



Doc. 11304
13 juin 2007

Une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile

Rapport

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteure: Mme Corien W.A. JONKER, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'afflux massif de migrants irréguliers en Europe a induit une prise de conscience croissante de la nécessité d'adopter des approches novatrices et plus efficaces à l'égard des flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile.

Une solution, qui a été proposée sous différentes formes, consiste à établir, à l'intention des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile, des centres de transit ou de traitement situés dans des pays membres de l'Union européenne, dans des pays européens non membres de l'Union, ou dans des pays non européens.

Plusieurs arguments ont été avancés en faveur de cette proposition. De tels centres pourraient notamment contribuer au partage des tâches, faciliter l'harmonisation du traitement des demandes d'asile, rapprocher les lieux de traitement des pays d'origine, et offrir aux personnes concernées une meilleure protection que ce n'est le cas actuellement dans certains pays de transit et de destination.

Les propositions formulées jusqu'à présent soulèvent toutefois de nombreuses inquiétudes, notamment du point de vue de la protection des droits de l'homme. Le présent rapport tente de faire le point sur ces inquiétudes afin qu'il en soit tenu compte lors des futures discussions sur la création de tels centres.

Une question primordiale concerne la responsabilité dont relèvent les centres. La création éventuelle des centres ne doit pas permettre aux Etats de transférer à d'autres parties les responsabilités et obligations qui leur incombent en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme, d'autres traités relatifs aux droits de l'homme ou de la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés. D'autres questions importantes ont trait aux incidences que de tels centres pourraient avoir sur les politiques, les pratiques, les procédures et les équipements au niveau national. Les éventuelles mesures prises pour établir de tels centres ne devraient pas compromettre ces différents dispositifs. Enfin, l'éventuelle création de tels centres doit s'inscrire dans une démarche globale visant à traiter le lien asile-migration en impliquant les pays d'origine, les pays de transit et les pays de destination.

L'inquiétude suscitée par les propositions visant à créer des centres varie considérablement selon que l'on envisage d'établir les centres à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne (autres pays européens et pays non européens). S'il y a création de centres, ceux-ci devraient tout d'abord être établis dans l'Union européenne avant que l'on puisse étendre l'expérience à l'extérieur des frontières de l'Union ou de l'Europe.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs, par Mme Corien Jonker	7
1. Introduction	7
1.1. Contexte	7
1.2. Définition	8
1.3. But	8
1.4. Impulsion donnée par l'Union européenne	8
2. Précédents	9
2.1. Les Etats-Unis et la baie de Guantánamo	9
2.2. L'Australie et la «Pacific Solution»	9
2.3. Le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois	9
3. Propositions pertinentes	10
3.1. Le document «New Vision» du Royaume-Uni	10
3.2. Les «trois volets» du HCR	10
3.3. Les propositions d'Otto Schily	10
3.4. La Libye	11
4. Types de centres	11
4.1. Qui gère les centres?	12
4.2. A qui seraient destinés les centres?	12
4.3. Qu'advient-il après la procédure de détermination du statut de réfugié?	12
4.4. Quelles sont les conditions à remplir?	13
4.5. Où les centres doivent-ils être situés?	13
5. Aspects juridiques	13
5.1. Transfert de responsabilité	13
5.2. Responsabilité juridique	14
6. Aspects pratiques	14
6.1. Respect des obligations juridiques	14
6.2. Coûts	15
6.3. Que faire des personnes non reconnues comme réfugiés?	15
6.4. Efficacité	15
6.5. Conséquences politiques	16
7. Questions connexes	16
7.1. Engagement global dans les régions d'origine	16
7.2. Pays de premier asile	16
7.3. Pays d'origine	17
8. Conclusions	18

A. Projet de résolution

1. En Europe, le nombre de demandeurs d'asile est en baisse continue. Il est à son niveau le plus bas depuis 1988. On constate en revanche une augmentation du nombre de personnes cherchant à entrer illégalement en Europe. Certaines estimations font état de 500 000 personnes qui, tous les ans, passeraient illégalement les frontières de l'Europe ou dépasseraient la durée de séjour autorisée. Le nombre de migrants irréguliers présents dans les pays de l'Union européenne pourrait atteindre 5,5 millions; pour la seule Fédération de Russie, ce chiffre pourrait s'élever à 8 millions.
2. Dans toute l'Europe, la question de savoir quel est le meilleur moyen de faire face aux flux mixtes de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile reçoit une attention croissante. En 2006, le HCR a élaboré un plan d'action en 10 points pour la gestion des flux migratoires mixtes. Certains pays comme l'Espagne, l'Italie, Malte et la Grèce, ayant connu des arrivées massives de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile au cours de l'été 2006, ont appelé à adopter de nouvelles initiatives et de nouvelles approches en réponse à ces flux mixtes, et à développer un système plus équitable de partage des tâches entre les pays d'origine, de transit et de destination.
3. Le coût humain et humanitaire du périple entrepris par un grand nombre de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile à destination ou au départ de l'Europe suscite également des inquiétudes croissantes. Le nombre de personnes qui trouvent la mort – par noyade, par asphyxie, par hypothermie ou dans un champ de mines – en essayant de gagner l'Europe continue d'augmenter à un rythme alarmant. Fréquemment, ceux qui atteignent notre continent, ayant dépensé d'importantes sommes d'argent et voyagé dans des circonstances difficiles et dangereuses, font face à de nombreux problèmes et sont exposés à l'exploitation.
4. Il est donc essentiel d'élaborer de nouvelles réponses aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile pour garantir aux demandeurs d'asile la protection dont ils ont besoin, mais aussi pour endiguer le flux de migration irrégulière et réduire ainsi les pertes de vies humaines, l'exploitation, la traite et la souffrance qui l'accompagnent.
5. Ces réponses doivent être globales et impliquer les pays d'origine, les pays de transit et les pays de destination. Plusieurs exemples d'initiatives visant à apporter une réponse globale aux flux de réfugiés et de migrants irréguliers peuvent être mentionnés, tels que la Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (CIARA), au milieu des années 1980, et le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (PAG), à la fin des années 1980, qui a permis de résoudre le problème des *boat people* vietnamiens.
6. Depuis quelques années, plusieurs nouvelles approches ont été proposées pour faire face aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile. C'est ainsi que le HCR a formulé à l'intention de l'Union européenne, dans un document de travail sur les trois volets d'une politique d'asile communautaire, une proposition prévoyant un traitement conjoint à l'intérieur de l'Union. Selon d'autres propositions, plus controversées toutefois, le traitement des demandes d'asile pourrait être assuré à l'extérieur des frontières de l'Union européenne mais sur le continent européen (comme le suggère le document «New Vision» du Royaume-Uni), voire en Afrique du Nord (comme le propose l'ancien ministre allemand de l'Intérieur, Otto Schily).
7. Ces propositions ne sont pas tout à fait nouvelles; des mesures analogues ont été prises par le passé dans d'autres régions du monde. Au début des années 1990, les Haïtiens interceptés en mer ont ainsi été acheminés, pour traitement des demandes d'asile, à la base navale des Etats-Unis située dans la baie de Guantánamo (Cuba). L'Australie en offre un autre exemple, qui a établi des centres de traitement dans l'île de Nauru et en Papouasie-Nouvelle Guinée.
8. L'Assemblée parlementaire considère qu'il importe de tenir compte des expériences passées, positives ou négatives, et des propositions antérieures pour formuler des recommandations pouvant être retenues lors des futures discussions sur la gestion des flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile. A cet égard, l'Assemblée note que la Commission européenne prévoit de mener une étude de faisabilité sur le traitement intraterritorial et extraterritorial durant la seconde moitié de 2007.
9. L'Assemblée s'inquiète particulièrement de certaines propositions relatives à la création de centres de transit ou de traitement. Il s'agit de centres destinés aux personnes arrivées dans un pays, interceptées avant d'arriver dans un pays, renvoyées dans un pays par lequel elles ont transité, ou envoyées dans un pays pour traitement de leur demande. Ces propositions sont plus ou moins vivement controversées selon qu'elles prévoient d'établir les centres de transit ou de traitement dans l'Union européenne, dans des pays européens non membres de l'Union, ou dans des pays non européens (Afrique du Nord par exemple). Les critiques

varient également selon que les centres sont conçus comme des centres de transit, qui ne servent qu'à effectuer un premier filtrage ou un aiguillage, ou comme des centres de traitement des demandes à part entière.

10. L'Assemblée reconnaît qu'il peut y avoir des raisons valables d'envisager la création de tels centres de transit ou de traitement. En fonction du type de dispositions envisagées, ceux-ci peuvent, par exemple, contribuer au partage des tâches, faciliter l'harmonisation du traitement des demandes, rapprocher les lieux de traitement des pays d'origine, offrir aux personnes concernées une meilleure protection que ce n'est le cas actuellement dans certains pays de transit et de destination, et faire en sorte que les ressources soient plus efficacement partagées et utilisées.

11. L'Assemblée estime cependant que de nombreuses questions restent en suspens. Elle note qu'il est très difficile d'examiner la question des centres de transit et de traitement dans l'abstrait, sans clarification de certains des points suivants:

11.1. qui assumerait la responsabilité des centres? La responsabilité continuerait-elle d'incomber à l'Etat auteur du transfert des personnes concernées, serait-elle transférée à l'Etat où le centre est établi, ou serait-elle partagée entre l'Etat auteur du transfert et l'Etat où le centre est établi? Le HCR aurait-il également une part de responsabilité, et quelle forme celle-ci pourrait-elle prendre? Quel régime juridique s'appliquerait? Quelle serait la responsabilité de l'Union européenne, et dans quel cadre juridique celle-ci agirait-elle?

11.2. qui les centres hébergeraient-ils? Les migrants arrivant dans le pays où est situé le centre, ceux interceptés en route vers un pays européen, ceux ayant transité par le pays où est situé le centre ou ceux arrivés dans un pays européen mais transférés par la suite dans le pays où est situé le centre?

11.3. que se passerait-il après la procédure de détermination du statut de réfugié? Quelle forme le partage des tâches pourrait-il prendre dans le cadre de l'installation, de la réinstallation ou du retour du demandeur d'asile? Qu'advierait-il des personnes dont le pays d'origine ne pourrait être déterminé? Qu'advierait-il des personnes ne pouvant être reconduites?

11.4. où les centres devraient-ils être situés?

11.5. quel devrait être le régime appliqué aux personnes hébergées dans ces centres? Les centres devraient-ils être ouverts ou fermés, et quel devrait être le niveau des conditions d'accueil et d'hébergement?

12. L'établissement de centres de transit ou de traitement soulève un certain nombre de questions et d'inquiétudes sur les plans pratique et juridique, y compris dans le domaine des droits de l'homme et des droits des réfugiés; celles-ci doivent être prises en compte dans toute future discussion concernant l'établissement de tels centres.

13. En conséquence, l'Assemblée invite les autorités compétentes de tous les Etats membres à tenir compte des questions et des préoccupations suivantes lors de toute discussion future concernant l'établissement de tels centres:

13.1. les centres ne doivent pas se substituer aux procédures d'asile en vigueur dans les pays européens de destination, mais être considérés comme une possibilité parmi de nombreuses autres pour faire face aux flux migratoires et de réfugiés;

13.2. les centres ne doivent pas compromettre les politiques, les pratiques, les procédures d'asile et les équipements existant dans les pays où ils pourraient être établis;

13.3. les centres doivent être considérés comme un simple élément d'une approche globale et proactive couvrant également les pays d'origine, les pays voisins, les pays de premier asile, les pays de transit et les pays de destination. A cet égard, l'expérience positive et les enseignements tirés du Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (PAG) peuvent constituer une référence utile;

13.4. si de tels centres sont créés et s'avèrent utiles, toute extension de ces structures hors des frontières de l'Union européenne devra satisfaire pleinement à l'ensemble des normes concernant les réfugiés et les droits de l'homme en général;

13.5. le transfert à un centre ne saurait en aucun cas dispenser les Etats européens de leur responsabilité de garantir le respect du principe de non-refoulement conformément à la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés, ni de leurs obligations en matière de droits de l'homme en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres traités relatifs aux droits de l'homme;

13.6. tout transfert d'un Etat à un autre doit être exclu s'il n'y a pas accord formel entre les Etats concernés; il a pour condition qu'une protection effective des réfugiés puisse être garantie. Comme indiqué plus haut, un tel transfert ne saurait dispenser un Etat de l'ensemble de ses responsabilités;

13.7. les avantages et les inconvénients relatifs des centres de transit par rapport aux centres de traitement à part entière doivent être examinés en détail;

13.8. le HCR doit être pleinement consulté dans le cadre de toute discussion concernant de tels centres; lors de l'établissement éventuel de tels centres, la présence du HCR et son implication dans la procédure de détermination du statut de réfugié devraient être garanties sous réserve de son accord;

13.9. le fonctionnement et l'opération des centres doivent être parfaitement conformes aux normes en matière de droits de l'homme et de droit des réfugiés. S'il s'agit de centres fermés et exploités sous la responsabilité entière ou partielle d'Etats membres du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne, ils doivent se soumettre à l'évaluation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Ils doivent également être ouverts aux ONG qui apportent conseil et assistance aux migrants et aux demandeurs d'asile;

13.10. dans les centres, il faudrait prendre toutes les dispositions nécessaires à la protection des personnes particulièrement vulnérables, dont les mineurs, et en particulier les mineurs non accompagnés;

13.11. les centres devraient être considérés comme de simples mesures transitoires et ne devraient pas faire perdre de vue que le but est de créer des capacités juridiques et institutionnelles dans tous les pays concernés, qu'ils soient de transit ou de destination;

13.12. il convient en outre de prendre des mesures destinées à traiter les causes de la migration et de l'asile dans les pays d'origine dans le but d'identifier des solutions plus durables, complètes et globales, à la problématique du lien asile-migration;

13.13. s'il y a création de tels centres, il ne faudrait pas envisager d'étendre l'expérience à l'extérieur de l'Union européenne avant que l'on ait pu constater que les centres établis sur le territoire de l'Union fonctionnent dans le plein respect de toutes les normes relatives aux droits de l'homme et aux droits des réfugiés.

14. L'Assemblée invite l'Union européenne à tenir compte des inquiétudes manifestées à l'égard de la création de centres de transit ou de traitement lors de toute future discussion ou proposition à ce sujet, y compris dans le cadre de l'étude de faisabilité sur le traitement intraterritorial et extraterritorial des flux mixtes de migrants et des demandeurs d'asile dont la réalisation est proposée pour la seconde moitié de 2007.

15. L'Assemblée invite le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à suivre l'évolution de la situation dans ce domaine et à réagir en conséquence à toute future proposition pouvant avoir des incidences sur les droits de l'homme.

16. L'Assemblée considère que la gestion des flux mixtes de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile nécessite des mesures nouvelles et novatrices, et que cette question mérite d'être approfondie au sein de l'Assemblée et de sa commission des migrations, des réfugiés et de la population.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... (2007) sur une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile.
2. L'Assemblée s'inquiète des incidences pratiques et juridiques, en particulier dans le domaine des droits de l'homme et du droit des réfugiés, concernant la viabilité et la nature des centres de transit et de traitement, et souhaite s'assurer que ses considérations, de même que l'ensemble des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et des autres normes relatives aux droits de l'homme et aux droits des réfugiés, soient prises en compte lors de toute discussion concernant de tels centres.
3. En conséquence, l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres invite le Comité directeur pour les droits de l'homme à étudier de près les futures propositions concernant des centres de transit et de traitement, et en particulier les incidences en matière de droits de l'homme liées à la création et au fonctionnement de tels centres dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, pour les Etats membres du Conseil de l'Europe, ou pour l'Union européenne.

C. Exposé des motifs, par M^{me} Corien Jonker

1. Introduction

1. La nécessité de concevoir de nouvelles approches, novatrices et plus efficaces, pour faire face aux flux migratoires et de réfugiés est de plus en plus largement reconnue. L'arrivée massive de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile sur les rivages du sud de l'Europe, tout au long de l'année 2006 et encore en 2007, met en évidence l'étendue du problème.
2. Un certain nombre de propositions ont été faites, dans le passé, pour gérer ces flux. L'une d'elles tend à établir des centres de transit ou de traitement destinés à recevoir les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile qui arrivent en Europe, à traiter leurs demandes et à les installer dans le pays d'accueil ou à les reconduire dans le pays d'origine. Ces propositions connaissent plusieurs variantes selon que l'établissement de tels centres est envisagé au sein de l'Union européenne, aux frontières de l'Union mais sur le continent européen, ou hors de l'Europe.
3. Les propositions émises à ce jour n'ont pas reçu un vaste soutien et soulèvent de graves inquiétudes, notamment dans le domaine des droits de l'homme et quant aux responsabilités de l'Etat à l'égard des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile.
4. Le présent rapport a pour but d'étudier les différentes propositions concernant la création de centres de transit ou de traitement avancées jusqu'à présent, ainsi que les exemples d'initiatives de ce type conduites par le passé. Ayant examiné ces propositions et ces exemples, le rapport se penchera sur les principales inquiétudes et critiques liées à la création des centres de transit ou de traitement.
5. La création de centres de transit ou de traitement ne domine plus l'actualité européenne, mais la situation pourrait fort bien changer dans un proche avenir. La Commission européenne entend notamment lancer une étude de faisabilité sur des centres de traitement intraterritoriaux et extraterritoriaux dans la seconde moitié de 2007. En outre, compte tenu du renforcement des patrouilles navales de l'agence européenne FRONTEX en 2007 en Méditerranée et au large des côtes ouest de l'Afrique, une augmentation du nombre de fugitifs interceptés en mer est à prévoir, ce qui pose la question de savoir où accueillir ces personnes et traiter leurs demandes. C'est pourquoi il importe que l'Assemblée parlementaire apporte sa contribution à toute discussion en cours et future. Dans ce cadre, l'Assemblée devra faire valoir ses préoccupations concernant les centres de transit ou de traitement. Parallèlement, elle devra être prête à formuler des propositions et à soutenir de nouvelles approches, novatrices et plus efficaces, pour la gestion des flux migratoires et de réfugiés.
6. Lors de la préparation du présent document, le rapporteur a bénéficié de l'aide précieuse de M. Alexander Betts, du St. Antony's College de l'université d'Oxford (Royaume-Uni), et du D^r Peter van Krieken (Vientiane), de la Webster University/Röling Foundation. Elle tient à remercier tous deux pour leur assistance.

1.1. Contexte

7. Comme indiqué dans la [Résolution 1521 \(2006\)](#) de l'Assemblée parlementaire sur l'arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud, le nombre de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile qui arrivent sur les côtes méridionales de l'Europe suscite une inquiétude croissante. L'Espagne, par exemple, a vu le nombre de migrants joignant les îles Canaries passer de 4 700 en 2005 à environ 34 000 en 2006. L'Italie a compté plus de 22 000 arrivées par mer, et des pays comme Malte, Chypre, la Grèce et la Turquie ont également eu à porter un lourd fardeau pour la prise en charge des arrivants.
8. Ces tentatives d'atteindre l'Europe s'accompagnent d'importantes pertes de vies humaines, avec notamment des morts par noyade, par hypothermie ou par déshydratation; on signale également des violences perpétrées par les passeurs. En 2006, le nombre de décès vérifiés parmi les personnes ayant tenté de pénétrer en Espagne s'élevait à 1 167, mais les estimations font état d'un chiffre probable d'environ 7 000 morts¹. Cela signifie qu'une personne sur cinq a trouvé la mort en tentant d'atteindre l'Espagne.
9. Les pays les plus exposés à ce flux de migrants et de demandeurs d'asile éprouvent des difficultés croissantes à y faire face. De plus en plus, ils recherchent des moyens de partager ce fardeau en Europe et appellent à l'adoption de nouvelles approches, novatrices et efficaces, pour gérer le flux mixte de migrants et de demandeurs d'asile.

1. *Migration News Sheet*, février 2007, p. 10, Statistiques de l'Association pour les droits de l'homme d'Andalousie.

10. Il convient de reconnaître que, si les problèmes sont particulièrement visibles sur les rivages de l'Europe du Sud, les autres frontières de l'Europe, notamment à l'est, voient également arriver et passer d'importants flux de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile.

11. C'est pour gérer ces flux mixtes de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile que les propositions visant à établir des centres de transit ou de traitement ont été avancées.

1.2. Définition

12. Les propositions concernant les centres de transit ou de traitement diffèrent entre elles tant par leur nature que par leur niveau de formalisation dans des documents écrits. Néanmoins, on peut donner une définition générale de ces centres comme des centres fermés ou ouverts situés dans des pays de transit ou de destination, à l'intérieur de l'Union européenne, à l'extérieur de l'Union mais en Europe, ou à l'extérieur de l'Europe. Les centres peuvent avoir pour tâche d'examiner les demandes d'asile, d'organiser l'installation des réfugiés dans le pays d'accueil et d'assurer le retour des non-réfugiés (y compris les migrants irréguliers) dans leur pays d'origine, ou d'offrir d'autres solutions à ces derniers. Ils peuvent également avoir pour tâche d'effectuer un premier filtrage ou un aiguillage destinés à orienter les personnes concernées vers un autre pays pour traitement de leur demande ou retour dans le pays d'origine.

1.3. But

13. Les propositions portant sur la création de centres de transit ou de traitement visent en premier lieu à traiter les problématiques du «lien asile-migration» et des «flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile». Ces expressions se rapportent au fait que les réfugiés et les migrants empruntent les mêmes voies pour parvenir en Europe et partagent certains motifs de fuite. L'appartenance à une catégorie de migrants est rarement fixe et les moyens employés pour se rendre en Europe, tels que les réseaux de contrebande et de traite, sont souvent identiques.

14. La création de centres de transit ou de traitement a donc pour but de concilier la maîtrise des flux migratoires avec l'équité et l'efficacité des procédures d'asile. Plusieurs arguments sont avancés à cet égard. Les protagonistes soutiennent que les centres peuvent contribuer au partage des tâches entre les Etats européens, faciliter l'harmonisation du traitement des demandes, et améliorer la qualité des processus décisionnels. Ils soulignent également que, selon le lieu d'établissement des centres, ceux-ci peuvent rapprocher autant que possible les lieux d'accueil des pays d'origine, ce qui permet dans certains cas d'éviter aux réfugiés de longs et dangereux déplacements. Enfin, de tels centres permettraient de réduire le coût du traitement des demandes, offriraient aux Etats la possibilité de partager des ressources, et auraient un effet dissuasif sur la migration illégale.

1.4. Impulsion donnée par l'Union européenne

15. Après que le Conseil européen de Tampere se fut penché, en 1999, sur la nécessité d'élaborer une politique commune de l'Union européenne en matière d'asile, le Conseil européen de Séville a reconnu, en 2002, l'opportunité de développer la coopération avec les pays tiers dans les domaines de l'asile et des migrations, afin de mieux gérer les migrations irrégulières tout en assurant aux personnes ayant besoin de protection internationale un accès à celle-ci. Le programme de La Haye, adopté par le Conseil européen de Bruxelles en 2004², formule des propositions plus concrètes au sujet des centres de transit ou de traitement. Il demande la réalisation d'une étude de faisabilité sur le «traitement extraterritorial». Le plan d'action³ visant à appliquer le programme de La Haye, adopté le 2 juin 2005, propose toutefois de réaliser des «études sur les conséquences du traitement commun des demandes d'asile (...) dans l'Union et en dehors du territoire de l'UE», sans définir de politique allant dans le sens d'un traitement extraterritorial. Or le programme de La Haye souligne également la nécessité d'améliorer la protection dans les régions d'origine et aussi, dans une certaine mesure, dans les régions de transit, notamment au moyen des Programmes de protection régionaux (PPR) de l'Union européenne. Dans ce contexte, certains Etats membres et la Commission européenne ont préconisé des mesures et formulé des propositions. Ils ont mis l'accent sur l'établissement de partenariats avec les pays des régions d'origine des réfugiés ou les pays de transit vers l'Union européenne afin soit d'assurer aux intéressés une protection effective dans leur région d'origine, soit de situer le traitement des demandes d'asile au-delà des frontières extérieures de l'Union. La notion de centres de transit ou de

2. Programme de La Haye, «Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne», conclusions de la présidence, Bruxelles, 14292/04, 5 novembre 2004, pp. 11 à 42.

3. Plan d'action du Conseil et de la Commission destiné à la mise en œuvre du programme de La Haye, «Renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne», 10 juin 2005, 9778/2/05.

traitement s'inscrit dans ce débat plus large. La Commission européenne prévoit d'entamer dans la seconde moitié de 2007 une étude de faisabilité sur le traitement intraterritorial et extraterritorial des flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile.

2. Précédents

2.1. Les Etats-Unis et la baie de Guantánamo

16. Au début des années 1990, les Haïtiens interceptés en mer par la marine américaine étaient emmenés à la base navale américaine de Guantánamo, à Cuba, où leurs demandes d'asile étaient traitées par le US Immigration and Naturalization Service (Service d'immigration et de naturalisation américain). Ceux dont la crainte de persécutions était jugée crédible étaient transférés aux Etats-Unis, où on les autorisait à présenter formellement leurs demandes d'asile. Le Gouvernement américain procédait également à un examen rapide des demandeurs d'asile haïtiens en mer, à bord du navire-hôpital américain *Comfort*. La majorité des Haïtiens ont été renvoyés dans leur pays d'origine en 1994, quand cette politique a pris fin et que la situation politique a changé à Haïti.

2.2. L'Australie et la «Pacific Solution»

17. En 2001, après avoir interdit d'accoster à un cargo norvégien (le *Tampa*) qui avait porté secours à 438 personnes au large de l'île Christmas, le Gouvernement australien a transporté les demandeurs d'asile du bateau à Nauru et en Papouasie-Nouvelle Guinée. L'incident du *Tampa* a suscité la formalisation d'une législation sur le traitement «offshore» dans ces Etats. Dans chacun d'eux, le Gouvernement australien a financé l'installation de centres de traitement qui, gérés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), assuraient des services sociaux et humanitaires; des agents australiens de l'immigration y procédaient à la détermination du statut de réfugié des demandeurs en étroite coopération avec le HCR. Les personnes ayant reçu le statut de réfugié ont été réinstallées dans six pays. Celles réinstallées en Australie y ont reçu des visas de protection temporaires. Près de 500 personnes, provenant de sept pays, ont regagné volontairement leur pays d'origine. On peut noter qu'il n'a pas été donné suite aux propositions australiennes (été 2006) tendant à l'envoi systématique de la plupart des demandeurs d'asile à Nauru aux fins de traitement de leur demande.

2.3. Le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois

18. En 1989, le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois avait pour but de traiter un flux mixte de réfugiés et d'autres migrants qui quittaient la République socialiste du Viêt Nam et traversaient les eaux internationales pour se rendre dans les Etats membres de l'ASEAN et à Hong Kong⁴. L'initiative s'appuyait sur un accord international entre le pays d'origine, les pays de premier asile de la région et des pays tiers au-delà de celle-ci. En particulier, les pays de premier asile – notamment la Thaïlande, la Malaisie, l'Indonésie, les Philippines et Hong Kong – se sont entendus pour continuer d'accueillir et de filtrer les demandeurs d'asile plutôt que de les renvoyer de force sans procédure d'examen de leur demande. Ils l'ont fait à la double condition que des pays tiers extérieurs à la région, notamment l'Australie, les Etats-Unis et les pays européens, se déclarent prêts à accueillir les personnes ayant obtenu le statut de réfugié et arrivées après une date limite, et que le pays d'origine soit disposé à réintégrer (avec une aide internationale) celles à qui le statut de réfugié avait été refusé.

19. Dans le cadre du plan d'action, les procédures et équipements établis dans les pays de premier asile ont un rôle analogue à celui des éventuels centres de transit ou de traitement: il s'agit de distinguer les réfugiés des autres migrants, dans leur région d'origine, au moyen d'une procédure de détermination du statut de réfugié. Contrairement toutefois aux autres précédents, le filtrage effectué dans ces pays n'a débuté qu'une fois conclu un accord préalable sur le rôle des différents groupes d'Etats, qui garantissait qu'avant 1996 tous les réfugiés ou migrants vietnamiens seraient soit réinstallés, soit renvoyés au Viêt Nam. Ce type d'accord multilatéral clair entre pays d'origine, pays de réinstallation et pays d'hébergement permet de limiter la durée d'hébergement – qui s'apparente *de facto* à une longue détention au centre extraterritorial australien de Nauru, par exemple. Bien que les conditions de détention et de retour aient été fréquemment critiquées, et

4. Pour de plus amples informations, voir Betts, A. (2006), «Comprehensive Plans of Action: Insights From CIREFCA and the Indo-Chinese CPA», *New Issues In Refugee Research*, Working Paper n° 120 (HCR, Genève).

en dépit de certains problèmes concernant la réinstallation de plusieurs personnes ayant obtenu le statut de réfugié, cette approche fondée sur la coopération internationale a permis de résoudre une situation qui peut être considérée comme analogue à l'actuel lien asile-migration transméditerranéen.

3. Propositions pertinentes

3.1. Le document «New Vision» du Royaume-Uni

20. Les deux propositions du Royaume-Uni relatives à la création de «zones de protection régionales» (ZPR) et de «centres de traitement de transit» (CTT) remontent à mars 2003⁵. La première concerne le renforcement de la capacité de protection dans la région d'origine, et la deuxième, la création de centres de traitement extraterritoriaux. Il y est envisagé que l'Union européenne finance et gère des CTT situés hors de son territoire. Les migrants interceptés en route vers l'Union européenne ou identifiés comme ayant des revendications «manifestement infondées» en arrivant sur le territoire de l'Union seraient envoyés dans les centres en question pour y faire examiner leur demande d'asile. Ceux dont on établirait qu'ils ont besoin d'une protection internationale recevraient le statut de réfugié au sein de l'Union européenne et pourraient être répartis entre les Etats membres à l'aide d'un mécanisme de partage des tâches au niveau de l'Union. Les autres seraient reconduits dans leur pays d'origine sur la base d'accords de réadmission. Le Royaume-Uni a proposé qu'un CTT pilote soit créé en Croatie. Cette démarche a reçu le soutien des Gouvernements danois et néerlandais, qui ont développé l'idée de cette opération conjointement avec le Royaume-Uni dans le cadre de consultations intergouvernementales. Cependant, en raison de vives critiques de la part d'ONG et d'universitaires concernant les limites pratiques et juridiques de l'approche «New Vision»⁶, ces propositions ont été rejetées par les autres Etats membres de l'UE au Conseil européen de Thessalonique, en juin 2003⁷.

3.2. Les «trois volets» du HCR

21. En 2003, en même temps qu'était examinée la proposition «New Vision» du Royaume-Uni, le HCR publiait un document de travail sur les trois volets d'une politique d'asile de l'Union européenne: premièrement, amélioration de la protection et des solutions dans les régions d'origine; deuxièmement, amélioration des procédures d'asile internes; troisièmement et surtout, un «volet Union européenne»⁸. Ce dernier proposait un système de traitement commun doté d'un mécanisme de partage des tâches au niveau de l'Union et suggérait que les centres d'accueil de l'UE faciliteraient l'application d'une politique d'asile commune et plus équitable. Contrairement aux propositions du Royaume-Uni, le «volet Union européenne» partait de l'idée que ces centres devraient être situés sur le territoire de l'Union européenne afin que des normes juridiques communes puissent y être appliquées. Ce point est important car il met en lumière la crainte du HCR que le transfert de la procédure de détermination du statut de réfugié dans des Etats aux structures juridiques moins développées affaiblisse les obligations des Etats en matière de protection et, partant, les droits des réfugiés.

22. En 2006, le HCR, continuant d'exprimer sa préoccupation quant aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile, a élaboré un plan d'action en 10 points pour la gestion des flux migratoires mixtes. Ce plan d'action ne prévoit pas d'établir des centres de transit ou de traitement mais souligne, parmi ses priorités, la nécessité d'une coopération entre les principales parties concernées.

3.3. Les propositions d'Otto Schily

23. En juillet 2004, Otto Schily, alors ministre allemand de l'Intérieur, a proposé la création en Afrique du Nord de «zones sûres» ou de camps financés par l'Union européenne. Devant le Conseil «Justice et affaires intérieures», à Bruxelles, il a déclaré que ces centres serviraient à accueillir les personnes se trouvant dans des pays de transit du Maghreb et souhaitant traverser la Méditerranée. Celles dont on estimerait qu'elles ont

5. Lettre du 10 mars 2003 de M. Tony Blair, Premier ministre du Royaume-Uni, à son homologue grec, M. Costas Simitis, www.statewatch.org.

6. Voir, par exemple, Noll, G. (2003), «Visions of the Exceptional: Legal and Theoretical Issues raised by Transit Processing Centres and Protection Zones», *European Journal of Migration and Law*; Human Rights Watch (2003), «An Unjust Vision for Europe's Refugees», www.asylumrights.net; Amnesty International (2003), «Unlawful and Unworkable – Amnesty International's View on Proposals for Extra-territorial Processing of Asylum Claims», www.amnesty.org.

7. Voir, par exemple, Betts, A. (2004): «The International Relations of the «New» Extraterritorial Approaches to Refugees Protection», *Refugee*, 22:1, pp. 58 à 70.

8. HCR (2003), «UNHCR's Three-Prongs Proposal», Working Paper (HCR, Genève).

besoin d'une protection internationale seraient admises dans l'Union européenne, et celles considérées comme «migrants irréguliers» seraient soit reconduites dans leur pays d'origine par le pays hôte nord-africain – avec l'aide de l'Union européenne –, soit informées des autres filières de migration.

24. Ces propositions ont reçu le soutien de M. Pisanu, alors ministre italien de l'Intérieur, et de M. Buttiglioni, alors pressenti pour occuper le poste de commissaire de l'Union européenne pour la justice et les affaires intérieures. Elles ont été examinées par le Bundestag allemand et par le Conseil «Justice et affaires intérieures». Toutefois, ce n'est qu'en septembre 2005 que les idées de M. Schily ont été rendues publiques, dans un document les décrivant plus en détail sous le titre «Protection effective des réfugiés, mesures effectives contre les migrations illégales». Selon ces propositions, les migrants seraient interceptés en Méditerranée et envoyés dans les centres de traitement extraterritoriaux; les centres en question ne se prononceraient pas sur l'octroi du statut officiel de réfugié, mais procéderaient simplement à un premier filtrage. Les personnes ayant besoin d'une protection seraient transférées soit dans des pays sûrs de la région d'origine, soit dans l'Union européenne, dans un premier temps sur la base d'une forme quelconque de statut humanitaire⁹.

3.4. La Libye

25. Après la catastrophe du *Cap Anamur*¹⁰, l'Italie et la Libye ont passé, en août 2004, un accord de coopération en matière d'immigration illégale. Dans le cadre de cet accord, on pense que l'Italie a conclu également un accord bilatéral de réadmission avec la Libye. Bien que la chose ait été officiellement démentie et que le secret entoure les relations entre les deux Etats, le grand nombre de personnes renvoyées de l'île de Lampedusa laisse penser qu'il y a eu au moins accord informel. Un rapport du Parlement italien sur les comptes publics a révélé le versement d'une somme considérable à la Libye, y compris l'existence d'articles budgétaires relatifs à un soutien financier supplémentaire en rapport avec les migrations. De fait, M. Pisanu, alors ministre italien de l'Intérieur, a déclaré que l'Italie réaliserait son projet de créer des centres de traitement extraterritoriaux en Libye. Lors de la rédaction du présent rapport, on ignorait encore dans quel sens le Gouvernement italien réglerait ces questions.

26. Sous l'égide de l'Italie, l'UE a ensuite organisé une mission de dix jours en Libye pour un groupe d'experts de la Commission et des Etats membres, en décembre 2004. En janvier 2006, la Commission a proposé d'allouer 2 millions d'euros de financement AENEAS à l'OIM pour «renforcer les capacités de la Libye à traiter les migrations de transit illégales de façon humaine et ordonnée¹¹». Indépendamment du fait qu'un centre de transit soit ou doive être établi en Libye, notons que ce pays n'a toujours pas adhéré à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il convient également de souligner que la Libye aurait renvoyé des demandeurs d'asile dans des pays comme l'Egypte ou l'Erythrée sans avoir convenablement observé les procédures nécessaires à la détermination de leur statut¹².

4. Types de centres

27. Il ressort de la diversité des précédents et des propositions récentes que les centres de transit ou de traitement peuvent prendre des formes présentant d'importantes différences, lesquelles auront des incidences pratiques et juridiques considérables.

28. Un centre de transit ou de traitement peut être, d'une part, un centre servant à examiner les demandes d'asile de migrants soit en route vers l'Europe, soit arrivés en Europe. D'autre part, il peut s'agir d'un centre où sont envoyés, pour traitement de leur demande, les migrants ayant demandé l'asile sur le territoire de l'Europe, auquel cas le centre peut se trouver sur ce même territoire, hors de ce territoire mais en Europe

9. Communiqué de presse du 9 septembre 2005: «Effektiver Schutz für Flüchtlinge, wirkungsvolle Bekämpfung illegaler Migration – Überlegungen des Bundesministers des Innern zur Errichtung einer EU-Aufnahmeeinrichtung in Nordafrika».

10. Pendant l'été 2004, un navire allemand appartenant à une ONG, le *Cap Anamur* (qui était actif en Indochine depuis le début des années 1980), a recueilli 40 demandeurs d'asile/migrants en Méditerranée. Les autorités italiennes ont autorisé ces personnes à débarquer. La plupart d'entre elles ont été renvoyées dans leur pays apparemment sans que les procédures correctes d'asile aient été suivies.

11. Commission européenne (2006), «Programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile», 25 janvier 2006, COM(2006)26 final.

12. Amnesty International (2005), «Immigration Co-operation with Libya: The Human Rights Perspective» (Coopération avec la Libye en matière d'immigration: la perspective des droits de l'homme), déclaration à la presse 12 avril 2005, www.amnesty.org; Amnesty International (2004), «Italie: Govern. Must Ensure Access to Asylum For Those In Need of Protection» (Italie: le gouvernement doit assurer l'accès à l'asile pour ceux qui ont besoin de protection), déclaration publique, 6 octobre 2004, www.amnesty.org.

(dans l'Union européenne ou en dehors de l'Union européenne), ou hors du continent européen. Un tel centre peut également servir à traiter les demandes d'asile déposées en dehors de l'Europe. En outre, il peut s'agir d'un centre à fonction d'orientation, c'est-à-dire où les demandeurs sont soumis à un premier filtrage sans examen formel de leur demande. De surcroît, un centre peut être placé sous la responsabilité du pays où il se trouve, sous une responsabilité partagée (entre le pays où il se trouve, le pays européen concerné, l'Union européenne en tant qu'institution et/ou le HCR), ou encore sous la seule responsabilité de l'Union européenne ou du pays européen concerné (auquel cas il est doté du statut diplomatique et de l'immunité correspondante).

4.1. Qui gère les centres?

29. Si les centres étaient créés à l'initiative de l'UE ou de certains Etats membres, il resterait à déterminer qui exactement serait responsable de leur gestion et quelles fonctions les Etats européens délégueraient aux Etats hôtes ou à d'autres organisations. Seraient-ce l'Union européenne (comme dans les propositions du Royaume-Uni), des organismes internationaux tels que l'OIM et le HCR (comme dans la «Pacific Solution») ou le pays hôte (comme dans les relations de l'Italie avec la Libye)? Comment le HCR devrait-il contribuer à superviser le mode de détermination du statut de réfugié ou les autres formes de filtrage? Ce sont là des questions importantes, car elles pèsent sur le fait de savoir quel système juridique s'appliquerait, quels Etats auraient quelles obligations, et de quels droits jouiraient les demandeurs d'asile et les migrants. En outre, elle auront également un fort impact sur les législations internes des divers Etats membres, qui devront peut-être subir des amendements avant que les autorités puissent s'engager dans le traitement extraterritorial et (ou) le transfert de responsabilités au-delà de ce que prévoit Dublin 2. Dans l'hypothèse où l'UE assumerait une responsabilité dans la gestion des centres, il pourrait également être nécessaire de revoir son cadre juridique.

4.2. A qui seraient destinés les centres?

30. Les propositions récentes varient aussi en fonction des groupes de migrants dont s'occuperaient les centres. D'une part, les propositions du Royaume-Uni et les propositions écrites de M. Schily impliquent que les migrants peuvent être interceptés en cours de transit et reconduits, pour traitement extraterritorial de leur demande, dans le pays par lequel ils sont passés. Il en est de même pour les migrants aux demandes manifestement infondées et provenant d'un pays de transit. D'autre part, les centres peuvent simplement servir à accueillir les personnes qui arrivent sur le territoire du pays de transit. Cette distinction a son importance, car d'elle dépend qu'un transfert fasse partie ou non du processus et aussi que les Etats européens puissent être tenus ou non de ne pas refouler des demandeurs d'asile du fait que ceux-ci ont atteint l'Union européenne ou ont été interceptés en mer. Dès lors que des migrants ont atteint l'Union européenne ou ont été interceptés en Méditerranée, par exemple, l'Etat membre concerné aura l'obligation juridique à la fois directe et indirecte de veiller à ce que les intéressés ne soient pas renvoyés dans leur pays au risque d'y subir des tortures ou des persécutions.

4.3. Qu'advient-il après la procédure de détermination du statut de réfugié?

31. Il est probable qu'après le filtrage ou la détermination du statut de réfugié, on aura identifié au moins quatre groupes pour chacun desquels existera une option particulière: les réfugiés qui n'ont trouvé de protection effective nulle part ailleurs; ceux qui ont entrepris un mouvement secondaire après en avoir déjà trouvé une; ceux qui auraient pu en trouver une ailleurs, car ils sont passés par des pays où une telle protection leur aurait été en principe accessible; enfin, les non-réfugiés. Dans le premier cas, ceux identifiés comme ayant de bonnes raisons de craindre des persécutions ou relevant du principe de protection subsidiaire de la directive communautaire concernée (2004/83/EC) pourraient être autorisés à se réinstaller sur le territoire de l'Union européenne dans le cadre d'un système de partage des tâches (selon les propositions du Royaume-Uni ou la formule des trois volets), autorisés à se réinstaller dans le pays où ils avaient initialement l'intention de se rendre, ou envoyés dans un «pays tiers sûr» (selon les propositions Schily). Dans le deuxième cas, ceux qui ont entrepris un mouvement secondaire pourraient être renvoyés dans leur premier pays d'asile, autorisés à rester dans le pays de transit, ou se voir accorder un statut humanitaire au sein de l'Union. Dans le troisième cas, les non-réfugiés pourraient être renvoyés dans leur pays d'origine s'il était possible d'identifier celui-ci avec certitude. Une difficulté surgit lorsque les autorités du pays d'origine refusent le retour du demandeur d'asile ou lorsque le centre ne peut identifier la nationalité de l'intéressé ou l'itinéraire qu'il a suivi. Les non-réfugiés peuvent aussi recevoir des informations sur d'autres filières de migration.

4.4. Quelles sont les conditions à remplir?

32. Les centres pourraient adopter plusieurs approches distinctes, qui diffèrent notamment par le degré de liberté de mouvement et le degré d'accès temporaire au marché du travail qu'elles permettraient d'accorder aux migrants en transit. Les centres peuvent être fermés ou ouverts, mais doivent toujours offrir les services et facilités de base, en vertu de la directive pertinente des Communautés. La formule des centres fermés se retrouve dans la plupart des propositions actuelles et des précédents en la matière. Le fonctionnement des centres doit reposer sur des bases juridiques solides, en particulier l'application des directives pertinentes EC/EU (comme la Directive 2003/9/EC du 27 janvier 2003, qui fixe les normes minimales de réception des demandeurs d'asile), un droit de recours, le droit à un conseiller juridique, etc. Les normes énoncées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) doivent également être garanties. Assurément, tout doit être mis en œuvre pour que ces centres soient gérés conformément aux normes juridiques admises. De fait, étant donné les risques et les sensibilités en jeu, les normes appliquées doivent être très supérieures aux normes minimales. A cet égard également, la transparence, l'accessibilité et la responsabilité sont de règle.

4.5. Où les centres doivent-ils être situés?

33. La plupart des sites proposés pour l'établissement de centres de transit ou de traitement se trouvent à la périphérie de l'Union européenne, en Afrique du Nord, dans les Balkans, ou dans les ex-républiques soviétiques. Il importe de savoir que les Etats pressentis ont signé dans des mesures variables la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés et d'autres traités pertinents en matière de droits de l'homme. Cependant, le rapporteur note également que dans son document sur les «trois volets», le HCR propose l'établissement de centres sur le territoire de l'Union européenne.

5. Aspects juridiques

34. La création de centres de transit ou de traitement soulève plusieurs questions d'ordre juridique dont chacune mérite d'être étudiée de manière transparente et constructive. Ce sont notamment le transfert de responsabilité et ses diverses modalités, et la nécessité de respecter les traités en matière de droits de l'homme tels que la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) ainsi que sa jurisprudence; ce sont aussi les impératifs procéduraux et pratiques ainsi que le choix entre centres fermés et centres ouverts. Il est rappelé, à cet égard, que la directive des Communautés mentionnée précédemment stipule en son article 7.3 que «lorsque cela s'avère nécessaire, les Etats membres peuvent obliger un demandeur à demeurer dans un lieu déterminé conformément à leur droit national, par exemple pour des raisons juridiques ou d'ordre public».

5.1. Transfert de responsabilité

35. Les articles 33 et 1.a de la Convention de 1951 sur les réfugiés impliquent l'obligation de s'abstenir de refouler les réfugiés vers des pays où ils ont de bonnes raisons de craindre des persécutions. Ces dispositions imposent implicitement aux Etats l'obligation procédurale de chercher à établir le statut de réfugié des demandeurs d'asile plutôt que de les renvoyer arbitrairement. Erika Feller, du HCR, soutient qu'en ce qui concerne la protection ou le traitement extraterritorial, «si, sur votre territoire, un individu fait appel à votre protection et si vous êtes partie à la Convention, il vous incombe de veiller à ce que cette personne ait accès à une protection, **que ce soit dans votre pays ou ailleurs**¹³». Dans le dernier cas, l'Etat concerné doit s'en tenir à ses engagements vis-à-vis des autres Parties. D'autres Etats peuvent être d'avis qu'un Etat exposant des demandeurs d'asile à un traitement extraterritorial n'agit pas conformément aux dispositions de la Convention de 1951 sur les réfugiés. Une telle divergence de vues est à prendre au sérieux et nécessite un véritable débat entre les Etats parties à ladite convention.

36. Toutefois, cela n'implique pas nécessairement que la responsabilité de la protection des réfugiés et du traitement des demandes d'asile ne puisse être transférée d'un Etat à un autre. La notion de «pays tiers sûr» donne du reste à penser qu'un Etat peut transférer un réfugié ou un demandeur d'asile vers un autre Etat à condition que toutes les parties soient d'accord pour considérer que le pays tiers agit conformément aux dispositions de la Convention de 1951 sur les réfugiés. Au sein de l'Union européenne, «Dublin 1» et «Dublin 2» sont nés de cette conception des choses¹⁴. Toutefois, le document de septembre 2003 dans lequel le

13. Erika Feller, déclaration du 22 octobre 2003 devant la sous-commission F (Affaires sociales, éducation et affaires intérieures) de la Commission restreinte sur l'Union européenne de la Chambre des Lords (c'est nous qui soulignons).

HCR exposait sa démarche en trois volets semble indiquer que le traitement extraterritorial ne doit pas être exclu a priori. De plus, un transfert de demandeurs d'asile vers d'autres Etats aux fins de traitement pourrait se faire selon trois formules distinctes:

- a. le transfert «intégral» de la responsabilité du traitement des demandes;
- b. le traitement extraterritorial des demandes, l'Etat où celles-ci ont été formulées en premier lieu conservant la responsabilité de ce traitement;
- c. le traitement effectué sur la base d'une responsabilité partagée, en vertu de laquelle le pays (membre de l'Union) auquel l'asile a été demandé partagerait la responsabilité de la procédure et de son exécution avec, par exemple, le HCR et le pays où a effectivement lieu le traitement.

5.2. Responsabilité juridique

37. Comme indiqué plus haut, la responsabilité du traitement peut: a. être transférée au pays dans lequel le centre doit être établi; b. incomber au pays de l'UE où la demande en question a été déposée; c. être partagée, impliquant éventuellement le HCR.

38. Dans ce contexte, il faut tenir compte de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence en la matière. Aucune action ne doit être entreprise qui comporterait une violation des obligations découlant de la Convention.

39. En outre, il est reconnu que le Protocole n° 7 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui a pour objet de conférer aux étrangers les mêmes sauvegardes (procédurales) qu'aux ressortissants des Etats membres du Conseil de l'Europe, n'a pas été signé par d'importants membres de l'organisation, notamment l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas. En tout état de cause, ce même protocole souligne que les sauvegardes (procédurales) contenues dans la Convention ne sont pas toutes automatiquement applicables aux étrangers ou non-citoyens; c'est là sa raison d'être.

6. Aspects pratiques

6.1. Respect des obligations juridiques

40. L'analyse qui précède montre que, s'il est peu probable que la création de centres de transit ou de traitement hors de l'UE soit en elle-même contraire au droit international des réfugiés ou aux droits de l'homme, les Etats européens doivent résoudre des problèmes pratiques importants afin de rendre de tels centres compatibles avec leur législation interne et leurs obligations internationales (au niveau de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et des Nations Unies). En ce qui concerne les demandeurs d'asile et les réfugiés qui ont déjà atteint l'Union européenne ou qui ont été interceptés par un Etat membre de l'Union alors qu'ils étaient en route pour l'Europe, le transfert de la responsabilité du traitement ou de la protection est extrêmement malaisé, car il impose à l'Etat auteur du transfert la lourde tâche de garantir de façon crédible que seront honorées à l'étranger toutes les obligations auxquelles il aurait été astreint vis-à-vis de l'intéressé si ce dernier était resté sur son territoire. Ces considérations s'appliquent autant lorsque les individus font l'objet d'un premier filtrage avant d'être envoyés dans un autre pays pour détermination définitive de leur statut, que lorsque la procédure formelle de détermination du statut est entièrement effectuée dans le centre. Dans la mesure où ils sont concernés par la gestion des centres, les Etats européens conserveront sans doute leurs importantes responsabilités juridiques vis-à-vis des demandeurs d'asile qu'ils interceptent en cours de transit.

41. Honorer ces obligations risque de se révéler très difficile sur le plan concret. La manière dont le transfert a été opéré, la question de savoir si le centre est ouvert ou fermé, le droit de recours, l'accès des migrants à la justice, la nécessité d'accroître la capacité légale qu'a l'Etat d'honorer ces obligations en matière de droits de l'homme, l'accès à une «protection effective» pour ceux reconnus comme réfugiés, la nécessité de superviser les installations ainsi que celle de traiter humainement tous les migrants en obtenant des assurances et un suivi diplomatiques, tout cela posera de graves problèmes pratiques, dont la résolution dépendra dans une large mesure – là encore – du niveau de transfert de la responsabilité et du mode effectif de traitement (par l'Etat de résidence, l'Etat d'arrivée, le HCR ou une combinaison des trois).

14. En ce qui concerne les critères de Dublin, voir les règles détaillées de Dublin et les diverses directives pertinentes des Communautés – The Consolidated Asylum and Migration Acquis, Van Krieken, La Haye/Cambridge, 2004.

6.2. Coûts

42. L'un des principaux arguments des protagonistes des centres de transit ou de traitement est que de tels centres sont sans doute économiquement plus «efficients» dans la mesure où ils permettent de réduire les nombreux coûts occasionnés par les procédures juridiques et par les soins et l'entretien dont bénéficient les demandeurs d'asile arrivant spontanément en Europe. C'était, par exemple, l'argument explicite des «propositions du Royaume-Uni», selon lesquelles le coût du traitement pourrait être réduit par la création de tels centres. Mais l'expérience australienne du traitement extraterritorial montre que la gestion des centres de rétention des îles de Nauru et Manus a coûté beaucoup plus cher que le traitement sur place. C'est ainsi qu'en 2002-2003, la majeure partie de l'augmentation du budget pour les réfugiés, qui s'élevait à 1,2 milliard de dollars australiens, a été affectée au traitement extraterritorial, dont 430 millions dans des pays tiers du Pacifique (Nauru et Papouasie-Nouvelle Guinée) et 455 millions dans des centres australiens extraterritoriaux (île Christmas et îles Cocos) pour la période comprise entre 2002-2003 et 2005-2006. En outre, 219 millions ont été affectés à la construction d'installations et 75 millions au paiement des frais de transit. S'agissant de la rentabilité comparée du traitement sur place et du traitement extraterritorial, le coût quotidien moyen du traitement extraterritorial pour le contribuable a été de 293 dollars aux îles Christmas et de 236 dollars aux îles Cocos, contre 87 dollars à Port Hedland, 65 dollars à Sydney et 102 dollars à Woomera, par exemple¹⁵. Le temps pris par le traitement des demandes et l'exécution de ses résultats s'avérera donc crucial à cet égard.

6.3. Que faire des personnes non reconnues comme réfugiés?

43. Une grave question en rapport avec la viabilité des centres de transit et de traitement est de savoir ce qu'il faut faire des demandeurs d'asile à qui l'on a refusé le statut de réfugié. Cela peut poser un problème particulier lorsque aucun accord de réadmission n'a été conclu avec le pays d'origine ou lorsqu'il y a incertitude ou désaccord sur le pays d'origine du migrant. Le cas de Nauru montre combien le séjour peut se prolonger dans les centres extraterritoriaux où les personnes retenues ne peuvent ni retourner dans leur pays, ni se réinstaller ailleurs. Il faut, à tout le moins, trouver par quels biais éviter aux intéressés d'être retenus indéfiniment dans ces centres. On peut certes admettre que des accords de réadmission faciliteront le retour des demandeurs d'asile déboutés, mais l'existence de tels accords n'est pas une condition sine qua non de ce retour, car le droit international astreint chaque pays à réadmettre ses propres ressortissants. Il sera plus difficile de s'entendre sur le mode opératoire pour le retour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'accords de réadmission. Dans ces circonstances, il est essentiel d'obtenir des garanties concernant le respect des droits de l'homme dans le pays de réadmission. Le rapporteur considère que les accords de réadmission sont un élément essentiel de la gestion des flux mixtes de demandeurs d'asile et de réfugiés; la négociation de tels accords, sous réserve de la pleine prise en compte des aspects liés aux droits de l'homme, nécessite davantage d'attention.

6.4. Efficacité

44. Etant donné l'environnement complexe et souvent sensible dans lequel pourraient opérer de tels centres, il serait nécessaire:

- a. d'assurer leur transparence, leur accessibilité et leur responsabilité;
- b. d'évaluer périodiquement leur fonctionnement, leurs résultats, leur efficacité et d'autres aspects connexes. Différents organes pourraient être impliqués dans cette évaluation, y compris le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) et l'Assemblée parlementaire elle-même.

45. De plus, il est très possible qu'un plus grand nombre de personnes soient tentées d'éviter entièrement le système d'asile et de recourir à des passeurs clandestins pour atteindre l'Europe, après quoi ils essaieront de s'y installer comme migrants irréguliers. Cela signifie qu'il ne faut pas considérer de manière isolée l'établissement de tels centres, mais relier cette question à celle de la migration irrégulière en général (notamment l'accès de ces migrants (irréguliers) au marché du travail), de même qu'à celle des passeurs et des trafiquants, conformément à la Convention de Palerme de 2000 et aux protocoles concernant ces questions et certaines questions connexes.

15. Saunders, M. (2002), Cost Soar for Island Detainees, *The Australian*, 16 avril.

6.5. Conséquences politiques

46. L'établissement de centres de transit ou de traitement à l'extérieur de l'UE risque de se heurter à une forte opposition de la part des ONG, des universitaires et aussi de certaines autorités. C'est pourquoi la réflexion ouverte, en général, et le processus de décision, en particulier, doivent se faire avec la participation de toutes les parties prenantes pour permettre à celles-ci de se communiquer leurs points de vue afin que tous les arguments et renseignements pertinents soient exposés et examinés. En particulier, la question de la responsabilité (partagée) et le niveau (nettement plus élevé que le minimum) des normes à respecter en matière de droits de l'homme présentent la plus grande importance à cet égard. De même, il faudra veiller à ce que les Etats dans lesquels de tels centres seraient établis n'abaissent pas mais renforcent leur niveau d'engagement à l'égard des droits de l'homme.

47. A l'évidence, les centres en question doivent s'inscrire dans un effort plus vaste tendant à soutenir les pays qui, comme ceux du Sud, ont à supporter le véritable fardeau des réfugiés.

7. Questions connexes

7.1. Engagement global dans les régions d'origine

48. La difficulté de s'attaquer aux migrations de transit via la Méditerranée concerne surtout l'Afrique subsaharienne. Selon le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD), sur les 100 000 à 120 000 migrants qui, chaque année, traversent illégalement la Méditerranée, environ 65 000 viennent d'Afrique subsaharienne¹⁶. Par ailleurs, une grande partie des migrations de transit via les Balkans et les pays du Maghreb est originaire du Proche-Orient. Pour traiter les causes des migrations de transit, il faut élaborer une approche globale qui soit fondée sur la coopération internationale et axée à la fois sur les pays d'origine, les pays de premier asile et les pays de transit. Une telle approche pourrait s'inspirer, par exemple, du Plan d'action global (PAG) établi par le HCR à la fin des années 1980 et au début des années 1990. En particulier, le Plan d'action pour les réfugiés indochinois et la Conférence internationale sur les réfugiés d'Amérique centrale (CIREFCA) offrent des exemples de la manière dont la coopération internationale s'est développée entre pays d'asile, pays d'origine et pays tiers au-delà de la région concernée afin de régler des problèmes régionaux spécifiques en matière de réfugiés. Il est cependant crucial, aux fins d'une telle approche, que l'engagement des Etats européens aille bien au-delà d'une étroite focalisation sur les pays de transit ou de traitement. En outre, force est de reconnaître que si le présent document semble axé sur les demandeurs d'asile plutôt que sur les migrants en général, les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée peuvent être assimilés *de facto* à des migrants irréguliers. Les solutions et procédures à établir pour les demandeurs déboutés seront donc également utiles au groupe des migrants irréguliers.

7.2. Pays de premier asile

49. Dans le cadre du volet Irregular Secondary Movements (ISM, Mouvements secondaires irréguliers) de l'initiative Convention Plus du HCR, l'étude du Forum suisse pour les migrations (FSM) sur les mouvements secondaires irréguliers des réfugiés somaliens a montré que l'une des principales causes de mouvement de ces réfugiés a été l'insuffisance (perçue) de la protection et de l'assistance et l'absence d'accès à des moyens de subsistance et à des solutions durables dans les pays de premier asile¹⁷. Cela revient à dire que la nécessité où se trouvent ces gens de continuer à se déplacer vers l'Europe peut être partiellement réduite par l'offre d'une «protection effective» dans les pays de premier asile, de même que par un accès opportun à des solutions durables pour les réfugiés qui ont été longtemps retenus dans des camps¹⁸.

50. Pour que les normes de protection appliquées dans les pays de premier asile correspondent à celles qu'impose la Convention de 1951, il faut soutenir les initiatives tendant à accroître la capacité de protection des pays hôtes. Des normes juridiques plus pertinentes, de la nourriture en suffisance, un abri, des services sociaux, la liberté de mouvement, un accès aux moyens d'existence et la garantie de la sécurité physique figurent parmi les améliorations à apporter dans les pays de premier asile afin que les intéressés reçoivent

16. ICMPD (2004), «Irregular Transit Migration in the Mediterranean: Some Facts, Figures and Insights», Dialogue on Mediterranean Transit Migrants (MTM), Vienne, 5 et 6 février.

17. Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (2005), «Movements of Somali Refugees and Asylum Seekers and States' Responses Thereto» (SFM, Neuchâtel).

18. Voir, par exemple, Betts, A. (2005), «International Cooperation Between North and South to Enhance Refugee Protection in Regions of Origin», Refugee Studies Centre, Working Paper n° 25 (RSC, Oxford).

une protection efficace et ne soient pas contraints de poursuivre leur migration. Le Projet de renforcement des capacités de protection du HCR et le Programme de protection régionale de l'Union européenne ont besoin d'un financement massif pour pouvoir répondre convenablement à ces impératifs.

51. Quant aux réfugiés dont la situation traîne en longueur, on en compte plus de six millions maintenus dans des limbes sans issue, souvent confinés pendant plus de cinq ans dans des camps où règne l'insécurité. En travaillant à la recherche de solutions durables telles que le rapatriement, l'intégration sur place ou la réinstallation, on contribue à réduire la nécessité des mouvements migratoires secondaires. Les Etats européens peuvent agir dans ce sens en étoffant leurs programmes de réinstallation, en soutenant le développement par l'intégration locale qui, préconisé par le HCR, a été réalisé dans des pays tels que la Zambie et la Serbie-Monténégro, ainsi qu'en prêtant appui aux efforts de transition accomplis après un conflit. Le soutien des initiatives du HCR visant à élaborer des plans d'action exhaustifs pour régler le problème des réfugiés de longue durée – comme le Plan d'action global pour les réfugiés somalis, le Plan d'action pour le Mexique ou les travaux de l'Afghanistan Comprehensive Solutions Unit (ACSU) – offre un moyen d'optimiser la recherche de solutions durables.

52. Dans les situations où des solutions durables ne sont pas immédiatement applicables en raison, par exemple, d'un conflit persistant, la notion d'assistance au développement pour les réfugiés, conçue par le HCR dans le cadre du volet de la Convention «Initiative Plus» relatif au ciblage de l'assistance au développement, offre un moyen de promouvoir, de mettre en place et de financer l'autonomie des réfugiés en attendant que des solutions durables soient trouvées à leur sujet. En assurant une assistance au développement intégrée, qui profite aussi bien à la communauté d'accueil qu'aux premiers intéressés, l'assistance au développement pour les réfugiés permet de favoriser la liberté de mouvement, l'emploi et la prise en charge sociale intégrée des intéressés, évitant ainsi à ces derniers de devoir poursuivre leur migration. L'application la plus notoire de cette démarche a été observée, d'une part, avec la Stratégie pour l'autonomie de l'Ouganda, d'autre part, dans la péninsule mexicaine du Yucatan.

7.3. Pays d'origine

53. Le HCR a élaboré le concept des 4 R (rapatriement, réintégration, réadaptation et reconstruction) afin d'établir une solution de continuité entre l'aide d'urgence et le développement, et pour que le retour des réfugiés soit durable et ne débouche pas sur un cercle vicieux, comme on a pu le voir en Somalie ou en Afghanistan. S'attacher à améliorer les perspectives de rapatriement durable permet donc de réduire le «reflux» des mouvements de réfugiés. Toutefois, pour combler l'écart entre aide d'urgence et développement, il convient d'assurer plus de cohérence entre les mesures prises, non seulement – au niveau mondial – entre le HCR, le PNUD et la Banque mondiale, mais aussi – au niveau de l'Union européenne – entre la DG du développement, ECHO, la DG de la justice et des affaires intérieures, ainsi que la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Il faut aussi un engagement allant au-delà des trois à cinq ans habituels. De plus, il y a lieu de s'impliquer davantage dans l'édification de la paix afin d'attaquer les causes premières des flux de réfugiés. L'Union européenne a entrepris des activités de ce type, notamment avec ECHO et la DG du développement. C'est ainsi qu'en République démocratique du Congo, elle a engagé des soldats dans l'opération Artémis afin d'amorcer une désescalade du conflit. Néanmoins, là encore, une cohérence accrue s'impose pour rattacher de telles initiatives à une stratégie d'asile et de migration plus globale.

54. Pour pouvoir traiter les causes premières des autres formes de migration, il faut comprendre que, dans un contexte marqué par l'augmentation du chômage dans de nombreuses régions d'Afrique subsaharienne, la migration de la main-d'œuvre y est suscitée en grande partie par des facteurs centrifuges. Nombre d'enquêtes relatives aux causes des migrations de transit à partir de l'Afrique subsaharienne via le Maghreb révèlent, en effet, que beaucoup de migrants qui quittent le Nigeria, le Sénégal, le Cameroun et le Mali, par exemple, le font en réaction à la misère et au dénuement¹⁹. Cela met en lumière la nécessité d'une assistance au développement ciblée, visant à donner des moyens d'existence durables à ceux que l'on renvoie dans leur pays d'origine. Il va sans dire que les facteurs d'attraction jouent un rôle, eux aussi. L'un d'eux est lié à un manque de libre-échange, de même qu'à la poursuite des subventions agricoles au sein de l'Union. La plupart du temps, tout se passe comme si l'Europe préférerait les cueilleurs de tomates étrangers (en situation irrégulière) aux tomates produites dans le pays d'origine de ces mêmes cueilleurs.

19. Voir, par exemple, CIMADE (2004), «La situation alarmante des migrants subsahariens en transit au Maroc et les conséquences des politiques de l'Union européenne» (CIMADE, Paris).

8. Conclusions

55. Si la nécessité de concevoir des approches novatrices et plus efficaces pour faire face aux flux de migrants et de demandeurs d'asile apparaît clairement, les propositions formulées à ce jour en ce qui concerne la création de centres de transit ou de traitement soulèvent un certain nombre de questions et d'inquiétudes sérieuses.

56. Le rapporteur, admettant que de tels centres ne constituent pas en soi une violation des droits de l'homme ou du droit des réfugiés, considère qu'il importe de souligner les principales questions et préoccupations suivantes.

57. Premièrement, comment régler la question de la responsabilité et garantir que l'éventuel établissement de tels centres ne dispense aucun Etat de ses responsabilités au regard des droits de l'homme ou du droit des réfugiés.

58. Deuxièmement, comment faire en sorte que l'éventuel établissement de tels centres ne remplace pas les procédures d'asile établies dans les pays européens de destination.

59. Troisièmement, comment s'assurer que de tels centres ne compromettent pas les politiques, les pratiques et les procédures de détermination en vigueur dans les pays où ils pourraient être établis.

60. Quatrièmement, comment veiller à ce que les éventuels centres s'insèrent dans un plan d'action global à l'égard des migrants et des demandeurs d'asile, qui tienne compte des besoins des personnes concernées et des besoins des pays d'origine, de transit et de destination.

61. Le rapporteur a parfaitement conscience du fait que les enjeux sont très différents selon que l'on envisage d'établir des centres de transit ou de traitement dans des Etats membres de l'UE, dans des Etats européens non membres de l'UE ou hors du continent européen. Tandis que l'établissement d'un centre de transit ou de traitement dans l'Union européenne ne semble pas soulever de problèmes insurmontables (de fait, une telle mesure a déjà été proposée par le HCR), la création de centres hors de l'Europe semble poser de graves problèmes dans les circonstances actuelles. En conséquence, le rapporteur est d'avis que l'éventuel établissement de tels centres devrait se faire tout d'abord dans l'Union européenne, et que le modèle ne devrait être transposé qu'à condition d'avoir donné satisfaction.

62. Les inquiétudes mentionnées dans ce rapport devraient être prises en considération dans toute future discussion sur l'établissement de centres de transit ou de traitement, mais aussi dans tout débat sur l'élaboration d'approches novatrices et plus efficaces pour la gestion des flux de migrants et de demandeurs d'asile.

63. Parmi les expériences positives recueillies lors de l'établissement de centres de transit ou de traitement, le rapporteur souhaite mentionner l'exemple du Plan d'action global pour les réfugiés indochinois, qui a permis de résoudre rapidement le problème des *boat people* vietnamiens. Le succès de cette initiative tient au fait que les pays d'origine, de transit et de destination y ont été impliqués dans une démarche globale pour la gestion des flux mixtes de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile. Des enseignements utiles sont à tirer de cet exemple et d'autres expériences positives.

64. Face aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile, il est nécessaire de concevoir des approches novatrices et plus efficaces allant au-delà des propositions visant à l'établissement de centres de transit ou de traitement formulées jusqu'à présent. C'est pourquoi le rapporteur invite instamment l'Assemblée à se pencher sur cette question dans le cadre d'un nouveau rapport sur des approches novatrices et plus efficaces pour la gestion des flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile.

* * *

Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la population.

Renvoi en commission: [Doc. 10448](#) et Renvoi n° 3059 du 18 mars 2005.

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés par la commission à l'unanimité le 11 mai 2007.

Membres de la commission: M. Mevlüt Çavuşoğlu (Président), M. Jean-Guy **Branger** (1^{er} Vice-Président), M. Doug **Henderson** (2^e Vice-Président), M. Ibrahim Özal (3^e Vice-Président), M^{me} Tina Acketoft, M. Pedro Agramunt, M. Küllö Arjakas, M. Ryszard Bender (remplaçant: M. Andrzej **Grzesik**), M. Akhmed Bilalov, M. Italo Bocchino, M^{me} Olena Bondarenko, M^{me} Mimoun **Bousakla**, M. Márton Braun, Lord **Burlison**, M. Sergej Chelemendik, M. Christopher **Chope**, M. Boriss Cilevičs, M^{me} Minodora **Cliveti**, M. Ivica Dačić, M. Joseph Debono Grech, M. Taulant **Dedja**, M. Nikolaos **Dendias**, M. Karl Donabauer, M^{me} Lydie Err,

M. Valeriy Fedorov, M. Oleksandr Feldman, M^{me} Margrét Frimannsdóttir, M^{me} Gunn Karin **Gjul**, M^{me} Angelika Graf, M. John **Greenway**, M. Andrzej **Grzyb**, M. Ali Riza Gülçiçek, M. Michael **Hagberg**, M^{me} Gultakin Hajiyeva, M. Jürgen Herrmann, M. Bernd Heynemann, M. Ilie **Ilas, cu**, M^{me} Iliana Iotova, M. Tadeusz **Iwin'ski**, M. Mustafa Jemilev, M. Tomás Jirsa, M^{me} Corien W.A. **Jonker**, M^{me} Eleonora **Katseli**, M. Hakki Keskin, M. Dimitrij **Kovac' ic'**, M. Andros Kyprianou, M. Jaakko **Laakso**, M. Geert Lambert, M. Jean-Marie Le Guen, M. Massimo Livi Bacci, M. Younal Loutfi, M. Jorge Machado, M. Jean-Pierre Masseret, M. Giorgio Mele (remplaçant: M. Pasquale **Nessa**), M^{me} Ana Catarina Mendonça, M. Morten Messerschmidt (remplaçant: M. Morten **Østergaard**), M. Paschal Mooney, M. Gebhard **Negele**, M. Kalevi Olin, M^{me} Vera **Oskina**, M. Grigore Petrenko, M. Leo Platvoet, M^{me} María Josefa **Porteiro Garcia**, M. Cezar Florin Preda, M. Dušan Proroković, M. Gabino **Puche**, M. Milorad Pupovac, M. Marc **Reymann**, M. Alessandro Rossi, M. Richard Sequens (remplaçant: M. Walter **Bartos'**), M. Samad Seyidov, M. Luzi Stamm, M^{me} Terezija **Stoisits**, M. Giacomo Stucchi, M. Vilmos Szabó, M^{me} Elene **Tevdoradze**, M. Tigran Torosyan, M^{me} Ruth-Gaby Vermot-Mangold (remplaçant: M. Arthur **Loepfe**), M. Andrej **Zernovski**, M. Vladimir Zhirinovsky, M. Emanuelis Zingeris.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en gras.

Ces textes seront débattus ultérieurement.