



Recommandation 1917 (2010)¹

Version finale

Migrants et réfugiés: un défi permanent pour le Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. Les migrations continuent de façonner l'économie, la culture et la société européennes. La mondialisation, avec ses disparités croissantes, et la récession économique récente posent de nouveaux problèmes auxquels l'Union européenne mais également les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe doivent s'attaquer.
2. Renforcer les droits et la protection des migrants, des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées, contribuer à une stratégie cohérente et coordonnée de gestion des migrations, et améliorer la réactivité face aux nouvelles orientations: tels sont les défis que doit tout particulièrement relever le Conseil de l'Europe.
3. L'Assemblée parlementaire estime que l'Organisation devrait attribuer un degré de priorité bien plus élevé à la résolution de ces problèmes, notamment dans le cadre de son processus de réforme. Le Conseil de l'Europe est une organisation fondée sur des valeurs, qui a été créée pour protéger les droits de toutes les personnes en Europe. Les migrants, les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées sont souvent parmi les personnes les plus vulnérables en Europe. Il est nécessaire de renforcer leurs droits, mais également de veiller à ce que ces droits soient garantis dans la pratique.
4. Le Conseil de l'Europe devrait privilégier les secteurs dans lesquels il peut apporter une valeur ajoutée au niveau paneuropéen. Ses principaux points forts sont ses normes en matière de droits de l'homme et de prééminence du droit. Il a également pour atout de bénéficier des expériences de ses Etats membres, qui incluent des pays d'origine, de transit et de destination. Tandis que l'Union européenne fait porter l'essentiel de son action sur les processus migratoires, le Conseil de l'Europe devrait se concentrer en priorité sur les personnes impliquées dans ces processus et étudier les questions de migrations, d'asile et de personnes déplacées essentiellement sous l'angle des droits de l'homme dans le contexte des processus migratoires.
5. L'Assemblée est d'avis que, pour la définition des priorités et des actions futures, l'Organisation devrait affiner les priorités établies lors du 3e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, tenu en 2005 à Varsovie, ainsi que lors de la 8e Conférence des ministres responsables des questions de migration du Conseil de l'Europe, tenue en 2008 à Kiev. Elle devrait également tenir compte des recommandations de 2005 de la Commission mondiale sur les migrations internationales (CMMI) et des dispositions du Programme de Stockholm (2010-2014) de l'Union européenne.
6. L'Assemblée estime important que le Conseil de l'Europe formule sa propre stratégie à moyen terme en matière de migrations, d'asile et de personnes déplacées en Europe. Il doit rassembler l'essentiel du travail qui a été effectué par les divers organes et secteurs de l'Organisation, et rationaliser ses priorités en vue de la création d'un espace européen au sein duquel les migrants et les personnes nécessitant une protection bénéficieraient d'un traitement conforme aux droits de l'homme et au principe de la prééminence du droit, ainsi que d'un accès aux droits fondamentaux et aux recours judiciaires. Plus spécifiquement, cette stratégie

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 avril 2010 (18^e séance) (voir [Doc. 12201](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M^{me} Fiala; et [Doc. 12220](#), avis de la commission de la culture, de la science et de l'éducation, rapporteur: M. Olsson). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 avril 2010 (18^e séance).



devrait renforcer la protection des droits fondamentaux des migrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes déplacées à toutes les grandes étapes de leurs déplacements; promouvoir la diversité culturelle et accroître le niveau d'intégration des migrants et des réfugiés dans les sociétés européennes; améliorer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans les Etats membres afin de gérer l'impact à long terme des migrations sur la société; multiplier les activités dans les domaines de la lutte contre la xénophobie, la discrimination et la traite des êtres humains; et améliorer la cohésion et la collaboration intra-institutionnelles de l'Organisation dans le domaine des migrations, de l'asile et des personnes déplacées.

7. S'appuyant sur la vaste expérience acquise au sein de tous les secteurs de l'Organisation, l'Assemblée considère qu'il est nécessaire de mettre en place un projet transversal du Conseil de l'Europe sur les migrants, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées en Europe, principalement axé sur la protection de leurs droits et la promotion de leur intégration.

8. L'Assemblée rend hommage au Comité européen sur les migrations (CDMG) et à son travail sur la protection des droits de l'homme et de la dignité des migrants vulnérables, ainsi que sur le renforcement de la position des migrants et de la cohésion sociale dans son programme d'action pour 2009-2012. Elle le félicite aussi pour son initiative visant à promouvoir la cohérence entre migrations, développement et intégration en encourageant le dialogue entre les pays d'origine, de transit et de destination. L'Assemblée apprécie également le travail d'autres comités intergouvernementaux, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, et des mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe qui ont, en particulier, traité des questions importantes relatives aux droits de l'homme et à l'intégration. Par ailleurs, il convient de mentionner tout particulièrement le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour ses positions de principe sur de nombreuses questions relatives aux migrations, à l'asile et aux personnes déplacées.

9. L'Assemblée se félicite également de ce que le Comité des Ministres ait traité de nombreuses questions relatives aux migrations, à l'asile et aux personnes déplacées, mais regrette que ses demandes au sujet de la création d'un comité pour remplacer l'ancien Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) – qui fournissait à l'Organisation une expertise très utile sur les questions relatives à l'asile, aux réfugiés et aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays – n'aient toujours pas été examinées. L'Assemblée note que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a proposé d'interrompre, de suspendre ou de réduire de façon significative les activités intergouvernementales dans le domaine des migrations, ce qui laisserait un vide dans le travail intergouvernemental sur les questions relatives aux migrations, à l'asile et aux personnes déplacées.

10. L'Assemblée reconnaît la nécessité d'améliorer l'efficacité et l'impact du travail du Conseil de l'Europe dans un contexte budgétaire de rigueur; toutefois, cela ne devrait pas se faire aux dépens de la protection des droits des migrants, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées, ni aux dépens de l'amélioration de leur intégration dans les sociétés européennes. L'Assemblée réaffirme son point de vue selon lequel le Conseil de l'Europe a besoin d'un organe intergouvernemental recentré et doté de ressources suffisantes, capable de s'intéresser aux questions en rapport avec les droits des migrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes déplacées.

11. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

11.1. de créer un poste de coordinateur des migrations, de l'asile et des personnes déplacées, qui serait chargé de préparer une stratégie à moyen terme sur les migrations, l'asile et les personnes déplacées, ainsi que de mettre en œuvre un projet transversal sur les migrants, les demandeurs d'asile et les personnes déplacées dans les sociétés européennes;

11.2. d'établir un nouveau comité intergouvernemental ayant pour mandat permanent d'examiner les questions relatives à l'asile, aux réfugiés et aux personnes déplacées, afin de remplacer le CAHAR ou, dans l'éventualité où les activités du CDMG prendraient fin, de créer un nouveau comité intergouvernemental unique, centré sur les droits et ayant pour mandat permanent d'examiner les questions relatives aux migrations, à l'asile, aux réfugiés et aux personnes déplacées;

11.3. de soutenir le travail intergouvernemental et celui d'autres organes du Conseil de l'Europe relatif à la protection des droits des personnes concernées par les processus de migration, d'asile et de déplacement à l'intérieur de leur propre pays.

12. L'Assemblée recommande que, lors de l'élaboration d'une stratégie à moyen terme sur les migrations, l'asile et les personnes déplacées, le Comité des Ministres tienne compte des priorités suivantes:

12.1. encourager les Etats membres à signer, ratifier et mettre en œuvre toutes les conventions du Conseil de l'Europe sur les migrants, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les personnes déplacées, entre autres la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), la Convention-cadre pour la

protection des minorités nationales (STE n° 157), la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant (STE n° 93), la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144), la Convention européenne sur la nationalité (STE n° 166), la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention des cas d'apatridie en relation avec la succession d'Etats (STCE n° 200) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197). Dans des circonstances appropriées, le Comité des Ministres devrait envisager de réviser les conventions que trop peu d'Etats sont prêts à signer ou ratifier;

12.2. combler les lacunes dans les normes juridiques actuelles du Conseil de l'Europe en développant de nouveaux instruments de droit souple et de droit contraignant, et des activités concrètes concernant les migrants, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les personnes déplacées. A cet égard, le Comité des Ministres est encouragé à tenir compte, entre autres, des questions spécifiques suivantes, dont certaines ont fait l'objet de recommandations de l'Assemblée:

12.2.1. inclure le droit de demande d'asile dans la Convention européenne des droits de l'homme;

12.2.2. réviser la Charte sociale européenne (STE n° 35) pour veiller à ce que tous les migrants réguliers se retrouvent dans son champ d'application et que des droits minimaux garantissant la dignité humaine soient au moins inclus pour les migrants en situation irrégulière;

12.2.3. élaborer de nouvelles normes et lignes directrices sur l'intégration des migrants dans les sociétés européennes;

12.2.4. œuvrer en faveur des normes communes qui garantissent des droits minimaux aux migrants en situation irrégulière, et proposer des stratégies pour s'occuper des migrants en situation irrégulière qui ne peuvent ou ne veulent pas être renvoyés;

12.2.5. compléter les Règles pénitentiaires européennes par des règles européennes pour les centres de rétention de migrants et de demandeurs d'asile;

12.2.6. élaborer des lignes directrices sur les alternatives à la détention des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile;

12.2.7. examiner la nécessité d'élaborer des lignes directrices sur le principe de non-refoulement, compte tenu du nombre croissant de cas d'expulsion dont est saisie la Cour européenne des droits de l'homme et des problèmes liés aux interventions en mer;

12.2.8. étudier la nécessité de créer un mécanisme de contrôle de la qualité et de la cohérence des décisions en matière d'asile en Europe;

12.2.9. préparer des lignes directrices sur les retours volontaires pour compléter les lignes directrices du Comité des Ministres sur les retours forcés, ainsi que des lignes directrices sur l'application des accords de réadmission;

12.2.10. préparer des lignes directrices sur la réintégration des personnes de retour dans leur pays d'origine, qu'il s'agisse de retours volontaires ou forcés;

12.2.11. trouver des solutions durables pour le retour, l'intégration locale ou la réinstallation des personnes déplacées et garantir la protection de leurs droits;

12.3. promouvoir une coopération européenne et internationale plus étroite impliquant les pays d'origine, de transit et de destination;

12.4. renforcer la coopération et l'assistance dans le domaine des migrations, de l'asile et des personnes déplacées:

12.4.1. en soutenant un programme d'assistance pour les Etats membres, financé par des contributions volontaires, en vue de renforcer leurs capacités dans le domaine des politiques migratoires et de la planification, notamment pour les pays d'origine et de transit européens qui ne sont pas membres de l'Union européenne;

12.4.2. en soutenant un programme d'assistance, financé par des contributions volontaires, permettant aux Etats membres qui sont des pays de destination de bénéficier de l'expérience d'autres Etats membres dans le traitement de la question délicate de l'intégration;

12.4.3. en renforçant la coopération avec des acteurs clés dans le domaine des migrations et de l'asile, notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'Organisation internationale du travail (OIT), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et des organisations non gouvernementales nationales et internationales;

12.4.4. en renforçant la coopération avec l'Union européenne, en particulier eu égard au Programme de Stockholm récemment adopté et au travail des agences telles que l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex), l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le bureau européen d'appui en matière d'asile, qui doit être créé prochainement;

12.5. faire davantage d'efforts pour aider les migrants à connaître non seulement leurs droits, mais aussi leurs obligations, afin de leur assurer une meilleure intégration et une meilleure acceptation par le pays hôte;

12.6. renforcer l'impact et la visibilité des activités du Conseil de l'Europe en matière de droits des migrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes déplacées:

12.6.1. en publiant un recueil des normes du Conseil de l'Europe relatives aux droits de l'homme applicables aux migrants, aux demandeurs d'asile, aux réfugiés et aux personnes déplacées;

12.6.2. en apportant un soutien à un site internet interactif sur les migrations et l'asile, partagé par les différents secteurs du Conseil de l'Europe travaillant dans ce domaine;

12.6.3. en soutenant et en renforçant le travail du groupe de travail informel sur les migrations du Conseil de l'Europe, qui est un mécanisme de liaison entre les différents secteurs de l'Organisation impliqués dans les questions de migrations et d'asile.

13. L'Assemblée encourage le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à continuer d'accorder la priorité dans son travail à la question des droits des migrants, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes déplacées.

14. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à l'informer dans les deux ans des progrès réalisés en matière de mise en œuvre de la présente recommandation.