



Résolution 1569 (2007)¹

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

Assemblée parlementaire

1. En Europe, le nombre de demandeurs d'asile est en baisse continue. Il est à son niveau le plus bas depuis 1988. On constate en revanche une augmentation du nombre de personnes cherchant à entrer illégalement en Europe. Certaines estimations font état de 500 000 personnes qui, tous les ans, passeraient illégalement les frontières de l'Europe ou dépasseraient la durée de séjour autorisée. Le nombre de migrants irréguliers présents dans les pays de l'Union européenne pourrait atteindre 5,5 millions; pour la seule Fédération de Russie, ce chiffre pourrait s'élever à 8 millions.

2. Dans toute l'Europe, la question de savoir quel est le meilleur moyen de faire face aux flux mixtes de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile fait l'objet d'une attention croissante. En 2006, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a élaboré un plan d'action en 10 points intitulé «Gérer les flux migratoires mixtes». Certains pays comme l'Espagne, l'Italie, Malte et la Grèce, ayant connu des arrivées massives de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile au cours de l'été 2006, ont appelé à adopter de nouvelles initiatives et de nouvelles approches en réponse à ces flux mixtes, et à développer un système plus équitable de partage des tâches entre les pays d'origine, de transit et de destination.

3. Le coût humain et humanitaire du périple entrepris par un grand nombre de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile à destination ou au départ de l'Europe suscite également des inquiétudes croissantes. Le nombre de personnes qui trouvent la mort – par noyade, par asphyxie, par hypothermie ou dans un champ de mines – en essayant de gagner l'Europe continue d'augmenter à un rythme alarmant. Fréquemment, ceux qui atteignent notre continent, ayant dépensé d'importantes sommes d'argent et voyagé dans des circonstances difficiles et dangereuses, font face à de nombreux problèmes et sont exposés à l'exploitation.

4. Il est donc essentiel d'élaborer de nouvelles réponses aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile pour garantir aux demandeurs d'asile la protection dont ils ont besoin, mais aussi pour endiguer le flux de migration irrégulière et réduire ainsi les pertes en vies humaines, l'exploitation, la traite et la souffrance qui l'accompagnent.

5. Ces réponses doivent être globales et impliquer les pays d'origine, les pays de transit et les pays de destination. Plusieurs exemples d'initiatives visant à apporter une réponse globale aux flux de réfugiés et de migrants irréguliers peuvent être mentionnés, tels que la Conférence internationale sur l'assistance aux réfugiés en Afrique (CIARA), au milieu des années 1980, et le Plan d'action global pour les réfugiés indochinois (PAG), à la fin des années 1980, qui a permis de résoudre le problème des boat people vietnamiens.

6. Depuis quelques années, plusieurs nouvelles approches ont été proposées pour faire face aux flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile. C'est ainsi que le HCR a formulé à l'intention de l'Union européenne, dans un document de travail sur les trois volets d'une politique d'asile communautaire, une

1. Discussion par l'Assemblée le 1er octobre 2007 (29e séance) (voir Doc. [Doc. 11304](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteuse: Mme Corien W. A. Jonker; et [Doc. 11393](#), avis de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, rapporteur: M. Jean-Guy Branger). Texte adopté par l'Assemblée le 1er octobre 2007 (29e séance).



proposition prévoyant un traitement conjoint à l'intérieur de l'Union. Selon d'autres propositions, plus controversées, le traitement des demandes d'asile pourrait être assuré à l'extérieur des frontières de l'Union européenne mais toujours sur le continent européen (comme le suggère le document «New Vision» du Royaume-Uni), voire en Afrique du Nord (comme le propose l'ancien ministre allemand de l'Intérieur, Otto Schily).

7. Ces propositions ne sont pas tout à fait nouvelles; des mesures analogues ont été prises par le passé dans d'autres régions du monde. Au début des années 1990, les Haïtiens interceptés en mer ont ainsi été acheminés, pour traitement des demandes d'asile, à la base navale des Etats-Unis située dans la baie de Guantánamo (Cuba). L'Australie, qui a établi des centres de traitement dans l'île de Nauru et en Papouasie-Nouvelle-Guinée, en offre un autre exemple.

8. L'Assemblée parlementaire considère qu'il importe de tenir compte des expériences passées, positives ou négatives, et des propositions antérieures pour formuler des recommandations pouvant être retenues lors des futures discussions sur la gestion des flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile. A cet égard, l'Assemblée note que la Commission européenne prévoit de mener une étude de faisabilité sur le traitement intraterritorial et extraterritorial durant la seconde moitié de 2007.

9. L'Assemblée s'inquiète particulièrement de certaines propositions relatives à la création de centres de transit ou de traitement. Il s'agit de centres destinés aux personnes arrivées dans un pays, interceptées avant d'arriver dans un pays, renvoyées dans un pays par lequel elles ont transité, ou envoyées dans un pays pour traitement de leur demande. Ces propositions sont plus ou moins vivement controversées selon qu'elles prévoient d'établir les centres de transit ou de traitement dans l'Union européenne, dans des pays européens non membres de l'Union ou dans des pays non européens (Afrique du Nord par exemple). Les critiques varient également selon que les centres sont conçus comme des centres de transit, qui ne servent qu'à effectuer un premier filtrage ou un aiguillage, ou comme des centres de traitement des demandes à part entière.

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

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

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

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

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

11.4. où les centres devraient-ils être situés?

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

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

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

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

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

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

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

13.5. le transfert vers un centre ne saurait en aucun cas dispenser les Etats européens de leur responsabilité de garantir le respect du principe de non-refoulement conformément à la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés, ni de leurs obligations en matière de droits de l'homme en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme (STE no 5) et d'autres traités relatifs aux droits de l'homme;

13.6. tout transfert d'un Etat à un autre doit être exclu s'il n'y a pas accord formel entre les Etats concernés; il a pour condition qu'une protection effective des réfugiés puisse être garantie. Comme indiqué plus haut, un tel transfert ne saurait dispenser un Etat de l'ensemble de ses responsabilités; les avantages et les inconvénients relatifs des centres de transit par rapport aux centres de traitement à part entière doivent être examinés en détail;

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

13.8. le fonctionnement des centres doit être parfaitement conforme aux normes en matière de droits de l'homme et de droits des réfugiés. En outre, les centres fermés et exploités sous la responsabilité entière ou partielle d'Etats membres du Conseil de l'Europe ou de l'Union européenne doivent se soumettre à l'évaluation du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT). Ils doivent également permettre aux ONG d'apporter conseil et assistance aux migrants et aux demandeurs d'asile;

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

13.10. les centres devraient intégrer une perspective qui tienne compte des différences entre les femmes et les hommes, assurer un traitement des demandes des migrants et demandeurs d'asile qui ne discrimine pas, dans les faits, les femmes, garantir le respect des droits fondamentaux des femmes y compris l'égalité entre les femmes et les hommes, assurer l'intégrité physique et psychologique des femmes et les préserver de toute forme de violence basée sur le genre, en particulier le viol et la prostitution forcée;

13.11. l'examen des demandes d'asile dans de tels centres devrait prendre en compte les motifs fondés sur l'identité sexuelle incluant en particulier la violence sexuelle, la violence domestique, la traite des êtres humains, la planification familiale forcée, l'avortement forcé, les mutilations génitales féminines, les crimes d'honneur et le mariage forcé;

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

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

13.14. les solutions durables pour la gestion des flux migratoires devraient inclure des politiques énergiques visant à bannir et à éradiquer les violences faites aux femmes dans les pays d'origine, qui peuvent être à l'origine de flux migratoires;

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

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

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

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