-méditerranéennes* : *faire la lumière sur la zone grise*, Les cahiers de Tunisie, pp. 21-39.

HCR (2005), Observations provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.

HCR (2018), Position du HCR sur la proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

HCR (2019), « Une toute nouvelle évacuation de réfugiés depuis la Libye vers l'Italie ; les combats se poursuivent à Tripoli » https://www.unhcr.org/fr/news/press/2019/9/5d7b9123a/nouvelle-evacuation-refugies-libye-vers-litalie-combats-poursuivent-tripoli.html.

HCR (2020a), « Les vols humanitaires du HCR depuis la Libye reprennent après sept mois de suspension », https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2020/10/5f896048a/vols-humanitaires-hcr-libye-reprennent-apres-mois-suspension.html.

HCR (2020b), Mise à jour du HCR sur la Libye (20 novembre 2020), https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-update-libya-20-november-2020-enar.

HCR et UNICEF (2014), « Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe ».

HRW (Human Righs Watch) (2019a), « Lebanon: Syrians Summarily Deported from Airport », https://www.hrw.org/news/2019/05/24/lebanon-syrians-summarily-deported-airport.

HRW (2019b), « Turquie: Expulsion de Syriens vers leur pays en dépit des dangers : les autorités ont menacé, détenu et parfois battu des réfugiés syriens avant de les contraindre à retourner dans leur pays », https://www.hrw.org/fr/news/2019/10/25/turquie-expulsion-de-syriens-vers-leur-pays-en-depit-des-dangers

HRW (2020), « Violent Pushbacks on Croatia Border Require EU Action », https://www.hrw.org/news/2020/10/29/violent-pushbacks-croatia-border-require-eu-action.

Info Migrants (2020), « If a migrant is in the Ventimiglia area, it's because he wants to leave », https://www.infomigrants.net/en/webdoc/211/if-a-migrant-is-in-the-ventimiglia-area-it-s-because-he-wants-to-leave.

Info Migrants (2021), « Critical situation for migrants at Italian-French border », https://www.infomigrants.net/en/post/30151/critical-situation-for-migrants-at-italian-french-border.

Iyodu, B. (2010), « Uganda: The Silent Practice of Deportations », *Pambazuka News*, https://www.pambazuka.org/governance/uganda-silent-practice-deportations.

Kalir, B. et L. Wissink (2016), « The Deportation Continuum: Convergences between State Agents and NGO Workers in the Dutch Deportation Field », *Citizenship Studies* 20(1), pp. 34-49.

Majcher, I. (2019), « The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law », Brill/Nijhoff.

Majcher, I. (2020), « The Effectiveness of the EU Return Policy at All Costs: The Punitive Use of Administrative Pre-Removal Detention », *in* N. Kogovšek Šalamon (éd.) *Causes and Consequences of Migrant Criminalisation*, Springer, pp. 109–29.

Majcher, I. (2021), « The implementation of the EU Return Directive: The European Parliament aligns the EU expulsion policy with recommendations of UN human rights expert mechanisms », *EU Law Analysis.*

Majcher, I., M. Flynn, et M. Grange (2020), *« Immigration Detention in the European Union: In the Shadow of the "Crisis" »,* Springer.

McVeigh, K. (2019), « 'Life-saving': hundreds of refugees to be evacuated from Libya to Rwanda », *The Guardian*, https://www.theguardian.com/global-development/2019/sep/10/hundreds-refugees-evacuated-libya-to-rwanda

Médiateur européen (2020), « Ombudsman opens inquiry to assess European Border and Coast Guard Agency (Frontex) 'Complaints Mechanism' », https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/134739.

Molnár, T. (2018), « The Place and Role of International Human Rights Law in the EU Return Directive and in the Related CJEU Case-Law: Approaches Worlds Apart? », *in* S. Carrera, L. den Hertog, M. Panizzon, et D. Kostakopoulou (éd.), *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, Brill/Nijhoff, pp. 105–124.

Mommers, Ch. (2020), « The proposed recast of the EU Returns Directive: voluntary return under threat? », *EU Law Analysis*, http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/08/the-proposed-recast-of-eu-returns.html.

MSF (Médecins sans Frontières) (2019), « Trading in suffering: detention, exploitation and abuse in Libya », https://www.msf.org/libya%E2%80%99s-cycle-detention-exploitation-and-abuse-against-migrants-and-refugees.

Newland, K. et B. Salant (2017), « Increased Focus on Forced Return of Migrants and Asylum Seekers Puts Many in Peril », *Migration Policy Institute Online Journal*, https://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2017-issue-7-increased-focus-forced-return-migrants-and-asylum-seekers-puts-many.

Nielsen, N. et A. Fotiadis (2019), « 'Inhumane' Frontex forced returns going unreported », *EUobserver*, https://euobserver.com/migration/146090.

OIM (Organisation internationale pour les migrations) (2020a), « L'OIM en Libye aide plus de 100 migrants ghanéens avec le premier vol de retour volontaire affrété depuis cinq mois », https://www.iom.int/fr/news/loim-en-libye-aide-plus-de-100-migrants-ghaneens-avec-le-premier-vol-de-retour-volontaire

OIM (2020b), « More than 50,000 Migrants Benefited from Voluntary Humanitarian Return Assistance from Libya Since 2015 », https://www.iom.int/news/more-50000-migrants-benefited-voluntary-humanitarian-return-assistance-libya-2015.

PE (Parlement européen) (2020a), Projet de rapport sur la proposition de directive 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 (refonte), 2018/0329(COD).

PE (2020b), Mise en œuvre de la directive sur le retour : résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur la mise en œuvre de la directive sur le retour, 2019/2208(INI).

PICUM (Plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans-papiers) (2015), Document de prise de position sur la directive retour.

PICUM (2020), « More detention, fewer safeguards: How the new EU Pact on Migration and Asylum creates new loopholes to ignore human rights obligations ».

Podeszfa, L. et Ch. Manicom (2012), « Avoiding Refoulement: The Need to Monitor Deported Failed Asylum Seekers », *Oxford Monitor of Forced Migration* 2(2), pp. 10-15.

Podeszfa, L. et F. Vetter (2013), « Post- Deportation Monitoring: Why, How and by Whom? », *Forced Migration Review* 44, pp. 68–69.

Refugee Protection Watch (2020), « Trapped in between Lebanon and Syria: The absence of durable solutions for Syria´s refugees ».

REINDH (Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme) (2020a), « Guidance: Monitoring human rights of migrants at the borders: Building on the mandate and functions of National Human Rights Institutions ».

REINDH (2020b), « Protecting human rights of migrants at the borders: Evidence and work of European National Human Rights Institutions ».

Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés (2020), Newsletter décembre 2020, https://www.coe.int/en/web/special-representative-secretary-general-migration-refugees/newsletter-december-2020.

RRE (Refugee Rights Europe) et End Pushbacks Partnership (2020), « Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders: The State of Play in 2020 ».

RSDHM (2020), « Call for inputs for the Special Rapporteur's report on pushback practices and their impact on the human rights of migrants », https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/Pushback-practices.aspx.

Save the Children (2018), « From Europe to Afghanistan: Experiences of Child Returnees ».

SAWA (2019), « Unpacking Return: Syrian Refugees' Conditions and Concerns ».

Statewatch (2020), « Deportation Union: Rights, accountability and the EU's push to increase forced removals ».

Stefan, M. et R. Cortinovis (2020), « Setting the right priorities: is the new Pact on Migration and Asylum addressing the issue of pushbacks at EU external borders? », *Asile Forum*, https://www.asileproject.eu/setting-the-right-priorities-is-the-new-pact-on-migration-and-asylum-addressing-the-issue-of-pushbacks-at-eu-external-borders/.

Strik, T. (2020), « Pushbacks in the EU: How to end impunity? », *European Policy Centre*, https://epc.eu/en/Publications/Pushbacks-in-the-EU-How-to-end-impunity~3a6efc.

Van Houte, M. et T. Davids (2014), « Moving Back or Moving Forward?: Return Migration, Development and Peace-Building », *New Diversities* 16(2), pp. 71–87.

Waters, N., E. Freudenthal et L. Williams (2020), « Frontex at Fault: European Border Force Complicit in 'Illegal' Pushbacks », *Bellingcat*, https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/.

Webber, F. (2011), « How Voluntary Are Voluntary Returns? », *Race & Class* 52(4), pp. 98-107.

Notes de fin de chapitre

[i] Cassarino, J.-P. (2020a), « Are Current 'Return Policies' Return Policies? A Reflection and Critique », *in* T. Bastia et R. Skeldon (éd.), *Routledge Handbook of Migration and Development*, Routledge, pp. 343-352

[ii] CJUE (2014a), Bashir Mohamed Ali Mahdi, C-146/14 PPU, § 38

[iii] CE (2015b), Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil : plan d'action de l'UE en matière de retour, COM(2015) 453, 3-19

[iv] CE (2017d), Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil relative à une politique plus efficace de l'Union européenne en matière de retour : plan d'action renouvelé, COM(2017) 200, 2-3

[v] CE (2017c), Recommandation (UE) 2017/432 de la Commission du 7 mars 2017 visant à rendre les retours plus effectifs dans le cadre de la mise en œuvre de la directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil, JO 2017 L 66/15

[vi] Baldaccini, A. (2009), « The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive », *European Journal of Migration and Law* 11(1), pp. 1-17 ; Ceriani P. (2009), « La Directiva de Retorno de La Unión Europea: Apuntes Críticos Desde Una Perspectiva de Derechos Humanos', *Anuario de Derechos Humanos* 5, pp. 85-94 ; Majcher, I. (2019), « The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law », Brill/Nijhoff ; PICUM (Plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans-papiers) (2015), Document de prise de position de PICUM sur la directive retour ; HCR (2018), Position du HCR sur la proposition de directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

[vii] CE (2014), Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique de l'Union européenne en matière de retour, COM(2014) 199

[viii] CE (2018), Proposition de directive 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 (refonte), COM(2018) 634

[ix] CJUE (2014c), Khaled Boudjlida c. Préfet Des Pyrénées-Atlantiques, C-249/13, § 48-50 ; FRA (2019), « The Recast Return Directive and Its Fundamental Rights Implications », 30-33.

[x] CJUE (2021), TQ c. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-441/19, 83

[xi] EPC (European Policy Centre) (2019), « Diminishing safeguards, increasing returns: Non-refoulement gaps in the EU return and readmission system », 9

[xii] CrEDH (2010), Baysakov et autres c. Ukraine, 54131/08, § 40

[xiii] CJUE (2014b), Centre Public d'action Sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve c. Moussa Abdida, C 562/13, § 50, 52 ; CJUE (2015a), Abdoulaye Amadou Tall c. Centre Public d'action Sociale de Huy, C 239/14, § 58

[xiv] CrEDH (2011), M.S.S c. Belgique et Grèce [GC], 30696/09, § 293

[xv] Webber, F. (2011), « How Voluntary Are Voluntary Returns? », *Race & Class* 52(4), pp. 103-105 ; Caritas Europa et al. (2018), « Recommandations pour des politiques de retour humaines en Europe »

[xvi] ECRE (2018d), « Voluntary Departure and Return: Between a Rock and a Hard Place »

[xvii] EPRS (2020b), Évaluation de la mise en œuvre européenne de la directive retour 2008/115/CE, PE 65-66

[xviii] CJUE (2015b), Z. Zh. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie et I. O. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-554/13, § 49

[xix] CJUE (2015b), Z. Zh. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie et I. O. c. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-554/13, § 42, 48, 70

[xx] Mommers, Ch. (2020), « The proposed recast of the EU Returns Directive: voluntary return under threat? », *EU Law Analysis*, http://eulawanalysis.blogspot.com/2020/08/the-proposed-recast-of-eu-returns.html

[xxi] GTDA (2018), Délibération n° 5 révisée sur la privation de liberté des migrants, A/HRC/39/45, § 12 et 16

[xxii] CJUE (2009), Saïd Shamilovich Kadzoev (Huchbarov), C-357/09 PPU, § 69-71

[xxiii] García Hernández, C. C. (2015), *Crimmigration Law*, American Bar Association ; Majcher, I. (2020), « The Effectiveness of the EU Return Policy at All Costs: The Punitive Use of Administrative Pre-Removal Detention », *in* N. Kogovšek Šalamon (éd.) *Causes and Consequences of Migrant Criminalisation*, Springer, pp. 109-129

[xxiv] CE (2020g), Stratégie sur les retours volontaires et la réintégration : feuille de route, Ares(2020)7609930

[xxv] EPRS (2019), Analyse d'impact de substitution concernant la proposition de directive sur le retour (refonte), PE 631.727 : 115, EPRS (2020a), Évaluation de la mise en œuvre européenne des procédures d'asile à la frontière, PE 654.201 : 83 ; Majcher, I., M. Flynn et M. Grange (2020), « Immigration Detention in the European Union: In the Shadow of the "Crisis" », Springer

[xxvi] ECRE (2018b), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de la Commission relative à la refonte de la directive retour COM(2018) 634 : 5-7 ; Majcher, I. (2019), « The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law », Brill/Nijhoff, 690-691

[xxvii] CE (2017a), Meilleure réglementation : lignes directrices et boîte à outils, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr

[xxviii] EPRS (2019), Analyse d'impact de substitution concernant la proposition de directive sur le retour (refonte), PE 631.727, 9-14

[xxix] PE (2020b), Mise en œuvre de la directive sur le retour : Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur la mise en œuvre de la directive sur le retour, 2019/2208(INI) ; Majcher, I. (2021), « The implementation of the EU Return Directive: The European Parliament aligns the EU expulsion policy with recommendations of UN human rights expert mechanisms », *EU Law Analysis*

[xxx] EPRS (2020b), Évaluation de la mise en œuvre européenne de la directive retour 2008/115/CE, PE 642.840

[xxxi] CE (2020a), Projet de rapport sur la proposition de directive 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 (refonte), 2018/0329(COD)

[xxxii] Conseil de l'Union européenne (2019), Note de la présidence aux délégations : Proposition de directive 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 (refonte) : texte de compromis révisé de la présidence, 10144/19

[xxxiii] CE (2020c), Communication de la Commission au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM(2020) 609

[xxxiv] ECRE (2020a), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de modification du règlement sur les procédures d'asile COM(2020) 611 : procédures d'asile à la frontière et procédures de retour à la frontière

[xxxv] EPC (European Policy Centre) (2021), « EU return sponsorships: High stakes, low gains? », 6

[xxxvi] CE (2020a), Proposition modifiée du règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE, COM(2020) 611

[xxxvii] ECRE (2020a), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de modification du règlement sur les procédures d'asile COM(2020) 611 : procédures d'asile à la frontière et procédures de retour à la frontière, 32-36 ; EuroMed Droits (2020), Analyse du nouveau pacte européen sur la migration et l'asile un « nouveau départ » pour violer les droits humains, 9-11

[xxxviii] PICUM (Plate-forme pour la coopération internationale pour les migrants sans-papiers) (2020), « More detention, fewer safeguards: How the new EU Pact on Migration and Asylum creates new loopholes to ignore human rights obligations », 2

[xxxix] EPRS (2020a), Évaluation de la mise en œuvre européenne des procédures d'asile à la frontière, PE 654.201, 149

[xl] CE (2020f), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la gestion de l'asile et de la migration et modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et la proposition de règlement (UE) XXX/XXX [établissant le Fonds « Asile et migration »], COM(2020) 610

[xli] EPC (European Policy Centre) (2021), « EU return sponsorships: High stakes, low gains? », 9-11

[xlii] EuroMed Droits (2020), Analyse du nouveau pacte européen sur la migration et l'asile un « nouveau départ » pour violer les droits humains, 11-14

[xliii] ECRE (2020a), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de modification du règlement sur les procédures d'asile COM(2020) 611 : procédures d'asile à la frontière et procédures de retour à la frontière

[xliv] Cassarino, J.-P. (2020b), « Readmission, Visa Policy and the "Return Sponsorship" Puzzle in the New Pact on Migration and Asylum », *ADiM Blog*, http://www.adimblog.com/2020/11/30/readmission-visa-policy-and-the-return-sponsorship-puzzle-in-the-new-pact-on-migration-and-asylum/

[xlv] EPC (European Policy Centre) (2021), « EU return sponsorships: High stakes, low gains? », 19

[xlvi] EMN (réseau européen des migrations) (2020), Glossaire EMN, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en

[xlvii] EPRS (2020b), Évaluation de la mise en œuvre européenne des procédures d'asile à la frontière, PE 642.840, 165-166

[xlviii] CE (2020d), Accords de réadmission de l'UE et autres « accords de l'UE » – État d'avancement, Ares(2020)4923453

[xlix] ECRE (2020d), « Migration Control Conditionality: a flawed model »

[l] Cassarino, J.-P. et M. Giuffré (2017), « Finding Its Place in Africa: Why has the EU opted for flexible arrangements on readmission? », Université de Nottingham ; EPRS (2020b), Évaluation de la mise en œuvre européenne des procédures d'asile à la frontière, PE 642.840 : 167-168 ; Eisele, K. (2019), « The EU's readmission policy: of agreements and arrangements », *in* S. Carrera, J. Santos Vara et T. Strik (éd.), *Constitutionalising the External Dimensions of EU Migration Policies in Times of Crisis,* Elgar, pp. 135-154

[li] Cassarino, J.-P. (2018), « Informalizing EU Readmission Policy », *in* A. Ripoll Servent et F. Trauner (éd.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Routledge, pp. 87-88.

[lii] Cassarino, J.-P. (2018), « Informalizing EU Readmission Policy », *in* A. Ripoll Servent et F. Trauner (éd.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Routledge, pp. 83-98, 88-89

[liii] Cassarino, J.-P. (2018), « Informalizing EU Readmission Policy », *in* A. Ripoll Servent et F. Trauner (éd.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Routledge, pp. 89-94.

[liv] EPRS (2020b), Évaluation de la mise en œuvre européenne des procédures d'asile à la frontière, PE 642.840, 243-264, Cassarino, J.-P. (2018), « Informalizing EU Readmission Policy », *in* A. Ripoll Servent et F. Trauner (éd.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research*, Routledge, pp. 83-98, 89-94

[lv] Conseil européen (2016), Déclaration UE-Turquie

[lvi] EuroMed Droits, AEDH (Association européenne pour la défense des droits de l'Homme), FIDH (Fédération internationale pour les droits humains) (2016), « Pays sûrs : un déni du droit d'asile », pp. 5 et 7.

[lvii] EuroMed Droits, AEDH (Association européenne pour la défense des droits de l'Homme), FIDH (Fédération internationale pour les droits humains) (2016), « Pays sûrs : un déni du droit d'asile », pp. 6-7

[lviii] CE (2015c), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins 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, et modifiant la directive 2013/32/UE, COM(2015) 452.

[lix] CE (2015a), Une liste UE des « pays d'origine sûrs », https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_fr.pdf

[lx] EuroMed Droits, AEDH (Association européenne pour la défense des droits de l'Homme), FIDH (Fédération internationale pour les droits humains) (2016), « Pays sûrs : un déni du droit d'asile », p. 7

[lxi] ECRE (2016), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de la Commission relative à un règlement sur les procédures d'asile COM(2016) 467, 58-59

[lxii] ECRE (2021), Base de données d'information sur l'asile (Asylum Information Database - AIDA), https://asylumineurope.org/reports/

[lxiii] Majcher, I. (2019), « The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law », Brill/Nijhoff, 629-31, ECRE 2017, 2

[lxiv] HCR (2005), Observations provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, 35-38

[lxv] ECRE (2017), Debunking the "Safe Third Country" Myth, 2-3

[lxvi] ECRE (2016), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de la Commission relative à un règlement sur les procédures d'asile COM(2016) 467, 55-58

[lxvii] CrEDH (2007), Salah Sheekh c. Pays-Bas, 1948/04, § 141.

[lxviii] CrEDH (2012), Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC], 27765/09, § 150-158

[lxix] CrEDH (2018), M.A. et autres c. Lituanie, 59793/17, § 105-115

[lxx] CE (2020c), Communication de la Commission au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile, COM(2020) 609, 8

[lxxi] ECRE (2018c), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de la Commission sur un règlement relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes COM(2018) 631, 13-16 ; Gkliati, M. (2020), « Frontex Return Operations and their Human Rights Implications », *in* I. Soysüren et M. Nedelcu (éd.), *Deportation of Foreigners: EU instruments, Nation-State practices and social actors' involvement*, Peter Lang, à paraître, 2-3

[lxxii] Frontex (2020a), Budget 2019 VOBU, 3 ; Majcher, I. (2019), « The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law », Brill/Nijhoff, 615

[lxxiii] Majcher, I. (2019), « The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law », Brill/Nijhoff, annexe 14 ; Frontex (2020b), 2019 In Brief, 15

[lxxiv] Statewatch (2020), « Deportation Union: Rights, accountability and the EU's push to increase forced removals », 42 ; AI (2016), « Greece: Evidence points to illegal forced returns of Syrian refugees to Turkey »

[lxxv] Nielsen, N. et A. Fotiadis (2019), « 'Inhumane' Frontex forced returns going unreported », *EUobserver*, https://euobserver.com/migration/146090

[lxxvi] Majcher, I. (2019), « The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law », Brill/Nijhoff, 616-618

[lxxvii] Statewatch (2020), « Deportation Union: Rights, accountability and the EU's push to increase forced removals », 30

[lxxviii] AI (2018), « Belgique. Des expulsions vers le Soudan contraires au principe de "non-refoulement" »

[lxxix] CrEDH (2020a), M.A. c. Belgique, 19656/18, § 109-111

[lxxx] Statewatch (2020), « Deportation Union: Rights, accountability and the EU's push to increase forced removals » ; Gkliati, M. (2020), « Frontex Return Operations and their Human Rights Implications », *in* I. Soysüren et M. Nedelcu (éd.) *Deportation of Foreigners: EU instruments, Nation-State practices and social actors' involvement*, Peter Lang, à paraître, 13-14

[lxxxi] Webber, F. (2011), « How Voluntary Are Voluntary Returns? », *Race & Class* 52(4), pp. 98-107 ; 103-105 ; Caritas Europa et al. (2018), « Recommandations pour des politiques de retour humaines en Europe »

[lxxxii] Van Houte, M. et T. Davids (2014), « Moving Back or Moving Forward?: Return Migration, Development and Peace-Building », *New Diversities* 16(2), pp. 71–87, 78

[lxxxiii] Kalir, B. et L. Wissink (2016), « The Deportation Continuum: Convergences between State Agents and NGO Workers in the Dutch Deportation Field », *Citizenship Studies* 20(1); Cleton, L. and S. Chauvin (2020) 'Performing freedom in the Dutch deportation regime: bureaucratic persuasion and the enforcement of 'voluntary return'', Journal of Ethnic and Migration Studies 46(1), p. 297-313.

[lxxxiv] Newland, K. et B. Salant (2017), « Increased Focus on Forced Return of Migrants and Asylum Seekers Puts Many in Peril », *Migration Policy Institute Online Journal*, https://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2017-issue-7-increased-focus-forced-return-migrants-and-asylum-seekers-puts-many, 4

[lxxxv] GCR (Greek Council for Refugees) (2020), Rapport national : Grèce (mise à jour 2019), *Asylum Information Database (AIDA)*, https://asylumineurope.org/reports/country/greece/, 88-102

[lxxxvi] Broomfield, M. (2018), « Investigation: Coercive 'voluntary' Deportations Leave Refugees Trapped in Jail and Facing Torture », *The New Arab*, https://www.alaraby.co.uk/english/indepth/ ; Hänsel, V. (2020), « Returns Without Warranty - The Grey Zone of "Voluntary Return" in the Framework of the EU-Turkey Deal », *in* J.-P. Cassarino (éd.), *La question de l'expulsion des étrangers dans les relations euro-méditerranéennes* : *faire la lumière sur la zone grise*, Les cahiers de Tunisie, 33-38

[lxxxvii] Hänsel, V. (2020), « Returns Without Warranty - The Grey Zone of "Voluntary Return" in the Framework of the EU-Turkey Deal », *in* J.-P. Cassarino (éd.), *La question de l'expulsion des étrangers dans les relations euro-méditerranéennes* : *faire la lumière sur la zone grise*, Les cahiers de Tunisie, 32-33, 35-36

[lxxxviii] MSF (Médecins sans Frontières) (2019), « Trading in suffering: detention, exploitation and abuse in Libya », https://www.msf.org/libya%E2%80%99s-cycle-detention-exploitation-and-abuse-against-migrants-and-refugees

[lxxxix] HCR (2020a), « Les vols humanitaires du HCR depuis la Libye reprennent après sept mois de suspension », https://www.unhcr.org/fr/news/briefing/2020/10/5f896048a/vols-humanitaires-hcr-libye-reprennent-apres-mois-suspension.html ; HCR (2020b), Mise à jour du HCR sur la Libye (20 novembre 2020), https://reliefweb.int/report/libya/unhcr-update-libya-20-november-2020-enar

[xc] HCR (2019), « Une toute nouvelle évacuation de réfugiés depuis la Libye vers l'Italie ; les combats se poursuivent à Tripoli », https://www.unhcr.org/fr/news/press/2019/9/5d7b9123a/nouvelle-evacuation-refugies-libye-vers-litalie-combats-poursuivent-tripoli.html ; MSF (Médecins sans Frontières) (2019), Trading in suffering: detention, exploitation and abuse in Libya, https://www.msf.org/libya%E2%80%99s-cycle-detention-exploitation-and-abuse-against-migrants-and-refugees ; Bathke, B. (2019), « Stuck in Libya: UNHCR calls for more humanitarian evacuations », *Info Migrants*, https://www.infomigrants.net/en/post/19503/stuck-in-libya-unhcr-calls-for-more-humanitarian-evacuations

[xci] McVeigh, K. (2019), « 'Life-saving': hundreds of refugees to be evacuated from Libya to Rwanda », *The Guardian*, https://www.theguardian.com/global-development/2019/sep/10/hundreds-refugees-evacuated-libya-to-rwanda

[xcii] OIM (2020a), « L'OIM en Libye aide plus de 100 migrants ghanéens avec le premier vol de retour volontaire affrété depuis cinq mois », https://www.iom.int/fr/news/loim-en-libye-aide-plus-de-100-migrants-ghaneens-avec-le-premier-vol-de-retour-volontaire ; OIM (2020b), « More than 50,000 Migrants Benefited from Voluntary Humanitarian Return Assistance from Libya Since 2015 », https://www.iom.int/news/more-50000-migrants-benefited-voluntary-humanitarian-return-assistance-libya-2015

[xciii] Alpes, J. (2020), « Emergency returns by IOM from Libya and Niger: A protection response or a source of protection concerns? », Brot für die Welt and Medico International, 12-15

[xciv] Hänsel, V. (2020), « Returns Without Warranty - The Grey Zone of "Voluntary Return" in the Framework of the EU-Turkey Deal », *in* J.-P. Cassarino (éd.), *La question de l'expulsion des étrangers dans les relations euro-méditerranéennes* : *faire la lumière sur la zone grise*, Les cahiers de Tunisie, 37

[xcv] CrEDH (2019), N.A. c. Finlande, 25244/18

[xcvi] CrEDH (2019), N.A. c. Finlande, 25244/18, § 57.

[xcvii] CrEDH (2019), N.A. c. Finlande, 25244/18, § 60.

[xcviii] FRA (2020b), « Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders », 4

[xcix] APCE (2019), Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe, résolution 2299, § 1 et 7.

[c] APCE (2019), Politiques et pratiques en matière de renvoi dans les États membres du Conseil de l'Europe, résolution 2299, § 8.

[ci] FRA (2020b), « Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders », 20

[cii] CPT 2020, § 53-60

[ciii] RRE (Refugee Rights Europe) et End Pushbacks Partnership (2020), « Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders: The State of Play in 2020 », 70-71

[civ] Gostoli, Y. (2020), « Europe's chain of migrant expulsion, from Italy to Bosnia », *The New Humanitarian*, https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2020/11/17/europe-italy-bosnia-slovenia-migration-pushbacks-expulsion

[cv] HRW (2020), « Violent Pushbacks on Croatia Border Require EU Action », https://www.hrw.org/news/2020/10/29/violent-pushbacks-croatia-border-require-eu-action ; RRE (Refugee Rights Europe) et End Pushbacks Partnership (2020), « Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders: The State of Play in 2020 », 41-44

[cvi] Info Migrants (2021), « Critical situation for migrants at Italian-French border », https://www.infomigrants.net/en/post/30151/critical-situation-for-migrants-at-italian-french-border ; Info Migrants (2020), « If a migrant is in the Ventimiglia area, it's because he wants to leave », https://www.infomigrants.net/en/webdoc/211/if-a-migrant-is-in-the-ventimiglia-area-it-s-because-he-wants-to-leave

[cvii] Anafe (2021), « L'État français renvoie illégalement un enfant à la frontière franco-espagnole », http://www.anafe.org/spip.php?article591

[cviii] RRE (Refugee Rights Europe) et End Pushbacks Partnership (2020), « Pushbacks and Rights Violations at Europe's Borders: The State of Play in 2020 », 55-58

[cix] Clarke, L. (2018), « In the hands of the Libyan Coast Guard: pushbacks by proxy », *Open Migration*, https://openmigration.org/en/analyses/in-the-hands-of-the-libyan-coast-guard-pushbacks-by-proxy/ ; ECRE (2020c), « Med: Former Maltese Official Admits Push-Back while another 62 People are Left Stranded », https://www.ecre.org/med-former-maltese-official-admits-push-back-while-another-62-people-are-left-stranded/ ; Carabott, S. (2020), « Malta 'complicit' in Libya rights violations », *Times of Malta*, https://timesofmalta.com/articles/view/malta-complicit-in-libya-rights-violations.837908

[cx] CrEDH (2014), Sharifi et autres c. Italie et Grèce, 16643/09, § 212.

[cxi] CrEDH (2020b), M.K. et autres c. Pologne, 40503/17, 42902/17, 43643/17, § 129-132.

[cxii] CrEDH (2012), Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC], 27765/09, § 180.

[cxiii] CrEDH (2014), Sharifi et autres c. Italie et Grèce, 16643/09, § 210-225.

[cxiv] CrEDH (2020b), M.K. et autres c. Pologne, 40503/17, 42902/17, 43643/17, § 174-186 et 204-211

[cxv] CrEDH (2012), Hirsi Jamaa et autres c. Italie [GC], 27765/09, § 136-138 et 185-186

[cxvi] CrEDH (2018), M.A. et autres c. Lituanie, 59793/17, §115

[cxvii] Waters, N., E. Freudenthal et L. Williams (2020), « Frontex at Fault: European Border Force Complicit in 'Illegal' Pushbacks », *Bellingcat*, https://www.bellingcat.com/news/2020/10/23/frontex-at-fault-european-border-force-complicit-in-illegal-pushbacks/

[cxviii] Médiateur européen (2020), « Ombudsman opens inquiry to assess European Border and Coast Guard Agency (Frontex) 'Complaints Mechanism' », https://www.ombudsman.europa.eu/en/news-document/en/134739

[cxix] Barigazzi, J. (2021), « EU watchdog opens investigation into border agency Frontex », *Politico*, https://www.politico.eu/article/olaf-opens-investigation-on-frontex-for-allegations-of-pushbacks-and-misconduct/

[cxx] Strik, T. (2020), « Pushbacks in the EU: How to end impunity? », *European Policy Centre*, https://epc.eu/en/Publications/Pushbacks-in-the-EU-How-to-end-impunity~3a6efc

[cxxi] RSDHM (2020), « Call for inputs for the Special Rapporteur's report on pushback practices and their impact on the human rights of migrants », https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/Pushback-practices.aspx

[cxxii] FRA (2012), « Fundamental rights: challenges and achievements in 2012 », 55

[cxxiii] FRA (2020a), « Forced return monitoring systems: State of play in EU Member States », https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/return?mdq1=dataset

[cxxiv] REINDH (Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme) (2020b), « Protecting human rights of migrants at the borders: Evidence and work of European National Human Rights Institutions », 18-20

[cxxv] EPRS (2020b), Évaluation de la mise en œuvre européenne de la directive retour 2008/115/CE, PE 642.840, 73

[cxxvi] FRA (2020a), « Forced return monitoring systems: State of play in EU Member States », https://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/return?mdq1=dataset

[cxxvii] CE (2017b), Recommandation (UE) 2017/2338 de la Commission du 16 novembre 2017 établissant un « manuel sur le retour » commun devant être utilisé par les autorités compétentes des États membres lorsqu'elles exécutent des tâches liées au retour, JO 2017 L 339/83, 119

[cxxviii] Alpes, J. (2019), « After Deportation, Some Congolese Returnees Face Detention and Extortion », *Migration Policy Institute Online Journal*, https://www.migrationpolicy.org/article/after-deportation-some-congolese-returnees-face-detention-and-extortion ; Alpes. J. et I. Majcher (2020), « Who Can Be Sustainably Reintegrated After Return? Using Post-Return Monitoring for Rights-Based Return Policies », UNU CRIS ; Ahumuza Onyoin, Ch. (2017), « A Grim Return: Post- Deportation Risks in Uganda », *Forced Migration Review* 54, pp. 81-84 ; Iyodu, B. (2010), « Uganda: The Silent Practice of Deportations », *Pambazuka News*, https://www.pambazuka.org/governance/uganda-silent-practice-deportations ; Save the Children (2018), « From Europe to Afghanistan: Experiences of Child Returnees » ; Bowerman, E. (2017), « Risks Encountered after Forced Removal: The Return Experiences of Young Afghans », *Forced Migration Review* 54, pp. 78-80

[cxxix] HCR et UNICEF (2014), « Safe & Sound: what States can do to ensure respect for the best interests of unaccompanied and separated children in Europe », 49

[cxxx] Podeszfa, L. et Ch. Manicom (2012), « Avoiding Refoulement: The Need to Monitor Deported Failed Asylum Seekers », *Oxford Monitor of Forced Migration* 2(2), pp. 10-15 ; Podeszfa, L. et F. Vetter (2013), « Post- Deportation Monitoring: Why, How and by Whom? », *Forced Migration Review* 44, pp. 68-69

[cxxxi] PE (2020b), Mise en œuvre de la directive sur le retour : Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2020 sur la mise en œuvre de la directive sur le retour, 2019/2208(INI), § 35.

[cxxxii] ECRE (2018a), « Access to protection in Europe: Borders and entry into the territory », 16

[cxxxiii] REINDH (Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme) (2020a), « Guidance: Monitoring human rights of migrants at the borders: Building on the mandate and functions of National Human Rights Institutions », 6-7 ; REINDH (Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme) (2020b), « Protecting human rights of migrants at the borders: Evidence and work of European National Human Rights Institutions », 36-38

[cxxxiv] BVMM (2020), section du site Web « About us », https://www.borderviolence.eu/about/

[cxxxv] DRC (2020), Bosnie-Herzégovine, https://drc.ngo/our-work/where-we-work/europe/bosnia-and-herzegovina/

[cxxxvi] ECRE (2018a), « Access to protection in Europe: Borders and entry into the territory », 17

[cxxxvii] ECRE (2018a), « Access to protection in Europe: Borders and entry into the territory », 16-17

[cxxxviii] CE (2020e), Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) nº767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/817, COM(2020) 612

[cxxxix] ECRE e.a. (2020b), « Turning rhetoric into reality: New monitoring mechanism at European borders should ensure fundamental rights and accountability » ; ECRE (2020b), Commentaires de l'ECRE sur la proposition de la Commission concernant un règlement sur le filtrage COM(2020) 612, 36-39 ; Stefan, M. et R. Cortinovis (2020), « Setting the right priorities: is the new Pact on Migration and Asylum addressing the issue of pushbacks at EU external borders? », *Asile Forum*, https://www.asileproject.eu/setting-the-right-priorities-is-the-new-pact-on-migration-and-asylum-addressing-the-issue-of-pushbacks-at-eu-external-borders/