Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 1637 (2008)[1]

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

Assemblée parlementaire

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 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 quittent leur pays sont multiples – conflits violents, violations des droits de l'homme, persécutions, misère et 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 violences sexuelles ou autres.

6. On signale de plus en plus de cas de capitaines de navires ignorant 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 Etats méditerranéens membres du Conseil de l'Europe, et 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

1. *Texte adopté par la Commission permanente,* agissant au nom de l'Assemblée, le 28 novembre 2008 (voir Doc. 11688, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. Østergaard). Voir également la Recommandation 1850 (2008).

important à jouer à cet égard; elle peut 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 d'Amérique, qui ont accueilli, en provenance de Malte, un nombre important de personnes nécessitant une protection internationale. L'assistance pourrait également être fournie en termes de vols de retour commun et/ou de contributions aux opérations de recherche et de sauvetage. 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 méditerranéens 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 à 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 (STE n° 5), 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 dans les Etats membres), 2004/83/CE (conditions à remplir pour le statut de réfugié) et 2005/85/CE (procédures pour le 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 à leur refoulement;

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, inadaptés à ces fonctions, et à construire de nouveaux centres adéquats et appropriés 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 ne convenant 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 à ces personnes:

9.8.1. une alimentation appropriée et suffisamment d'eau potable;

9.8.2. des vêtements convenables et en quantité suffisante pour en changer, ainsi que le nécessaire de couchage et de toilette, etc.;

9.8.3. un mobilier approprié – lits, chaises et tables –, ainsi que des casiers fermés à clé pour ranger et garder en toute sécurité 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'air libre, durant une bonne partie de la journée;

9.8.7. des activités de loisirs 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 Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Cet accès devrait être possible à la fois directement et par téléphone (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 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 non seulement des soins de santé d'urgence, notamment les soins indispensables ne pouvant raisonnablement être différés et 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, à des commissions nationales des droits de l'homme, à des parlementaires et à 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'organisme de contrôle spécialisé, 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 aux centres de rétention, de manière raisonnable et ponctuelle, sans toutefois porter atteinte au droit à la vie privée des personnes placées en rétention;

9.15. à mettre en œuvre, en tant que cadre de réponse globale et concertée aux flux migratoires mixtes, le plan d'action en dix points du HCR sur la protection des réfugiés et les mouvements 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'OIM, et à ne procéder à des retours forcés que 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 (STCE n° 197);

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 prêt 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 davantage les capacités opérationnelles de Frontex en matière de recherche et de sauvetage dans le cadre de sa mission de contrôle 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 son mandat 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.