



Résolution 1933 (2013)¹

Version finale

La gestion des défis en matière de flux migratoires mixtes et d'asile au-delà de la frontière orientale de l'Union européenne

Assemblée parlementaire

1. Le flux mixte de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés s'effectue de plus en plus dans les pays au-delà de la frontière orientale de l'Union européenne. Au fur et à mesure que les routes des migrations irrégulières, du trafic et de la traite sont fermées, de nouvelles routes apparaissent, mettant à l'épreuve les frontières et la capacité des Etats à gérer ces flux.
2. La Turquie est le pays au-delà de la frontière orientale de l'Union européenne qui est le plus sous pression actuellement. Cela n'est pas simplement dû à l'afflux de réfugiés en provenance de Syrie, mais au fait que la Turquie est considérée par les réfugiés et les migrants d'Asie et d'Afrique comme une étape pour entrer en Grèce et, à partir de là, dans d'autres Etats membres de l'Union européenne. La Turquie n'est cependant pas la seule dans ce cas: les pays des Balkans connaissent une hausse des flux migratoires mixtes, qui touche aussi des pays comme l'Ukraine, la République de Moldova et la Russie.
3. L'Union européenne et ses Etats membres ont un intérêt direct à maintenir ces flux migratoires mixtes hors de l'Union européenne et à renvoyer les personnes qui y sont entrées sans autorisation vers les pays d'où elles viennent. Dans le même temps, ils sont tenus de respecter leurs obligations au titre du droit international.
4. Les pays au-delà des frontières extérieures de l'Union européenne se retrouvent de plus en plus dans une situation où ils doivent assumer la responsabilité de personnes qui veulent entrer dans l'Union européenne mais ne le peuvent pas. Ils deviennent donc non seulement des pays de transit, mais aussi de fait des pays de destination.
5. S'il est indéniable que l'Union européenne prend des initiatives pour aider ces pays à gérer ces flux mixtes, certains, si ce n'est la plupart d'entre eux, ne sont pas en mesure d'y faire face. Preuve en est l'appel que les pays eux-mêmes ont lancé en faveur d'une assistance. En outre, des institutions comme le haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et la Cour européenne des droits de l'homme ont affirmé à plusieurs reprises que renvoyer certaines personnes dans ces pays n'était pas sûr.
6. De nombreuses personnes renvoyées dans ces pays le sont dans le cadre d'accords de réadmission négociés entre l'Union européenne et les pays concernés. Dans sa [Résolution 1741 \(2010\)](#) « Les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière », l'Assemblée parlementaire a mis en avant les problèmes quant à l'application de ces accords. Les dispositions exigeant des pays de réadmission qu'ils reprennent non seulement leurs propres ressortissants, mais aussi des ressortissants de pays tiers, sont notamment source de préoccupation.
7. L'Assemblée reconnaît que l'Union européenne et ses Etats membres ont le droit de contrôler leurs frontières. Cependant, la charge et la responsabilité de la gestion de ces flux migratoires mixtes, ayant essentiellement pour destination l'Union européenne, ne devraient pas être déplacées vers les pays voisins. D'une part, c'est une question d'équité, puisque le problème tire son origine de l'Union européenne elle-

1. *Discussion par l'Assemblée* le 25 avril 2013 (17^e séance) (voir [Doc. 13163](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Rigoni). *Texte adopté par l'Assemblée* le 25 avril 2013 (17^e séance).



même, qui agit comme un aimant sur ces flux mixtes. D'autre part, c'est une question d'engagement en faveur de la protection des droits de l'homme au niveau international. Les pays qui doivent gérer les conséquences des frontières fermées de l'Union européenne doivent être en mesure de garantir les droits de ceux qui pénètrent ou qui sont renvoyés sur leur territoire.

8. L'Assemblée estime par conséquent que l'Union européenne et ses Etats membres, dans un esprit de coopération internationale et de partage des responsabilités, doivent faire davantage d'efforts pour aider les pays au-delà de leurs frontières orientales à gérer ces pressions migratoires et à veiller à ce que les personnes impliquées dans ces flux mixtes soient traitées avec humanité et dans le respect de leurs droits fondamentaux et de leurs besoins de protection internationale, notamment le droit d'asile.

9. L'Assemblée demande par conséquent à l'Union européenne et à ses Etats membres:

9.1. d'augmenter de façon substantielle leur soutien à leurs voisins orientaux, afin:

9.1.1. de fournir aux pays situés au-delà des frontières orientales de l'Union européenne des programmes concrets d'assistance pour le partage des responsabilités, incluant des plans financiers et de partage des coûts;

9.1.2. de veiller à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour garantir les droits de ceux qui ont besoin d'une protection internationale, y compris le droit d'asile, qui est aussi protégé par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;

9.1.3. de prévoir des structures d'accueil satisfaisantes pour les flux mixtes de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés, et là où les migrants et les demandeurs d'asile sont retenus conformément aux normes internationales, et de veiller, lorsque des alternatives à la rétention ne sont pas possibles, à ce que les lieux de rétention soient conformes aux droits de l'homme et aux normes humanitaires;

9.2. de respecter leurs obligations en vertu du droit international, y compris en premier lieu le principe de non-refoulement, qui s'applique aussi aux frontières et interdit le refoulement indirect; et de s'abstenir de renvoyer les ressortissants de pays tiers lorsqu'il est évident que les pays de réadmission ne peuvent pas faire face, ou ne peuvent pas garantir les droits fondamentaux. En outre, les accords de réadmission devraient être revus pour veiller à ce que:

9.2.1. ils contiennent des garanties suffisantes assurant aux demandeurs d'asile renvoyés dans un pays un accès effectif à la procédure d'asile;

9.2.2. ils contiennent des clauses de suspension pouvant être invoquées en cas de violations persistantes des droits de l'homme dans les pays concernés;

9.2.3. ils réglementent ce qui se passe aux frontières, en empêchant les renvois automatiques ou semi-automatiques sans véritable examen de la situation d'une personne;

9.2.4. ils prévoient un suivi adéquat de l'application des accords et de la situation des personnes après leur renvoi.

10. L'Assemblée appelle les pays au-delà des frontières orientales de l'Union européenne:

10.1. à renforcer la coopération intrarégionale et interrégionale, et à concevoir des stratégies globales attentives à la protection pour répondre aux flux mixtes, sur la base du Plan d'action en dix points du HCR sur la protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes;

10.2. à améliorer leur capacité de traiter les demandes d'asile, en particulier:

10.2.1. en mettant en place des systèmes d'asile équitables et efficaces accessibles aux demandeurs d'asile;

10.2.2. en renforçant leurs structures et leurs ressources humaines pour traiter les demandes d'asile et en proposant une formation aux personnes impliquées dans le processus d'asile;

10.2.3. en renforçant la capacité des gardes-frontière à identifier les réfugiés et les personnes ayant des besoins spécifiques et à les orienter vers les autorités compétentes en vue d'une prise en charge appropriée;

10.2.4. en veillant à ce que les personnes qui ont besoin d'une protection internationale obtiennent conseil juridique et assistance, en particulier lorsqu'elles sont placées en rétention;

10.2.5. en faisant dûment attention aux demandeurs d'asile ayant des besoins spécifiques;

- 10.2.6. en formant les juges au sujet des normes internationales pertinentes en matière d'asile et de protection internationale;
 - 10.2.7. en assurant la qualité et la cohérence des décisions concernant les demandes d'asile, conformément à la [Résolution 1695 \(2009\)](#) de l'Assemblée parlementaire «Améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe»;
 - 10.2.8. en mettant en œuvre tous les arrêts et les mesures provisoires émanant de la Cour européenne des droits de l'homme;
 - 10.2.9. en améliorant leur capacité à garantir des droits sociaux minimaux tels que des moyens de subsistance, des services de santé gratuits et un hébergement;
 - 10.2.10. en augmentant les capacités d'accueil et en veillant à ce que les centres d'accueil pour les demandeurs d'asile soient conformes aux normes internationales;
 - 10.2.11. en veillant à ce que les demandeurs d'asile soient informés des dangers liés aux trafiquants et aux passeurs qui pourraient tenter d'entrer en contact avec eux;
- 10.3. à renforcer leur capacité à traiter l'accueil et la rétention des migrants en situation irrégulière, notamment:
- 10.3.1. en limitant le recours à la rétention et les périodes pendant lesquelles elle est autorisée, et en recherchant des alternatives à la rétention;
 - 10.3.2. en transférant la gestion des centres de rétention de la police ou de l'armée à des autorités mieux à même de s'occuper de personnes qui n'ont commis aucun crime;
 - 10.3.3. en garantissant l'accès à l'asile, la possibilité de contester le placement en rétention, et d'autres droits que la loi reconnaît en matière de rétention;
 - 10.3.4. en s'abstenant de placer en rétention des enfants ou autres personnes ayant des besoins spécifiques, en gardant présent à l'esprit que les mineurs non accompagnés et/ou séparés ne devraient jamais être retenus;
 - 10.3.5. en garantissant aux personnes retenues l'accès à un avocat et aux membres de leur famille, ainsi qu'à des soins médicaux;
 - 10.3.6. en autorisant le contrôle des lieux de rétention par des organes nationaux et internationaux dans un souci de transparence, et en veillant à ce que les parlementaires aient le droit de visiter les lieux de rétention et soient encouragés à faire usage de ce droit;
 - 10.3.7. en veillant à ce que les locaux de rétention ne respectant pas les normes soient fermés et que seuls soient utilisés des centres pouvant garantir des conditions de rétention humaines, avec accès aux soins médicaux, à des activités adéquates, etc.