
SYNTHÈSE DU SÉMINAIRE IPCAN DU 14 DECEMBRE 2018:

« LA DÉONTOLOGIE DES FORCES DE L'ORDRE DANS LEURS RELATIONS AVEC LES MIGRANTS EN EUROPE »

Ouverture du séminaire par M. TOUBON, Défenseur des droits (membre IPCAN, France)

Le Défenseur des droits a ouvert le séminaire en présentant le nouveau rapport de l'institution intitulé « Exilés et droits fondamentaux, trois ans après le rapport Calais », faisant référence à son rapport de 2015 dans lequel il dénonçait les conditions de vie indignes et les atteintes aux droits fondamentaux des exilés à la frontière franco-britannique.

Le Défenseur déclare que la protection des droits fondamentaux recule devant les nécessités alléguées de prévenir le terrorisme, d'assurer la sécurité, et de maîtriser les flux migratoires. Le Défenseur note d'ailleurs que l'exécution de cette politique migratoire est de plus en plus confiée aux forces de l'ordre. A Calais par exemple, la stratégie est d'empêcher la fixation de camps tels que la jungle, démantelée pendant l'été 2016. Les forces de l'ordre ont ainsi ordre de chasser les migrants qui s'installent.

M. TOUBON a également fait référence à la situation actuelle particulière en France (gilets jaunes et attentat de Strasbourg), qui amène à se poser des questions qui concernent directement les comportements des forces de sécurité face à ce type de mouvements populaires (relations police-population) et au terrorisme. Ces questions sont permanentes, d'où l'importance d'institutions comme les nôtres, souligne le Défenseur.

Le dernier conseil européen, sur ce sujet, n'est pas arrivé à se mettre d'accord si ce n'est sur la priorité à donner aux contrôles effectifs aux frontières extérieures de l'Union Européenne (UE), rappelle le Défenseur.

Session 1

Le comportement des forces de l'ordre envers les migrants présents sur le territoire national

Modération: M. Christian AHLUND, membre de la Commission Européenne Contre le Racisme et l'Intolérance (ECRI), Conseil de l'Europe

M. AHLUND a introduit la session 1 par la présentation de l'ECRI, l'ECRI, une instance de monitoring dans les domaines des droits de l'homme, spécialisée dans la lutte contre le racisme, la discrimination et l'intolérance. Dans ce cadre, elle analyse la situation de chacun des Etats membres et formule des recommandations à destination des gouvernements.

M. AHLUND souligne que les attentats terroristes en Europe ont contribué au fait que les migrants musulmans sont plus souvent perçus comme des menaces et sont davantage contrôlés et arrêtés, par les forces de l'ordre en comparaison avec le reste de la population.

L'équilibre est difficile à maintenir entre les objectifs de surveillance et de sécurité d'une part, et l'objectif de respect des droits de l'homme d'autre part, estime M.AHLUND.

MME. Cecilia RENFORS, Ombudsman Parlementaire (membre IPCAN, Suède)

MME. RENFORS introduit son propos en présentant le rôle de l'Ombudsman parlementaire suédois. L'institution, qui est rattaché au Parlement, est composé de quatre Ombudsmen travaillant de façon indépendante. Leur mission est de s'assurer que les pouvoirs publics respectent le droit. L'Ombudsman réalise des enquêtes suite à des plaintes individuelles ou à une auto-saisine. L'institution traite environ 9 000 plaintes par an. Dans le cadre de ses enquêtes, l'Ombudsman a des pouvoirs d'instruction, et il ne peut se voir opposer le secret professionnel.

Par ailleurs, les décisions de l'Ombudsman permettent parfois d'influencer la loi.

MME. RENFORS prend l'exemple d'une décision concernant une femme avec des enfants à qui on avait refusé un permis de séjour en Suède, et qui ne voulait pas quitter le territoire. La famille avait été retenue quelques heures avant le vol prévu pour leur retour. L'enquête a montré que l'application de mesures de coercition à des enfants n'avait pas de fondement légal en la matière. La décision de l'Ombudsman a été soumise au Ministère de la Justice, et aujourd'hui, la loi suédoise a intégré une réforme allant dans le sens des droits des enfants.

MME. RENFORS pose également la question de l'utilisation de la force à l'encontre des personnes en détention avant expulsion, et devant aller à l'ambassade pour récupérer leur titre de transport. Elle exprime ses doutes concernant le fondement légal permettant de prendre des mesures de coercition à l'égard de ces personnes, dans le cadre du trajet à l'ambassade. Elle prend l'exemple d'une personne qui avait été portée par les forces de l'ordre entre leur voiture et le bâtiment de l'ambassade, ce qui lui semblait être contraire à la dignité de la personne.

Des allégations récentes concernent également la chasse systématique par les policiers des personnes installées sur le trottoir pour mendier. La police justifie son action par l'impératif d'ordre public. Une décision de l'Ombudsman concernait une femme qui avait été déplacée à neuf kilomètres de l'endroit où elle mendiait par les forces de police. Or, l'enquête a montré qu'elle ne troublait pas l'ordre public, il n'y avait donc pas de justification autorisant son déplacement.

MME. RENFORS alerte sur le fait que les migrants ne connaissent pas la loi, et portent donc très peu plainte. La barrière de la langue est aussi un frein au dépôt de plainte. L'Ombudsman a, dans sa décision, rappelé à la police qu'il leur appartenait de s'assurer que les personnes les comprennent. L'intervention d'un interprète lors des opérations des forces de police est donc essentiel.

MME. Maja KEVIĆ, Adjointe à l'Ombud, bureau de l'Ombud (membre IPCAN, Croatie)

« Access to international protection »

MME. KEVIĆ fait part à ses homologues de son expérience en Croatie. Le bureau de l'Ombudsman s'est engagé dans la protection des droits fondamentaux des personnes cherchant la protection internationale et des migrants en situation irrégulière depuis l'ouverture en 2015 de la route des Balkans. Mais depuis 2016, la Croatie rencontre de nombreuses difficultés sur le sujet des migrations.

Dans le rapport de l'Ombud de 2017, il est signalé qu'aujourd'hui les contrôles aux frontières dans les pays européens sont beaucoup plus stricts. Cela a des conséquences pour la Croatie, qui se trouve dans situation particulière puisque le pays n'est pas membre de Schengen.

L'Ombud est surtout saisi des difficultés rencontrées par les personnes migrantes pour accéder à la protection internationale et porter plainte pour des faits de violences policières. Plusieurs cas de traitements inhumains et dégradants ont également été constatés (policiers qui obligent les migrants à rester dans la neige, ou à se mettre à genoux, violences, vols d'effets personnels).

Les réclamations sont introduites par les migrants eux-mêmes ou par des acteurs de la société civile. Elles sont aussi basées sur des constatations d'organisations internationales et des annonces dans les médias, ainsi que de visites à l'improviste dans des stations de police, dans le cadre du Mécanisme préventif nationale.

L'Ombud estime que ces plaintes, qui concernent des faits très graves et constituent des violations de l'article 3 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), devraient faire l'objet d'enquêtes très approfondies. Or, le Ministère de l'intérieur déclare que ces plaintes ne sont pas fondées. Les autorités ne prennent pas les plaintes des personnes en situation illégale au sérieux car elles considèrent que ces personnes feraient tout pour discréditer la police afin de rester sur le territoire de l'UE.

Un cas qui a fait l'objet d'une grande couverture médiatique concerne des violences policières à l'égard de migrants qui ont fait l'objet de tirs alors même que des enfants se trouvaient dans le groupe.

L'Ombud a donc demandé au Ministère de fournir des informations concrètes sur les actions qui ont été menées ; mais une fois encore, l'enquête a été conduite de manière biaisée, estime MME. KEVIĆ. Les enquêteurs n'ont entendu que les policiers, pas les migrants, alors même qu'ils étaient présents dans le pays.

Un autre problème concerne les retours de migrants. Il y a un nombre significatif de cas de traitement discutable lié à des mesures pour assurer le retour de migrants, ce qui indique que rechercher la protection internationale peut être empêché ou rendu plus difficile. En effet, MME. KEVIĆ explique que les migrants en situation irrégulière interpellés sur le territoire croate sont transportés au commissariat de la zone où ils ont traversé la frontière afin de leur demander l'endroit exact. Mais dans la procédure observée par l'Ombudsman, aucune explication n'est donnée aux migrants, on ne leur fourni ni interprète ni assurance médicale. Presque aucune des procédures administratives examinées ne contenait de document enregistrant le moment où les migrants ont été emmenés à la station de police, puis libérés, s'ils ont demandé la protection internationale pendant qu'ils y étaient, et s'ils ont demandé des soins médicaux. A chaque fois, une obligation de quitter le territoire leur est remise. Les migrants ont sept jours pour le faire volontairement, alors que la limite devrait être fixée à trente jours. Mais il n'y a également aucune trace du moment où ils quittent le pays. L'Ombudsman suspecte donc que les migrants sont, après leur arrestation, emmenés en camion à l'extérieur des frontières, notamment en Bosnie Herzégovine.

MME. KEVIĆ conclut qu'en 2018, il est devenu impossible pour l'Ombudsman de faire son travail. On lui a en effet refusé l'accès aux données informatiques sur le traitement des migrants en situation irrégulière dans le Système d'information MOI qui est la seule source de telles informations. Ceci est arrivé pendant une visite qui faisait suite à la publication de l'Acte sur le Mécanisme préventif national et l'Acte sur l'Ombudsman, rendant difficile pour elle d'utiliser les pouvoirs qui lui sont conférées par la Constitution et les actes mentionnés.

MME. KEVIĆ estime qu'il va donc falloir notifier ces comportements à des organisations internationales telles que le Sous-comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (SPT) des Nations Unies, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et le Comité des Nations Unies contre la torture (CAT).

Jacques TOUBON, Défenseur des droits (membre IPCAN, France)

M. TOUBON fait un bilan sur l'évolution de la situation à Calais depuis le rapport d'octobre 2015. Aujourd'hui, il n'y a plus de grands camps à Calais, mais beaucoup de personnes migrantes, y compris mineures, sont sans abri et parfois sans recours. Dans le rapport de décembre 2018, il a été question de montrer comment aujourd'hui, les droits fondamentaux de ces personnes sont très largement méconnus.

M. TOUBON remarque que nous nous trouvons dans un contexte dans lequel on pénalise toutes les activités qui entourent l'accueil des migrants. Les associations sont soumises non seulement à des pressions mais aussi à l'exercice de la justice pénale, notamment au travers du « *délit de solidarité* », qui est un délit d'aide apportée aux personnes souhaitant entrer sur notre territoire de manière irrégulière. Le texte régissant cette infraction a été modifié récemment afin de restreindre son champ d'application, mais le délit n'a toujours pas disparu.

En France, l'une des priorités des pouvoirs publics est de dissuader les migrants de toute installation sur le territoire. Ce travail, assuré par les forces de l'ordre, passe par le renforcement de la présence policière, mais aussi par le détournement des contrôles d'identité de leur objet initial. Ces contrôles sont en effet utilisés afin de dissuader l'accès des migrants aux lieux d'aide ou d'évacuer les lieux de vie.

Le Défenseur des droits recommande que ces contrôles d'identités ne soient pas utilisés dans le cadre de cette politique de dissuasion et soient mieux encadrés.

Le rapport de 2018 constate également des entraves persistantes à l'accès à la procédure d'asile: guichets saturés en préfecture, défaut d'information... A titre d'exemple, l'antenne à la sous-préfecture de Calais dédiée à l'accueil des demandeurs d'asile a été fermée. En conséquence, les migrants doivent aller à Arras afin de déposer leur demande, ce qui rend leurs démarches presque impossibles.

Les forces de sécurité sont l'instrument de la mise en exécution de cette politique. Cela pose la question des rapports entre les forces de l'ordre, les personnes migrantes qui sont privées de leurs droits, et l'ensemble de la population. Dans l'image des forces de sécurité auprès de la population, cela peut avoir des conséquences positives ou négatives. Ce qui est certain, c'est que cela provoque un débat.

M. Adriano SILVESTRI, Chef du département Asile, Migration et Frontières, Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) (UE)

M. SILVESTRI souligne que le problème des relations entre police et migrants se retrouve partout à l'intérieur des frontières de l'espace Schengen, et pas seulement aux frontières extérieures.

M. SILVESTRI estime qu'il faudrait donner une plus grande visibilité aux rapports que l'on produit, tels que le rapport sur Calais. Ainsi, l'on pourrait créer un environnement propice pour que les autorités changent leurs comportements.

Sur le site de la FRA, un rapport sur la situation dans les Etats membres est publié chaque trimestre. Dans ces rapports, la FRA essaie de compléter les informations données par Frontex afin de mettre en avant les éléments qui pourraient mener à un changement de législation.

Il y a quelques semaines, a été publié un rapport sur « *Être noir en UE* ». Ce rapport a soulevé beaucoup d'interrogations sur la discrimination, les violences motivées par la haine raciale, le racisme. Il a mis en avant plusieurs problématiques, comme par exemple les violences dont sont victimes les africains d'origine sub-saharienne en Autriche.

Un autre rapport fait la lumière sur les traitements dont font l'objet les migrants.

L'agence a également produit des instruments qui peuvent être utiles, comme un guide sur le profilage des migrants par la police lors des contrôles.

Question :

M. AHLUND : « Que prévoyez-vous comme conséquences de la fin possible des accords du Touquet à l'égard des migrants ? »

M. TOUBON : « Si les accords du Touquet venaient à être supprimés, cela enlèverait à ce littoral son caractère de rempart contre la migration. Chacun devra faire son travail sur sa propre frontière. Aujourd'hui, les anglais ont investi entre soixante-dix et cent millions d'euros pour construire des murs pour mettre à exécution les accords du Touquet. Ce que nous disons, c'est qu'on ne peut pas rester fixés sur des solutions qui ont pu être à l'époque, des avancées, mais qui aujourd'hui aboutissent à l'effet inverse de celui qui était recherché. Il faut retrouver des dispositifs de droit commun. Il n'y a aucune raison que l'on traite chacune des situations qui se présente en UE avec des moyens exceptionnels. »

Session 2

La déontologie des forces de l'ordre et la rétention administrative

Modération: MME. Carmen COMAS-MATA, Membre élue, Sous-comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (SPT) des Nations Unies

Lors de son introduction, MME. COMAS-MATA indique que le *Defensor del Pueblo* constate régulièrement la présence de demandeurs d'asile dans des centres de rétention, y compris celle de femmes et d'enfants.

Dès 1985, le *Defensor del Pueblo* a saisi la Cour de cassation espagnole, estimant qu'une personne ne devrait pouvoir faire l'objet d'une mesure privative de liberté que si elle a commis un délit.

Le *Defensor del Pueblo* critique également les conditions dans lesquelles les demandeurs d'asile sont placés dans les centres de rétention administrative et regrette que beaucoup de demandeurs d'asile soient refoulés à la frontière marocaine.

MME. COMAS-MATA souligne par ailleurs qu'il est important de ne pas réduire la fréquence d'inspection des centres de rétention administrative, notamment par des institutions indépendantes comme celles que représentent les Ombudsman.

MME. Olena PETSUN, Conseillère auprès du Commissaire aux Droits de l'Homme (Council of Europe) (CoE)

« Law enforcement authorities and administrative detention: European standards »

Après avoir présenté le mandat et les missions du Commissaire aux Droits de l'Homme, MME. PETSUN a rappelé sa volonté de mettre fin à la rétention des personnes migrantes. Le 31 janvier 2017, M. Nils Muižnieks avait en effet déclaré : « il est grand temps que les Etats investissent dans des alternatives à la détention des migrants ». Pour supprimer les mesures de rétention à l'égard des personnes migrantes, il préconisait l'adoption d'un plan d'action qui se déclinait en cinq points :

1. Prévoir de manière claire et effective l'obligation pour les Etats parties de mettre en place des mesures alternatives à la rétention dans leur droit interne et leurs politiques nationales ;
2. Elaborer une boîte à outils « bien fournie » afin de proposer une palette d'alternatives viables et accessibles au regard des différents besoins et situations ;
3. Interdire le placement en rétention des personnes mineures, les Etats parties devant présenter une feuille de route et un délai ferme avant l'entrée en vigueur de cette interdiction ;
4. Echanger de manière systématique les bonnes pratiques en la matière ;
5. Améliorer la collecte de données relatives aux pratiques nationales en matière de rétention.

MME. PETSUN a ensuite rappelé que le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a édicté un certain nombre de standards¹ en matière de rétention des personnes migrantes, notamment sur :

1. Les conditions dans lesquelles la mesure de rétention est mise en œuvre :

¹ V. 7ème Rapport Général 1996 du CPT sur "Les ressortissants étrangers détenus en vertu de la législation relative aux étrangers" ; 13ème Rapport Général du CPT, 2003, sur "La déportation aérienne des ressortissants étrangers" ; 19ème Rapport Général du CPT, 2009, sur "Les sauvegardes pour les migrants en situation irrégulière dépourvus de leur liberté" ; Rapports nationaux pertinents.

- Les lieux de rétention situés aux frontières, les salles d'attente des aéroports et les commissariats sont généralement inadaptés pour accueillir des personnes, d'autant plus sur de longues périodes ;
 - La prison n'est pas un endroit approprié pour une personne qui n'a pas été condamnée ou qui n'est pas suspectée d'avoir commis une infraction pénale ;
 - Dans l'hypothèse où la mesure de rétention est jugée nécessaire, la personne visée par cette mesure doit être retenue dans un lieu spécialement conçu à cet effet, en évitant toute similitude avec un environnement carcéral et offrant des conditions matérielles satisfaisantes ainsi qu'un régime adapté à sa situation juridique ;
 - Les conditions de la mesure de rétention devraient être adaptées à la nature de la mesure privative de liberté (nombre limité de restrictions, panel d'activités varié, contact avec le monde extérieur, etc.).
2. L'exercice des droits fondamentaux au début de la mesure de privation de liberté : il s'agit du droit à accéder aux services d'un avocat/à une assistance juridique, du droit à accéder aux services d'un médecin et de la possibilité d'informer un proche ou un tiers de la mesure de rétention. Pour ce faire, il est nécessaire de respecter un certain nombre de garanties (mesure individuelle de rétention, recours judiciaire effectif, impossibilité de prolonger la mesure de rétention sans limite dans le temps et sans perspective de libération, éviter la séparation des membres d'une même famille, règlement intérieur clair, ou encore mécanisme de contrôle indépendant des lieux de rétention) ;
 3. Les garanties à respecter au cours de la mesure de rétention ;
 4. Les garanties spécifiques liées à l'état de santé et les garanties supplémentaires pour les mineurs ;
 5. Les garanties spécifiques à respecter lors de l'exécution de la mesure d'éloignement ;
 6. Les risques de mauvais traitements après l'expulsion du territoire.

Outre les standards édictés par le CPT, MME. PETSUN a rappelé les apports de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH) sur les mesures de placement en rétention de mineurs migrants accompagnés² et non-accompagnés³, ainsi que de majeurs⁴. Elle a également mentionné plusieurs outils (résolutions, recommandations, lignes directrices et plans d'action) adoptés par le Comité des ministres, d'autres comités d'experts intergouvernementaux⁵, ainsi que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe⁶ sur cette thématique.

² ECHR, Factsheet – Accompanied migrant minors in detention :

https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Accompanied_migrant_minors_detention_ENG.pdf

³ ECHR, Factsheet – Unaccompanied migrant minors in detention :

https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Unaccompanied_migrant_minors_detention_ENG.pdf

⁴ ECHR, Factsheet – Migrants in detention :

https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Migrants_detention_ENG.pdf

⁵ V. Recommendation Rec(2003)5 on measures of detention of asylum seekers (2003) ; Twenty Guidelines on Forced Return (2005) ; Guidelines on human rights protection in the context of accelerated asylum procedures (2009) ; Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe (2017) ; CDDH's analysis of the legal and practical aspects of alternatives to immigration detention (December 2017)

⁶ V. Resolution 2020 (2014) on the alternatives to immigration detention of children ; Recommendation 1985 (2011) on Undocumented migrant children in an irregular situation: a real cause for concern ; Resolution 1707 (2010) on Detention of asylum seekers and irregular migrants in Europe ; Recommendation 1547 (2002) on Expulsion procedures in conformity with human rights and enforced with respect for safety and dignity ; The Parliamentary Campaign to End Immigration Detention of Children ; A study of immigration detention practices and the use of alternatives to immigration detention of children.

Enfin, MME. PETSUN indique que le Commissaire a accompli plusieurs visites dans des centres de rétention en Europe, à l'issue desquelles il a publié des rapports par pays⁷. Dans ce cadre, elle a insisté sur l'importance pour les organes de visite et de contrôle des centres de rétention de communiquer et de partager leurs informations entre eux. Par ailleurs, MME. PETSUN a invité les participants à faire part des éventuelles difficultés qu'ils rencontrent pour visiter des centres de rétention au Commissaire, qui fera son possible pour remédier à la situation.

M. André FERRAGNE, Secrétaire général, Contrôleur général des lieux de privation de liberté (MPT, France)

« La double fonction du policier en CRA : services à la personne et sécurité »

Tout d'abord, M. FERRAGNE s'est attaché à présenter le rôle et les missions confiés au Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL). Celui-ci a pour mission principale de contrôler les lieux de privation de liberté, soit en réalisant des visites sur place, soit en échangeant des courriers ; et ce, dans un but de prévention des actes de torture et des traitements cruels, inhumains et dégradants.

Depuis 2008, le CGLPL a réalisé une soixantaine de visites de centres de rétention administrative (CRA) dans toute la France, sachant qu'il en existe une trentaine sur le territoire. Chaque centre a donc déjà fait l'objet de deux ou trois visites par le CGLPL. L'objet de ces visites est de contrôler le respect des droits fondamentaux des personnes retenues et de s'assurer de l'effectivité de leurs droits.

M. FERRAGNE insiste sur le fait que les CRA ne sont pas des locaux de police comme les autres car les personnes retenues ne sont pas enfermées en raison de leur comportement mais à cause de leur statut : elles ne sont pas a priori dangereuses. Une autre différence tient à ce qu'il existe une multiplication d'acteurs au sein des CRA (avocats, OFPRA, OFII, associations, unité médicale rattachée au centre hospitalier le plus proche, etc.).

Par ailleurs, M. FERRAGNE indique que plusieurs problèmes déontologiques peuvent se présenter aux fonctionnaires de police qui exercent au sein des CRA. D'abord, il explique que les fonctionnaires de police qui exercent en CRA choisissent rarement cette fonction, qui présente un mode d'exercice atypique. En effet, les fonctions d'un fonctionnaire de police en CRA sont statiques, s'assimilent davantage à une prestation de service (informations sur les droits, écoute, respect des normes relatives aux locaux, etc.) qu'à une fonction de sécurité et ne confrontent pas à un public délinquant. Il peut alors y avoir des confusions sur le public accueilli ainsi qu'une inversion des valeurs de sécurité et de protection.

⁷ V. Belgique: lettres en date de 2016 et de 2018; rapport de 2015; Bulgarie: rapport de 2015; Croatie: rapport de 2016; Chypre: rapport de 2016; Danemark: rapport de 2016; France: visite au centre de détention de Geispolsheim en 2013, rapport de 2015 et lettre de 2017; Allemagne: rapport de 2015; Hongrie: rapport de 2014, intervention en tant que parti-tiers auprès de la CrEDH en 2016; déclaration de 2017; Luxembourg: 2017 déclaration et visite; Pays-Bas: rapport national de 2014; UK: memorandum sur l'asile et l'immigration de 2016.

En outre, M. FERRAGNE indique que cette fonction est peu valorisée et mal préparée : elle concerne moins de cinq pour cent des effectifs de police et n'est donc le sujet d'aucun module dans la formation initiale des policiers. Enfin, M. FERRAGNE explique qu'il s'agit d'une fonction qui peut s'avérer traumatisante car les fonctionnaires de police sont amenés à surveiller des enfants, à libérer des personnes dans des conditions qui sont rarement satisfaisantes, à subir des procédures d'éloignement douloureuses/mal vécues. Ils peuvent parfois se sentir eux-mêmes prisonniers d'un milieu fermé. Un certain nombre de policiers en CRA s'interrogent alors sur le sens de leur mission.

Enfin, M. FERRAGNE précise que les policiers en CRA peuvent se heurter à certaines difficultés : le manque de compréhension entre les personnes retenues et les fonctionnaires de police en raison de la barrière de la langue, le défaut d'information des personnes retenues sur leurs droits, l'absence de conformité des équipements des policiers, le manque d'effectifs par rapport au nombre de personnes dont ils ont la charge, etc.

Pour autant, au même titre que les autres fonctionnaires de police et les militaires de la gendarmerie, les policiers qui exercent en CRA sont soumis au respect des dispositions du Code de la sécurité intérieure, qui leur impose des obligations déontologiques telles que l'exemplarité du comportement (vouvoiement), la neutralité, le respect de la dignité des personnes, la non-discrimination, la proportionnalité et la nécessité des contraintes (fouilles, menottes, isolement), la préservation de la santé des personnes, la protection contre les traitements inhumains ou dégradants, l'attention à l'état physique et psychologique des personnes appréhendées, l'assistance aux personnes en danger, etc.

Face à ces constats, M. FERRAGNE formule plusieurs recommandations. En premier lieu, il indique qu'il est nécessaire d'augmenter les moyens matériels et humains. Ensuite, s'agissant de la formation des fonctionnaires de police exerçant en CRA, M. FERRAGNE rappelle que des efforts ont déjà été faits en organisant une formation à la prise de poste et des modules en formation continue. Des efforts restent cependant à faire en matière de formation sur les droits, de gestion de la violence, de mises en situation et de détection des troubles mentaux. En dernier lieu, M. FERRAGNE souligne la nécessité de mettre en place des mécanismes de contrôle externes, en privilégiant des alternatives aux poursuites (solutions pédagogiques et individualisées) lorsque cela est possible.

Enfin, M. FERRAGNE, en s'adressant à MME PETSUN, a alerté sur le fait qu'il ne faut pas copier les normes pénitentiaires pour les appliquer aux centres de rétention, précisant qu'il s'agit de lieux de privation de liberté complètement différents.

M. Mathieu BEYS – Conseiller juridique et politique chez Myria, le Centre fédéral migration (Belgique)

« Trafic d'êtres humains et arrestations administratives de migrants: le cas belge »

M. BEYS a débuté son intervention en remerciant le Défenseur des droits pour ses contributions, notamment pour ses rapports sur Calais et ses observations devant les juridictions dans des contentieux relatifs aux contrôles d'identité discriminatoires, dont il dit s'inspirer.

M. BEYS a ensuite présenté l'institution pour laquelle il travaille : Myria. Il s'agit d'une institution publique indépendante qui possède trois missions légales :

1. Eclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires ;
2. Veiller aux droits fondamentaux des étrangers ;
3. Stimuler la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains.

Myria joue également un rôle de plateforme destinée à favoriser le dialogue entre les acteurs de la société civile et le gouvernement.

S'agissant des arrestations de personnes migrantes par les forces de police, Myria a formulé plusieurs recommandations :

- Le droit d'être entendu avant toute décision potentiellement préjudiciable (tel un ordre de quitter le territoire). Myria constate des avancées sur ce point. En effet, désormais, les forces de police doivent demander à la personne qui fait l'objet d'une OQT si elle émet des objections à être expulsée ;
- L'utilisation des principes généraux de droit de l'UE (art. 41 Charte UE) et des dispositions de la CEDH pour faire valoir des éléments (non-refoulement, article 3 ; vie familiale, article 8). M. BEYS indique à cet égard que la Belgique ne suit pas de façon orthodoxe les recommandations formulées par le CoE et remercie ce dernier pour les échanges qu'il entretient avec les autorités belges. Il précise qu'en Belgique, une personne migrante peut être retenue pendant vingt-quatre heures dans les locaux de police. Un autre exemple est que les personnes en situation irrégulière qui ne souhaitent pas demander l'asile en Belgique mais qui invoquent des risques de persécutions dans leur pays d'origine peuvent toutefois se voir appliquer le règlement Dublin III et être transférées dans l'Etat membre dont il dépend ;
- La prise en compte des situations de vulnérabilité ;
- Le droit d'être informé dans un bref délai et dans une langue compréhensible afin de pouvoir saisir les raisons de la privation de liberté (art. 5§2 CEDH) ;
- Le droit à l'assistance d'un avocat pendant la phase administrative.

Myria recommande d'apporter une attention particulière aux victimes de traite des êtres humains ou de trafic aggravé en situation irrégulière, qui disposent d'un délai de réflexion de quarante-cinq jours dès que leur situation est connue des forces de police pour se rétablir et retrouver un état serein⁸. Elles sont alors prises en charge et accueillies par un centre spécialisé. A l'issue de cette période, les victimes doivent prendre une décision : faire des déclarations ou porter plainte, ou encore préparer leur retour dans leur pays d'origine. En effet, s'il n'existe pas de délit de solidarité en Belgique, le droit belge prévoit une infraction pénale pour les auteurs de traite des êtres humains⁹. Si les victimes collaborent

⁸ Article 62/1 §1er de la loi belge du 15 décembre 1980 : « Lorsque les services de police ou d'inspection disposent d'indices qu'un étranger est victime de (traite ou de trafic aggravé) (...) ils en informent immédiatement le ministre ou son délégué et ils informent l'étranger de la possibilité d'obtenir un titre de séjour en coopérant avec les autorités compétentes chargées de l'enquête ou des poursuites concernant ces infractions et le mettent en contact avec un centre reconnu par les autorités compétentes, spécialisé dans l'accueil des victimes de ces infractions ».

⁹ Article 77 bis de la loi belge du 15 décembre 1980 : « constitue l'infraction de trafic des êtres humains, le fait de contribuer, de quelque manière que ce soit, soit directement, soit par un intermédiaire, à permettre l'entrée, le transit ou le séjour d'une personne non ressortissante d'un Etat membre de l'Union européenne sur ou par le territoire d'un tel Etat ou d'un Etat partie à une convention internationale relative au franchissement des

à l'enquête, elles ont la possibilité d'obtenir un titre de séjour. Le rôle des forces de police est alors crucial car il permet de détecter l'état de vulnérabilité et d'informer les victimes.

Selon l'Office des étrangers, en 2017 parmi les 19 victimes de trafic (et non de traite) entrées dans la procédure de séjour, douze avaient la nationalité irakienne, une majorité de victimes étaient des hommes et quatre étaient mineures.

M. BEYS précise que la Directive 2012/29/CE constitue une avancée en la matière, notamment en ce qu'elle interdit de discriminer les victimes d'infraction, y compris par leur statut de résident¹⁰, ce qui signifie que les victimes en séjour irrégulier (par exemple de trafic d'êtres humains) doivent bénéficier des mêmes droits que toute autre victime.

M. BEYS préconise de briser le « *business model* » des passeurs au lieu de lutter contre les personnes migrantes en situation irrégulière. Il estime en effet que la violation des droits fondamentaux de ces personnes est contreproductive pour lutter efficacement contre les passeurs. Une approche humaine des victimes de passeurs apporte, en revanche, une plus-value à l'enquête car les déclarations des victimes et les informations contenues dans leurs téléphones portables peuvent constituer des éléments de preuve. Il est alors nécessaire d'instaurer un lien de confiance entre forces de l'ordre et victimes afin d'établir cette coopération. Toutefois, en pratique, Myria a pu constater que cette coopération se heurte à des obstacles : des victimes de traite se retrouvent parfois dans les mêmes cellules que leurs passeurs, ou encore le manque de moyens humains (interprètes, travailleurs sociaux) fait que la barrière de la langue ne permet pas de détecter les victimes. Par ailleurs, le manque de sensibilisation ou l'attitude des acteurs peuvent également faire échec à cette coopération si ces derniers refusent de prendre la plainte de la victime.

Commentaire de M. SILVESTRI : Il faut aborder la question de la rétention en termes d'effectivité. Le taux de retour est passé de 45% à 36 % l'an dernier. Souvent, les autorités indiquent qu'il est nécessaire

frontières extérieures et liant la Belgique, en violation de la législation de cet Etat, en vue d'obtenir, directement ou indirectement, un avantage patrimonial » ;

Article 77 quater de la loi du 15 décembre 1980 : victimes de trafic aggravé pouvant solliciter un séjour :

« 1° lorsque l'infraction a été commise envers un mineur (non accompagné) ;

2° lorsqu'elle a été commise en abusant de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale, de manière telle que la personne n'a en fait pas d'autre choix véritable et acceptable que de se soumettre à cet abus ;

3° lorsqu'elle a été commise en faisant usage, de façon directe ou indirecte, de manœuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte, ou en recourant à l'enlèvement, à l'abus d'autorité ou à la tromperie ;

3bis° lorsqu'elle a été commise au moyen de l'offre ou de l'acceptation de paiements ou d'avantages quelconques pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur la victime ;

4° lorsque la vie de la victime a été mise en danger délibérément ou par négligence grave ;

5° lorsque l'infraction a causé une maladie paraissant incurable, une incapacité de travail personnel de plus de quatre mois, la perte complète d'un organe ou de l'usage d'un organe, ou une mutilation grave ».

¹⁰ Article 1^{er} § 1 alinéa 2 de la Directive 2012/29/CE : « Les États membres veillent à ce que les victimes soient reconnues et traitées avec respect, tact, professionnalisme, de façon personnalisée et de manière non discriminatoire, chaque fois qu'elles sont en contact avec des services d'aide aux victimes ou de justice réparatrice ou une autorité compétente agissant dans le cadre d'une procédure pénale. Les droits énoncés dans la présente directive s'appliquent aux victimes de manière non discriminatoire, y compris en ce qui concerne leur statut de résident ».

de placer les personnes migrantes en CRA, sinon elles risquent de s'enfuir ; mais l'efficacité du placement en CRA sur le taux de retour reste à démontrer.

M. FERRAGNE : Le taux de reconduite est d'environ 40% en France. Cet argument d'effectivité a été utilisé pour prolonger la rétention de 45 à 90 jours car la prolongation de ce délai était nécessaire pour obtenir des laissez-passer.

MME. DUQUELLENEC : Attention aux laissez-passer européens et à la longévité de la procédure qui, à force, peut rendre nécessaire un placement en rétention plus long.

M. SILVESTRI : Si quelqu'un dispose d'une expertise sur cette question, la FRA est preneuse.

SESSION 3

La déontologie des forces de l'ordre et les procédures d'éloignement

Modération: MME. Claudine ANGELI-TROCCAZ, Adjointe, Vice-présidente du Collège en charge de la déontologie dans le domaine de la sécurité, Défenseur des droits (membre IPCAN, France)

MME. Elena ARCE JIMENEZ, Cheffe du département Migration et Égalité de traitement, Defensor del Pueblo (Membre IPCAN, Espagne)

MME. ARCE déclare que, dans le cadre des accompagnements de l'Ombud espagnol vers les pays d'origine, il est difficile d'être identifié en tant qu'Ombud et non comme membre de Frontex.

Elle ajoute que le *Defensor del Pueblo* a insisté pour la mise en place d'un mécanisme de plainte qui pourrait être actionné par la personne expulsée au cours de son renvoi. Il est nécessaire que ce mécanisme de plainte soit présenté dans l'avion.

Le *Defensor del Pueblo* a également alerté sur le fait que des familles complètes, parfois avec enfant(s), ont été renvoyées dans leur pays alors que Frontex ne peut expulser des enfants, ce qui constitue une violation de la Convention Internationale des Droits de l'Enfant, déclare MME. ARCE. D'ailleurs, il s'agit d'un des points que le *Defensor del Pueblo* contrôle au cours de ses missions avec Frontex.

M. Yiannis BOUTSELIS, Enquêteur Principal, Ombud Grec (membre IPCAN Grèce)

« Human rights monitoring in forced return operations: challenges for the Ombudsman »

La directive européenne 2008/115/EC donne des instructions aux Etats-membres en énonçant « member-states must provide for an effective forced return monitoring system » (« Les Etats-membres prévoient un système efficace de contrôle du retour forcé »). Pour M. BOUTSELIS, le défi permanent pour l'Ombud grec est de définir le terme « efficace ». Selon lui, « efficace » signifie « indépendant ». En effet, il ne peut y avoir d'efficacité sans des garanties en matière d'indépendance et de transparence.

En plus de cette directive, des lignes de conduite, des procédures, des recommandations ou encore un Code de Conduite ont été mis en place. Selon M. BOUTSELIS, ces outils sont très utiles. Cependant, les Etats-membres dépendent encore de la loi interne.

En ce qui concerne les outils légaux spécifiques, tel que le récent règlement Frontex, d'ailleurs actuellement sujet à une procédure d'amendement, M. BOUTSELIS considère, partageant ainsi l'avis de sa consœur MME. ARCE, qu'il y a là un problème: l'article 29. Ce dernier, selon M. BOUTSELIS, établit un mauvais départ car il commence par « The Agency », ce qui soumet toute la suite de la phrase au contrôle de cette « Agency », Frontex.

M. BOUTSELIS reconnaît avoir eu de très bonnes collaborations avec Frontex et il admet que l'agence a montré un grand professionnalisme dans la conduite de ses opérations. Par conséquent, il déclare qu'il est important pour Frontex d'avoir un mécanisme de contrôle externe approprié afin de certifier la qualité du travail de l'Agence.

Pour M. BOUTSELIS, le plus important est de noter le fait qu'aujourd'hui, le mécanisme de contrôle de Frontex n'est pas externe et, par conséquent, ne rend pas justice non seulement aux citoyens européens mais aussi aux agents et aux forces de l'ordre européens, qui réunissent leurs capacités afin de réaliser les opérations de retours forcés. En fait, affirme M. BOUTSELIS, ce système ne rend justice à personne.

L'Ombud Grec, poursuit M. BOUTSELIS, est une institution dont la Constitution prévoit l'indépendance. Le mandat de l'Ombud Grec, contrairement à la majorité du reste des Etats de l'UE mais tout comme la France ou l'Espagne, est très vaste: il est le mécanisme national de prévention de la torture, il jouit d'un mécanisme de contrôle ainsi que d'un organe des droits de l'homme, il a la capacité de lancer des procédures disciplinaires contre les forces de sécurité... etc.

Cependant, l'institution ne dispose pas des ressources nécessaires pour accomplir ces tâches. Ainsi, beaucoup de dossiers sont en attente chez l'Ombud grec.

L'Ombud Grec est également compétent pour exercer un mécanisme de contrôle externe à l'égard des opérations de retours forcés. L'équipe s'occupant des cas de retours forcés est composée de quinze personnes. Sa tâche est de mener un contrôle externe indépendant vis-à-vis des opérations de retours forcés afin de s'assurer de leur « conformité avec les droits fondamentaux ».

A ce sujet, le premier défi pour l'Ombud Grec était de comprendre la signification de l'expression « conformité avec les droits fondamentaux ». Selon M. BOUTSELIS, cette expression fut, à l'origine, mal comprise, non seulement en Grèce mais aussi à travers l'Europe. La confusion portait sur la perception que le contrôleur était là pour remarquer les éventuelles violations des droits de la personne accompagnatrice. Pour M. BOUTSELIS, cela n'était pas clairement énoncé dans leur mandat et ne faisait pas vraiment sens.

L'autre défi majeur était que c'était la première fois que, pendant une opération menée par des services en uniforme, des civils, comme l'Ombud Grec, faisaient partie de l'opération en question. Selon M. BOUTSELIS, cela a une double signification: d'une part, la police doit être formée afin de comprendre que l'Ombud est là pour remplir un objectif légitime et utile ; d'autre part, l'Ombud doit également réaliser que, tout au long de cette opération, il ne peut utiliser ses pouvoirs comme il le faut pour d'autres missions. En effet, l'élément distinctif majeur est qu'ils ne peut intervenir. M. BOUTSELIS reconnaît que lui-même et ses collègues de l'Ombud ont tendance à montrer du doigt et à demander que quelque chose soit fait pour remédier à des situations de violations des droits des personnes.. Mais ceci ne fait pas partie du travail de l'Ombud dans le cadre des opérations de retours forcés.

L'Ombud Grec, dans le cadre de ses compétences à l'égard des opérations de retours forcés, prend part à chaque phase de l'opération. Par ailleurs, parce qu'il est également le mécanisme national de prévention de la torture et à l'égard des autres compétences dont il jouit, l'Ombud peut même être présent dans la phase précédant la phase de pré-retour. A titre d'exemple, quand il y a une opération de réadmission depuis l'île de Lesbos jusqu'en Turquie, la police a l'obligation d'en informer préalablement l'Ombud grec et ce dernier se doit en retour d'informer la police qu'il surveillera cette opération. L'Ombud arrive sur place un jour avant l'opération et va à la rencontre des forces de sécurité , afin de leur demander de produire les documents nécessaires qui doivent avoir été rédigés dans le respect de la loi et en la présence d'un interprète, afin de garantir les droits fondamentaux des personnes concernées. S'il manque un élément, l'Ombud le signale et considère le dossier comme incomplet. Ainsi, soit le dossier est complété, soit l'opération est reportée. En ce sens, l'Ombud a un contrôle total sur l'opération.

L'Ombud a également accès à la totalité du dossier médical.

C'est un pouvoir que l'Ombud Grec doit expliquer aux forces de sécurité provenant d'autres Etats-membres qui participent aux opérations grecques, car ils ne sont pas familiers avec ce système.

Cependant, ce n'est pas parce que cette compétence lui a été donnée que l'Ombud va abandonner ses autres mandats. Il ne peut ignorer l'ampleur de son mandat simplement au nom d'une opération, déclare M. BOUTSELIS.

Cela constitue le cœur du problème (au-delà des problèmes de logistique): la situation actuelle est obscure et met l'Ombud dans un position difficile et embarrassante, qui le conduit parfois à l'improvisation. Pourtant, il est nécessaire d'avoir des règles claires à ce sujet. C'est pourquoi l'Ombud Grec, aux côtés d'Ombudsmans d'autres Etats-membres, a pris l'initiative, avec le soutien du Conseil de l'Europe, de remédier à cette situation.

Pour M. BOUTSELIS, ce n'est pas un problème grec, c'est un problème de l'Union. Il espère donc la rédaction rapide d'un document commun offrant des conclusions et des suggestions afin de changer cette situation et de fournir des mécanismes de contrôle externe appropriés dans le cadre des opérations conjointes de retour de l'Union, document qui pourra également impacter sur la conduite des opérations nationales de retours.

MME. Magdalena SILSKA, Conseillère auprès du Bureau des Droits Fondamentaux, Frontex, Agence UE

« Fundamental rights in Frontex return activities »

MME. SILSKA donne une vue d'ensemble des opérations de Frontex du point de vue des droits de l'homme.

Elle rappelle d'abord que Frontex est impliqué dans plusieurs catégories d'opérations aux frontières de l'UE, et notamment dans les opérations de retours ainsi que dans des opérations maritimes et terrestres. Elle se concentre dans son intervention sur les opérations de retours.

MME. SILSKA présente les droits fondamentaux comme distincts des droits de l'homme. Selon elle, ces deux notions partagent le même contenu et la même substance ; mais elles se distinguent par le fait que la notion de droits fondamentaux est utilisée dans un contexte constitutionnel (dans les documents de l'UE) tandis que la notion de droits de l'homme est plutôt utilisée dans le droit international.

MME. SILSKA continue en présentant les droits fondamentaux dans le cadre des opérations menées aux frontières, tels que la dignité humaine, le droit à la vie, le droit d'asile ou encore le principe de non-refoulement.

Selon elle, la protection et la promotion des droits de l'homme sont au cœur des activités de Frontex.

MME. SILSKA présente ensuite le rôle du Bureau des droits fondamentaux de Frontex. Ce dernier est compétent pour contrôler les activités de Frontex du point de vue de la protection et la promotion des droits fondamentaux. Il est indépendant ; bien que faisant partie de Frontex.

Les activités principales du Bureau sont conduites:

- pendant la phase pré-opérationnelle, par le biais d'une vérification des contenus des documents en procédant à une évaluation des risques et de la vulnérabilité des personnes, mais aussi par la présentation de lignes de conduites et par la consultation d'officiers de droits fondamentaux ;
- pendant la phase de mise en œuvre, par un contrôle du respect des droits fondamentaux via le système de signalement des incidents graves et le mécanisme de plainte et des visites de terrain. Le rôle du bureau est de contrôler toutes les activités de Frontex, ce qui signifie en pratique qu'il peut être présent dans toutes les activités opérationnelles, auxquelles il doit avoir accès ;
- pendant la phase d'évaluation, par le biais d'observations (tous les six mois, le bureau publie une déclaration soulignant les aspects importants ayant été dégagés dans le cadre du contrôle).

MME. SILSKA rappelle ensuite le cadre juridique des activités de son bureau, et déclare que les droits fondamentaux font partie intégrante de la gestion des frontières par Frontex. Elle note d'ailleurs qu'il y a quelques années, la référence aux droits fondamentaux était faite environ quatre fois dans les textes de Frontex ; aujourd'hui, il y a presque cent références aux droits fondamentaux dans ces mêmes textes. Ainsi, elle reconnaît qu'il y a encore beaucoup à faire mais que la situation a tout de même progressé.

Elle se réfère également à l'article 34.1 de la réglementation 2016/1624. Ce dernier désigne « the European Border and Coast Guard », qui sont donc constitués par les États-membres et par Frontex. Ces derniers

doivent donc garantir la protection des droits fondamentaux, en particulier le principe de non-refoulement.

Ainsi, conclut MME. SILSKA, Frontex se doit de sauvegarder les droits fondamentaux dans la conduite de ses opérations. Cela se fait notamment par l'établissement d'un mécanisme de plaintes (qui existe depuis 2007), par une formation des équipes, par la révision des plans opérationnels et des évaluations de conformité, en mettant l'accent sur la protection des enfants et des groupes vulnérables (récemment, une équipe d'experts de protection de l'enfance a été mise en place qui s'efforce de faire en sorte que la protection des droits des enfants soit intégrée dans les documents officiels).

La base légale des opérations de retours de Frontex se retrouve dans le droit national, le droit européen et le droit international.

Pour MME. SILSKA les droits fondamentaux concernés par la conduite des opérations de retours de Frontex sont: la dignité humaine, le droit à un recours effectif, le droit à la vie, l'interdiction de la torture, le principe de non-discrimination, le principe de non-refoulement et la protection des personnes vulnérables.

Selon le principe de non-refoulement, les agents Frontex doivent s'assurer que les personnes demandant une protection internationale: soient reconnues, reçoivent une assistance adéquate, soient informées de leurs droits et des procédures à suivre et soient référées aux autorités nationales responsables de recevoir les demandes d'asile.

Dans le cadre de l'examen du plan opérationnel des opérations, Frontex insère toujours cet élément de références aux autorités nationales. Par ailleurs, les plans opérationnels, basés sur les nouveaux amendements des régulations de Frontex, et leurs annexes sont devenus contraignants et créent donc des obligations légales à l'égard des Etats. Quand bien même la loi nationale prévaut, une attention doit être portée aux régulations.

A cet égard, Frontex a créé deux codes : l'un au sujet des opérations conjointes de retours de Frontex qui doivent toujours être incorporées aux plans opérationnels et l'autre (à la rédaction duquel MME. SILSKA a participé) au sujet des opérations générales de Frontex. Ces deux codes se complètent et il est important de les lire ensemble. Le message majeur de ces codes est que ces règles sont contraignantes. MME. SILSKA reconnaît que le fait que la disponibilité de ces codes soit soumise à l'autorisation des Etats peut être un problème (comme le souligne MME. ARCE).

MME. SILSKA souligne également l'importance de l'accès à la procédure d'asile. En 2014, un outil a été créé par Frontex, en collaboration avec l'EASO (European Asylum Support Office), afin de mieux faire connaître la procédure d'asile. Cet outil sera distribué dans tous les *hotspots*.

MME. SILSKA insiste sur l'importance du dispositif de contrôle, dont l'idée principale est d'assurer que l'opération de retour soit faite de façon humaine, en pleine conformité avec les droits fondamentaux et les standards établis par le CPT et l'UE, de manière transparente et responsable. La protection des personnes retournées et des équipes doit également être assurée et l'opération doit inclure un système de plaintes individuelles.

Ce dernier a été établi en 2006 et le Bureau s'apprête à en faire sa première évaluation. Ce système a été créé principalement pour les personnes ayant fait l'objet d'un retour et pour les migrants étant en contact avec Frontex, notamment par le biais des opérations organisées par l'Agence, et qui

considèrent avoir été victime d'une violation de leurs droits fondamentaux. Ces personnes ont ainsi la possibilité de déposer une plainte de plusieurs façons, ainsi qu'expliquées sur le site de Frontex. Ces plaintes sont adressées et gérées par le Bureau des droits fondamentaux, qui décide d'abord si la plainte est admissible ; si tel est le cas, elle est enregistrée puis transmise au Directeur Exécutif ou à l'Etat-membre, en fonction de la situation. Enfin, le Bureau s'assure du suivi de cette plainte.

Il y a beaucoup de discussions sur l'efficacité de ce système. En ce sens, MME. SILSKA remercie les auteurs de critiques et recommandations à l'égard de ce système car c'est ce qui permet à Frontex d'identifier les faiblesses de cette procédure et de réfléchir à des solutions. Un défi, notamment, est de s'assurer que la plainte viendra jusqu'à Frontex. Une solution est que les contrôleurs soient chargés de l'envoi de cette plainte ; ceci dit, certains sont réticents à l'idée d'une telle responsabilité.

MME. SILSKA est par ailleurs responsable du système de contrôle de signalement des incidents graves. Elle note qu'il existe parfois une incompréhension quant à la distinction entre ce système et le système de plaintes. Le mécanisme de signalement a été créé il y a un certain temps, afin de garantir que tous les incidents, toutes catégories confondues, puissent être signalés. En cas de violation alléguée d'un droit fondamental, tout employé Frontex est obligé de le signaler. Cette violation sera automatiquement transmise au Bureau, qui décide, ou non, de poursuivre une enquête. Souvent, le Bureau entre en contact avec les autorités nationales de l'Etat concerné. Il fera également un suivi de la gestion du problème.

Madame Silska a ensuite partagé les bilans de Frontex sur les rapports de contrôle. Ces derniers peuvent porter sur la préparation des opérations de retours (besoin de réduire la longévité des opérations), sur les questions médicales (nécessité d'une présence médicale à bord), sur le traitement des personnes vulnérables (besoins particuliers des familles avec enfants, conditions de vie des zones de départ...), sur l'usage de la force et de la contrainte (besoin de normaliser l'évaluation des risques et la libération automatique quand ces risques n'existent plus) ainsi que sur les besoins vitaux (question de l'accès à la nourriture et à l'eau).

M. Fernand GONTIER, Directeur Central de la Police Aux Frontières (France)

M. GONTIER commence par présenter l'organisation de la Police aux Frontières (PAF) ainsi que les procédures mises en œuvre lors des opérations d'éloignement. Il rappelle que la PAF est compétente sur l'ensemble du spectre du traitement des étrangers, et donc non seulement sur le contrôle aux frontières mais également sur la lutte contre l'immigration irrégulière sur le territoire français, la lutte contre les trafics de migrants, l'ensemble des centres de rétention (à l'exception de la Préfecture de Police de Paris) et sur la mise en œuvre de mesures d'éloignements physiques vers les pays de retour.

La structure compte environ 11 500 personnes. 3000 policiers sont engagés sur les frontières, 2000 se trouvent dans les centres de rétention et plus de 300 sont engagés dans des opérations d'éloignement.

En 2017, la France a procédé à 22 000 éloignements, dont 14 000 contraints. M. GONTIER explique que les départs contraints ne comprennent pas automatiquement la présence d'un policier ou d'un escorte car les deux-tiers de ces départs se font de façon volontaire (c'est-à-dire sans usage d'une escorte). Il reste néanmoins un-tiers des éloignements qui demandent l'intervention d'un escorte,

la personne ayant démontré qu'elle ne souhaite pas se soumettre à la mesure d'éloignement. Certains ont par exemple pu être violents dans les centres de rétention, souligne M. GONTIER.

Sur les 14 000 éloignements forcés, il existe environ 2000 refus d'embarquement. En général, ces refus se déroulent quand il n'y a pas d'escorteur mais dix pour cent arrivent en présence d'un escorteur. Ces refus perturbent voire stoppent les opérations d'éloignement, ce qui constitue une infraction ; la personne sera donc placée en garde-à-vue et présentée à l'autorité judiciaire, et, le cas échéant, condamnée à une peine de rétention ou reconduite dans un centre de rétention en vue d'une nouvelle tentative d'éloignement.

La plupart du temps, la PAF utilise des vols commerciaux. Elle décide, selon le profil de la personne, de mettre en place, ou pas, des escortes policières.

La PAF peut également utiliser des vols spéciaux, notamment par le biais de Frontex ou d'Air France. En 2017, 1536 personnes ont été reconduites dans le cadre de ces « vols groupés » (165 vols).

Depuis 2003, la PAF a créé une unité spécifique de policiers formés pour réaliser ces escortes. Cette unité est rattachée à l'Etat-major de la direction de la PAF. Le recrutement, très sélectif, se fait sur la base d'un jury, composé d'un psychologue, d'anciens policiers et de formateurs. Une fois recruté, le policier sera soumis à une formation spécifique, qui comporte un volet en psychologie mais également de l'anglais . Le recours à la force y est présenté comme le dernier recours et l'utilisation de la psychologie, du discours, de la conversation y est présenté comme un élément important permettant de convaincre l'étranger de repartir dans les meilleures conditions, sans opposer de résistance.

Cette formation fait également objet d'une mise à jour tous les trois mois. Ainsi, tous les trois mois, les policiers suivent de nouveau une formation, afin de vérifier qu'ils sont toujours en état de poursuivre leur activité.

Par ailleurs, cette activité est limitée dans le temps car elle ne peut durer plus de neuf ans (trois ans renouvelables trois fois).

Sur la question des bases juridiques, dans le cadre des éloignements aériens, la PAF utilise une instruction du Directeur Général de la Police Nationale du 17 Juin 2003. Il s'agit d'un document très technique, très concret, très précis, sur l'usage des techniques de police et d'escorte qui sont permises ou pas permises . Ce document liste les matériels et les techniques autorisés, (tels que les menottes métalliques, les sangles de toile en velcro etc...). Il ajoute que ce document est aujourd'hui en cours de révision, en vue d'ajouter des éléments à la liste des matériels autorisés, comme des casques souples permettant de « protéger les personnes contre elles-mêmes ». En effet, certaines personnes informées la veille de leur départ de leur éloignement, commettent des automutilations afin d'être hospitalisés.

Les matériels mentionnés ne sont pas systématiquement utilisés selon M. GONTIER.

L'autre référence est l'article 803 du Code de Procédure Pénale sur le menottage et l'utilisation d'entraves. Ces matériels sont utilisés en général pour la montée dans l'avion. Si la personne est calme, les menottes lui sont retirées. M. GONTIER exprime son accord avec le fait, mentionné au cours du séminaire, d'utiliser des moyens proportionnés et adaptés au comportement de la personne.

Depuis fin 2017, la France a connu une série d'actes de violence. M. GONTIER donne l'exemple de l'assassinat de deux femmes à Marseille par un Tunisien en situation irrégulière. Selon lui, cet événement a eu des conséquences sur les décisions provoqué auprès des autorités administratives et judiciaires car, depuis cette période, la PAF a priorisé l'éloignement des sortants de prison et des personnes connues pour des actes de délinquance ainsi que des radicalisés ou des personnes à profil terroriste.

Selon M. GONTIER, les sortants de prison représentent une population très particulière, très aguerrie. Il déclare que cela « gêne » la PAF d'avoir cette population mélangée avec des migrants à profil « classique » dans les centres de rétention. C'est donc une population que la PAF tente d'éloigner sans mise en rétention, mais ce n'est pas toujours possible. Selon M. GONTIER, cette population a dégradé le climat dans les centres de rétention et c'est pourquoi la PAF utilise à son égard beaucoup plus de techniques de contention. Ces personnes représentent environ 4000 personnes par an et M. GONTIER estime « normal » d'utiliser des moyens beaucoup plus renforcés à leur égard.

Parmi les autres difficultés rencontrées par la PAF, M. GONTIER mentionne également des commandants de bord qui prennent parfois une décision souveraine de refus de prise en charge de ses escortes. Il précise cependant que c'est un phénomène rare (entre cinquante et soixante par an). La PAF sensibilise les commandants de bords à ces opérations, via des séances de travail communes (par exemple avec Air France), ce qui a ainsi permis de créer une relation de confiance, chose « essentielle » aux yeux de M. GONTIER.

Une autre difficulté est la prise à parti en faveur de l'étranger de la part d'autres passagers. En ce cas, ces passagers sont débarqués et font l'objet d'une procédure pour entrave à la circulation aérienne.

En cas de situation médicale particulière de la personne, la PAF sollicite des certificats médicaux et, le cas échéant, embarque également avec un médecin.

Quant au monitoring réalisé par le CGLPL depuis 2014, M. GONTIER s'y dit « habitué ». Cependant, il contredit ce qu'il a pu entendre pendant le séminaire en disant que la PAF n'est jamais prévenue de la mission par le CGLPL et qu'elle « découvre sur place » l'arrivée du CGLPL, qui est, lui, selon M. GONTIER, systématiquement prévenu à l'avance de toute l'organisation des vols. La PAF est parfois amenée à débarquer des passagers « pour faire place au CGLPL ». M. GONTIER déclare que cela ne pose aucun problème et que cela fait partie de leur manière de travailler.

Il rappelle également que la PAF est soumise à des quotas, imposés par les compagnies aériennes elles-mêmes. Le ratio est de deux escorteurs pour un étranger, parfois plus pour un profil très résistant.

Quand des cas particuliers sont signalés à la PAF, cette dernière utilise des caméras-piéton afin de filmer les procédures d'embarquement difficiles. Ces images permettront éventuellement aux policiers de se défendre.

M. GONTIER rajoute qu'il y a aujourd'hui une très forte augmentation de violence envers les policiers: plus de quarante pour cent d'augmentation dans ce domaine en 2018. Il estime donc que c'est un élément à prendre en compte dans la préparation des équipes.

MME. ANGELI-TROCCAZ apporte une précision en déclarant que le Défenseur des droits et le CGLPL ont une coordination dans le contrôle externe qui se passe, selon elle, très bien, et qui s'organise

autour du contrôle des conditions d'éloignement (pour le CGLPL) et du comportement des forces de l'ordre (pour le Défenseur).

M. Eurico SILVA, Inspecteur, Service d'inspection du Ministère de l'Administration interne (IGAI) (Portugal)

« Forced return monitoring in Portugal: the role of the IGAI as a legitimate monitoring body »

M. SILVA décrit le séminaire comme étant très enrichissant et révélateur. Il exprime aussi à quel point il peut s'identifier à certaines choses décrites par M. BOUTSELIS.

M. SILVA explique que l'IGAI a été créé en 1996, sous le Premier Ministre de l'époque, António Guterres, aujourd'hui Secrétaire-Général des Nations Unies. A l'époque, ce dernier avait déclaré que l'objectif de l'IGAI était de combler le manque de transparence et d'assurer le respect des droits fondamentaux. En ce sens, la perfection de l'institution policière est une des missions de l'IGAI.

Les principes directeurs de l'IGAI sont notamment l'État de droit, l'égalité et la proportionnalité, la justice et l'impartialité. En outre, l'IGAI travaille de manière indépendante et autonome, puisqu'il s'agit d'un organe externe et indépendant, dans un contexte d'autonomie technique et opérationnelle, vis-à-vis des forces et services de sécurité relevant du Ministère de l'Intérieur.

Selon un décret-loi de 2012, la mission générale de l'IGAI est d'assurer des fonctions d'audit de haut niveau, l'inspection et la surveillance de toutes les entités, services et organes qui répondent à, ou dont l'activité est légalement supervisée ou régulée par, un membre du gouvernement responsable des affaires intérieures.

En ce sens, l'IGAI enquête sur toutes les plaintes relatives à une violation des droits fondamentaux.

Le mandat de l'IGAI s'étend donc à: des inspections, une surveillance, des audits, une analyse des plaintes ainsi qu'un contrôle indirect, une gestion des procédures disciplinaires et des procédures d'infractions réglementaires, un soutien technique et consultatif ainsi qu'une surveillance des retours forcés (depuis 2014).

M. SILVA rappelle qu'en 2017, la Commission Européenne a publié une recommandation (2017/2338), qui a encadré la surveillance des retours forcés. Cette recommandation mentionne notamment la Directive Retour, selon laquelle une grande discrétion est laissée aux Etats en matière de surveillance des retours forcés. Cependant, la directive peut venir orienter l'Etat notamment dans la définition du retour forcé ; elle déclare également qu'il faut que des organes variés et indépendants interviennent dans la surveillance des retours forcés et qu'un Défenseur peut mener cette surveillance mais qu'il semble problématique que la surveillance soit conduite par l'organe qui organiserait aussi les retours forcés.

M. SILVA présente ensuite les bases légales internes de l'action de l'IGAI quant aux retours forcés. Selon une loi du Parlement, c'est à ce dernier de désigner le membre du gouvernement responsable des affaires intérieures, lequel choisira l'organe responsable de la surveillance des retours forcés. Ainsi, le Parlement a choisi de ne pas être compétent pour décider directement de cet organe. En 2012, le parti communiste et le parti vert portugais ont vivement critiqué cette loi, qu'ils voulaient révoquer.

Cela n'a pas eu lieu car la coalition de droite a gagné les élections parlementaires, et la loi a été rajoutée à l'Acte sur l'Immigration.

Cet Acte a été amendé quatre fois. En 2017, deux autres articles de l'Acte ont été modifiés et permettent aujourd'hui aux migrants de légaliser leur situation plus facilement. Par exemple, une promesse de contrat est suffisante pour pouvoir faire une demande de légalisation de leur situation.

Le mandat de l'IGAI à l'égard des retours forcés concerne la supervision de toutes les actions et procédures émanant de l'autorité nationale et a pour objectif la prévention et le signalement des actions qui viendraient violer les droits fondamentaux des personnes sujettes à retour forcé.

Depuis 2008, le nombre d'opérations de retours forcés menées par les services frontaliers et d'immigration a constamment baissé (785 en 2008, 354 en 2017). Les hommes sont plus sujets à ces opérations (267 en 2017 contre 55 femmes). En général, le retour forcé ne se fait que jusqu'à l'embarquement et l'officier n'accompagne pas l'individu jusqu'au pays de destination.

L'IGAI a également noté qu'il ne reçoit pas toutes les communications des retours forcés qui sont opérés.

En ce qui concerne le rôle de l'IGAI dans le contrôle des retours forcés, M. Silva a conclu en disant :

- Un contrôle préalable et minutieux d'une décision d'éloignement (administratif ou judiciaire) est toujours effectué, en plus de vérifier spécifiquement si la personne renvoyée a été dûment informée de cette décision ;
- Le suivi commence à l'endroit où la personne renvoyée est confinée (qu'il s'agisse d'une prison, d'un centre d'internement temporaire ou d'un établissement similaire) ;
- Au cours du suivi, un entretien avec la personne renvoyée a toujours lieu afin d'identifier les restrictions/limitations des droits ;
- En 2015, 2016 et 2017, toutes les opérations de retour forcé communiqués à l'IGAI ont utilisé des vols commerciaux réguliers, à l'exception d'un seul cas, lorsque les services frontaliers (le 12-12-2017) ont participé à un retour forcé organisé par l'Allemagne ;
- En 2018, à la suite du suivi de deux opérations de retour forcé différentes et en raison de ce qui a été évalué comme une violation des droits fondamentaux, deux (2) procédures d'enquête disciplinaire ont été ouvertes par l'IGAI (affaires toujours en cours) ;
- Toujours en 2018, à la suite d'une autre surveillance d'un Bureau des obligations familiales, l'IGAI a recommandé au chef des services frontaliers d'ouvrir une enquête disciplinaire à un agent des services pour manquement à ses obligations professionnelles ;
- Deux inspecteurs de l'IGAI sont membres du pool de contrôleurs de FRONTEX.

Discussion

M. BEYS note que la possibilité de filmer la police est une question-clé dans la problématique du traitement des migrants et qui se pose de manière importante en Belgique. En effet, il y a vingt ans, une migrante est décédée et son décès a été filmé par les policiers eux-mêmes. Depuis, il a été décidé de ne plus filmer, en déclarant que cela pourrait poser un problème à l'égard de la vie privée des policiers et des migrants. Le deuxième point de M. BEYS concerne la possibilité de filmer les policiers qui interviennent dans les situations d'usage potentiellement problématique de la force. Il mentionne une jurisprudence de la CEDH, selon laquelle constitue une violation de l'Article 3 de la Convention le fait de mener des opérations de police avec usage de la force sans que chaque policier ne puisse être reconnaissable par un signe distinctif. En réalité, en Belgique, ce n'est toujours pas le cas. Mais, en

Allemagne, chaque policier a un numéro de matricule très clairement reconnaissable. Il demande ce qu'il en est chez les autres Etats-membres présents.

MME. ANGELI-TROCCAZ répond que la France a également cette obligation mais qu'elle n'est pas toujours respectée.

M. GONTIER déclare qu'une identification permanente est prévue sur les policiers, en tenue comme en civil. Ceux qui ne l'arboreraient pas commettraient une faute administrative susceptible d'une sanction. Par ailleurs, au sujet de l'usage des caméras, il considère cela comme une « bonne chose » et rappelle qu'il y a un plan d'acquisitions de caméras-piéton et que des policiers en ont été équipés. Pour lui, si au départ, on aurait pu prévoir une utilisation fréquente par les policiers des caméras, comme élément d'apaisement, car c'est un moyen pour la police d'avoir des éléments objectifs de preuve dans le cadre d'une procédure judiciaire, dans les faits, ce n'est pas systématique. Mais, selon M. GONTIER, l'utilisation des caméras tend à se généraliser, notamment lors des opérations d'éloignement particulièrement sensibles.

MME. ANGELI-TROCCAZ ajoute que le Défenseur des droits a déclaré être en faveur des enregistrements vidéos et, qu'en effet, une politique de caméras-piéton se met aujourd'hui en place. Cependant, se pose la question de l'objectivité du déclenchement de l'enregistrement ; car, pour le moment, c'est à l'initiative des forces de l'ordre porteurs de la caméra de déclencher ou pas l'enregistrement. Cela peut donc donner lieu à des débats.

M. SILVESTRI intervient afin de déclarer que, dans le contexte italien, la FRA a soutenu le principe d'enregistrement dans le cadre de situations délicates.

MME. ANGELI-TROCCAZ déclare qu'en effet, l'enregistrement est un élément qui permet d'objectiver la situation et de comprendre ce qui a pu se passer.

Remarques finales par MME GREEN, Directrice régionale Sud-Est de l'Angleterre, Bureau Indépendant de déontologie de la police (IOPC, Membre IPCAN, Royaume Uni)

MME. GREEN mentionne les négociations du Brexit qui, selon elle, ne paraissent pas très prometteuses. Elle exprime ses remerciements pour l'organisation du séminaire.

Pour elle, la question est l'équilibre entre liberté et sécurité. Elle s'interroge sur la volonté politique en matière de respect des droits fondamentaux des étrangers en lien avec la question de l'opinion publique l'égard des migrants, et les forces de sécurité interviennent dans ce cadre. Elle note qu'on demande aux forces de sécurité d'intervenir en dehors de leur champ de travail habituel, ce qui entraîne toutes sortes de difficultés, en termes non seulement d'égalité mais aussi de confiance du public.

MME. GREEN cite, pour conclure sur une note positive, une phrase du romancier Mohsin Hamid :

“What happens if we look with a degree of optimism towards the future?’ That’s very important. I’ve come to the belief that pessimism is a deeply conservative and reactionary position. It tends to lead towards deference, towards the strong and powerful, towards powerlessness and a kind of surrender.”

MME. GREEN conclut en déclarant que l'on ne doit jamais renoncer, que l'on doit rester optimiste. De nouvelles rencontres auront lieu, notamment la conférence IPCAN prévue en 2019, où elle espère retrouver toutes les personnes présentes.

Nos remerciements également à Camille Miglierina ; Maëlle Vi Van et Laure Fournier stagiaires au Défenseur des droits pour le travail de synthèse ainsi qu'à Laure Fournier pour la mise en cohérence des versions française et anglaise.