



Doc. 14351
26 juin 2017

Une réponse humanitaire et politique globale à la crise des migrations et des réfugiés en Europe

Avis de commission¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteure: Mme Ioanneta KAVVADIA, Grèce, Groupe pour la gauche unitaire européenne

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions politiques et de la démocratie félicite le rapporteur de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, M. Duarte Marques (Portugal, PPE/DC), pour son excellent rapport et souscrit de manière générale à la résolution et à la recommandation proposées.

2. En particulier, la commission partage le message principal présent dans la conclusion du rapport préparé par M. Marques: alors que la plupart des solutions possibles immédiates et viables existent déjà au niveau national et international, ainsi que les feuilles de route pour une gestion durable des migrations à l'avenir, le problème réside principalement dans la mise en œuvre effective des politiques sur le terrain et dans la concrétisation des décisions déjà prises et des promesses déjà faites par les États européens. La commission se réjouit que le rapport aborde la question des causes profondes des flux de migrants et de réfugiés et s'intéresse aux défis mondiaux à venir, comme les migrations forcées dues au changement climatique. Il est également important que le rapport mette en évidence les aspects positifs des migrations, qui contribuent à une nouvelle dynamique et à la pérennité de l'Europe face à «l'hiver démographique» qui s'approche.

3. Pour sa part, la commission des questions politiques et de la démocratie propose quelques amendements au projet de résolution, qui vise à mieux affirmer le sens du message porté par le rapport, en soulignant notamment la nature de long terme des défis soulevés par les flux de migrants et de réfugiés vers l'Europe (qui vont au-delà d'une «crise» temporaire) et les principes de solidarité et de dignité humaine sur lesquels devrait se fonder toute réaction humanitaire et politique globale à ces défis.

B. Propositions d'amendements

Amendement aux titres: Remplacer les mots «en Europe» par les mots «et les flux continus vers l'Europe».

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 1, remplacer les mots «la crise des migrants et des réfugiés reste l'un des principaux défis auxquels les pays européens font face» par les mots:

«Les défis soulevés par les flux de migrants et de réfugiés à grande échelle vers l'Europe n'ont pas encore reçu une réponse humanitaire et politique globale.»

1. Renvoi en commission: [Doc. 14005](#), Renvoi 4203 du 10 mars 2017. Commission saisie du rapport: Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées. Voir [Doc. 14342](#). Avis approuvé par la commission le 26 juin 2017.



Amendement B (au projet de résolution)

Après le paragraphe 5, insérer le paragraphe suivant:

«L'Assemblée salue également la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2016, qui souligne le besoin d'un partage équitable des responsabilités dans l'accueil des réfugiés au niveau mondial et présente un Cadre d'action global pour les réfugiés, qui appelle à une approche collective de la société.»

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le paragraphe 7, remplacer les mots «Au vu de la nécessité plus urgente que jamais de trouver des solutions humanitaires et politiques globales pour résoudre la crise en renforçant la coopération et en harmonisant la protection des droits de l'homme» par les mots:

«Une réponse humanitaire et politique globale aux problèmes suscités par les flux de migrants et de réfugiés à grande échelle vers l'Europe devrait avoir pour fondement les principes de dignité et de solidarité humaine et pour but de renforcer la coopération et d'harmoniser la protection des droits de l'homme. En conséquence,»

Amendement D (au projet de résolution)

Supprimer les paragraphes 7.4 et 7.6 et insérer, avant le paragraphe 8, le paragraphe suivant:

«L'Assemblée souligne que, pour les États membres de l'Union européenne, la solidarité est une obligation légale qui émane des traités et qui constitue un principe fondamental du droit de l'Union européenne. Elle demande par conséquent à l'Union européenne et/ou à ses États membres:

- 1. d'appliquer pleinement et sans délai les décisions de relocalisation et de réinstallation déjà prises par l'Union européenne, si tel n'est pas encore le cas;*
- 2. d'accélérer la procédure d'adoption du nouveau règlement sur une procédure d'asile commune, qui remplacera la directive sur les procédures d'asile, et la réforme du régime d'asile européen commun, y compris la révision du règlement de Dublin et des modalités d'application des principes de partage équitable des responsabilités et de la solidarité à l'avenir.»*

Amendement E (au projet de résolution)

Au début de l'alinéa 8.6, remplacer les mots «à envisager l'introduction de l'obligation, pour les réfugiés, de» par les mots suivants:

«à réfléchir à de nouvelles incitations pour les réfugiés relocalisés ou réinstallés à»

C. Exposé des motifs, de M^{me} Ioanneta Kavvadia, rapporteure pour avis

1. Malheureusement, c'est plus qu'une «crise» passagère

1. M. Marques, dans son rapport, a raison d'analyser les défis globaux soulevés par les flux de migrants et de réfugiés à grande échelle, y compris leurs causes profondes ces dernières années; il anticipe également les défis à venir comme les migrations forcées causées par le dérèglement des conditions climatiques.

2. Il ressort donc clairement du rapport que le terme de «crise» seul ne rend pas justice aux défis auxquels les pays européens doivent faire face. En effet, le terme de «crise» décrit une situation exceptionnelle, temporaire qui devrait être bientôt surmontée. Cependant, les flux de migrants et de réfugiés que l'Europe connaît depuis quelques années ont des causes géopolitiques et économiques dans le voisinage et au-delà, comme les conflits syrien et en libyen, mais aussi la situation générale en Afrique qui, malheureusement, devrait perdurer dans les années à venir.

3. La Commission des questions politiques et de la démocratie a réagi dès 2012 à la guerre en Syrie, puis en 2013 et plus récemment a élaboré un rapport sur la situation à Alep. Le constat est choquant: la [Résolution 1878 \(2012\)](#) aurait pu être rédigée aujourd'hui, alors qu'il s'est écoulé cinq années aux conséquences humanitaires catastrophiques, dont plus de 300 000 morts! En effet, nous sommes toujours à

la recherche d'un «processus politique inclusif dirigé par les Syriens», conduisant à une véritable transition politique qui «doit répondre aux aspirations du peuple syrien et lui permettre de décider de son avenir, de manière indépendante et démocratique, par le biais d'élections libres et équitables, après la stabilisation de la situation dans le pays»².

4. Concernant la situation en Libye, notre commission a organisé une conférence régionale en juin 2015 à Rome et a discuté, entre autres choses, de la situation en Libye notamment avec des représentants de ce pays³. Encore une fois, la situation a peu évolué depuis. Nous essayons toujours de stabiliser la situation politique et sécuritaire en Libye pour aider les autorités libyennes à s'assurer le contrôle des frontières terrestres et maritimes et pour lutter contre les activités de transit et de trafic⁴. Le soutien de l'Union européenne au Conseil de la présidence et au gouvernement d'union nationale soutenus par les Nations Unies a été récemment réaffirmé dans la Déclaration de Malte, adoptée par le Conseil européen du 3 février 2017, dont l'objectif général est de parvenir à «un règlement politique inclusif dans le cadre de l'accord politique libyen»⁵.

5. Tant que nous ne parviendrons pas à apporter des réponses politiques appropriées à ces conflits, il est difficile d'imaginer comment nous pourrions empêcher les habitants de quitter ces régions, eux qui risquent leur vie et celles de leurs proches pour fuir la guerre. Par conséquent, je soutiens pleinement la position de M. Marques, qui se retrouve dans le projet de résolution proposée par la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, selon lequel les États membres du Conseil de l'Europe et les pays voisins de l'Europe devraient poursuivre le dialogue politique avec les pays où sévit un conflit armé et s'employer au mieux à promouvoir des solutions pacifiques. Notre Assemblée peut au moins jouer un rôle modeste mais important, notamment de plateforme de dialogue, avec les pays dont le parlement a le statut de partenaire pour la démocratie, comme la Jordanie⁶ et le Maroc⁷ ou ceux avec qui nous avons mis en place un dialogue privilégié, comme la Tunisie⁸.

6. D'autres causes profondes des flux de migrants et de réfugiés, comme les difficultés économiques du fait de l'augmentation des inégalités dans le monde, vont malheureusement perdurer, tandis que les causes environnementales liées au dérèglement des conditions climatiques deviennent de plus en plus prégnantes.

7. Par conséquent, je propose, par l'amendement F, d'ajouter au titre de la résolution une référence aux «flux continus en Europe» afin qu'il soit clair que ce qui a commencé comme une situation d'urgence, une «crise», est un phénomène qui se poursuit et qui malheureusement ne se terminera pas de sitôt.

8. Pour les mêmes raisons, je propose, par l'amendement A une référence, au premier paragraphe de la résolution, aux «flux de migrants et de réfugiés à grande échelle vers l'Europe». L'amendement A vise aussi à renforcer le message principal et la finalité du rapport, à savoir la nécessité de proposer une «réponse humanitaire et politique globale», chose que l'Europe a jusqu'à présent échoué à faire, principalement à cause du manque de volonté politique de la part de beaucoup de gouvernements européens.

2. Principes de dignité humaine et de solidarité, base d'une réaction globale

9. Il est évident, et M. Marques partage cette position dans son rapport, que les problèmes soulevés par les flux de migrants et de réfugiés à grande échelle en Europe ne peuvent pas être résolus par une gestion technocratique de ces flux, par des politiques fragmentaires pour dissuader ou «intercepter» les migrants ou les réfugiés, et encore moins par la fermeture des frontières ou la construction de murs.

2. [Résolution 2138 \(2016\)](#) sur la situation à Alep et la comparer avec la [Résolution 1878 \(2012\)](#) sur la situation en Syrie. Voir aussi la [Recommandation 2026 \(2013\)](#) sur la situation en Syrie, la [Résolution 2016 \(2014\)](#) et la [Recommandation 2055 \(2016\)](#) «Les menaces contre l'humanité posées par le groupe terroriste connu sous le nom d'EI: la violence à l'encontre des chrétiens et d'autres communautés religieuses ou ethniques».

3. Document [AS/Pol/Inf \(2015\) 15](#).

4. Voir aussi le rapport de M. Michele Nicoletti (Italie, SOC) «Promouvoir l'intégrité dans la gouvernance pour lutter contre la corruption politique» ([Doc. 14344](#)) où il montre que la corruption a pris de nouvelles formes à la faveur des flux de migrants et de réfugiés sans précédent de ces dernières années.

5. La [Déclaration de Malte adoptée par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations: remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale](#). Sur la base d'une proposition de résolution sur «L'avenir de la Libye entre les menaces du terrorisme et une perspective démocratique», [Doc. 13812](#), un rapport est en cours de préparation par la commission des questions politiques et de la démocratie (rapporteur: M. Attila Korodi, Roumanie, PPE/DC).

6. Document [AS/Pol \(2017\) 16](#).

7. [Résolution 2061 \(2015\)](#).

8. [Résolution 2166 \(2017\)](#).

10. Toute réaction humanitaire et politique globale à ces problèmes devrait se fonder sur les principes et valeurs de dignité humaine et de solidarité et viser à améliorer la coopération et à harmoniser la protection des droits de l'homme comme cela est défini, entre autres, dans le texte fondamental de la culture juridique européenne, la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Tel devrait être le message principal de la résolution qui sera adoptée et, bien que ce soit également ce que veut dire M. Marques dans son rapport, je propose d'énoncer plus clairement les principes qui devraient guider notre action commune dans l'amendement C.

11. En effet, on pourrait se demander ce qui reste encore aujourd'hui des valeurs fondamentales et des grands idéaux qui ont inspiré, à l'époque, les premiers visionnaires d'une intégration européenne pacifique et démocratique. La crise des réfugiés a entraîné l'émergence de phénomènes, de politiques, de discours et de stéréotypes de notre sombre passé européen que nous pensions voués à l'oubli. Le racisme et la xénophobie réapparaissent dans une atmosphère générale d'obsolescence et de déclin institutionnels; c'est le grand retour des contrôles, mais aussi des gardes armés et des barbelés le long de frontières hermétiquement fermées entre États européens.

12. Le plein respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux des réfugiés et des demandeurs d'asile est un des sujets pour lequel il faudrait trouver un consensus pour une réaction globale. Comme la question des droits fondamentaux des réfugiés et des migrants est abordée dans le rapport de M. Miltiadis Varvitsiotis sur les «Répercussions sur les droits de l'homme de la réponse européenne aux migrations de transit en Méditerranée»⁹, je tiens, pour ma part, à souligner que la culture et les valeurs européennes ne sont pas menacées par les réfugiés, mais uniquement par ceux qui, sous prétexte de les défendre, s'enfoncent dans la misanthropie et le racisme. L'Europe aura perdu ses valeurs et sa substance même si nous fermons la porte et tournons le dos aux personnes qui cherchent un refuge.

13. Viennent ensuite la solidarité et le partage équitable des responsabilités, qui sont un autre grand principe sur lequel devrait se fonder toute réponse aux mouvements importants de réfugiés et de migrants en Europe mais aussi dans le monde entier. En effet, n'oublions pas que l'Europe n'accueille qu'une faible part des réfugiés de notre monde.

14. Au nom des principes de solidarité et de partage équitable des responsabilités, il convient de mettre en place un système équitable et efficace d'allocation et de relocalisation des réfugiés, sur la base du nombre de réfugiés auquel chaque pays est capable d'offrir l'asile.

15. J'explique ci-dessous, dans la partie 3 qui traite spécifiquement de l'Union européenne, ce que le principe de solidarité implique pour ses États membres.

16. À l'échelle mondiale, il convient de rappeler un texte récent, à savoir [la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants](#), adoptée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en septembre 2016, qui souligne le besoin d'un partage équitable des responsabilités dans l'accueil des réfugiés au niveau mondial. C'est la raison pour laquelle je propose l'amendement B.

17. Cette importante déclaration politique cherche à améliorer la réaction de la communauté internationale dans son ensemble face aux mouvements importants de réfugiés et de migrants, y compris quand la situation perdure. Elle reflète l'idée selon laquelle la protection de ceux qui sont contraints à l'exil et l'aide apportée aux pays et aux communautés qui les hébergent sont des responsabilités partagées au niveau international, qui doivent être portées de manière plus équitable et plus prévisible.

18. Dans son annexe I, la Déclaration de New-York présente un Cadre d'action global pour les réfugiés qui appelle les États membres à déployer une approche multipartite et collective de la société qui comprend «les autorités nationales et locales, les organisations internationales, les institutions financières internationales, les organisations régionales, les mécanismes de coordination régionale et de partenariat, les partenaires de la société civile, notamment les organisations confessionnelles et les universités, les entités du secteur privé, les médias et les réfugiés eux-mêmes»¹⁰. En particulier, le cadre vise à assurer des réponses plus durables pour les réfugiés en établissant plus tôt, lors des crises, des liens entre l'action humanitaire et l'aide au développement, et en renforçant les approches durables d'investissement dans la résilience des réfugiés et des communautés d'accueil, notamment par des investissements dans les systèmes nationaux et locaux, si possible¹¹.

9. [Doc. 14341](#).

10. Paragraphe 2 de l'annexe I de la Déclaration de New York.

11. Voir également [HCR: Vers l'élaboration d'un Pacte mondial sur les réfugiés : Feuille de route](#).

19. Dernier point et pas le moindre, toute réponse humanitaire et politique globale à la crise des migrants et des réfugiés et au flux continu vers l'Europe devrait comporter une politique globale d'intégration sociale et économique des réfugiés dans les sociétés européennes, comme M. Marques le souligne à propos dans son rapport. Le fanatisme religieux est le dernier refuge de ceux qui n'ont nulle part vers où se tourner, les isolés, les exclus. Le lien entre la violence aveugle et l'exclusion sociale, la pauvreté, le chômage et le racisme est démontré et ne peut être réfuté.

20. L'intégration des réfugiés réinstallés et relocalisés est un défi de taille pour les pays hôtes et personne ne conteste le fait que cela demande des mesures et des investissements conséquents de leur part. Je comprends donc que le projet de résolution proposé par la commission des migrations cherche à éviter que ces mesures et ces investissements ne soient «gaspillés», dans le cas où les réfugiés qui ont reçu de l'aide partiraient dans un autre pays. Cependant, on ne peut pas les «obliger» à vivre dans le pays qui les a aidés. Je propose donc, avec l'amendement E, de garder le message mais de le reformuler afin qu'il soit clair que nous ne voulons pas obliger les réfugiés à s'installer dans un pays donné, mais que nous souhaitons créer des incitations pour qu'ils choisissent de s'installer dans le pays qui les a aidés et qui a facilité leur intégration.

3. Conséquences du principe de solidarité pour les États membres de l'Union européenne

21. Comme je l'ai indiqué plus haut, le principe de solidarité devrait être le fondement de toute réponse politique globale aux défis soulevés par les flux de migrants et de réfugiés aujourd'hui et à l'avenir.

22. Dans cette dernière partie exclusivement consacrée à l'Union européenne, je tiens à souligner que, pour les États membres de celle-ci, la solidarité n'est pas un simple principe politique qu'ils peuvent choisir de mettre en œuvre ou non. Il s'agit d'une obligation juridique issue de l'article 80 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et d'un principe fondamental du droit de l'Union.

23. Ce principe a pris forme grâce à des décisions concrètes fondamentales prises par l'Union européenne en 2015 sur la relocalisation et la réinstallation de migrants et de réfugiés, conçues pour partager l'effort et la responsabilité de façon plus équitable entre États membres. Il est inacceptable que deux ans après, ces décisions juridiquement contraignantes soient restées largement lettre morte. On se demande pourquoi le principe *pacta sunt servanda* ne s'applique pas dans ce cas. Il faut espérer que la Cour de Luxembourg, qui examine actuellement les cas de la Hongrie et de la République slovaque à cet égard, dissipera le moindre doute sur l'obligation juridique incombant aux États membres de l'Union européenne de mettre en œuvre les décisions qu'ils ont eux-mêmes prises.

24. De fait, comment peut-on parler de réformer la politique migratoire européenne alors que l'Europe a échoué à appliquer ses propres politiques et décisions dans ce domaine?

25. C'est pourquoi avec l'amendement D, je propose que, dans un seul paragraphe traitant des responsabilités spécifiques au niveau de l'Union européenne, nous clarifions le caractère juridique du principe de solidarité et la nécessité d'appliquer pleinement les décisions de relocalisation et de réinstallation déjà prises.

26. De plus, je suggère que nous soyons plus précis sur le stade de procédure au sein de l'Union européenne concernant le processus de réforme et en particulier l'adoption du nouveau règlement sur une procédure d'asile commune. En réalité, ce dernier est actuellement bloqué au sein du Conseil européen par certains États membres. Plutôt que d'appeler à son application une fois adopté, nous devrions donc commencer par demander son adoption au plus vite.

27. Je rejoins tout à fait le projet de résolution proposé lorsqu'il suggère de réformer le régime d'asile européen commun dans son ensemble, y compris de réviser le règlement de Dublin. Dans le libellé, je propose de rendre plus clair le fait que cette réforme devrait aboutir précisément à un système fixe et permanent de partage équitable des responsabilités entre les États membres de l'Union européenne en application du principe de solidarité juridiquement contraignant. De mon point de vue, la seule option viable pour atteindre ce but consiste à entériner juridiquement les quotas obligatoires pour la relocalisation des demandeurs d'asile, sur la base de critères spécifiques intégrés au sein du système de Schengen, afin d'obtenir une application automatique.

28. Pour conclure, je tiens à rappeler le discours prononcé par Václav Havel en 1996 à Aix-la-Chapelle, où il a déclaré que l'Union européenne représentait une tentative sans précédent de transformer l'Europe en un espace démocratique régi par la solidarité.

29. Aujourd'hui, nous sommes peut-être face à la dernière possibilité de sauver les valeurs sur lesquelles l'unité de l'Europe s'est construite: la solidarité, la démocratie et l'égalité entre les États partenaires, et l'assurance que les États et les peuples d'Europe avanceront sur un même chemin. Il faut que nous travaillions ensemble en toute bonne foi et dans un esprit de compréhension mutuelle pour y parvenir.