



Doc. 11688

11 juillet 2008

«Boat people» de l'Europe: arrivée par mer en Europe du Sud de flux migratoires mixtes

Rapport

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteur: M. Morten ØSTERGAARD, Danemark

Résumé

Depuis le début de cette décennie, l'arrivée par bateau de migrants en situation irrégulière, de réfugiés et de demandeurs d'asile sur les rivages de l'Europe du Sud est devenue un phénomène courant. Rien qu'en 2007, plus de 51 000 personnes ont abordé les côtes de l'Italie, de l'Espagne, de la Grèce et de Malte.

La commission des migrations, des réfugiés et de la population s'inquiète notamment, concernant ces *boat people*, de ce que les obligations de recherche et de sauvetage ne sont pas toujours respectées, ce qui met davantage la vie de ces personnes en péril et augmente le nombre de morts.

La commission est également préoccupée par les conditions de détention de nombre de ces *boat people* dès lors qu'ils arrivent en Europe. A cet égard, des durées excessives de détention, des infrastructures exiguës et inadaptées dotées d'installations sanitaires insuffisantes, le manque de contact avec le monde extérieur, une aide juridique inadéquate, des activités de loisir réduites, voire inexistantes, constituent autant de problèmes auxquels il convient de s'attaquer.

La commission propose des normes minimales en matière d'accueil, qui devraient être garanties par tous les pays de destination. Elle invite la communauté internationale, notamment les Etats membres, l'Union européenne et son agence de gestion des frontières FRONTEX, à partager la responsabilité de l'accueil de ces *boat people*. La commission avance également plusieurs propositions pour que le Conseil de l'Europe, son Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et son Commissaire aux droits de l'homme continuent à surveiller de près les conditions de vie dans les centres d'accueil et de rétention. Elle formule notamment des suggestions concrètes pour aider les directeurs de ces structures et propose d'élaborer des règles européennes sur le placement en rétention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	7
C. Exposé des motifs, par M. Østergaard	8
1. Introduction	8
2. Terminologie	9
3. Pays retenus pour le présent rapport	9
4. Travaux préparatoires	9
5. Projet de lignes directrices pour les parlementaires effectuant un contrôle des centres d'accueil et de rétention pour les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile	9
6. Décès en mer	9
7. Statistiques relatives aux arrivées	10
8. Origines et profil des boat people	11
9. Interception, recherche et sauvetage	11
10. FRONTEX	13
11. Placement en rétention	14
12. Conditions de détention	15
12.1. Malte	16
12.2. Lampedusa, Italie	17
12.3. Espagne, îles Canaries	18
12.4. Grèce	18
12.5. Turquie	20
13. Effectifs et compétences du personnel travaillant dans les centres d'accueil et de rétention	20
14. de détention	21
15. Soins de santé	22
16. Prise en charge des personnes vulnérables	23
17. Accès aux centres et contrôle des centres	25
18. Retour des personnes n'obtenant pas de protection internationale	26
19. Réinstallation et partage des responsabilités	27
20. Placement des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile dans des centres ouverts	27
21. Racisme et intolérance	29
22. Demandes d'asile	29
23. Conclusion	32

A. Projet de résolution

1. L'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de réfugiés et de demandeurs d'asile sur les rivages de l'Europe du Sud est devenue un phénomène courant, notamment ces dernières années, où le nombre d'arrivants a considérablement augmenté. En 2006, les chiffres ont atteint leur point culminant, avant de diminuer, dans certaines régions, en 2007. En 2006, plus de 72 000 personnes sont arrivées en Espagne, en Italie, en Grèce et à Malte; en 2007, ce nombre s'élevait à plus de 51 000.
2. Depuis plusieurs années, l'Assemblée parlementaire observe avec attention le sort des *boat people* de l'Europe et rappelle à cet égard sa récente [Recommandation 1645 \(2004\)](#) sur l'accès à l'assistance et à la protection pour les demandeurs d'asile dans les ports maritimes et les zones côtières en Europe, ainsi que sa [Résolution 1521 \(2006\)](#) sur l'arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud.
3. Dans ces flux migratoires mixtes se trouvent des réfugiés et des demandeurs d'asile, à l'égard desquels les Etats ont des obligations spéciales en vertu du droit international, notamment l'obligation de les protéger contre le refoulement.
4. Des milliers de migrants clandestins, de réfugiés et de demandeurs d'asile périssent alors qu'ils prennent la mer pour de longs et périlleux voyages vers l'Europe dans des embarcations impropres à la navigation. Les raisons pour lesquelles ils fuient leur pays sont multiples – conflits violents, violations des droits de l'homme, persécutions, misère, dégradation de l'environnement notamment. Ils n'ont pas la possibilité d'entrer légalement en Europe et passent donc souvent par des pays qui n'offrent aucune protection internationale effective.
5. L'ampleur de l'exploitation par les trafiquants et les passeurs de personnes cherchant à entrer illégalement en Europe est particulièrement alarmante; la Libye notamment signale régulièrement des cas de séquestration par des particuliers, d'extorsion systématique de fonds et de violence sexuelle ou autre.
6. On signale de plus en plus de cas dans lesquels des capitaines de navires ignorent les signaux de détresse de bateaux en perdition. Un incident particulièrement fâcheux est survenu en mai 2007 lorsque les survivants d'une embarcation naufragée se sont accrochés aux filets d'un bateau de pêche pendant plusieurs jours alors que le capitaine refusait de les prendre à bord et que les pays concernés se renvoyaient la responsabilité du sauvetage. Des allégations selon lesquelles les autorités maltaises et grecques auraient également ignoré des appels de détresse et repoussé des bateaux de leurs rivages ou de leurs eaux territoriales sont d'autant plus inquiétantes.
7. Les pays d'Europe méridionale, notamment Malte, s'efforcent de faire face comme ils le peuvent à ces flux mixtes de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile. S'ils sont en effet en première ligne face à ce phénomène, l'Union européenne pourrait les aider à assumer cette tâche. FRONTEX, l'agence de gestion des frontières extérieures de l'Union européenne, a un rôle particulièrement important à jouer à cet égard; elle peut en effet offrir une assistance pour la recherche et le sauvetage ainsi que pour les contrôles aux frontières, envoyer des équipes d'intervention rapide aux frontières (Rabits) et former les gardes-frontière européens.
8. L'Assemblée invite tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à apporter leur soutien aux pays méditerranéens qui accueillent des flux mixtes de migrants en situation irrégulière, de réfugiés et de demandeurs d'asile. En particulier, les Etats membres sont encouragés à offrir une assistance en matière de recherche et de sauvetage, d'accueil, d'identification des pays d'origine, d'organisation des retours et de réinstallation des personnes nécessitant une protection internationale. Ils devraient à cet égard suivre l'exemple des Etats-Unis, qui ont accueilli un nombre important de personnes en provenance de Malte nécessitant une protection internationale. Les Etats membres devraient également aider les pays d'origine et de transit à s'attaquer aux causes des migrations irrégulières et promouvoir les voies légales de migration, tout en sensibilisant les populations aux dangers des migrations clandestines.
9. L'Assemblée invite les Etats de l'Europe méditerranéenne membres du Conseil de l'Europe qui accueillent des flux mixtes de migrants en situation irrégulière, de réfugiés et de demandeurs d'asile:
 - 9.1. à respecter pleinement ou mettre en application, suivant le cas, le droit international et régional en matière de droits de l'homme, notamment la Convention européenne des droits de l'homme, le droit international des réfugiés et la législation de l'Union européenne, en particulier les Directives du Conseil 2003/9/CE (normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile), 2004/83/CE (conditions à remplir pour prétendre au statut de réfugié) et 2005/85/CE (procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié);

- 9.2. à respecter pleinement les obligations maritimes internationales relatives à la recherche et au sauvetage, et à examiner dans le détail toute allégation de manquement à ces obligations, notamment celles qui portent sur un refus d'assistance à des bateaux et le refoulement de ces bateaux;
- 9.3. à interdire progressivement la rétention administrative des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile, en établissant une distinction claire entre ces deux groupes, et, dans l'intervalle, à permettre le placement en rétention uniquement lorsque cela s'avère nécessaire pour empêcher l'entrée illégale dans le pays ou pour assurer l'expulsion ou l'extradition, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme;
- 9.4. à veiller à ce que le placement en rétention soit autorisé par les autorités judiciaires et qu'il ait lieu uniquement lorsque cela s'avère nécessaire et qu'il n'existe aucune autre solution appropriée. En outre, le placement en rétention doit durer le minimum de temps possible. Malte devrait réétudier sa politique de placement en rétention systématique pour des durées excessives, pouvant aller jusqu'à dix-huit mois pour les migrants en situation irrégulière et douze mois pour les demandeurs d'asile;
- 9.5. à respecter pleinement leur obligation de ne pas détenir de migrants en situation irrégulière, de réfugiés et de demandeurs d'asile dans les mêmes structures que les détenus ordinaires et à veiller à ce que le placement en rétention, le cas échéant, ne se fasse pas en milieu carcéral;
- 9.6. à respecter le principe selon lequel les personnes vulnérables ne doivent pas être placées en rétention. Les personnes vulnérables regroupent les mineurs non accompagnés, les femmes enceintes, les familles avec des mineurs, les personnes ayant des besoins spéciaux médicaux ou autres, les personnes âgées, les victimes de torture et de violence sexuelle et les victimes de la traite des êtres humains. Quel que soit le cas, une aide appropriée doit être offerte aux personnes vulnérables et une attention particulière doit être accordée à la situation des mineurs non accompagnés, eu égard aux rapports inquiétants sur la manière dont ils sont traités en Espagne, en Grèce et dans d'autres pays de la région;
- 9.7. à fermer les centres d'accueil et de rétention qui sont inadaptés à ces fonctions et à construire de nouveaux centres adaptés à la durée de détention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile. Les centres de rétention à Malte et en Grèce doivent faire l'objet d'un examen particulier, de nombreuses personnes étant logées dans des tentes ou dans des locaux qui ne conviennent absolument pas à d'autres usages que l'accueil d'urgence;
- 9.8. à veiller à ce que tous les centres d'accueil ou de rétention offrent:
- 9.8.1. une alimentation convenable et suffisamment d'eau potable;
 - 9.8.2. des vêtements convenables et en quantité suffisante pour pouvoir en changer, ainsi que le nécessaire de couchage et de toilette;
 - 9.8.3. un mobilier approprié – lits, chaises et tables, casiers fermés à clé pour les effets personnels;
 - 9.8.4. des pièces et sanitaires séparés pour les hommes, les femmes et les mineurs non accompagnés;
 - 9.8.5. des installations sanitaires convenables, propres et en bon état de fonctionnement;
 - 9.8.6. un accès régulier à l'extérieur pour pouvoir prendre l'air durant une bonne partie de la journée;
 - 9.8.7. des activités de loisir suffisantes (télévision, lecture, gymnastique, jeux, etc.);
- 9.9. à veiller à ce que les occupants des centres d'accueil ou de rétention aient accès au monde extérieur, notamment à leur famille, à la société civile – en particulier les ONG spécialisées dans les droits des migrants et des demandeurs d'asile – à des avocats, à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge ainsi qu'aux organisations internationales telles que le HCR et l'OIM. Cet accès devrait être à la fois direct et téléphonique (appels entrants et sortants);
- 9.10. à garantir aux migrants en situation irrégulière, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile la pleine jouissance de leurs droits fondamentaux et procéduraux, notamment en leur fournissant:
- 9.10.1. dans les plus brefs délais, des informations sur leurs droits et les procédures applicables dans leur cas, ainsi que sur leur détention et le règlement interne du centre de rétention dans lequel ils se trouvent. Des services d'interprétation ou de traduction devraient également être fournis, le cas échéant;

- 9.10.2. un accès effectif à la procédure d'asile et à toute procédure de détermination du statut humanitaire, en veillant à la qualité et à la cohérence de toutes les décisions prises dans ce cadre, à tous les niveaux compétents. La Turquie devrait supprimer la restriction géographique pour les demandeurs d'asile non européens;
- 9.10.3. des garanties effectives contre le refoulement des demandeurs d'asile;
- 9.10.4. un contrôle judiciaire automatique du placement en rétention et un recours effectif contre l'expulsion devant une instance indépendante et impartiale, avec effet suspensif;
- 9.10.5. un accès à un avocat en cas de contestation du placement en rétention ou de l'expulsion. Une aide juridique gratuite doit être garantie au moins durant la procédure de recours, et la qualité de cette aide doit être d'un niveau acceptable, ce qui est souvent rare en Espagne et dans d'autres pays;
- 9.11. à veiller à ce que le personnel travaillant dans les centres d'accueil et de rétention soit sélectionné avec soin, formé comme il se doit, dûment respecté dans son travail et assisté d'un nombre suffisant d'interprètes et de médiateurs culturels pour s'acquitter de ses fonctions;
- 9.12. à veiller à ce que le personnel aux frontières soit suffisamment formé et sensibilisé pour prendre en charge des réfugiés et des demandeurs d'asile et étudier leur droit d'asile;
- 9.13. à garantir aux migrants en situation irrégulière, aux réfugiés et aux demandeurs d'asile des soins de santé d'urgence, notamment les soins indispensables ne pouvant raisonnablement attendre ainsi que les soins nécessaires tels que les vaccinations et les rappels, mais également les soins médicaux de base, y compris les soins dentaires essentiels. Un soutien psychologique devrait également être offert à ceux qui présentent des besoins particuliers, comme les victimes de torture et de violence, notamment sexuelle;
- 9.14. suivant le cas, à permettre à des médiateurs, des commissions nationales des droits de l'homme, des parlementaires et d'autres organismes de veille nationaux ou internationaux d'effectuer un suivi des centres d'accueil et de rétention. S'il n'existe pas d'organismes de contrôle spécialisés, il convient d'en créer. S'il existe de tels organismes, il convient de sélectionner soigneusement leurs membres et de les former pour qu'ils puissent s'acquitter pleinement de leurs fonctions. Dans un souci de garantie de la transparence et de la responsabilité, les médias devraient également pouvoir accéder, de manière raisonnable et ponctuelle, aux centres de rétention, sans toutefois porter atteinte au droit à la vie privée des personnes placées en rétention;
- 9.15. à mettre en œuvre «La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes: un plan d'action en dix points» du HCR, en tant que cadre de réponse globale et concertée aux flux migratoires mixtes, et à inviter le HCR et l'OIM à intensifier leurs activités dans les régions touchées par ces mouvements migratoires mixtes;
- 9.16. à promouvoir le recours aux programmes de retour volontaire assisté, avec le soutien de l'Organisation internationale pour les migrations, et à procéder à des retours forcés uniquement lorsque les 20 principes directeurs sur le retour forcé adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mai 2005 sont pleinement respectés;
- 9.17. à poursuivre les efforts visant à négocier des accords de réadmission avec les pays d'origine et de transit, en tenant compte de la nécessité de prévoir suffisamment de garanties contre le refoulement, de permettre l'accès aux procédures d'asile et d'assurer une protection effective en accord avec les normes des droits de l'homme;
- 9.18. à prendre des mesures pour combattre l'intolérance, le racisme et la xénophobie liés à l'arrivée de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile. Malte, en particulier, doit prendre des mesures supplémentaires dans ce sens;
- 9.19. à adhérer à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains;
- 9.20. à exploiter pleinement les possibilités de financement offertes par l'Union européenne dans le cadre du Fonds pour les frontières extérieures, du Fonds européen pour les réfugiés, du Fonds européen d'intégration des ressortissants de pays tiers et du Fonds pour le retour;
- 9.21. à exploiter pleinement les possibilités de prêts qu'offre la Banque de développement du Conseil de l'Europe pour créer les structures permanentes nécessaires à l'accueil de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés.

10. L'Assemblée invite l'Union européenne, avec le soutien des Etats membres de l'Union européenne:
 - 10.1. à renforcer le soutien qu'elle apporte aux Etats membres qui sont des pays d'accueil, notamment pour des projets visant à améliorer les opérations de recherche et de sauvetage et les infrastructures d'accueil et de rétention;
 - 10.2. à accroître auparavant les capacités opérationnelles de FRONTEX en matière de recherche et de sauvetage dans le cadre de sa mission de contrôles aux frontières et à veiller à ce que les répercussions de ses activités sur le plan des droits de l'homme fassent l'objet d'un véritable suivi;
 - 10.3. à veiller à ce que FRONTEX privilégie l'élaboration d'un programme commun de formation des gardes-frontière européens, en tenant compte des normes des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des normes internationales relatives aux réfugiés. FRONTEX devrait également être encouragée à accroître ses capacités opérationnelles en matière de recherche et de sauvetage, dans le cadre de sa mission de contrôles aux frontières.
11. L'Assemblée invite le HCR et l'OIM à renforcer leur présence dans les régions touchées par l'arrivée massive de migrants, de réfugiés et de demandeurs d'asile, en reprenant, le cas échéant, le modèle de coopération établie avec les autorités de Lampedusa, en Italie, dans le cadre du projet Praesidium.
12. L'Assemblée invite le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à continuer à observer la situation des infrastructures d'accueil et de rétention des migrants en situation irrégulière, des réfugiés et des demandeurs d'asile lors de ses visites dans les pays concernés, et à émettre des recommandations sur les bonnes pratiques en la matière.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... (2008) sur les *boat people* de l'Europe: arrivée par mer en Europe du Sud de flux migratoires mixtes.
2. Le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer en veillant à ce que les droits des migrants en situation irrégulière, des réfugiés et des demandeurs d'asile arrivant sur les rivages de l'Europe du Sud soient garantis et qu'il soit pourvu à leurs besoins humanitaires.
3. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) effectue déjà un travail important à cet égard lors de ses visites dans les Etats membres. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a également placé sur la liste de ses priorités la question des droits des migrants en situation irrégulière et de la responsabilité spéciale des Etats à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile en vertu du droit international; il s'est de plus rendu dans plusieurs centres d'accueil et de rétention.
4. En outre, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme pertinente pour les migrants en situation irrégulière, les réfugiés et les demandeurs d'asile est de plus en plus abondante.
5. Par conséquent, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:
 - 5.1. d'élaborer, avec l'aide du CPT, des lignes directrices sur les normes minimales à respecter lors du placement en rétention de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile. Il existe actuellement des Règles pénitentiaires européennes, mais elles ne s'appliquent pas au placement en rétention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile et sont basées sur la rétention en milieu carcéral plutôt que non carcéral;
 - 5.2. de charger le Comité européen sur les migrations (CDMG) et le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'organiser une table ronde avec des directeurs et des hauts responsables de centres d'accueil et de rétention d'Europe du Sud recevant des migrants en situation irrégulière, des réfugiés et des demandeurs d'asile. Cet échange de vues devrait viser en priorité à partager des expériences sur les conditions d'accueil et l'accès aux droits légaux et à mettre à profit l'expertise et les conclusions du CPT et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe;
 - 5.3. de développer un programme de coopération et un programme d'assistance pour les directeurs de centres d'accueil et de rétention, afin de leur permettre de se rendre dans des structures de même type dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe et de tirer des enseignements des expériences d'autres directeurs;
 - 5.4. de développer davantage la formation systématique des organes étatiques compétents, notamment dans les zones frontalières, et des avocats engagés dans des procédures de demande d'asile, eu égard à la qualité médiocre des conseils et de l'aide juridiques dans nombre de pays membres. Cette formation devrait notamment porter sur la Convention européenne des droits de l'homme et sa pertinence pour les demandes d'asile, ainsi que sur le droit international des réfugiés;
 - 5.5. d'inviter le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) à continuer de privilégier ses visites aux structures d'accueil et de rétention de migrants en situation irrégulière, de réfugiés et de demandeurs d'asile. Le CPT devrait accorder une attention particulière à ces centres en cas d'arrivée massive et s'intéresser à ceux dans lesquels il ne s'est pas encore rendu, par exemple en Turquie;
 - 5.6. d'envisager les mesures que devrait prendre le Conseil de l'Europe pour lutter contre les réseaux criminels clandestins responsables de la traite et de l'entrée clandestine de migrants en situation irrégulière, de réfugiés et de demandeurs d'asile, notamment les mesures de protection des victimes de la traite, des informateurs, etc.

C. Exposé des motifs, par M. Østergaard

1. Introduction

1. L'arrivée massive de migrants et de demandeurs d'asile sur les rivages de l'Europe du Sud est devenue un phénomène courant, avec des annonces quotidiennes ou presque d'arrivées et des tragédies en mer signalées durant les mois de navigation, au printemps, en été et en automne.
2. Les premiers pays concernés par ces arrivées sont l'Italie, notamment l'île de Lampedusa, l'Espagne, plus particulièrement les îles Canaries, la Grèce, Malte, mais aussi Chypre et la Turquie.
3. Le nombre d'arrivées a augmenté de façon considérable ces dernières années, atteignant un sommet en 2006. Les préoccupations nationales et internationales se sont focalisées sur le nombre d'arrivants et la manière de les loger et de traiter leur cas, de les aider à s'installer ou de les renvoyer. Le nombre croissant de victimes lors des voyages de plus en plus longs et dangereux de ces *boat people* ne cesse de soulever des inquiétudes, alors que les frontières de l'Europe sont de plus en plus hermétiques, et donc de plus en plus difficiles à franchir pour les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile.
4. La mort tragique n'est pas le seul problème préoccupant. Les infrastructures d'accueil disponibles ont été mises à rude épreuve, et les Etats se sont efforcés de faire face à l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile. Ils ont sollicité haut et fort l'aide et la contribution de leurs partenaires européens. Les petits pays comme Malte ont été particulièrement touchés. Ces pays et les régions qui accueillent des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile sont de plus en plus surveillés par la société civile et la communauté internationale, et ont souvent été vivement critiqués quant à leur manière de gérer la situation et les conditions dans lesquelles ils accueillent et retiennent ces personnes.
5. Le Conseil de l'Europe s'intéresse particulièrement à ce flux mixte de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile. La Cour européenne des droits de l'homme a, par exemple, reçu des requêtes individuelles de personnes placées en rétention à Lampedusa puis renvoyées en Libye¹. Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a visité² certains des principaux centres de rétention en Grèce, en Italie, notamment à Lampedusa, à Malte et en Espagne. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'est également rendu³, dans le cadre de sa mission, dans différents centres de rétention et a placé la question des droits des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile en tête de liste de ses priorités⁴.
6. D'autres organisations internationales, telles que le HCR et l'OIM, ont étendu leur présence à des pays ou des régions qui connaissent une arrivée massive de migrants et de demandeurs d'asile. Le HCR a également adopté un «Plan en dix points⁵» qui porte sur les flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile, en raison justement de l'enjeu que représente le phénomène des arrivées massives. La Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen a effectué une série de visites, notamment à Ceuta et Melilla, Lampedusa, Malte et aux Canaries.
7. Le présent rapport a pour objectif de compléter l'action de suivi déjà en cours, en réunissant dans un seul document des informations provenant des principaux pays concernés par ces arrivées massives. Ce faisant, votre rapporteur espère contribuer à une meilleure compréhension des problèmes que rencontrent, d'une part, les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière, d'autre part, les pays de destination.

1. Voir, par exemple, Requêtes nos 10171/05, 10601/05, 11593/05 et 17165/05 contre l'Italie.

2. Voir notamment les rapports relatifs aux visites effectuées par le CPT en Italie, en décembre 2004, CPT/Inf (2006) 16, à Malte, en juin 2005, CPT/Inf (2007) 37, en Espagne, CPT/Inf (2007) 30, et en Grèce, CPT/Inf (2008) 3.

3. Voir notamment le rapport de suivi sur Malte (2003-2005), CommDH(2006)14; le rapport sur l'Italie, juin 2005, CommDH(2005)9; le rapport sur l'Espagne, mars 2005, CommDH(2005)8.

4. Voir, à cet égard, la Recommandation du Commissaire aux droits de l'homme relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion, CommDH/Rec(2001)19, ainsi que le document de réflexion intitulé «Les droits fondamentaux des migrants en situation irrégulière en Europe», 17 décembre 2007, CommDH/Issuepaper(2007)1.

5. «La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes: un plan d'action en dix points» pour les pays membres aux frontières est et sud-est de l'Union européenne. Ce plan offre un cadre pour aider les Etats à veiller à ce que les personnes nécessitant une protection internationale et faisant partie de mouvements migratoires mixtes plus généraux soient identifiées et prises en charge comme il se doit. Ce plan a été présenté en juin 2006 et révisé en janvier 2007.

8. Votre rapporteur a tenu compte des importants travaux que l'Assemblée a déjà menés dans ce domaine. A cet égard, il renvoie à la [Recommandation 1645](#) sur l'accès à l'assistance et à la protection pour les demandeurs d'asile dans les ports maritimes et les zones côtières en Europe (rapporteur: M. Danieli, voir [Doc. 10011](#)) et à la [Résolution 1521 \(2006\)](#) sur l'arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud (rapporteur: M. Choje, voir [Doc. 11053](#)).

2. Terminologie

9. Votre rapporteur estime important de revenir sur la terminologie utilisée dans le présent rapport, dont le titre original était «Arrivée massive et imprévue de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile en Europe». A des fins de clarté, votre rapporteur, avec l'accord de la commission, a modifié ce titre, explicitant le fait que le rapport s'intéresse aux arrivées «par mer» et supprimant la référence au caractère «imprévu» de ce phénomène, qui est devenu courant. Les mesures prises par les autorités pour y faire face ne devraient donc plus être considérées comme des «mesures d'urgence»; elles devraient être anticipées, sachant que ce phénomène n'est désormais plus imprévisible.

3. Pays retenus pour le présent rapport

10. Votre rapporteur a décidé de concentrer son étude sur l'Italie (Lampedusa), Malte, la Grèce, l'Espagne (îles Canaries) et la Turquie, en raison du grand nombre d'arrivées et, dans le cas de la Turquie, parce que c'est un pays de transit pour ceux qui se rendent vers la Grèce continentale et les îles grecques. La plupart des propos et recommandations contenus dans le présent rapport peuvent aussi s'avérer pertinents pour Chypre; l'île compte en effet de nombreuses arrivées de personnes qui proviendraient de Turquie et passeraient par la partie nord de l'île, en traversant la Ligne verte et la zone tampon.

4. Travaux préparatoires

11. Afin d'établir le présent rapport, votre rapporteur a effectué un certain nombre de visites, la première à Athènes, les 10 et 11 mai 2007, puis à Lampedusa, les 3 et 4 septembre 2007, et enfin à Malte, les 15 et 16 octobre 2007. En outre, votre rapporteur s'est rendu au siège de FRONTEX (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures), à Varsovie, le 20 juin 2007.

12. Votre rapporteur tient à remercier tous les représentants des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des organisations internationales et des parlementaires qui lui ont fourni des informations et des avis essentiels pour l'élaboration du présent rapport. Il tient également à saluer les travaux et l'engagement des personnes participant aux opérations de recherche, de sauvetage et d'accueil de ceux qui sont devenus les *boat people* de l'Europe.

5. Projet de lignes directrices pour les parlementaires effectuant un contrôle des centres d'accueil et de rétention pour les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile

13. Votre rapporteur a jugé important de disposer d'un cadre pour ses visites dans les centres d'accueil et de rétention de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile. Il a donc élaboré un projet de lignes directrices⁶ qui peuvent s'avérer utiles aux députés lorsqu'ils effectuent des visites de même type dans des centres d'accueil et de rétention dans des pays européens. Un rapport que prépare actuellement M^{me} Anna Catarina Mendonça (Portugal, SOC) sur la «Rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants irréguliers en Europe» permettra d'améliorer ces lignes directrices.

6. Décès en mer

14. Il est impossible de quantifier le nombre exact de personnes qui périssent en tentant de rejoindre l'Europe par voie maritime. L'ONG UNITED publie une liste⁷ des décès documentés de personnes qui tentent d'entrer dans l'Union européenne (principalement par voie maritime), dont le total s'élève à 8 800 personnes depuis 1993.

15. Les autorités maltaises estiment qu'environ 600 personnes périssent chaque année au large de Malte.

6. AS/Mig/Inf (2007) 07, projet de lignes directrices pour les parlementaires effectuant un contrôle des centres de rétention pour les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile.

7. Voir le site <http://www.united.non-profit.nl/>.

16. Les chiffres provenant de Grèce montrent que le nombre de décès augmente, avec 44 personnes trouvées mortes et 54 disparues au cours des neuf premiers mois de 2007⁸.

17. La tendance est aux voyages plus longs à mesure que de nouveaux itinéraires s'ouvrent (ainsi, les départs pour les îles Canaries ne se font plus depuis la Mauritanie mais plus au sud, du Sénégal et de la Guinée). Les bateaux utilisés sont plus petits et dans nombre de cas ne répondent absolument pas aux normes de navigabilité (utilisation de canots pneumatiques pour rejoindre Lampedusa et arrivée croissante à Malte d'embarcations en fibre de verre construites pour les besoins). Cette évolution ne fait qu'accroître le danger des traversées maritimes.

18. Votre rapporteur salue, soutient et encourage la création de services de recherche permettant aux familles d'avoir accès aux informations sur le sort des personnes qui ont tenté d'entrer en Europe par voie irrégulière. Ainsi, la Croix-Rouge italienne, par exemple, possède un bureau de recherches qui enquête en Italie et à l'étranger sur les personnes disparues et qui coopère avec l'Agence centrale de recherche de la Croix-Rouge/Croissant-Rouge et les services de recherche des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Votre rapporteur encourage la création de tels bureaux d'enquête dans tous les grands lieux d'arrivée de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés.

7. Statistiques relatives aux arrivées

19. Le nombre de personnes arrivant en Italie, en Espagne, en Grèce et à Malte n'a cessé d'augmenter ces dernières années, culminant en 2006.

20. En 2006, l'Italie a accueilli 22 016 personnes, l'Espagne plus de 39 180 personnes⁹, Malte 1 780 personnes et la Grèce 9 049 personnes «arrêtées aux frontières maritimes», d'après des informations du ministère grec de l'Ordre public¹⁰.

21. Les chiffres ont toutefois chuté notablement en 2007 pour ce qui est de l'Espagne (baisse de 59,3 % par rapport à 2006) et de l'Italie, avec 18 057¹¹ et 19 617 personnes, respectivement. Malte a connu une légère baisse, avec un total de 1 715 arrivées en 2007. La Grèce a connu la plus grosse augmentation, avec 12 484 personnes jusqu'à fin octobre 2007¹².

22. En Turquie, pays de transit pour nombre de personnes se rendant en Grèce et dans les îles grecques, mais aussi en Italie, le nombre de migrants sans papiers arrêtés a chuté de 94 514 en 2000 à 51 983 en 2006; en 2007, les chiffres ont de nouveau légèrement augmenté¹³. Seule une partie de ces personnes aura toutefois prévu une traversée vers la Grèce ou l'Italie.

23. Ces statistiques appellent quelques commentaires. Certains d'entre eux concernent l'accessibilité des données et le fait que ces dernières doivent être disponibles et régulièrement mises à jour. D'autres sont spécifiques à chaque pays. Ainsi, Malte, en raison de sa faible population et de son territoire réduit, a une responsabilité particulièrement lourde à assumer. Comme l'ont fait remarquer les autorités maltaises à votre rapporteur, une arrivée à Malte a les mêmes répercussions que 200 arrivées en Allemagne¹⁴. Votre rapporteur a également conscience de la responsabilité qui revient à des îles comme les Canaries ou Lampedusa, qui sont des portes d'entrée vers l'Espagne et l'Italie, respectivement.

24. Il est difficile d'identifier avec certitude les raisons de la baisse du nombre d'arrivées en 2007, notamment en Espagne. L'ouverture de voies légales de migration régulière et l'effet dissuasif d'accords de retour en vigueur ont pu avoir une influence. Les contrôles maritimes accrus, notamment par FRONTEX, ont

8. Chiffres publiés par le ministère de la Marine marchande (<http://www.yen.gr>).

9. Près de 32 000 arrivées aux îles Canaries (provenant en majorité des pays d'Afrique subsaharienne), 5 400 sur la côte méridionale espagnole (provenant en majorité du Maghreb). En outre, 1 400 personnes ont débarqué à Ceuta et 550 à Melilla.

10. D'après les chiffres publiés par le ministère de la Marine marchande, 3 456 personnes ont été accueillies en 2006 et 1 566 se sont vu refuser l'accès aux eaux territoriales grecques.

11. Dont 12 478 ont atteint les îles Canaries.

12. Ce chiffre concerne les voies principales d'arrivée par mer; il n'existe pas de données disponibles à ce jour pour les itinéraires maritimes secondaires.

13. Jusqu'à fin novembre 2007, on comptait 54 767 personnes, dont 4 524 ont été arrêtées avant de traverser la mer Egée durant les dix premiers mois de l'année. Toutes ces statistiques sont officielles. Voir Dr Basak Kale, «Rapport sur l'arrivée massive et imprévue de migrants et de demandeurs d'asile en Europe. Le cas de la Turquie», AS/Mig/Inf (2008) 03.

14. D'après les autorités maltaises, plus de 8 800 migrants et demandeurs d'asile sont arrivés à Malte ces cinq dernières années et demie.

également très certainement joué, en particulier lors des phases d'opération. Il semblerait que les bateaux (les gros bateaux surtout) ne soient plus aussi facilement disponibles qu'avant, et les personnes sont peut-être moins disposées à suivre de longs et dangereux itinéraires pour rejoindre l'Europe. En outre, ces itinéraires changent constamment et, comme indiqué précédemment, le départ pour les îles Canaries se fait de plus en plus au sud. Les îles grecques connaissent également une nette augmentation du nombre d'arrivées par bateau; quant à la Sicile et à la Sardaigne, ce sont de nouveaux points d'arrivée pour ceux qui voyagent depuis l'Afrique du Nord.

8. Origines et profil des boat people

25. La plupart des arrivants sont de jeunes hommes célibataires qui ont une vingtaine d'années, dont la majeure partie semble avoir fait peu, voire pas du tout d'études. Il a été signalé à votre rapporteur en Italie qu'un nombre croissant de femmes enceintes et de mineurs non accompagnés font également partie des arrivants. Il a été suggéré que ces personnes vulnérables sont embarquées par de nombreux bateaux pour accroître les chances de sauvetage et d'assistance, le cas échéant.

26. Les arrivées ont généralement lieu entre avril et octobre et la durée de la traversée vers Malte ou Lampedusa varie de deux à cinq jours pour les bateaux en provenance de la Libye. Le voyage pour les Canaries dure environ quinze jours.

27. Les personnes qui souhaitent se rendre en Grèce partent généralement de la Turquie, mais aussi de l'Egypte. Les bateaux à destination de Malte et de l'Italie partent le plus souvent de la Libye, avec quelques départs de la côte tunisienne. Pour rejoindre les îles Canaries, les bateaux ne partent plus de la Mauritanie mais plus au sud, du Sénégal et de la Guinée.

28. En 2006, la majorité des arrivants en Italie provenait du Maroc, de l'Egypte, de l'Erythrée et de la Tunisie.

29. En 2006, la majorité des arrivants à Malte provenait de l'Erythrée, de l'Egypte, de la Somalie, du Maroc et de l'Ethiopie.

30. En 2007, la majorité des arrivants aux îles Canaries provenait du Sénégal, du Mali et de la Guinée.

31. La majorité des arrivants en Grèce provenait de l'Afghanistan, de l'Irak, de la Palestine, de la Somalie, de l'Egypte et de la Turquie¹⁵. Il convient de noter que la définition du pays d'origine n'est pas forcément exacte, étant donné que de nombreuses personnes sont susceptibles de déclarer une origine ou une nationalité autre que la leur pour éviter d'être renvoyées dans leur pays.

9. Interception, recherche et sauvetage

32. Votre rapporteur a eu l'occasion de rencontrer des représentants des différents services de secours maritime en Italie (Lampedusa) et à Malte.

33. En Italie, il a assisté à l'arrivée matinale, à Lampedusa, d'un navire de la Guardia di Finanza qui avait récupéré des migrants en situation irrégulière voyageant à bord d'un bateau en détresse en provenance de Libye. Il a pris note de la bonne pratique qui consiste à permettre aux équipes de la Croix-Rouge italienne de monter à bord de ces embarcations. Il a également participé à une sortie en mer d'un navire de la Guardia di Finanza. Il a entendu des rapports inquiétants selon lesquels les autorités doivent de plus en plus prêter secours à des bateaux en perdition ou sont forcées d'intervenir pour sauver les passagers de bateaux qui se sabordent. Le fait que les trafiquants utilisent de plus en plus les services de secours comme moyen de transport est une autre source de préoccupation; une fois en mer, en effet, ils appellent les gardes-côtes avec un téléphone portable pour qu'on vienne à leur secours.

34. Votre rapporteur juge important de rappeler qu'en vertu des conventions maritimes internationales¹⁶, les capitaines de bord sont tenus de prêter assistance aux personnes en détresse. Les Etats ont l'obligation correspondante de coopérer dans les situations de sauvetage afin de décharger le capitaine de bord de la responsabilité de la prise en charge des survivants et de conduire les rescapés en lieu sûr.

15. Chiffres de la gendarmerie maritime pour la période allant de 2001 au 15 octobre 2007.

16. Voir notamment la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes, avec des amendements entrés en vigueur le 1^{er} juillet 2006.

35. Il appartient au gouvernement responsable de la région de recherche et de sauvetage (SAR) dans laquelle les survivants ont été sauvés de fournir un lieu sûr pour le débarquement ou de veiller à ce qu'un tel lieu sûr soit fourni¹⁷.

36. Si telle est la base juridique internationale, il existe, dans la pratique, maints problèmes et préoccupations. Les capitaines de bord rechignent de plus en plus à venir en aide à des bateaux en détresse, malgré l'obligation qui leur incombe de le faire, et de nombreux bateaux signalent que leurs signaux de détresse ont été ignorés par des navires passant à proximité. Le dérangement occasionné par le sauvetage de personnes en détresse, ainsi que les conséquences financières, peuvent être considérables. Les capitaines de bord doivent parfois faire un détour pour débarquer ces personnes; les autorités, pour leur part, peuvent refuser de les laisser débarquer et, dans des cas extrêmes, le capitaine de bord peut même encourir le risque de se voir accusé de trafic de migrants en situation irrégulière.

37. En juillet 2006, par exemple, le bateau de pêche espagnol *Francisco y Catalina* a sauvé 51 migrants en situation irrégulière dans les eaux internationales au large de la Libye, mais Malte n'a autorisé leur débarquement qu'après avoir conclu un accord sur la réinstallation des rescapés. Vingt-neuf personnes ont été transférées en Espagne, cinq au Portugal et cinq aux Pays-Bas.

38. Un incident plus inquiétant s'est produit en mai 2007 lorsque 27 Africains naufragés ont dû s'accrocher aux filets d'un bateau de pêche au thon maltais, alors que le capitaine refusait de les laisser monter à bord. La Libye, Malte et l'Italie se sont renvoyé la responsabilité de la prise en charge, jusqu'à ce que, finalement, un navire italien secoure les personnes en question.

39. Il a été allégué que Malte ignore parfois des appels de détresse et escorte des bateaux vers les eaux territoriales italiennes plutôt que de les laisser entrer dans les eaux territoriales maltaises. Les autorités maltaises ont répondu à ces allégations en précisant que le pays n'a aucune responsabilité à l'égard de bateaux qui n'ont pas besoin d'être secourus en haute mer et qu'il respecte toutes ses obligations internationales. Elles ont également indiqué que certains bateaux, voyant des navires maltais venir à leur secours, préfèrent poursuivre leur route vers l'Italie plutôt que de débarquer à Malte¹⁸.

40. Votre rapporteur note que la zone de recherche et de sauvetage de Malte est vaste, couvrant environ 250 000 kilomètres carrés, alors que ses ressources navales sont beaucoup moins importantes que l'Italie par exemple. Malte a plaidé en faveur d'un partage plus important des responsabilités à assumer et propose que les personnes secourues ou interceptées en haute mer soient conduites vers le port le plus proche, puis transférées vers des Etats membres de l'Union européenne sur la base du prorata. L'idée n'a toutefois pas séduit les autres pays européens. Malte a également entrepris de travailler avec les autorités libyennes pour offrir des formations en recherche et en sauvetage, dans l'espoir de stopper les bateaux au début de leur voyage; le pays espère que le Fonds de l'Union européenne pour les frontières extérieures lui permettra d'obtenir un financement plus important pour gérer ses frontières maritimes et effectuer des opérations de recherche et de sauvetage.

41. Dans les eaux qui séparent la Grèce de la Turquie, on signale des incidents¹⁹ durant lesquels des vedettes de gardes-côtes grecques²⁰ auraient mis en danger la vie de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile en remorquant des embarcations remplies de personnes précédemment arrêtées vers les eaux territoriales turques. Ces personnes auraient été arrêtées dans les eaux, voire sur le sol, grecs et n'auraient pas eu l'occasion d'expliquer leur entrée illégale en Grèce, ce qui soulève de nouvelles inquiétudes quant au refoulement.

42. Votre rapporteur en conclut qu'il y a de quoi avoir des inquiétudes quant à la recherche et au sauvetage, que ce soit au niveau de la responsabilité des capitaines de bord ou au niveau de celle des navires de secours opérant sous l'égide des Etats membres. Il convient d'élaborer des lignes directrices plus

17. Résolution MSC.167 (78) (adoptée en mai 2004 par le Comité sur la sécurité maritime conjointement avec les amendements SAR et SOLAS), paragraphe 25.

18. Ces bateaux sont accusés de choisir le pavillon de leur sauveur (*flag shopping*), attendant d'être secourus par des navires italiens.

19. Voir par exemple le rapport de l'ONG allemande Pro Asyl intitulé «The truth may be bitter but it must be told» (La vérité est peut-être amère mais elle doit être dite), qui contient des allégations graves de mauvais traitements, ainsi que des allégations selon lesquelles il est fait peu de cas de la vie de ceux qui sont refoulés vers les rivages turcs. Voir également le rapport 2007 d'Amnesty International sur la Grèce et Dr Basak Kale, *op. cit.*

20. Selon les autorités grecques, les gardes-côtes remplissent leurs fonctions dans le respect des droits de l'homme et de la dignité des personnes. Elles ont par ailleurs indiqué qu'il est fréquent que les migrants qui entrent sur le territoire grec en venant par la mer détruisent leur embarcation lorsqu'ils approchent de la frontière, ce qui oblige les gardes-côtes à effectuer une opération de sauvetage. En 2007, 2 068 migrants ont été secourus au cours de 147 opérations de ce type.

claires afin d'éviter les incidents tels que celui des filets de pêche au thon. En outre, toutes les allégations selon lesquelles les autorités maritimes ont manqué à leur obligation de secourir des personnes et refoulé ces dernières dans les eaux territoriales d'autres pays doivent faire l'objet d'enquêtes.

10. FRONTEX

43. FRONTEX est l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures pour les Etats membres de l'Union européenne. Elle est pleinement opérationnelle depuis octobre 2005 et est basée à Varsovie.

44. Votre rapporteur a pu visiter le siège de FRONTEX en juin 2007 et a à cette occasion été informé dans le détail des travaux de l'agence.

45. FRONTEX effectue diverses tâches particulièrement importantes pour ce qui est de la question de l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile. Elle n'est toutefois pas censée décharger les Etats de leurs responsabilités en matière de protection et de gestion des frontières.

46. Le rôle de FRONTEX est de coordonner la coopération opérationnelle entre les Etats membres de l'Union européenne dans le domaine de la gestion des frontières extérieures. L'agence joue également un rôle important dans l'établissement de normes communes pour la formation des agents aux frontières. Elle doit en outre fournir aux Etats membres le soutien nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

47. Sur le plan de la coopération opérationnelle, FRONTEX a mis en place plusieurs opérations navales et aériennes dans trois zones géographiques concernées par des arrivées massives de migrants et de demandeurs d'asile: l'opération conjointe Nautilus en Méditerranée centrale (au large de Malte et de Lampedusa); l'opération conjointe Poséidon aux frontières terrestres et maritimes de la Méditerranée orientale (entre la Turquie et la Grèce); l'opération Hera aux îles Canaries, avec des patrouilles aériennes et maritimes conjointes.

48. Ces opérations étaient ponctuelles et se sont déroulées en plusieurs étapes. Elles ont permis de secourir de nombreux bateaux en détresse et d'empêcher beaucoup d'autres d'entreprendre des voyages périlleux. Elles ont également contribué à l'arrestation de nombre de migrants en situation irrégulière cherchant à entrer en Europe par voie maritime. Pour donner des exemples concrets²¹, l'opération conjointe Hera III, au large des îles Canaries, a permis, entre février et mai 2007, d'intercepter 2 020 migrants en situation irrégulière et de dérouter vers les ports de départ en Afrique de l'Ouest 1 559 personnes au total. Autre exemple, lors de l'opération conjointe Nautilus 2007 (en Méditerranée centrale, avec des débarquements à Malte et Lampedusa), qui s'est déroulée en deux temps sur un total de soixante-neuf jours, 2 942 migrants en situation irrégulière ont été interceptés.

49. Ces opérations ne se limitent pas nécessairement à des opérations aériennes et maritimes; elles peuvent aussi consister à fournir une assistance pour interroger les arrivants, déterminer leur identité et analyser comment les traversées ont été facilitées.

50. Les ressources dont disposent les Etats membres sont mises à profit. Ainsi, durant la première phase de l'opération conjointe Nautilus 2007, cinq navires de patrouille côtière, deux hélicoptères et quatre avions ont été utilisés, grâce à la contribution de six Etats membres (Allemagne, Espagne, France, Grèce, Italie et Malte). Le coût de ces interventions n'est pas négligeable et le budget de la première phase de l'opération, qui a duré trente-trois jours, s'est élevé à 2 230 000 euros.

51. FRONTEX a créé un inventaire central des équipements techniques disponibles (CRATE), qui répertorie les ressources des Etats membres que FRONTEX peut utiliser. Ces ressources ne sont pas mises à disposition gratuitement et doivent être payées à partir du budget de FRONTEX. Le projet de budget préliminaire pour 2008 s'élève à 39,7 millions d'euros, ce qui est relativement peu élevé compte tenu du coût de fonctionnement des avions, des hélicoptères et des bateaux.

52. Votre rapporteur est d'avis que ce serait un tort de considérer que FRONTEX peut apporter une réponse à l'arrivée massive de migrants et de demandeurs d'asile, objet du présent rapport. C'est une nouvelle agence, qui dispose de ressources limitées. Sa mission ne consiste pas à contrôler les frontières extérieures de l'Europe, et son rôle n'est certainement pas de remplacer les centaines de milliers de gardes-

21. Pour plus d'informations et d'autres exemples, voir le rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX, Commission des Communautés européennes, SEC(2008)150.

frontière employés par les pays européens. Elle ne prétend d'ailleurs pas le faire. Comme l'a indiqué son directeur exécutif, les activités de FRONTEX sont complémentaires de celles des Etats membres. FRONTEX n'a pas le monopole de la protection des frontières et n'est pas omnipotente. Son rôle est de coordonner la coopération opérationnelle entre les Etats membres qui en manifestent la volonté²².

53. Si FRONTEX à elle seule n'est pas la solution, votre rapporteur est convaincu que c'est un outil important, notamment parce que les pays qui se trouvent en première ligne face à ce flux mixte de migrants et de demandeurs d'asile ne cessent de demander de l'aide et un partage des responsabilités avec leurs partenaires. FRONTEX peut donc non seulement contribuer à une approche plus coordonnée du contrôle des frontières, mais aussi aider les Etats à faire face à certaines situations exceptionnelles et urgentes, à travers les opérations conjointes et des mécanismes tels que les équipes d'intervention rapide aux frontières (Rabits), composées de spécialistes de différents pays. Il convient toutefois de prendre toutes les précautions possibles pour s'assurer que les opérations menées par FRONTEX et les interceptions auxquelles elle procède n'entraînent pas le retour dans leur pays des personnes nécessitant une protection internationale au sens de la Convention de Genève ou d'autres conventions internationales.

54. Votre rapporteur considère donc que les ressources de FRONTEX doivent être augmentées de façon à pouvoir apporter une plus grande assistance aux Etats qui s'efforcent de faire face aux arrivées massives faisant l'objet du présent rapport. Il faudrait notamment élargir ses capacités opérationnelles, de sorte qu'elles englobent les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne. Votre rapporteur estime également qu'il importe d'effectuer un travail de sensibilisation afin de renforcer la compréhension de l'action de FRONTEX, de sa mission et de sa marge d'action.

55. Votre rapporteur tient également à évoquer les activités de FRONTEX dans le domaine de la formation des gardes-frontière et de l'établissement de normes communes en la matière. Lors des rencontres de votre rapporteur avec le personnel de l'agence, il a notamment été demandé que le Conseil de l'Europe contribue à l'élaboration d'un programme de formation de base commun pour les gardes-frontière. Votre rapporteur note avec satisfaction que le Conseil de l'Europe a donné suite à cette demande et que le secrétariat du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) apporte son expertise en la matière, travail qui n'en est qu'à ses prémices. Il est fondamental que les gardes-frontière suivent une formation de base sur les droits de l'homme et sur la législation relative aux réfugiés, et qu'ils aient notamment conscience de la nécessité de respecter le principe de non-refoulement.

56. Comme votre rapporteur l'a déjà fait observer, FRONTEX est une nouvelle agence investie d'une mission nouvelle. La portée de son action est encore difficile à estimer et il convient d'évaluer les conséquences de l'externalisation du contrôle des frontières. Les activités de FRONTEX doivent faire l'objet d'un suivi et, comme elles ont des répercussions sur le plan des droits de l'homme, il importe de développer des relations de travail étroites avec les organisations des droits de l'homme aux niveaux national et international.

11. Placement en rétention

57. Le placement en rétention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile ne peut se justifier au seul motif que ces personnes ont un statut irrégulier en vertu de la législation nationale sur l'immigration. Il peut se justifier dans deux conditions seulement, en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, à savoir: pour empêcher la personne de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou lorsqu'une procédure d'expulsion ou d'extradition la concernant est en cours²³. Le placement en rétention ne devrait être décidé qu'en dernier recours; il doit toujours suivre la procédure prévue par la loi et n'intervenir qu'après examen attentif de la nécessité de priver la personne de sa liberté. Il doit être autorisé par les autorités judiciaires et doit durer le minimum de temps possible. Des solutions de substitution devraient toujours être envisagées et, sauf cas exceptionnel, les personnes vulnérables ne devraient pas être placées en rétention.

58. Dans l'affaire récente *Saadi c. Royaume-Uni*²⁴, la Cour européenne des droits de l'homme a clarifié sa position concernant les cas dans lesquels la détention peut se justifier. Dans son arrêt, la Cour a souligné que les deux parties de l'article 5, paragraphe 1.f (empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire et

22. FRONTEX, communiqué de presse du 11 juin 2007 intitulé «FRONTEX Facts and Myths» (FRONTEX – Mythe et réalité).

23. Voir article 5, paragraphe 1.f, de la Convention européenne des droits de l'homme.

24. *Saadi c. Royaume-Uni*, Requête no 13229/03, décision de la Grande Chambre, 29 janvier 2008, paragraphes 73 et 74 notamment.

procédure d'expulsion), doivent être considérées de la même façon. «La détention ne doit pas être arbitraire et doit se faire de bonne foi; elle doit aussi être étroitement liée au but» (empêcher une personne de pénétrer irrégulièrement sur le territoire ou procédure d'expulsion); «En outre, le lieu et les conditions de détention doivent être appropriés, car une telle mesure s'applique non pas à des auteurs d'infractions pénales mais à des étrangers qui, craignant souvent pour leur vie, fuient leur propre pays; enfin, la durée de la détention ne doit pas excéder le délai raisonnable nécessaire pour atteindre le but poursuivi.»

59. Les demandeurs d'asile ne doivent pas être placés en rétention au simple motif qu'ils demandent l'asile²⁵ et le HCR estime qu'il n'existe que quatre motifs possibles pour justifier la détention, à savoir: pour procéder à des vérifications d'identité du demandeur d'asile, pour déterminer les éléments constitutifs de la demande, pour traiter les cas où des réfugiés et des demandeurs d'asile ont détruit leurs documents de voyage et/ou d'identité, et pour traiter les cas où ils se sont servis de faux documents afin d'induire en erreur les autorités ou sauvegarder la sécurité nationale²⁶. Il conviendrait que la législation prévoie expressément des alternatives à la détention²⁷.

60. Nonobstant ces principes de base, les politiques de placement en rétention de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile diffèrent largement d'un pays européen à l'autre. Concernant la durée maximale de détention, elle est de quarante jours en Espagne, de soixante jours en Italie et de trois mois en Grèce pour la détention administrative. Dans ce dernier pays, l'entrée illégale est également érigée en infraction passible d'une peine d'emprisonnement allant de trois mois à cinq ans, bien qu'aucune poursuite ne soit engagée s'il n'y a pas commission d'autres infractions. Malte a pour politique²⁸ de placer les migrants en situation irrégulière en rétention pour une durée allant jusqu'à dix-huit mois, et les demandeurs d'asile pour une durée maximale d'un an.

61. Votre rapporteur est conscient qu'une durée de détention relativement courte peut empêcher les autorités d'identifier l'origine d'un migrant en situation irrégulière ou d'un demandeur d'asile et, le cas échéant, d'organiser son retour. Cela peut également être un facteur incitatif pour les migrants en situation irrégulière, qui savent qu'ils seront relâchés si les autorités ne sont pas en mesure de confirmer leur identité et de prendre des dispositions pour leur retour. Ils pourront alors travailler en tant qu'immigrés clandestins, bien qu'ils soient soumis à l'obligation de quitter le pays et éventuellement visés par un ordre d'expulsion.

62. Votre rapporteur est également conscient que de longues périodes de détention soulèvent de grandes inquiétudes sur le plan des droits de l'homme; le CPT en a souligné les effets néfastes sur la santé physique et psychique des ressortissants nationaux concernés²⁹.

63. Votre rapporteur est particulièrement préoccupé par la durée du placement en rétention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile à Malte et le recours systématique de ce pays à cette mesure. Dans la plupart des cas, il y a peu de chances qu'ils soient expulsés et une grande partie de ceux qui sont placés en rétention obtiennent au final le statut de réfugié ou une autre forme de protection internationale. Le problème de la durée excessive de placement en rétention est aggravé par les conditions de détention, qui sont manifestement impropres à un séjour de longue durée. Le présent rapport reviendra sur ce point ultérieurement.

12. Conditions de détention

64. Votre rapporteur a pu se rendre dans différents centres d'accueil et de rétention et voir par lui-même les conditions de certains de ces centres. Votre rapporteur a également reçu de la part de tiers une multitude de documents auxquels il se réfère tout au long du présent rapport.

25. Voir article 31 de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés, ainsi que l'article 18 de la Directive européenne 2005/85/CE.

26. Voir Conclusion no 44 (XXXVII) du Comité exécutif du HCR relative à la détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile (1986); Principes directeurs révisés du HCR sur les critères et les normes applicables quant à la détention des demandeurs d'asile, février 1999. Voir également Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, «Les Etats ne doivent pas imposer de sanctions aux demandeurs d'asile à leur arrivée sur le territoire», Point de vue 17 mars 2008 (http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/previous2008_fr.asp).

27. Voir aussi *Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees* (Alternatives à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés), avril 2006 (<http://www.unhcr.org>); N. Chmelickova, *Survey on Alternatives to Detention of Asylum Seekers in EU Member States* (Enquête sur les alternatives à la détention des demandeurs d'asile et des réfugiés dans les Etats membres de l'Union européenne), 2007 (<http://alternatives-to-detention.org>).

28. Cette politique vient remplacer la politique antérieure de détention indéterminée.

29. Rapport au Gouvernement de Malte relatif à la visite effectuée à Malte par le CPT du 15 au 21 juin 2005, CPT/Inf (2007) 37, paragraphe 11.

12.1. Malte

65. Votre rapporteur a eu l'occasion, grâce à l'ouverture et à l'assistance des autorités maltaises, de visiter plusieurs centres de rétention à Malte en octobre 2007. 1 780 personnes étaient alors détenues dans trois camps: 850 dans la caserne de Safi, 863 dans la caserne de Lyster et 67 au quartier général de la police de Ta'Kandja. Un autre complexe de la police à Hal Far était en cours de rénovation.

66. Votre rapporteur a visité les casernes de Lyster et de Safi, gérées par les services de détention, organisme créé en 2005.

67. Les conditions de ces centres ont été vivement critiquées dans plusieurs rapports, notamment par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants³⁰, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe³¹ et la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen³².

68. En dépit des efforts déployés par les autorités pour pourvoir aux besoins fondamentaux des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile, les conditions de détention sont loin des normes européennes acceptables en la matière. Elles ne conviennent absolument pas à une détention de longue durée.

69. Le surpeuplement est un des problèmes majeurs, que viennent aggraver de longues périodes de détention et l'absence d'un régime de détention correct (activités professionnelles, éducatives, sportives, culturelles ou autres activités de loisir).

70. Votre rapporteur a été particulièrement alarmé, à Lyster, par les conditions des logements sous tente, qui accueillent 446 personnes. Une tente était censée loger 28 personnes, alors que votre rapporteur a compté plus de 40 lits, réunis par groupe de deux lits superposés. Il y avait à peine la place de se glisser entre chaque groupe de lits. Ces tentes sont glacées en hiver et étouffantes l'été.

71. Les tentes n'étaient pas les seules concernées par le surpeuplement, l'ensemble du camp souffrait en effet de ce problème. La plupart des personnes détenues pouvaient sortir s'aérer, mais, pour certains d'entre elles, cet accès était limité. Dans le bâtiment de la caserne de Lyster, un système de rotation limitait la possibilité d'accéder à l'extérieur.

72. Les installations sanitaires étaient clairement insuffisantes, sales et en mauvais état. Votre rapporteur, tout en étant conscient des efforts déployés par les autorités pour rénover certaines de ces installations, a néanmoins remarqué que la plupart étaient mal entretenues. Les lavabos se détachaient des murs, les tuyaux fuyaient, les robinets étaient cassés, les chauffe-eau ne fonctionnaient pas, les portes et les rideaux de douche étaient absents ou déchirés et les canalisations étaient bouchées et fuyaient. Les autorités ont expliqué à votre rapporteur que les personnes placées en rétention ne prenaient pas soin des lieux, qu'elles étaient tenues de nettoyer. Cependant, compte tenu de la qualité des installations, du grand nombre d'utilisateurs et de la léthargie des personnes eu égard à une longue détention sans régime de détention correct, il n'est pas surprenant que les installations sanitaires soient en mauvais état. Il convient de s'attacher beaucoup plus à mettre à disposition des installations sanitaires appropriées et à veiller à ce qu'elles soient bien entretenues et régulièrement nettoyées par les personnes placées en rétention, éventuellement avec l'aide de sociétés extérieures ou, si nécessaire, simplement par ces dernières³³.

73. Les sanitaires des femmes posent un problème particulier car ces dernières doivent les partager avec les hommes dans les logements réservés aux familles et aux femmes célibataires. Les rideaux de douche, par exemple, sont la seule forme d'intimité dans les sanitaires communs. Votre rapporteur en est particulièrement préoccupé, non seulement parce que c'est une question d'intimité mais surtout parce que cela accroît le risque de violence sexuelle à l'égard de ces femmes.

74. Votre rapporteur a été informé qu'à leur arrivée les personnes placées en rétention reçoivent les effets nécessaires (serviettes, savon, shampoing, vêtements, dentifrice, oreillers, draps, matelas, couvertures, etc.). La Croix-Rouge fournit des vêtements supplémentaires en tant que de besoin.

30. Rapport au Gouvernement de Malte relatif à la visite effectuée à Malte par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du 15 au 21 juin 2005, CPT/Inf (2007) 37.

31. Rapport de suivi sur Malte (2003-2005), CommDH(2006)14.

32. Rapport de la délégation de la Commission LIBE sur la visite aux centres de détention administrative de Malte, rapporteur: Giusto Catania, PV613713EN.

33. Votre rapporteur, à titre de comparaison, note qu'au centre Las Raices, aux îles Canaries, une agence extérieure est chargée du nettoyage du camp.

75. Votre rapporteur a remarqué que certaines personnes n'avaient pas de lit et devaient dormir sur des matelas posés à même le sol. D'autres n'avaient pas suffisamment de couvertures, voire aucune couverture, et avaient froid la nuit. Le manque de vêtements était une autre source de réclamation. Il manquait également d'autres meubles essentiels, tels que des tables, des chaises et des casiers fermés pour les effets personnels.

76. Les autorités ont pris des mesures pour améliorer la nourriture servie aux personnes détenues, adoptant un système de barquettes individuelles et offrant d'autres aliments à ceux qui suivent un régime particulier. Malgré ces améliorations, d'aucuns continuaient à se plaindre du manque de variété, de goût et de cuisson des aliments. La demande pour des produits tels que les tomates et le thon était récurrente.

77. Les personnes détenues se sont plaintes de la qualité de l'eau, mais les autorités ont assuré à votre rapporteur qu'elle était potable. Le taux élevé de nitrates, dangereux pour les femmes enceintes, était une source de préoccupation pour certains. Votre rapporteur considère donc qu'une autre forme d'eau potable devrait être distribuée aux femmes enceintes.

78. Une autre plainte entendue par votre rapporteur concernait le manque de directives claires quant à la discipline et aux sanctions dans les centres. Les autorités doivent se pencher sur cette question.

79. Les personnes placées en rétention ont également évoqué d'autres problèmes, notamment le manque de contact avec le monde extérieur, les problèmes d'isolement des différents groupes linguistiques (par exemple de petits groupes de francophones trouvant difficile de communiquer avec d'autres personnes détenues et avec les gardiens), le manque de vêtements et d'articles de toilette, autant de problèmes que les autorités devraient examiner plus attentivement.

80. A la suite d'un incident s'étant produit dans les casernes de Safi le 24 mars 2008, votre rapporteur est également préoccupé par des allégations de violence, par le caractère discutable de certaines formes de sanction, et par l'inégalité de l'accès aux traitements médicaux. Il appelle les autorités à enquêter sur les allégations du bureau du Jesuit Refugee Service (JRS) à Malte et à prendre les mesures nécessaires afin d'empêcher que ce genre d'incidents ne se reproduise – si ces allégations sont confirmées.

81. Votre rapporteur a parfaitement conscience de la charge et de la responsabilité que représentent l'accueil et la rétention de migrants et de demandeurs d'asile. Il se félicite des projets de construction de nouvelles structures d'accueil et encourage les autorités à exploiter pleinement les possibilités de financement de l'Union européenne, notamment dans le cadre du Fonds européen pour les réfugiés et du Fonds pour les frontières extérieures, afin d'améliorer les conditions d'accueil et de rétention.

82. En outre, votre rapporteur rappelle aux autorités maltaises que la Banque de développement du Conseil de l'Europe pourrait accorder des prêts pour améliorer les infrastructures d'accueil et de rétention des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière.

12.2. Lampedusa, Italie

83. Ces dernières années, les infrastructures de rétention à Lampedusa ont fait l'objet de vives critiques de la part de différents observateurs, notamment le CPT³⁴ et la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen³⁵. Les critiques portaient notamment sur le surpeuplement, le manque d'installations sanitaires correctes, le manque d'accès au centre par les ONG, les organisations internationales et les médias, et le manque de garanties juridiques pour les personnes placées en rétention. Depuis ces rapports, toutefois, les autorités ont beaucoup investi pour construire de nouvelles structures d'accueil, qui ont ouvert en août 2007 et que votre rapporteur a visitées en septembre 2007.

84. Votre rapporteur félicite les autorités italiennes pour les améliorations qu'elles ont apportées et l'approche intégrée qu'elles ont adoptée concernant la gestion du centre, s'assurant le soutien juridique, médical et social de l'OIM, du HCR et de la Croix-Rouge italienne.

34. Voir le rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée en Italie par le CPT du 16 au 23 juin 2006 (CPT/Inf (2007) 26), et le rapport au Gouvernement de l'Italie relatif à la visite effectuée en Italie par le CPT du 21 novembre au 3 décembre 2004 (CPT/Inf. (2006) 17).

35. Rapport de la délégation de la Commission LIBE sur la visite au Centre de permanence temporaire (CTP de Lampedusa, rapporteur: M^{me} Martine Roure (PV4583448).

85. Le nouveau centre peut loger jusqu'à 800 personnes; lors de la visite de votre rapporteur, les 3 et 4 septembre 2007, 266 hommes, 33 femmes et 11 mineurs étaient présents. Le centre est désormais classé comme centre d'accueil et l'objectif est de garder les personnes pendant quarante-huit heures maximum. Celles-ci finissent parfois par rester jusqu'à deux semaines si aucun autre centre de rétention ne peut les accueillir.

86. Le centre est contrôlé par les autorités mais géré par une agence privée, Accoglienza. Le nombre d'employés varie, mais en règle générale, on compte 11 employés le matin, 11 employés l'après-midi et 5 employés le soir, avec un nombre plus important lors des périodes de pointe comme le mois d'août. Le personnel du centre est en majorité jeune et motivé, même s'il manque d'expérience et de formation, selon ses propres dires.

87. Les conditions de logement sont bonnes et les installations sanitaires sont plus que correctes. Une cantine permet aux personnes accueillies de s'approvisionner ou de manger sur place trois fois par jour. À l'arrivée, chacune reçoit des vêtements, des draps et des couvertures, une serviette et le nécessaire de toilette, ainsi qu'une carte téléphonique créditée de 5 euros. Les personnes à qui votre rapporteur a parlé appréciaient l'accueil et les conditions de vie au centre.

88. Une identification préalable (nom, numéro, photo et empreintes digitales) est effectuée avant que l'accès au centre soit autorisé. Les personnes atteintes de maladies transmissibles sont mises en quarantaine. L'enregistrement complet a lieu une fois que les personnes placées en rétention ont eu la possibilité de se reposer.

89. Malgré ce compte rendu favorable, votre rapporteur considère que certaines améliorations pourraient être apportées. La procédure d'enregistrement préalable à l'autorisation d'entrer dans le camp est lente; elle devrait être accélérée pour les personnes qui viennent d'entreprendre un long voyage dans des bateaux ouverts, de façon qu'elles puissent intégrer le camp dans les plus brefs délais pour se reposer et récupérer. Les femmes et les mineurs non accompagnés sont logés à part, mais il n'existe pas de logements réservés aux familles, ce qui signifie que les hommes sont séparés de leur femme et de leurs enfants. Il n'y a actuellement pas de salle à manger séparée pour les femmes et les enfants, qui doivent manger dans leurs chambres, en dehors du bâtiment d'accueil principal.

90. Le statut juridique du centre d'accueil de Lampedusa est une source de préoccupation pour votre rapporteur. Il sort en effet du champ d'application de la législation sur les centres d'identification et les centres de permanence temporaire et d'assistance (CPTA). D'après ce que comprend votre rapporteur, le placement en rétention de personnes au centre de Lampedusa ne repose sur aucune base juridique. Cette question doit être clarifiée et réglée.

12.3. Espagne, îles Canaries

91. Votre rapporteur se contentera de souligner les conclusions du HCR et de la Commission LIBE du Parlement européen concernant les conditions de détention aux îles Canaries. Dans un rapport datant de 2006, le HCR indique qu'en dépit du caractère temporaire de certains des centres de rétention, les conditions d'accueil des nouveaux arrivants demeurent convenables. Le rapport de la délégation de la Commission LIBE qui s'est rendue à Tenerife et à Fuerteventura du 7 au 10 juin 2006 abonde dans le sens de cette conclusion³⁶: «L'impression générale est que les centres sont correctement gérés et entretenus, et qu'ils satisfont aux besoins primaires des détenus. Les autorités espagnoles gèrent correctement une situation très délicate.»

92. Votre rapporteur espère que la commission sera en mesure, à l'avenir, d'examiner de manière plus approfondie les conditions d'accueil et de rétention en Espagne et aux Canaries.

12.4. Grèce

93. Votre rapporteur est très inquiet des conditions d'accueil et de rétention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile en Grèce³⁷, compte tenu notamment de l'augmentation importante du nombre d'arrivées en 2007.

36. Rapport de la délégation de la Commission LIBE sur la visite à Tenerife et Fuerteventura, rapporteur: M. Jean Lambert (PV\624385).

94. D'après un rapport indépendant établi à la demande de votre rapporteur³⁸, les structures d'accueil et de rétention de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile vont de «totalement inacceptables» (Vrissika à Evros) à «presque satisfaisantes» (Chios). La plupart des centres n'ont pas été conçus pour la détention ou l'accueil et ne sont pas adaptés à ces fonctions; ainsi, ce sont des entrepôts industriels ou agricoles locaux (Vrissika, dans la préfecture d'Evros, ou Venna, dans la préfecture de Rodopi), des bâtiments publics abandonnés (ancien centre de rétention de Samos), des discothèques qui ont fermé (Patmos) ou des préfabriqués en tôle entourés de barbelés (Chios). Toujours d'après ce rapport, les femmes, les familles et les mineurs placés en rétention sont généralement logés dans des pièces séparées, mesure qui n'est pas toujours possible en cas de forte affluence. Il n'existe pas de salle à manger ou de salle réservée aux loisirs, et le mobilier est extrêmement limité, voire inexistant. Souvent, les personnes placées en rétention n'ont pas de lit et doivent dormir sur des matelas, voire sur des couvertures, posés à même le sol. L'accès à des téléphones n'est pas toujours possible et les installations sanitaires sont souvent, mais pas toujours, insuffisantes ou en mauvais état. En outre, il y a peu, voire pas du tout, d'espace pour les loisirs et, souvent, les personnes placées en rétention ne peuvent passer qu'un temps limité à l'extérieur.

95. Plusieurs centres de rétention de fortune sont également utilisés, notamment des hôpitaux abandonnés, des écoles publiques, des bâtiments nationaux fermés et des hôtels loués par les autorités. Votre rapporteur est également conscient des inquiétudes que suscite la réouverture occasionnelle, en cas d'arrivée massive de nouveaux migrants et demandeurs d'asile, de certains anciens centres où les conditions de vie sont totalement inacceptables (par exemple, Vrissika à Evros).

96. Les préoccupations de votre rapporteur concernant la Grèce sont encore plus vives depuis la publication d'un rapport récent du CPT, à la suite de la visite qu'il a effectuée en Grèce du 20 au 27 février 2007³⁹. Ce rapport est très critique à l'égard des conditions de détention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile. Il soulève également de vives inquiétudes concernant la manière dont les gardiens traitent les personnes détenues et le manque de coopération de la part des autorités pour remédier aux différents problèmes identifiés lors des visites antérieures du comité.

97. Votre rapporteur est particulièrement préoccupé par les allégations de violence et de mauvais traitements par les gardiens contenues dans ce rapport, ainsi que par l'absence de traitement médical approprié pour les personnes qui affirment avoir été victimes de violence et de mauvais traitements.

98. Concernant les conditions de détention, le CPT dresse des conclusions à la fois sur les postes de la police des frontières et sur les structures de rétention des étrangers. Au sujet des premiers, le CPT conclut que les conditions dans les postes de la police des frontières dans lesquels il s'est rendu étaient, en règle générale, inacceptables, même pour de courtes périodes, évoquant le manque de lumière naturelle et d'aération, la saleté des couvertures, la crasse des matelas posés à même le sol, le surpeuplement, le mauvais état des sanitaires et le manque d'accès à l'extérieur⁴⁰.

99. Le CPT s'intéresse également à plusieurs centres spéciaux de rétention de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile⁴¹, dont il a visité un certain nombre, notamment un nouveau centre à Petru Rali et un centre devant ouvrir à Filakio.

100. Concernant le nouveau centre de Filakio, le CPT conclut qu'il n'est pas conçu pour répondre aux besoins; il note le manque d'espace personnel en cas d'occupation maximale, le manque d'intimité et le manque de salles d'activités communes. Les mêmes critiques s'appliquent au centre de Petru Rali, où l'absence de sanitaires dans les cellules, les matelas posés à même le sol, le manque de draps et de couvertures propres ont notamment été relevés. Votre rapporteur a eu l'occasion de se rendre personnellement au centre de Petru Rali le 11 mai 2007 et peut confirmer les observations du CPT. Outre le cadre carcéral de ce centre, l'absence d'un quelconque espace commun pour les personnes placées en rétention, le manque d'activités de loisir et l'absence totale d'accès à l'extérieur sont source de préoccupation

37. Les autorités grecques ont souligné que tout était fait pour garantir de bonnes conditions de vie dans les centres, et que des centres d'accueil destinés aux migrants en situation irrégulière avaient été créés: au sein de la Division des étrangers de l'Attique; à Filakio, dans la région d'Orestiada (préfecture d'Evros, Grèce septentrionale); à Venna, dans la préfecture de Rodopi (Grèce septentrionale); à Pagani, sur l'île de Lesbos (Egée septentrionale); à Vathi, sur l'île de Samos (Egée septentrionale); à Mersinidi, sur l'île de Chios (Egée septentrionale).

38. Panagiotis Papadimitriou, «Arrivée massive et imprévue de migrants et de demandeurs d'asile en Grèce», As/Mig/Inf (2008) 04.

39. Rapport au Gouvernement de la Grèce relatif à la visite effectuée en Grèce par le CPT du 20 au 27 février 2007; CPT/Inf (2008) 3.

40. CPT/Inf (2008) 3, paragraphes 21 à 25.

41. *Ibid.*, paragraphes 26 à 32.

pour votre rapporteur, à qui l'on a également montré une terrasse extérieure sur le toit, entourée de hauts murs, mais qui était fermée pour des raisons de sécurité. Votre rapporteur note toutefois avec satisfaction que depuis sa visite, un accès limité à l'extérieur est autorisé.

101. Dans les autres centres visités par le CPT, parmi les problèmes récurrents figurent le manque de lumière, la saleté des matelas et des draps de lit, les sanitaires et l'accès aux toilettes, ainsi que le manque d'accès à l'extérieur pour prendre l'air et faire de l'exercice.

102. Il ressort clairement du rapport récent du CPT, de la consultation d'autres sources et de la visite personnelle de votre rapporteur à Petru Rali qu'il est urgent que les autorités grecques se penchent sur les questions soulevées et les recommandations faites par le CPT en vue d'améliorer les conditions de détention et de mettre fin aux mauvais traitements des personnes placées en rétention. Votre rapporteur croit savoir qu'un règlement des centres de rétention des étrangers est en cours d'élaboration. L'adoption de cette réglementation doit être une priorité; celle-ci permettra en effet de définir et de clarifier les obligations des autorités ainsi que les droits des personnes placées en rétention, d'améliorer les conditions de détention et de réduire les différences de pratique entre les différents centres.

12.5. Turquie

103. D'après un rapport indépendant élaboré à la demande de votre rapporteur⁴², en Turquie, les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile sont logés dans des structures spéciales, appelées *guesthouses* pour les distinguer des centres pénitentiaires. Ces *guesthouses* peuvent généralement accueillir de 20 à 100 personnes. Les repas, les vêtements et les produits de première nécessité sont fournis par l'administration des villes dans lesquelles ces structures sont établies. Les personnes qui y sont accueillies ont accès à des téléphones et à des salles communes pour regarder la télévision et se rencontrer. L'accès à ces *guesthouses* est restreint, car ce sont de fait des centres de rétention.

104. L'on dispose de très peu d'informations sur les conditions qui y prévalent. Le CPT n'a en effet pas encore élaboré de rapport sur ces centres. Toutefois, la Helsinki Citizens' Assembly a récemment rendu public un document inquiétant intitulé «Des hôtes indésirables: la détention des réfugiés dans les *guesthouses* pour étrangers en Turquie»⁴³. Ce rapport, qui repose sur les témoignages de 40 anciens détenus, est contesté par les autorités; il mentionne de nombreuses insuffisances relatives aux conditions de rétention. Ces critiques portent essentiellement sur la surpopulation, la saleté et l'insalubrité des pièces communes et des sanitaires, le manque d'accès à l'eau potable, la malnutrition, le manque d'exercice et d'activités de loisir, la non-séparation des adultes et des enfants, ainsi que la non-séparation des personnes condamnées et des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Il existe aussi des critiques sur le manque de traitements médicaux adaptés, et des accusations de mauvais traitements infligés par les gardiens, comme lors de cet incident survenu le 15 mai 2007 à la *guesthouse* Kirklareli Osman Pas, dans laquelle huit détenus, hommes et femmes, auraient été passés à tabac⁴⁴.

105. Votre rapporteur note que les ONG n'ont pas accès librement à ces *guesthouses*, ce qui explique en partie pourquoi le rapport de la Helsinki Citizens' Assembly a été élaboré à partir d'entretiens menés avec des anciens détenus. Il estime qu'il est nécessaire d'améliorer l'accès de la société civile à ces lieux de détention et de mettre en place des organes de surveillance afin de garantir une certaine transparence et de clarifier les conditions de détention. La commission des migrations, des réfugiés et de la population devrait à l'avenir se pencher sur ce point de manière plus approfondie. En outre, il conviendrait d'encourager le CPT à se rendre dans plusieurs de ces centres lors d'une future visite en Turquie. Le Commissaire aux droits de l'homme pourrait également souhaiter évaluer par lui-même la situation des personnes détenues dans ces *guesthouses* au cours d'une prochaine visite.

13. Effectifs et compétences du personnel travaillant dans les centres d'accueil et de rétention

106. Votre rapporteur a été frappé, au cours de ses visites, par l'importance de disposer d'effectifs suffisants et suffisamment formés pour travailler dans les centres d'accueil et de rétention, que ce soient les gardiens, ou tous ceux qui ont des contacts avec les personnes placées en rétention – médecins, assistants administratifs, médiateurs culturels, interprètes et autres.

42. Dr Basak Kale, *op. cit.*

43. Voir le site http://www.hyd.org.tr/staticfiles/files/rasp_detention_report.pdf.

44. Cet incident a été relayé par la presse et est aussi évoqué dans le rapport de la Helsinki Citizens' Assembly intitulé «Des hôtes indésirables: la détention des réfugiés dans les *guesthouses* pour étrangers en Turquie».

107. A Malte, votre rapporteur a noté qu'il y avait très peu de personnel disponible pour gérer les centres de rétention et que l'accent était mis sur la garde plutôt que sur l'offre d'assistance et de soutien. Pour améliorer ces services d'aide, l'on pourrait confier un rôle beaucoup plus important aux ONG, en s'assurant qu'elles sont convenablement formées et qu'elles disposent des moyens nécessaires pour ce faire.

108. En Grèce, le CPT a noté dans son rapport de 2007 qu'aucun membre du personnel des centres visités n'avait reçu de formation spéciale pour travailler auprès d'étrangers de différentes cultures et de diverses origines⁴⁵. En Turquie, le manque de formation des membres du personnel, leur rotation régulière, ainsi que le manque d'interprètes qualifiés pour faciliter toutes les formes de communication, ont été définis comme particulièrement problématiques⁴⁶.

109. Votre rapporteur a notamment remarqué le manque de médiateurs culturels – c'est-à-dire de personnes possédant à la fois des compétences en langues et des connaissances culturelles – dans les différents centres où il s'est rendu. A Malte, cette tâche était laissée en majeure partie à la charge des agents de détention. A Lampedusa, malgré la présence de six médiateurs culturels (chacun parlant arabe et la moitié parlant en sus français, l'autre moitié anglais), il était quand même demandé à ce qu'un plus grand nombre de ces intervenants soit disponible pour couvrir d'autres langues (telles que le somalien) étant donné que de nombreuses personnes ne parlaient ni l'arabe, ni l'anglais, ni le français.

110. La nécessité d'employer un personnel qualifié est particulièrement importante car nombre de personnes arrivant par bateau sont traumatisées par leur voyage, par l'expérience vécue dans leur pays et par leur expérience dans les pays de transit (la Libye en particulier). Elles ont souvent connu l'exploitation et la violence, notamment sexuelle, et ont besoin d'une aide spéciale. La violence, notamment sexuelle et à l'égard des femmes, peut également être un problème dans les centres de rétention; aussi le personnel devrait-il être sensibilisé et formé à ces questions. Le personnel des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge peut apporter un soutien considérable aux autorités et aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. C'est l'une des raisons pour lesquelles il importe qu'il ait accès à ces centres.

111. Votre rapporteur a relevé que certains membres du personnel travaillant auprès des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile considéraient leur travail comme inférieur par rapport à d'autres fonctions en milieu carcéral ou dans d'autres services. Aux yeux de votre rapporteur cependant, les qualités (notamment humaines) et les compétences (interculturelles et autres) requises pour s'occuper de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile sont probablement supérieures à celles qui sont nécessaires pour la détention de détenus condamnés. Il convient donc de revaloriser le statut et la place de ceux qui travaillent dans les centres de rétention.

112. Les membres du personnel des centres de rétention ont besoin d'être beaucoup mieux formés. Ceux qui traitent de questions émotionnelles et difficiles liées à l'arrivée de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés devraient notamment bénéficier d'un soutien psychologique. La mise en place de cette formation devrait être traitée en priorité par les administrations compétentes.

113. L'existence de barrières linguistiques était un problème commun à tous les centres visités par votre rapporteur. Il est donc clairement nécessaire de veiller à recruter un nombre suffisant d'interprètes compétents dotés des capacités et de la sensibilité requises pour communiquer avec les personnes placées en rétention.

14. de détention

114. Votre rapporteur est conscient que les régimes de détention (activités professionnelles, éducatives, sportives, culturelles et autres activités de loisir) doivent être adaptés à la durée de détention.

115. A Lampedusa, les activités de loisir se limitaient à la télévision, au football et à quelques lectures (journaux). Des soirées culturelles et musicales étaient également organisées de temps à autre.

116. A Malte, aucune activité ou presque n'était proposée aux personnes placées en rétention, ce qui est particulièrement alarmant aux yeux de votre rapporteur, eu égard à la durée de détention de la plupart des personnes. La télévision semblait être la principale, voire la seule distraction pour la majorité d'entre elles. Très peu de lectures étaient proposées et, bien que la majorité des personnes placées en rétention puisse sortir dehors, les occasions de pratiquer des activités sportives (matches de football, par exemple) étaient

45. CPT/Inf (2008) 3, paragraphe 34.

46. Ce point a été soulevé par la Helsinki Citizens'Assembly, notamment dans son rapport, *op. cit.*

limitées. Votre rapporteur croit savoir qu'un nouveau projet d'orientation culturelle (apprentissage linguistique et formation culturelle) et de formation professionnelle sera proposé à l'avenir, mais qu'il dépend de l'aide de l'OIM et du financement de l'Union européenne.

117. Au centre de rétention de Petru Rali, à Athènes, votre rapporteur a noté le manque d'offre d'activités. Ce problème semble général à la Grèce, comme l'a mis en lumière le CPT⁴⁷ à la suite de la visite qu'il a effectuée dans le pays en 2007, concluant qu'aucun régime, dans aucun des centres visités, ne proposait d'activités constructives; aucun livre, journal ou autre support de lecture.

118. De ce qu'en a vu votre rapporteur, bien trop peu d'activités sont proposées aux personnes placées en rétention. Or, ces dernières en ont besoin non seulement pour passer le temps, mais aussi pour préparer leur sortie, lorsqu'elles retourneront dans leur pays d'origine ou s'installeront dans leur nouveau pays d'accueil. Les programmes d'activités proposés doivent offrir des possibilités beaucoup plus nombreuses de contact avec le monde extérieur, notamment avec les acteurs de la société civile qui peuvent apporter un soutien, des conseils, une instruction, des divertissements et autres distractions. Votre rapporteur considère qu'avec un minimum de ressources et avec l'aide de la société civile, un éventail d'activités pourrait être proposé pour combattre l'ennui, la léthargie et la dépression, mais aussi pour préparer les personnes placées en rétention à leur vie future.

119. D'après les informations mises à la disposition de votre rapporteur, en Turquie, il semblerait que les centres de détention n'offrent pas non plus beaucoup de possibilités de loisirs⁴⁸.

15. Soins de santé

120. Votre rapporteur est conscient que les autorités des pays dans lesquels il s'est rendu ont pris des mesures pour améliorer les soins de santé disponibles pour les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile.

121. A Lampedusa, dès que les bateaux arrivent, Médecins sans frontières (MSF) pratique un examen médical initial dans les docks afin de repérer les cas de déshydratation, d'hypothermie, de brûlures, etc., mais aussi de gale et d'hépatite, et pourvoit aux besoins particuliers des femmes enceintes. Les personnes dont l'état de santé est grave sont transportées hors de l'île par hélicoptère. Toutefois, il n'existe aucun test formel pour le dépistage de la tuberculose ou du VIH, et il semblerait, d'après votre rapporteur, que les bilans de santé ne soient pas transmis aux centres de réception et d'assistance qui accueillent ces personnes par la suite. Ce point requiert une certaine attention.

122. Dans le nouveau centre, les services de santé ont été considérablement améliorés avec une infirmerie (dotée d'une salle d'attente et d'une salle de soins) où travaillent deux médecins et deux infirmiers employés dans le cadre d'un contrat privé tout juste négocié. En outre, MSF a également récemment signé un accord avec les autorités lui octroyant l'accès au centre pour apporter l'aide supplémentaire de deux médecins, d'un infirmier et d'un médiateur culturel. Toutefois, d'après ce qu'en sait votre rapporteur, MSF pourrait quitter l'île en 2008; si tel est le cas, une aide supplémentaire en matière de soins de santé sera nécessaire.

123. Malte, votre rapporteur a appris avec satisfaction que les services de santé ont été améliorés en faisant appel à une société privée: un médecin et un infirmier assurent ainsi une permanence quotidienne, de 8 heures à 13 heures, dans les casernes de Lyster et de Safi. Votre rapporteur a toutefois entendu que la structure ne pouvait répondre à la demande; les horaires réduits de consultation, le manque de produits pharmaceutiques disponibles et les délais pour recevoir ces produits étaient autant de sujets de plainte, tout comme les délais d'attente pour recevoir des soins, notamment dentaires. Les personnes placées en rétention parviendraient également difficilement à faire comprendre aux gardiens qu'elles ont besoin d'être soignées.

124. Votre rapporteur croit comprendre qu'à Malte, toutes les personnes subissent un test de dépistage de la tuberculose ou de la gale. Il n'y a pas de dépistage du VIH, mais si des cas sont découverts, les personnes concernées reçoivent les médicaments appropriés; par contre, aucun soutien psychologique n'est disponible pour ces personnes.

47. CPT/Inf (2008) 3, paragraphe 33.

48. D'après le rapport de la Helsinki Citizens' Assembly, *op. cit.*

125. Médecins du monde a récemment publié un rapport critique⁴⁹ sur la santé et les droits de l'homme dans les centres de Malte. L'organisation a offert son aide aux autorités maltaises, mais ces dernières l'ont refusée, car elles ne souhaitent pas bouleverser l'organisation de soins de santé en recourant à différents prestataires. Votre rapporteur est d'avis que les autorités devraient réexaminer l'offre de Médecins du monde et que les soins de santé gagneraient largement à être renforcés dans les centres.

126. Une autre source de préoccupation pour votre rapporteur au sujet de Malte concerne les rapports selon lesquels les personnes placées en rétention sont menottées lorsqu'elles sont transportées hors du centre pour des soins médicaux ou autres. Sauf cas exceptionnel, cette mesure n'est pas nécessaire pour des personnes qui ne représentent pas de danger pour la population; elle ne fait que renforcer la peur et le sentiment que l'on a affaire à des criminels dangereux. Votre rapporteur demande donc instamment aux autorités maltaises de revoir leur politique à cet égard et de recourir au menottage uniquement en cas de stricte nécessité.

127. En Espagne, aux îles Canaries, d'après ce qu'en sait votre rapporteur, toutes les personnes accueillies dans les centres d'accueil doivent subir un test de dépistage du VIH, de la tuberculose et de l'hépatite, ainsi que des radios et des analyses de selles.

128. En Grèce, l'examen médical des nouveaux arrivants ne semble pas systématique. En outre, les soins de santé prodigués sont souvent très limités, parfois uniquement par des ONG, et ne viennent pas compléter des soins de santé publique⁵⁰.

129. En Turquie, les détenus se sont plaints du manque de services médicaux et de l'indifférence des autorités face à leurs demandes de traitements médicaux. Le coût des soins de santé a également été identifié comme un problème⁵¹.

130. Une préoccupation commune à tous les pays visités par votre rapporteur concerne le manque de soutien psychologique pour les victimes de torture et de violence, notamment sexuelle. Le personnel est peu formé et des services d'interprétation ne sont pas toujours disponibles; aussi les problèmes ne sont-ils pas toujours identifiés et traités.

131. Votre rapporteur note que le niveau de dépistage et d'examen médical varie d'un pays à l'autre. Il est clair qu'il convient d'introduire un processus d'examen médical systématique dans l'ensemble des pays pour garantir que les maladies transmissibles soient détectées et que d'autres problèmes de santé urgents soient identifiés. Quel que soit le diagnostic, un suivi approprié, notamment l'apport d'un soutien psychologique aux personnes qui apprennent par exemple qu'elles sont séropositives, doit être assuré. De plus, dans le cas de ces personnes, la confidentialité doit être respectée et, une fois le diagnostic établi, les considérations relatives à l'éthique et à la non-discrimination doivent être prises en compte. De façon plus générale, le niveau de dépistage variant d'un pays à l'autre, votre rapporteur considère qu'il serait utile d'élaborer, de manière concertée, des lignes directrices communes sur le niveau minimal de dépistage.

16. Prise en charge des personnes vulnérables

132. La liste potentielle des personnes vulnérables est longue. Votre rapporteur se félicite de la mise en place par les autorités des pays dans lesquels il s'est rendu de garanties supplémentaires pour les personnes vulnérables. Cela étant, de nombreuses mesures peuvent encore être prises pour améliorer la situation de ces personnes, notamment pour protéger les mineurs non accompagnés et offrir des garanties contre la violence sexuelle et la violence contre les femmes.

133. Malte, les mineurs non accompagnés, les familles avec des enfants, les femmes enceintes, les personnes ayant des besoins spéciaux et les personnes âgées sont considérés comme des personnes vulnérables. On peut se féliciter de ce que l'idée d'y ajouter les victimes de torture et de violence sexuelle soit actuellement envisagée. Les personnes vulnérables sont autorisées à partir une fois qu'il a été établi qu'elles ne sont pas atteintes d'une maladie transmissible telle que la tuberculose. Le délai peut toutefois atteindre six semaines et les personnes ayant des besoins médicaux spéciaux ne sont pas toujours considérées comme des personnes vulnérables. Les autorités sont donc encouragées à réétudier cette catégorie et, lorsque le maintien en détention est nécessaire, à veiller à ce que ce soit pour la plus courte durée possible, notamment lorsqu'il s'agit de femmes enceintes, de bébés et de mineurs.

49. Médecins du monde, «Accès aux soins et aux droits des migrants à Malte», novembre 2007.

50. Pour plus d'informations à cet égard, voir le rapport du CPT sur la Grèce, CPT/Inf (2008) 3, paragraphes 35 et 36.

51. Voir Helsinki Citizens' Assembly, *op. cit.*

134. A Malte, l'OIWAS (Organisation for Integration and Welfare of Asylum Seekers) est chargée de s'occuper des personnes vulnérables. Votre rapporteur a eu l'occasion de visiter un centre ouvert pour les mineurs non accompagnés à Dar il-Liedna, à Fgura. Dans une partie distincte étaient également logées des familles avec des enfants. Dix-huit mineurs non accompagnés étaient accueillis dans le centre lorsque votre rapporteur s'y est rendu. Le centre était propre et bien ordonné, avec largement assez d'espace, des sanitaires et des cuisines. Les mineurs non accompagnés avec lesquels votre rapporteur s'est entretenu étaient détendus et considéraient qu'on s'occupait bien d'eux, ayant en outre la possibilité de recevoir un tant soit peu d'instruction. Le personnel était accueillant. Votre rapporteur tient à féliciter les autorités pour le centre de Dar il-Liedna, même s'il lui semble que la préparation à l'intégration des mineurs, une fois sortis du centre, pourrait être renforcée.

135. Votre rapporteur s'inquiète particulièrement de la vulnérabilité des femmes célibataires et des épouses logées avec leur mari au camp de Lyster, qui ne dispose pas d'installations sanitaires séparées. C'est une situation à laquelle il convient de remédier dans les plus brefs délais, en prévoyant des pièces et des sanitaires séparés.

136. L'Italie a connu une augmentation du nombre d'arrivées de mineurs, accompagnés ou non. Leur âge est déterminé sur la foi de leurs déclarations. En cas de doute, on leur fait passer, avec leur consentement, une scintigraphie osseuse. A Lampedusa, ils sont logés dans des parties distinctes, avec les femmes, avant d'être envoyés en Sicile dans des foyers collectifs.

137. En Espagne, aux îles Canaries, un rapport récent de Human Rights Watch, intitulé «Unwelcome Responsibilities, Spain's failure to protect the rights of unaccompanied migrant children in the Canary Islands (2007)» (Responsabilités gênantes: l'incapacité de l'Espagne à protéger les droits des enfants migrants non accompagnés aux îles Canaries) a soulevé des inquiétudes quant aux mineurs non accompagnés. Ce rapport contient en effet des allégations de mauvais traitement et de harcèlement. Les problèmes d'estimation de l'âge (radios des os) sont mis en lumière, et le manque d'informations sur les droits ainsi que le manque de mécanismes de recours confidentiels sont critiqués. Les problèmes liés à la tutelle sont également soulignés. Votre rapporteur se félicite de la tenue récente à Tenerife d'un séminaire du HCR/Save the Children sur les mineurs non accompagnés, ainsi que du fait qu'un séminaire de suivi soit prévu. Cela permettra de résoudre certains problèmes soulevés dans le rapport de Human Rights Watch.

138. En Grèce, selon les autorités, un nouveau centre d'hébergement a été établi à Amygdaleza, en Attique. Les autres centres sont notamment le Centre d'accueil des mineurs d'Anogeia, dans la région de Rethymno, en Crète, l'Institut grec pour la solidarité et la coopération (ELINAS), à Athènes, l'Association pour l'aide à l'enfance de Volos, dans la région de Volos, et l'Association pour l'aide aux mineurs, à Athènes. La situation des mineurs non accompagnés est néanmoins devenue particulièrement alarmante pour le médiateur grec et les ONG locales, les structures d'accueil de nombreuses îles n'étant pas adaptées aux besoins de ces mineurs. En outre, il existe des problèmes relatifs à la désignation des tuteurs et au manque de structures de protection de l'enfance. Une autre inquiétude notifiée à votre rapporteur concerne l'absence de prise en charge une fois les mineurs non accompagnés sortis des structures d'accueil. Au centre de rétention de Petru Rali, à Athènes, votre rapporteur s'est entretenu avec plusieurs mineurs non accompagnés en attente d'expulsion. Dans un des cas, il a appris que la mère d'un jeune garçon était détenue dans un autre centre de rétention en Grèce. Après avoir soulevé cette question devant les autorités, ces dernières sont convenues de prendre des mesures pour réunir l'enfant et sa mère.

139. En Turquie⁵², d'après certaines allégations, des mineurs non accompagnés seraient régulièrement détenus avec des adultes; de plus, lors des tests osseux, les autorités n'accorderaient aucune marge d'erreur en faveur des mineurs. Par conséquent, certains mineurs seraient injustement considérés comme des adultes et détenus avec ces derniers. Par ailleurs, d'autres détenus vulnérables, tels que les survivants de la torture ou les personnes souffrant de troubles mentaux, rencontrent beaucoup de difficultés pour avoir accès aux services de santé mentale et pour bénéficier de soins de santé spécialisés.

140. Votre rapporteur estime qu'il convient de prêter une attention beaucoup plus grande à la question des mineurs non accompagnés, à la détermination de leur âge⁵³, aux conditions dans lesquelles ils sont accueillis, à la protection de leurs droits, à leur tutelle et à leur préparation au passage à l'âge adulte. Votre

52. D'après la Helsinki Citizens' Assembly et son rapport, *op. cit.*

53. Les scintigraphies osseuses ont été critiquées parce qu'elles ne tiennent pas compte du fait que les conditions de vie et l'alimentation des mineurs provenant de pays non européens diffèrent de celles des mineurs européens, et que ces deux éléments ont des répercussions sur la concentration du calcium. Certaines personnes demandent donc à ce que des tableaux plus adaptés et plus spécifiques soient mis au point pour les populations africaines.

rapporteur estime qu'il est important que l'Assemblée examine cette question plus avant en s'appuyant sur ses travaux menés dans le cadre de sa [Recommandation 1703 \(2005\)](#)⁵⁴ sur la protection et l'assistance pour les enfants séparés demandeurs d'asile.

17. Accès aux centres et contrôle des centres

141. Permettre l'accès des ONG (œuvrant dans le domaine médical, juridique, social, etc.), des organisations internationales (HCR, OIM, etc.), des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des organismes de veille (médiateurs, commissions des droits de l'homme, parlementaires, comités de suivi indépendants, etc.) et des médias aux centres d'accueil et de rétention est essentiel pour garantir la transparence et la responsabilité à l'égard de la société.

142. Votre rapporteur a noté une transparence croissante de la part des autorités lors de ses recherches et de l'élaboration du présent rapport.

143. A Lampedusa, par exemple, les organisations telles que le HCR, l'OIM et la Croix-Rouge ne bénéficiaient à l'origine pas d'un accès direct à l'ancien centre. Depuis le 1^{er} mars 2006, dans le cadre du projet PRAESIDIUM I, cofinancé par le programme ARGO de l'Union européenne et le ministère de l'Intérieur italien, le HCR, l'OIM et la Croix-Rouge italienne bénéficient d'un accès au centre et des bureaux leur ont même été réservés dans les locaux du centre, ce qui facilite énormément leur travail et garantit une transparence totale quant à la manière dont sont traités les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile⁵⁵. Concrètement, le HCR prodigue des conseils sur l'asile et distribue des brochures d'information dans au moins huit langues différentes. L'OIM fournit des informations sur les migrations en général et offre une aide juridique et un soutien aux groupes vulnérables, notamment ceux qui peuvent se trouver dans une situation vulnérable en Italie (les personnes en situation irrégulière nécessitant des soins de santé, etc.). La Croix-Rouge italienne s'emploie avant tout à assurer des conditions de vie décentes, à identifier les mineurs non accompagnés et accompagnés, à informer les femmes et les mineurs, et à leur apporter une aide socio-sanitaire. Les députés italiens ont accès au centre de Lampedusa et un réseau d'avocats bénévoles (ARCI) bénéficie également d'un accès régulier, tout comme MSF. La coopération entre ces différentes organisations permet d'identifier les origines et les besoins des arrivants et devrait servir d'exemple à suivre pour d'autres pays.

144. A Malte, les organisations extérieures ne bénéficient pas d'un tel accès. Sous réserve de notification aux autorités, le HCR et l'OIM peuvent accéder à tous les centres. Certaines ONG, Médecins du monde par exemple, ne bénéficient pas d'un accès permanent. Les organisations qui peuvent accéder aux centres sont confrontées à un problème pratique, à savoir le manque de bureaux appropriés pour pouvoir travailler et rencontrer les personnes placées en rétention.

145. Votre rapporteur croit savoir des autorités maltaises que la présence des ONG dans les centres est irrégulière. Il est clairement ressorti des discussions que votre rapporteur a eues avec des personnes placées en rétention dans les centres du pays qu'ils avaient besoin de beaucoup plus de contact avec le monde extérieur. Les autorités devraient donc étudier les manières d'améliorer l'accès des ONG aux centres, en concertation avec ces dernières.

146. Aux îles Canaries, en Espagne, d'après ce qu'en sait votre rapporteur, le HCR se rend régulièrement dans les différents centres, sans toutefois assurer une présence permanente sur les îles. Les ONG ont également accès aux centres mais se sont plaintes⁵⁶ par le passé des difficultés qu'elles rencontrent pour y pénétrer. Toutefois, une ONG consacrée à l'asile aurait récemment pu y accéder, ce qui aurait amélioré les choses – mais il conviendrait de suivre l'évolution de la situation.

147. La Grèce semble faire face à un problème particulier, à savoir le manque de mécanismes de contrôle des centres de rétention, notamment dans les régions frontalières. Le HCR a effectué 21 visites au total en 2007 (9 par le personnel du HCR et 12 par l'agent aux frontières du HCR). Les autorités centrales, cependant, seraient mal informées et se rendent rarement dans ces structures⁵⁷. L'accès des ONG aux centres de rétention n'est pas garanti et la pratique varie d'un centre à l'autre, étant donné qu'il n'existe pas

54. Voir également le [Doc. 10477](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. van Thijn.

55. Depuis le 7 juin 2007, dans le cadre du projet PRAESIDIUM II, une équipe itinérante des mêmes organisations mène des activités similaires en Sicile, dans les trois centres de rétention de Trapani, Caltanissetta et Syracuse.

56. Voir le rapport de la délégation de la Commission LIBE sur sa visite à Tenerife et Fuerteventura, PV/624385EN.doc.

57. Voir Panagiotis Papadimitriou, «Arrivée massive et imprévue de migrants et de demandeurs d'asile en Grèce», AS/Mig/Inf (2008) 04.

de réglementation en la matière. Or, l'accès des ONG est particulièrement important car aucune aide juridique n'est fournie par l'Etat; les ONG s'efforcent donc d'y remédier lorsqu'elles sont en mesure de rencontrer les personnes placées en rétention. Votre rapporteur note avec satisfaction qu'il est prévu que le médiateur grec inspecte les centres de rétention et espère qu'il sera investi de cette mission dans les plus brefs délais.

148. En Turquie, il semblerait que l'accès aux centres de détention soit extrêmement restreint, ce qui explique pourquoi l'on dispose de si peu d'informations sur les conditions qui y prévalent. Comme votre rapporteur l'a déjà mentionné précédemment, il conviendrait d'améliorer l'accès à ces centres afin de garantir la transparence de leur fonctionnement.

149. Votre rapporteur juge important que les médias aient également régulièrement accès aux centres. Une plus grande transparence est essentielle pour améliorer les conditions de vie des personnes placées en rétention et sensibiliser la population aux épreuves qu'elles vivent et aux difficultés qu'elles rencontrent. Assurer une plus grande transparence permet également de mobiliser la société civile afin qu'elle apporte un plus grand soutien sur le plan des besoins matériels, des activités de loisir et des contacts des personnes détenues avec l'extérieur. L'accès des médias ne devrait toutefois pas porter atteinte au droit à la vie privée de ces personnes.

150. Dans le même esprit, votre rapporteur considère que les députés nationaux doivent également être informés des conditions en vigueur dans les centres, pouvoir avoir accès à ces centres et s'y rendre. Votre rapporteur encourage également les médiateurs et les commissions des droits de l'homme ou d'autres commissions de suivi indépendantes compétentes à visiter ces centres. Il se félicite à cet égard d'apprendre que le Gouvernement de Malte a convenu de constituer un comité de suivi indépendant à cette fin.

18. Retour des personnes n'obtenant pas de protection internationale

151. Votre rapporteur est pleinement conscient des difficultés que rencontrent les pays d'accueil pour renvoyer des migrants en situation irrégulière qui n'ont pas besoin d'une protection internationale. Le nombre relativement élevé de personnes renvoyées par certains pays, l'Espagne ayant, par exemple, rapatrié 76 000 personnes au total en 2006, ne devrait pas occulter la difficulté rencontrée pour renvoyer certains ressortissants. Des pays comme Malte ont du mal à organiser des retours car ils n'ont pas le même poids politique et les mêmes relations diplomatiques que des pays comme l'Italie ou l'Espagne.

152. Les renvois vers la Libye, principal pays de transit pour les personnes se rendant à Malte ou en Italie (Lampedusa), sont particulièrement problématiques. D'après des témoignages de personnes arrivant de Libye et les inquiétudes exprimées par le HCR et diverses ONG, le retour de personnes en Libye pose de gros problèmes et soucis sur le plan des droits de l'homme.

153. Concernant la Grèce, la question des renvois vers la Turquie est également problématique malgré l'entrée en vigueur, en 2002, d'un protocole entre les deux pays relatif au retour. Ce protocole n'est pas pleinement opérationnel et ne contient aucune disposition exemptant les demandeurs d'asile de son application⁵⁸. Le processus de renvoi peut être enclenché dans les deux sens, mais la Grèce tente de renvoyer beaucoup plus de personnes vers la Turquie que la Turquie vers la Grèce.

154. Concernant la Turquie, votre rapporteur souhaiterait attirer l'attention sur un incident qui se serait produit le 23 avril 2008 à la frontière entre la Turquie et l'Irak, dans la province de Sirnak. Ainsi, quatre personnes se seraient noyées car les autorités turques, qui cherchaient à renvoyer vers l'Irak un groupe mixte de migrants en situation irrégulière et de réfugiés, les auraient forcées à traverser à la nage le fleuve qui sépare la Turquie de l'Irak. Les mesures prétendument prises par les autorités turques suscitent de nombreuses inquiétudes sur le plan des droits de l'homme et des réfugiés; il conviendrait que les instances turques compétentes mènent une enquête à ce sujet.

155. L'usage et le succès du retour volontaire assisté dans les pays examinés dans le présent rapport semblent très limités, en dépit des efforts de l'OIM. A Malte, l'OIM, qui vient seulement d'y ouvrir un bureau, a négocié un seul cas de retour volontaire assisté, mais travaille sur d'autres cas. Les sommes offertes pour inciter au retour sont limitées et fixées à 500 euros. En Turquie, le nombre de personnes est plus élevé, avec 197 d'entre elles ayant bénéficié d'une aide en 2006⁵⁹, en collaboration avec l'OIM. La Grèce dispose de ressources limitées pour inciter au retour volontaire. Votre rapporteur est d'avis qu'il convient d'utiliser cette mesure beaucoup plus largement à l'avenir.

58. Pour plus d'informations des autorités grecques sur le fonctionnement de ce protocole, voir Panagiotis Papadimitriou, *op. cit.*

156. FRONTEX a pour mission d'apporter son assistance dans le cadre d'opérations conjointes de retour de ressortissants de pays tiers; l'agence a ainsi contribué à l'identification de pratiques d'excellence en matière d'acquisition de documents de voyage et d'expulsion de ressortissants de pays tiers présents illégalement sur le sol des pays concernés. Le processus de retour, que celui-ci soit volontaire ou forcé, a grandement besoin d'être amélioré, et requiert la coopération des pays d'origine, de transit et de destination.

19. Réinstallation et partage des responsabilités

157. La réinstallation des personnes nécessitant une protection internationale – et le partage des responsabilités à cet égard – est rare en Europe. La charge d'installer les réfugiés et les personnes nécessitant une protection internationale incombe aux pays qui les accueillent. Malte se trouve dans une situation particulièrement difficile car c'est une petite île faiblement peuplée. Plusieurs pays – l'Allemagne, l'Irlande, la Lituanie, le Portugal, les Pays-Bas, par exemple – se sont proposés pour recevoir un certain nombre de personnes; les Etats-Unis, de leur côté, ont récemment proposé d'accueillir 200 personnes.

158. Votre rapporteur estime qu'il serait raisonnable d'attendre des Etats membres du Conseil de l'Europe qu'ils partagent avec Malte la responsabilité de réinstaller certaines des personnes nécessitant une protection internationale. Votre rapporteur connaît l'argument présenté par certains pays selon lequel les mesures de réinstallation pourraient être un facteur incitatif pour d'autres vagues de migrations irrégulières; à ses yeux, toutefois, cela ne semble pas être un risque majeur à l'heure actuelle, où le nombre de cas de réinstallation est minime.

159. A cet égard, votre rapporteur renvoie également à la [Résolution 1569 \(2007\)](#) de l'Assemblée sur une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile⁶⁰. Cette résolution plaide en faveur d'un partage des responsabilités. En outre, il existe de bonnes raisons d'envisager la création d'un centre de traitement à Malte, en vue d'organiser, à l'échelle européenne, l'installation à Malte ou une réinstallation ailleurs en Europe, ou alors le retour de ceux qui n'ont pas besoin d'une protection internationale.

20. Placement des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile dans des centres ouverts

160. En Espagne, en Italie et en Grèce, à l'issue de la période maximale de détention, les migrants en situation irrégulière qui ne peuvent pas être renvoyés dans leur pays d'origine sont libérés avec ordre de quitter le pays. Si la société civile peut apporter un soutien à ces migrants à leur sortie, ils ne sont pas directement pris en charge par les autorités pour ce qui est du logement ou d'autres formes d'assistance. En Espagne, par exemple, depuis 2006, cinq ONG disposent de programmes qui sont financés par le gouvernement et qui permettent de proposer un hébergement gratuit pour une durée maximale de deux semaines. Il semblerait toutefois que la plupart des personnes quittent les lieux d'hébergement au bout de quelques jours.

161. A Malte, la situation est différente dans la mesure où les personnes qui ne peuvent pas être renvoyées et qui sont libérées n'ont nulle part où aller et nulle part où rester. Les autorités gèrent donc plusieurs centres ouverts où un logement rudimentaire est offert aux migrants en situation irrégulière, aux réfugiés et à ceux qui bénéficient d'une autre forme de protection internationale. Les personnes qui travaillent doivent s'acquitter d'une contribution; les autres sont logées gratuitement et reçoivent une petite indemnité pour la nourriture.

162. Les autorités maltaises ont indiqué que la moitié des quelque 2 000 personnes accueillies dans les centres ouverts était logée sous tente. Les autorités doivent sans cesse augmenter la capacité d'accueil de ces centres ouverts afin de faire face aux nouveaux arrivés, tout en permettant à ceux qui veulent rester de le faire.

163. Votre rapporteur a pu visiter le camp de Hal Far (Hal Far Tent Village), un des centres ouverts qui loge de 700 à 800 personnes sous tente. Ce centre accueille principalement des hommes, mais aussi quelques couples. Les sanitaires sont séparés selon le sexe, et un nouveau bâtiment réservé à la restauration était en construction au moment de la visite de votre rapporteur. Une petite cafétéria, sous tente également, offre de la nourriture pour ceux qui ne veulent pas cuisiner. Chaque tente compte de 20 à 24 personnes (contre plus

59. Toutes ces personnes étaient des victimes de la traite. Toutefois, des mesures sont actuellement prises pour encourager le retour volontaire d'autres migrants en situation irrégulière. Celles-ci consistent à inviter ces personnes à retourner dans leur pays et à emprunter, ensuite, les voies légales de migration.

60. Voir également le rapport de M^{me} Corien Jonker (Pays-Bas) sur ce thème, [Doc. 11304](#).

de 40 personnes par tente dans le centre de rétention). Le contraste entre les conditions de détention sous tente et les conditions de vie dans le centre ouvert d'accueil sous tente est frappant. Dans ce dernier, les résidents sont libres d'aller et de venir, ils ne sont pas logés à l'étroit comme dans le centre de rétention, les sanitaires sont de qualité supérieure et les autorités envisageaient même de charger une société privée de leur nettoyage. Autant de points positifs qui ne doivent pas pour autant occulter les difficultés de la vie sous tente, où l'on a froid l'hiver et chaud l'été, et où l'on manque d'intimité et de place. En outre, le camp de Hal Far est situé loin des sources de travail, des services de santé et des services administratifs, ce qui n'y facilite pas la vie.

164. En principe, les autorités souhaiteraient voir les résidents quitter les centres ouverts au bout d'un an. Dans la pratique, de nombreux résidents ont du mal à le faire; certains sont même là depuis quatre ans, ne trouvant pas d'autre forme de logement.

165. Votre rapporteur a également visité un centre de bienfaisance (The Good Shepherd House) dirigé par la Commission chargée des questions de migration (Emigrants' Commission). Celle-ci est responsable de 14 foyers dotés de 400 lits. Ces structures sont bien gérées et bien entretenues par les résidents et le personnel. La plupart des résidents sont en mesure de trouver une forme ou une autre d'activité professionnelle et, même si l'on y vit avant tout en collectivité, partageant des chambres et des dortoirs, ce sont des lieux confortables et accueillants. Les résidents sont encouragés à demeurer actifs et les enfants semblent bien s'intégrer. Les résidents sont encouragés à déménager dès qu'ils le peuvent car la demande est forte pour ce genre de place.

166. Votre rapporteur peut tirer plusieurs conclusions des observations précédentes. Les conditions dans le centre ouvert de Hal Far sont loin d'être idéales, avec peu d'installations et des logements rudimentaires sous tente. Elles sont toutefois beaucoup plus acceptables que celles des centres de rétention, et constituent une bien meilleure alternative que la misère pour ceux qui se retrouvent libres.

167. Le contraste entre le camp de Hal Far et les centres de bienfaisance dirigés par la Commission chargée des questions de migration est également frappant, ces derniers offrant des logements beaucoup plus confortables et un cadre de vie qui encourage les résidents à aller de l'avant, à trouver du travail et à avoir une vie meilleure.

168. Votre rapporteur est conscient que le logement en centre ouvert est censé être temporaire. On se trouve néanmoins face à un goulot d'étranglement car les personnes qui y sont accueillies ont du mal à déménager, et ne le souhaitent pas. Les logements privés sont extrêmement difficiles à trouver et il semblerait que la population locale ait des réticences à avoir pour locataires des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile. En outre, l'emploi, qui permet d'assumer le coût d'un logement privé, est limité et pas toujours stable.

169. Si les autorités peuvent être félicitées pour la mise à disposition de structures d'accueil rudimentaire à toutes les personnes sortant des centres de rétention, le logement dans ces structures est extrêmement sommaire. Il convient de prendre des mesures pour intégrer les résidents des centres ouverts dans la société maltaise. Ces résidents sont de plus en plus nombreux et leurs chances de trouver du travail, et donc de quitter les centres, sont limitées. Des logements sociaux doivent être construits pour les personnes qui bénéficient d'une protection internationale et qui s'installeront à Malte. Il est également nécessaire de prendre des mesures d'intégration, notamment en offrant des formations linguistiques, même si les efforts antérieurs des autorités dans ce sens n'ont pas porté leurs fruits. Il convient d'élargir beaucoup plus l'éventail des emplois proposés aux personnes qui sortent des centres de rétention, en cessant de se limiter au ménage et au bâtiment.

170. Votre rapporteur croit savoir que la Turquie a reçu 47,5 millions d'euros pour la construction de centres d'accueil, de dépistage et d'hébergement⁶¹. L'on ne sait pas encore s'il s'agira de centres ouverts ou fermés. En ce qui concerne la planification de ces centres, votre rapporteur encourage les autorités à s'assurer qu'ils sont construits conformément aux normes élaborées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le HCR et d'autres organes internationaux.

61. Dr Basak Kale, *op. cit.*

21. Racisme et intolérance

171. Votre rapporteur est conscient de la grande générosité et du soutien important des communautés locales qui accueillent des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile. Au fil du temps sont venus s'ajouter à cette attitude positive, quand ils ne l'ont pas surpassée, une hostilité, une xénophobie et un racisme croissants, non seulement au sein des communautés d'accueil mais aussi, plus largement et au niveau national, dans l'ensemble de la population.

172. Cette hostilité s'est également répandue en Europe où la population a le sentiment, alimenté par les médias et nombre de personnalités politiques, que l'Europe est «envahie» de «vagues incessantes» de «migrants clandestins». Loin de sous-estimer l'enjeu que représente ce flux de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile, votre rapporteur estime néanmoins qu'il convient de le relativiser. Le nombre d'arrivées par bateau est faible comparé au nombre de personnes qui entrent en Europe par d'autres voies (visas touristiques, programmes de travail à l'étranger pour les étudiants, etc.) puis, à l'issue de la durée autorisée, demeurent illégalement dans le pays. Les médias et la classe politique devraient par conséquent se garder d'exagérer la peur que suscitent ces arrivées, car cela ne fait que renforcer le racisme, l'intolérance et la xénophobie.

173. Lors de sa visite à Lampedusa, votre rapporteur a remarqué que la population locale italienne et les politiques locaux s'inquiétaient particulièrement de l'effet que pouvaient avoir ces arrivées par bateau sur l'économie touristique locale. Ils avaient peur que l'image de l'île ne soit ternie par les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile, et que ces derniers soient mieux traités, sur certains plans, que la population locale (par exemple au niveau des soins de santé).

174. A Malte, la situation est particulièrement critique, comme le reconnaissent les autorités et comme l'indique Amnesty International dans son rapport 2007 sur Malte⁶². Les incendies criminels extrêmement inquiétants qui ont, en 2006⁶³, visé des personnes œuvrant en faveur de la protection des droits des migrants et des demandeurs d'asile, ne se sont heureusement pas répétés en 2007, mais votre rapporteur reste préoccupé par la forte hostilité que manifeste la société maltaise à l'égard des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés. Votre rapporteur a remarqué que la plupart de ses interlocuteurs, personnalités politiques, étudiants ou simples passants, manifestaient une hostilité qui pouvait parfois être qualifiée de raciste ou de xénophobe. Malte, de même que nombre d'autres pays européens, doit s'employer beaucoup plus activement à lutter contre le niveau élevé d'hostilité, de xénophobie et de racisme dans la société.

175. Votre rapporteur est d'avis que les médias et les députés des différents pays concernés ont une responsabilité spéciale pour ce qui est d'enrayer le racisme et l'intolérance et qu'ils devraient envisager d'adopter leurs propres lignes directrices en la matière.

176. Au niveau de la population en général, des campagnes d'information et des programmes de sensibilisation aux droits de l'homme permettraient de lutter contre le fort taux de racisme et de xénophobie dans les sociétés les plus touchées par l'arrivée de ces migrants en situation irrégulière et de ces demandeurs d'asile.

22. Demandes d'asile

177. Le nombre de demandes d'asile a considérablement baissé entre 2001 et 2006 dans l'ensemble de l'Europe, bien qu'il ait à nouveau augmenté en 2007. Il existe très certainement une corrélation entre le nombre décroissant d'arrivées et le nombre décroissant de demandeurs d'asile, étant donné qu'il est de plus en plus difficile, pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale, d'entrer en Europe et d'accéder aux procédures d'asile.

178. Les pays de transit vont en conséquence devoir renforcer leurs procédures de détermination du statut de réfugié pour traiter les demandes d'asile. En outre, comme il est de plus en plus difficile d'atteindre l'Europe, il faudra trouver d'autres solutions pour garantir l'accès des demandeurs d'asile aux procédures d'asile, par exemple en chargeant des consulats ou des ambassades de pays tiers de traiter les demandes d'asile dans le pays concerné. Une analyse de l'expérience limitée dont on dispose à ce jour dans ce domaine serait utile à cet égard.

62. Rapport annuel 2007 d'Amnesty International sur la situation des droits humains dans le monde.

63. Ces attaques visaient le rédacteur en chef d'un journal, un journaliste, un poète et un avocat travaillant aux côtés du Jesuit Refugee Service. Des voitures appartenant à la communauté jésuite de l'Eglise catholique ont également été brûlées dans la nuit.

179. Un autre problème qu'il faudra résoudre concerne la manière de traiter les demandes d'asile en cas d'arraisonnement d'un gros bateau, par exemple dans le cadre d'une opération FRONTEX. Où s'occupera-t-on des personnes interceptées et où devront-elles être transférées? Cette question se rattache à celles posées dans la [Résolution 1569 \(2007\)](#) de l'Assemblée sur une évaluation des centres de transit et de traitement en tant que réponse aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile⁶⁴.

180. Votre rapporteur reconnaît les efforts déployés par les Etats, par le HCR et par les ONG pour veiller à ce que les demandeurs d'asile dans la région soient informés et aient accès à une procédure qui permette de déterminer s'ils ont droit au statut de réfugié ou à une autre forme de protection internationale. Votre rapporteur n'en tient pas moins à souligner certains problèmes qui demeurent. Le nombre de demandeurs d'asile varie énormément d'un pays à l'autre, tout comme le taux d'acceptation, selon le type de protection offerte et l'instance saisie (première instance ou recours). L'accès à un avocat, la disponibilité de l'aide juridique et l'accès à un interprète sont autant de problèmes constatés.

181. A Malte, d'après le commissaire pour les réfugiés, environ 70 % d'entre eux demandent l'asile et quelque 47 % obtiennent une protection humanitaire. Environ 3 % obtiennent le statut de réfugié.

182. Tous les demandeurs reçoivent un document sur leurs droits et une brochure d'information, traduite en plusieurs langues, distribués par le HCR et le Jesuit Refugee Service (JRS), une ONG locale. Dans la pratique, les personnes placées en rétention ont peu d'occasions d'être en contact avec le HCR et le JRS et donc de bénéficier de leur aide pour présenter leur demande. Cette question a été soulevée par plusieurs de ces personnes lors d'entretiens avec votre rapporteur. Le problème de l'accès des ONG et autres acteurs aux centres a déjà été évoqué précédemment.

183. Votre rapporteur sait qu'à Malte tout demandeur a le droit d'engager son propre avocat mais qu'aucune aide juridique gratuite n'est disponible, sauf en cas de recours. D'après les informations réunies par votre rapporteur, la qualité de cette aide juridique, dans les procédures de recours, est médiocre et, lors de la visite de votre rapporteur, aucune de ces procédures n'avait abouti.

184. D'autres problèmes méritent également d'être évoqués, à savoir la lenteur du traitement des demandes, le faible taux d'acceptation pour le statut de réfugié et le manque de procédures de recours pour les personnes bénéficiant d'une protection humanitaire. Pour être plus positif, notons que le HCR s'est déclaré relativement satisfait des procédures d'asile. Des mesures sont prises pour accélérer ces procédures, établir un ordre de priorité pour les demandes d'asile et recruter du personnel supplémentaire pour les traiter. Il convient également de noter que la part des personnes qui obtiennent une protection humanitaire semble élevée et généreuse.

185. Le profil des personnes arrivant à Lampedusa ressemble à celui des personnes qui arrivent à Malte. Cependant, d'après des statistiques de 2006 obtenues auprès du HCR, seul un tiers des personnes arrivant par voie maritime demande l'asile. En 2006, 10348 demandes d'asile ont été introduites, avec presque 47 % des demandeurs obtenant une protection (8,5 % en tant que réfugiés et 39,1 % en tant que bénéficiaires d'une protection humanitaire). En première place figurait l'Erythrée (2 151 demandes), puis le Nigeria (830), le Togo (584), le Kosovo (565) et le Ghana (530). A leur arrivée à Lampedusa, toutes les personnes reçoivent des informations sur le centre ainsi qu'une brochure d'information du HCR, traduite en différentes langues, qui explique comment procéder pour demander l'asile.

186. En Espagne, le nombre de demandeurs d'asile est relativement faible. En 2006, 5297 personnes ont demandé l'asile, mais seulement 360 des demandes provenaient des îles Canaries. Sur les 4 286 décisions prises dans l'ensemble de l'Espagne durant cette période, 168 personnes ont été reconnues comme des réfugiés (3,9 %) et 188 (4,4 %) ont obtenu une protection complémentaire. En 2007, le nombre de demandes d'asile dans les îles Canaries est passé à 655, ce qui s'explique en partie par l'accès aux centres d'une ONG consacrée à l'asile, celle-ci proposant des orientations et une assistance juridiques.

187. Votre rapporteur croit savoir du HCR que les autorités espagnoles ont une approche de l'asile positive et constructive et qu'un accès effectif aux procédures d'asile est garanti aux demandeurs d'asile, qui reçoivent des informations dans diverses langues. La qualité de l'aide juridique offerte est néanmoins source de préoccupation. Deux formes d'aide sont fournies, la première par les associations locales d'avocats, mais qui serait un «mirage sur l'aide juridique pour les demandes d'asile», les avocats n'ayant même pas pour habitude de rencontrer leurs clients; la seconde assurée par des ONG spécialisées, et qui serait de meilleure qualité, sans toutefois être satisfaisante à ce jour. Votre rapporteur croit comprendre que des mesures sont prises pour faire face à ces problèmes à la suite de la publication d'un rapport critique du médiateur; en outre,

64. Voir également le rapport de M^{me} Corien Jonker (Pays-Bas) sur ce thème, [Doc. 11304](#).

un cours spécialisé est désormais en place pour l'Association générale des avocats. La difficulté, pour les ONG, d'accéder aux différents centres afin d'offrir une aide juridique est un autre problème soulevé. Comme il a déjà été mentionné plus haut, une ONG spécialisée proposant une aide juridique s'est vu accorder l'accès aux centres dans les îles Canaries, ce qui a contribué à améliorer la situation. En outre, des brochures d'information sur l'asile sont distribuées à tous les arrivants, conformément à une recommandation du HCR.

188. Le faible nombre de personnes qui demandent l'asile à leur arrivée aux îles Canaries préoccupe particulièrement votre rapporteur⁶⁵. C'est une question complexe car il ne s'agit pas seulement d'un problème d'accès aux procédures d'asile; il existe en effet une alternative pour les arrivants, qui consiste à ne demander aucun statut, en espérant ne pas être expulsé (par exemple, parce qu'il n'existe pas d'accord de retour avec le pays d'origine ou parce que l'identité et la nationalité de la personne concernée ne peuvent pas être prouvées). Après 40 jours de rétention, la personne en question doit être libérée et peut alors se rendre en Espagne ou en Europe pour chercher un travail en tant que migrant clandestin.

189. En Grèce, des bulletins d'information sur les droits des migrants en situation irrégulière sont, d'après les autorités grecques, proposés dans 14 langues dans tous les centres d'accueil et de détention. Par ailleurs, de nouvelles mesures ont été prises pour veiller à ce que les demandeurs d'asile reçoivent des informations rédigées par le HCR et le ministère de l'Intérieur dans six langues différentes⁶⁶. Le HCR fait néanmoins état de problèmes de diffusion de ces informations. L'interprétation semble être un problème majeur dans les zones frontalières⁶⁷; en outre, l'Etat n'offre aucune aide juridique gratuite⁶⁸ et l'aide juridique bénévole par des avocats privés ou d'autres sources est rare. Votre rapporteur est également alarmé par des rapports selon lesquels la menace de la détention sert à dissuader des personnes de demander l'asile. Très peu de celles qui introduisent une demande d'asile obtiennent une réponse favorable, la Grèce ayant l'un des taux d'acceptation les plus faibles d'Europe⁶⁹. En 2006, on comptait 12 267 demandes d'asile; seules 64 personnes ont obtenu le statut de réfugié et 63 personnes une protection humanitaire. Par comparaison, en 2007, 25 113 demandes d'asile ont été enregistrées, 140 personnes ont obtenu le statut de réfugié, et 23 personnes une protection humanitaire⁷⁰. Très peu de ces demandes ont été soumises dans les zones frontalières, ce qui vient confirmer les craintes que dans ces régions les personnes n'ont pas accès aux procédures d'asile.

190. Votre rapporteur note que la Turquie a maintenu la restriction géographique pour les demandeurs d'asile non européens, bien qu'elle ait signé et ratifié la convention de 1951 et son protocole de 1967. Même s'ils bénéficient du statut de réfugié, les demandeurs d'asile non européens n'obtiennent pas de statut permanent et doivent se réinstaller dans des pays tiers, avec l'aide du HCR. Votre rapporteur estime que la Turquie devrait supprimer la restriction géographique pour permettre à tous les chercheurs d'asile, quelle que soit leur origine géographique, à la fois d'engager une procédure de détermination du statut de réfugié et de s'installer en Turquie. En outre, il est nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour s'assurer que les demandeurs d'asile sont correctement informés de leurs droits et qu'ils aient accès aux processus d'asile existant.

191. Votre rapporteur tient à souligner que les Etats doivent reconnaître leurs obligations spéciales à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés, en vertu du droit international et notamment de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés ainsi que, plus récemment, de la législation de l'Union européenne sur les réfugiés⁷¹. Les organes étatiques compétents, notamment dans les zones frontalières, ainsi que les avocats engagés dans des procédures de demande d'asile, ont un rôle particulier à jouer en veillant à ce que les demandeurs d'asile puissent faire valoir leurs droits et en jouir pleinement, en particulier ceux qui sont liés au droit à l'asile.

65. Votre rapporteur note que certaines demandes d'asile sont introduites après le transfert du continent vers les îles Canaries. Toutefois, les statistiques relatives aux demandes restent peu élevées.

66. Pour plus d'informations sur ces questions, voir Panagiotis Papadimitriou, *op. cit.*

67. Les autorités grecques indiquent n'avoir reçu que très peu de plaintes concernant l'absence ou l'insuffisance de l'aide juridique.

68. Selon les autorités grecques, la nouvelle législation prévoit qu'une aide juridique conditionnelle peut être accordée pendant l'examen des demandes d'asile en deuxième instance.

69. Votre rapporteur croit comprendre que les personnes chargées de l'examen des demandes d'asile ont été formées et ont suivi des séminaires organisés en coopération avec le HCR et le Centre national de l'administration publique.

70. En 2007, 20 692 cas ont été examinés au total, et seules huit personnes ont obtenu le statut de réfugié. Lors de la deuxième instance, 6 448 cas ont été examinés et 132 personnes ont obtenu le statut de réfugié. Les 23 cas de protection humanitaire ont été décidés en deuxième instance.

71. Voir notamment les Directives du Conseil 2003/9/CE (Des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile), 2004/83/CE (Conditions à remplir) et 2005/85/CE (Procédures).

23. Conclusion

192. Votre rapporteur s'est efforcé de brosser un tableau des arrivées massives de migrants et de demandeurs d'asile sur les rivages de l'Europe du Sud, citant des exemples concrets de problèmes et de pratiques en vigueur. Le problème est fluctuant et ne cesse d'évoluer d'une année à l'autre; votre rapporteur a néanmoins constaté, lors de la phase d'élaboration du présent rapport, maintes améliorations dans les approches adoptées par les gouvernements, les organisations internationales et les ONG.

193. Les pays sont mieux organisés et disposés à consacrer plus de ressources à cette question, même si beaucoup reste encore à faire, notamment à Malte et en Grèce. Les partenariats entre les autorités, les organisations internationales telles que le HCR et l'OIM et les ONG portent davantage leurs fruits. Les procédures sont renforcées afin de garantir que les personnes puissent demander l'asile ou d'autres formes de protection subsidiaire, malgré la persistance d'inquiétudes majeures quant au niveau, à la disponibilité et à l'efficacité de la représentation en justice. Une certaine forme de coopération internationale et de partage des responsabilités existe, notamment sous l'égide de l'agence européenne FRONTEX, mais il convient de déployer des efforts beaucoup plus importants pour partager ces responsabilités, notamment en matière de réinstallation, le cas échéant.

194. Il n'en reste pas moins que les conditions de détention demeurent parfois déplorables et que la durée de détention pratiquée à Malte est tout simplement trop longue. Trop de personnes périssent lors de leur traversée vers l'Europe et des faits pour le moins inquiétants concourent à indiquer que les capitaines de bord, voire les autorités maritimes, ne respectent pas toujours leurs obligations en matière de recherche et de sauvetage de personnes en détresse.

195. Le Conseil de l'Europe peut apporter un concours précieux pour résoudre la problématique de l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile. Il peut notamment veiller à ce que les conditions d'accueil et de rétention soient conformes aux normes européennes des droits de l'homme, à ce que les agents aux frontières, les avocats et les autres personnes en contact avec des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière soient suffisamment formés, à ce que l'accès aux procédures d'asile soit garanti, à ce qu'une aide juridique soit disponible et à ce qu'il soit pourvu aux besoins des personnes vulnérables, notamment les mineurs non accompagnés.

196. L'ouverture dont ont fait preuve les autorités des différents pays dans lesquels s'est rendu votre rapporteur a énormément facilité le travail d'élaboration du présent rapport. Même s'il y formule parfois des critiques sévères, votre rapporteur espère que ces critiques serviront l'intérêt de tous les pays concernés, mais aussi celui des migrants et des demandeurs d'asile qui continueront à aborder les rivages de l'Europe du Sud.

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

Renvoi en commission: [Doc. 11004](#) et Renvoi n° 3274 du 2 octobre 2006.

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés par la commission à l'unanimité le 19 mai 2008.

Membres de la commission: M^{me} Corien W.A. **Jonker** (Présidente), M. Doug **Henderson** (1^{er} Vice-Président), M. Pedro Agramunt (2^e Vice-Président), M. Alessandro **Rossi** (3^e Vice-Président), M^{me} Tina Acketoft, M. Ioannis Baniyas, M^{me} Donka Banović, M. Italo Bocchino, M. Jean-Guy **Branger**, M. Márton Braun, M. André **Bugnon**, Lord Burlison (remplacante: M^{me} Claire **Curtis-Thomas**), M. Mevlüt Çavuşoğlu, M. Sergej Chelemendik, M. Christopher Chope (remplaçant: M. Bill **Etherington**), M. Boriss **Cilevičs**, M^{me} Minodora **Cliveti**, M. Telmo Correia, M. Ivica Dačić, M. Joseph Debono Grech, M. Taulant Dedja, M. Nikolaos **Dendias**, M. Mitko **Dimitrov**, M. Karl Donabauer, M. Tuur Elzinga, M. Valeriy **Fedorov**, M. Oleksandr Feldman, M^{me} Doris Fiala, M. Paul Giacobbi (remplaçant: M. Denis **Jacquat**), M^{me} Gunn Karin Gjøl, M^{me} Angelika Graf, M. John **Greenway**, M. Tony **Gregory**, M. Andrzej Grzyb (remplaçant: M. Tomasz **Dudziński**), M. Michael Hagberg, M^{me} Gultakin **Hajiyeva**, M. Davit Harutyunyan, M. Jürgen Herrmann, M. Bernd Heynemann, M. Jean Huss, M. Ilie **Ilașcu**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Mustafa Jemiliev, M. Tomáš Jirsa, M. Reijo Kallio, M. Hakki Keskin, M. Egidijus Klumbys, M. Ruslan Kondratov (remplaçant: M. Ivan **Savvidi**), M. Dimitrij Kovačič, M. Andros Kyprianou, M. Geert Lambert, M. Massimo Livi Bacci, M. Younal Loutfi (remplacante: M^{me} Aneliya **Atanasova**), M. Andrija Mandić, M. Jean-Pierre Masseret, M. Slavko Matić, M. Giorgio **Mele**, M^{me} Ana Catarina **Mendonça**, M. Gebhard Negele, M. Hryhoriy Omelchenko, M. Morten **Østergaard**, M. Alexey Ostrovsky, M. Grigore Petrenco, M. Cezar Florin Preda, M. Gabino **Puche**, M. Milorad Pupovac, M^{me} Mailis **Reps**, M^{me} Michaela Sburny, M. André **Schneider**, M. Samad Seyidov, M. Steingrímur

J. Sigfússon, M^{me} Miet Smet (remplaçant: M. Daniel **Ducarme**), M. Giacomo **Stucchi**, M. Vilmos Szabó, M^{me} Elene Tevdoradze, M. Tuğrul **Türkeş**, M^{me} Özlem **Türköne**, M^{me} Rosario Velasco García, M. Michał **Wojtczak**, M. Andrej Zernovski, M. Yury Zelenskiy, M. Jiří Zlatuška, N., N.

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

Ce texte sera débattu ultérieurement.