



Résolution 1521 (2006)¹

Arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud

Assemblée parlementaire

1. Partout en Europe, le nombre de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile qui arrivent sur les côtes méridionales suscite de plus en plus de préoccupations. L'Espagne, par exemple, a vu le nombre des arrivées dans les îles Canaries bondir de 4 700 en 2005 à environ 25 000 dans les neuf premiers mois de 2006. L'Espagne a déjà reçu plus de 27 000 arrivants par mer cette année, l'Italie plus de 14 500 et Malte plus de 1 600. La Grèce, Chypre et la Turquie subissent aussi le coup des arrivées, qui montrent que des personnes désespérées sont prêtes à prendre des itinéraires encore plus désespérés et dangereux pour entrer en Europe.
2. Ces tentatives pour atteindre les côtes européennes s'accompagnent de pertes en vies importantes, comme le témoignent les rapports réguliers concernant les personnes noyées, mortes de froid et de déshydratation, ou à la suite d'actes de violence de la part des exploitants de bateaux.
3. Le défi le plus pressant est de satisfaire les besoins humanitaires de ceux qui arrivent et de respecter et protéger leurs droits fondamentaux. En cela, il est important de reconnaître que l'on trouve dans ces flux un mélange de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés, et qu'il est essentiel d'identifier ceux qui ont besoin d'une protection internationale et de garantir leur accès à une procédure d'asile juste et efficace.
4. Il faut cependant rappeler que chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe a le droit de réglementer l'entrée des étrangers sur son territoire et de renvoyer les migrants irréguliers dans leur pays d'origine, tout en respectant la législation internationale des droits de l'homme.
5. Il est également important de rappeler que les personnes qui arrivent ont également le devoir d'aider et non de gêner les autorités dans le traitement des cas individuels. Ce devoir inclut le fait de donner toute information sur leurs origines et les raisons de leur entrée en Europe.
6. Les arrivées massives sur les côtes méridionales de l'Europe constituent un défi pressant au plan de la gestion des migrations, demandant de nouvelles stratégies de gestion des frontières, des politiques de retour forcé et volontaire plus efficaces, et le renforcement des efforts fournis pour s'attaquer aux causes profondes des migrations. Ces actions sont non seulement nécessaires pour s'attaquer au problème des arrivées visibles sur les côtes méridionales de l'Europe, mais aussi à celui des migrants irréguliers qui arrivent en Europe en grand nombre par d'autres moyens et d'autres itinéraires.
7. Si des pays comme l'Espagne, l'Italie, Malte, la Grèce, Chypre et la Turquie sont en première ligne et subissent de plein fouet le coup de ces arrivées visibles, le problème n'en reste pas moins un problème européen. Il concerne tous les pays d'Europe, notamment du fait des déplacements secondaires de ces arrivants. Il concerne également le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et d'autres organisations nationales et internationales.

1. Discussion par l'Assemblée le 5 octobre 2006 (29e séance) (voir [Doc. 11053](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. Chope). Texte adopté par l'Assemblée le 5 octobre 2006 (29e séance).



8. Un ensemble de mesures a été pris durant l'été 2006 avec le soutien des Etats membres du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et de son Agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX). Une mission d'experts (Hera I) a aidé les autorités espagnoles à identifier les migrants arrivant sur les îles Canaries. Une seconde mission (Hera II), comprenant des patrouilles maritimes et des avions de surveillance, a été créée pour opérer le long des côtes du Sénégal, de la Mauritanie et du Cap-Vert, et une autre opération (Jason) est en cours de montage et aura pour mission de contrôler l'espace marin au sud de Malte et de Lampedusa vers la Libye.

9. Des entretiens de haut niveau se sont tenus, durant lesquels la question des arrivées massives et des flux de migrations irrégulières a été examinée en profondeur. On peut notamment citer ceux de la Conférence ministérielle euro-africaine sur les migrations et le développement, de Rabat (10 et 11 juillet 2006), la réunion informelle des ministres de la Justice et de l'Intérieur, qui s'est tenue sous la présidence de l'Union européenne à Tampere du 20 au 22 septembre 2006, ainsi que les navettes diplomatiques menées par des pays tels que l'Espagne, Malte et l'Italie.

10. L'Assemblée parlementaire s'intéresse depuis longtemps aux questions liées aux flux de migrations irrégulières et à la gestion et à la protection appropriées des migrations. Plus récemment, l'Assemblée a adopté la [Recommandation 1645 \(2004\)](#) sur l'accès à l'assistance et à la protection pour les demandeurs d'asile dans les ports maritimes et les zones côtières en Europe, et la [Recommandation 1755 \(2006\)](#) sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers.

11. D'autres secteurs du Conseil de l'Europe sont aussi actifs dans ce domaine. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) effectue des visites dans les centres de détention où les migrants sont retenus: par exemple, en 2006, il a visité divers centres de détention de migrants en Italie, y compris sur l'île de Lampedusa. Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'intéresse également de près aux droits des migrants irréguliers dans ses rapports de visite et, en 2001, il a publié une recommandation sur les droits des étrangers qui souhaitent entrer dans un Etat membre du Conseil de l'Europe et sur l'application des décrets d'expulsion.

12. L'Assemblée parlementaire considère que, étant donné les arrivées massives de migrants sur les côtes méridionales de l'Europe, il lui importe de s'attaquer à un large éventail de questions tant pour gérer ces flux migratoires que pour en traiter les problèmes humanitaires et des droits de l'homme.

13. Dans le contexte de la gestion des flux migratoires, l'Assemblée demande aux Etats membres:

13.1. d'examiner les causes profondes des migrations;

13.2. d'apporter un soutien financier et autre aux pays d'origine des migrants pour s'attaquer aux nombreuses causes profondes des migrations;

13.3. de recueillir et d'échanger des données sur les mouvements migratoires (pays d'origine, itinéraires de transport, réseaux d'entrées clandestines et de traite, etc.);

13.4. d'être plus transparents en ce qui concerne le nombre et l'origine des personnes arrivant en tant que migrants irréguliers ou demandeurs d'asile, et de fournir des statistiques concernant le nombre des personnes rapatriées, détenues ou relâchées;

13.5. de créer des mécanismes d'identification adéquats afin de déterminer la nationalité des arrivants;

13.6. de s'attaquer au problème des déplacements secondaires des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés dans les Etats membres, en prenant en compte les droits des personnes concernées;

13.7. de conclure des accords de réadmission avec les pays d'origine et les pays de transit des migrants irréguliers;

13.8. de promouvoir des stratégies de l'information pour les pays d'origine, de transit et de destination, soulignant les dangers liés aux migrations irrégulières et expliquant les options et les possibilités de migrations légales.

14. L'Assemblée encourage également les Etats membres à partager le fardeau de ces arrivées massives:

14.1. en contribuant aux diverses patrouilles maritimes et aériennes mises en place par l'agence européenne FRONTEX;

- 14.2. en contribuant aux forces d'intervention rapide responsables de la prise en charge des arrivées massives (officiers frontaliers, interprètes, médecins, etc.) incluant des spécialistes des questions d'asile et des droits de l'homme, afin de garantir l'identification des personnes devant recevoir une protection internationale;
 - 14.3. en contribuant à la satisfaction des besoins humanitaires et matériels des arrivants (y compris en fournissant des abris portables, des produits alimentaires, des médicaments, etc.);
 - 14.4. en contribuant au coût de l'accueil et, le cas échéant, du retour des migrants irréguliers;
 - 14.5. en acceptant d'accueillir des arrivants ou ceux ayant besoin de recevoir une protection internationale afin, notamment, de réduire les pressions sur les pays comme Malte qui reçoivent un nombre proportionnellement élevé d'arrivants.
15. L'Assemblée considère cependant que la question ne doit pas être envisagée uniquement du point de vue de la gestion des migrations, étant donné qu'il existe nombre de problèmes humanitaires et de droits de l'homme liés à l'arrivée, au séjour et au retour possible des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile.
16. L'Assemblée considère donc qu'il est nécessaire de rappeler aux Etats membres leurs obligations humanitaires et en matière de droits de l'homme, et les appelle:
- 16.1. à protéger le droit à la vie, à éviter le recours excessif à la force envers ceux qui essaient d'entrer en Europe et à secourir ceux dont la vie pourrait être en danger;
 - 16.2. à respecter le droit à la dignité humaine en fournissant des conditions de réception adéquates en termes de logement, de soins de santé et d'autres besoins fondamentaux;
 - 16.3. à offrir une entrevue, avec l'aide d'un interprète si besoin est, à ceux dont le droit à entrer dans le pays est mis en doute pour leur permettre d'expliquer les raisons de cette entrée et, le cas échéant, de faire une demande d'asile;
 - 16.4. à n'utiliser la détention qu'en dernier recours et pour des durées raisonnables. Les migrants irréguliers doivent être installés dans des centres de détention spéciaux et non pas avec des prisonniers condamnés à des peines diverses. Les enfants ne doivent pas être placés en détention, sauf si c'est inévitable; dans ces cas, ils doivent l'être pour la durée la plus courte possible. La même chose vaut pour les autres personnes vulnérables, y compris les victimes de torture, les femmes enceintes, les personnes âgées, etc.;
 - 16.5. à donner aux détenus le droit de contacter une personne de leur choix (avocat, membre de la famille, ONG, Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés – HCR, services consulaires, etc.);
 - 16.6. à garantir que la détention est légalement autorisée et qu'il existe un contrôle judiciaire indépendant de la légalité et de la nécessité de la poursuite de la détention. Les détenus doivent être informés expressément, sans retard et dans une langue qu'ils comprennent, de leurs droits et des procédures qui leur sont applicables;
 - 16.7. à donner des garanties contre la torture, les peines ou les traitements inhumains ou dégradants, y compris dans le processus de retour;
 - 16.8. à garantir le non-refoulement et le droit d'asile;
 - 16.9. à interdire l'expulsion collective des étrangers;
 - 16.10. à offrir un recours efficace auprès d'une autorité indépendante et impartiale, avec effet suspensif lorsqu'un rapatrié peut raisonnablement prouver qu'il ferait l'objet d'un traitement contraire aux droits de l'homme s'il était renvoyé;
 - 16.11. à apporter une attention particulière aux besoins des mineurs non accompagnés et séparés, des femmes enceintes, des personnes âgées, des personnes handicapées, des victimes de la torture ou de la traite des êtres humains, ou des autres personnes en situation vulnérable;
 - 16.12. à garantir que les mineurs non accompagnés ont accès aux mécanismes appropriés de protection, y compris aux procédures d'asile.
17. Pour permettre aux arrivants de jouir en pratique de ces droits, l'Assemblée demande aux Etats membres:
- 17.1. de donner à tous les arrivants des informations concernant leurs droits et leurs responsabilités;

- 17.2. d'enregistrer les nouveaux arrivants et de leur fournir des papiers d'identité temporaires;
 - 17.3. d'établir des mécanismes transparents pour déterminer leur nationalité;
 - 17.4. de donner accès au HCR, à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), aux organisations humanitaires et autres organisations non gouvernementales, à tous les endroits où les arrivants peuvent être détenus;
 - 17.5. de soutenir les programmes de retour volontaire des migrants irréguliers et de n'utiliser les retours forcés que conformément aux 20 principes directeurs sur le retour forcé adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mai 2005.
18. L'Assemblée encourage également la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen à poursuivre son programme de visite dans les lieux où les migrants arrivent en masse afin de donner une plus grande visibilité au sort des arrivants et aux défis auxquels doivent faire face les autorités concernées.
19. L'Assemblée invite le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à porter une attention particulière à la préparation des rapports pays par pays sur les problèmes des droits de l'homme posés par l'arrivée, le séjour et le retour des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile qui arrivent sur les côtes de l'Europe.
20. L'Assemblée considère qu'il importe de mettre en place des mécanismes de coopération plus étroits et plus rapides entre tous les acteurs clés – gouvernementaux, non gouvernementaux et intergouvernementaux – lors d'arrivées massives de migrants, et elle recommande que des structures de coopération soient mises en place d'urgence en prévision des arrivées qui vont certainement se produire en 2007.
21. L'Assemblée encourage sa commission des migrations, des réfugiés et de la population à intensifier ses travaux sur les arrivées massives et à utiliser au mieux la sous-commission ad hoc sur l'arrivée massive et imprévue de migrants et de réfugiés potentiels.
22. L'Assemblée encourage également sa commission des migrations, des réfugiés et de la population à examiner, dans le cadre de ses travaux, les problèmes de négociation et de mise en oeuvre des accords de réadmission, ainsi que les démarches qui doivent être entreprises pour combattre les réseaux illégaux criminels responsables du trafic et de la traite des migrants irréguliers.
23. L'Assemblée envisage de revenir sur la question des arrivées massives de migrants irréguliers sur les côtes méridionales de l'Europe après une analyse plus approfondie des problèmes et des solutions disponibles.