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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13867 Add.
28 septembre 2015

Pays de transit: relever les nouveaux défis de la migration et de l'asile

Addendum au rapport[1]
Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées
Rapporteure: Mme Tineke STRIK, Pays-Bas, Groupe socialiste

1. Introduction

1. Le présent addendum vise à étendre le champ couvert par l'exposé des motifs en analysant de façon plus détaillée la crise qui a éclaté au cours de l'été 2015 en Méditerranée orientale, dans les Balkans occidentaux et en Europe centrale, et qui touche surtout la Turquie, la Grèce, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la Serbie, la Hongrie, la Croatie, la Slovénie, l'Autriche et l'Allemagne. La situation actuelle a brutalement révélé l'inadéquation et l'incohérence de la politique européenne en matière d'asile vis-à-vis des mouvements de réfugiés tant primaires que secondaires; elle attire également l'attention sur le fait que la distinction entre les pays dits «de transit» et ceux dits «de destination» est souvent arbitraire, ou du moins fluctuante, et sur l'importance fondamentale de prendre en compte les actions rationnelles entreprises individuellement par les réfugiés et les facteurs qui influencent leurs décisions.

2. Situation dans certains pays spécifiques

2. La Turquie a enregistré près de 2 millions de réfugiés fuyant la guerre dans la Syrie voisine. Ce nombre, qui n'a cessé d'augmenter depuis le début du conflit en 2011, a plus que doublé au cours de la seule année dernière. La Turquie est désormais le pays au monde abritant le plus de réfugiés; elle a dépensé environ 6 milliards de dollars pour leur protection. Parmi ces personnes, moins d'une sur six vit dans les camps de réfugiés gérés par le gouvernement, situés dans le sud du pays; des services de base sont cependant disponibles pour les autres réfugiés, dits «urbains». Malgré leur situation souvent très difficile – en Turquie et plus encore ailleurs – ce n'est qu'en 2015 que les réfugiés syriens (et autres) ont vraiment commencé à quitter en nombre la côté turque pour essayer de gagner la Grèce, dans l'intention de se diriger ensuite vers d'autres pays de l'Union européenne, situés plus au nord. D'après l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), depuis le début de l'année, 224 personnes seraient mortes en traversant la mer Egée, parmi lesquelles, bien sûr, le petit Aylan Kurdi, dont la photographie du corps échoué sur une plage turque a eu un énorme impact sur l'opinion publique partout dans le monde.

3. Entre début janvier et mi-septembre 2015, plus de 347 000 personnes ont rejoint les îles grecques de la mer Egée par bateau, notamment les îles de Lesbos (qui a accueilli, à elle seule, près de la moitié de ces migrants), Kos, Chios, Samos et Leros, alors qu'elles avaient été 43 500 pour toute l'année 2014. Pour le seul mois d'août, on a compté quelque 108 000 arrivées, dont plus de 90 % de Syriens (environ 70 %), d'Afghans et d'Irakiens, tous ayant vraisemblablement droit à une protection internationale. Dans un pays en proie à une importante crise économique, ces arrivées massives ont mis le système d'asile, déjà sérieusement défaillant, à rude épreuve. Cela se traduit par une inadéquation des dispositifs d'accueil, une incapacité à enregistrer les nouveaux arrivants au rythme où ils arrivent ou à les transporter en nombre suffisant vers la Grèce continentale, des marques d'hostilité ou de xénophobie de la part de certains membres de la population locale

1. Addendum approuvé par la commission le 28 septembre 2015.

(même si d'autres font preuve d'empathie et de générosité) et par des manifestations de frustration chez les réfugiés. La mise en place de services de ferries spéciaux a quelque peu soulagé les îles, sans toutefois résoudre totalement cette situation critique. Parmi tous les arrivants en Grèce, 90 % ont déclaré avoir l'intention de demander l'asile à un autre pays. De fait, en juillet, alors que le pays a connu près de 52 000 arrivées, seules 1 200 demandes d'asile ont été déposées en Grèce, tandis qu'un grand nombre de personnes ont traversé le pays en direction du nord, pour rejoindre «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Ainsi, au début du mois de septembre, on estime que quelque 30 000 personnes étaient en transit en Grèce.

4. Au début de la crise, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» a brièvement fermé sa frontière avec la Grèce, ce qui a déclenché des affrontements entre les réfugiés et la police. Cette frontière a cependant été rapidement rouverte, et, actuellement, le pays accueille environ 3 000 personnes par jour, en fonction de l'arrivée de trains qui leur permettront de poursuivre leur route. Pour la seule période comprise entre le 19 juin et le 1er septembre, plus de 53 000 personnes ont déclaré leur intention de demander l'asile au centre de réception situé près de la ville frontalière de Gevgelija. A partir de cette dernière, il est possible d'emprunter des moyens de transport pour se rendre à Tabanovce, à la frontière avec la Serbie, où les réfugiés peuvent bénéficier d'une aide, bien que le nombre de personnes présentes dans les structures d'accueil soit en permanence bien supérieur à la capacité de ces dernières. Malgré le nombre élevé de réfugiés enregistrés, dont plus de 90 % de Syriens, d'Afghans ou d'Irakiens, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» n'a reçu que 1 675 demandes d'asile cette année. A cet égard, il est à noter que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a conclu que le pays ne respectait pas, à l'heure actuelle, les normes internationales en matière de protection des réfugiés et qu'il ne pouvait pas être considéré comme un pays tiers sûr, ajoutant que les autres Etats devraient s'abstenir d'y renvoyer ou d'y envoyer des demandeurs d'asile.

5. Le pays suivant sur la route des réfugiés est la Serbie. On y trouve des centres de transit à la frontière, dans les villes de Miratovac et Preševo (un peu plus au nord), tous deux fonctionnant bien au-delà de leur capacité. Une aide internationale humanitaire est également disponible à Belgrade, puis près de la frontière avec la Hongrie, dans le centre d'aide de Kanjiž et Staro Vašarište, qui voit arriver un millier de personnes par jour, ainsi qu'au lieu de rassemblement informel situé à Subotica. La Serbie a enregistré 29 000 demandes d'asile en juillet (contre 1 170 en juillet 2014) et plus de 37 000 en août (contre 1 547 en 2014), dont 90 % émanent de Syriens, d'Afghans ou d'Irakiens. Le HCR considère qu'actuellement, le système d'asile serbe ne reconnaît pas de façon appropriée les personnes qui ont besoin d'une protection internationale et recommande de ne pas considérer la Serbie comme un pays tiers sûr pour les demandeurs d'asile; il demande par conséquent aux autres pays de ne pas renvoyer de demandeurs d'asile en Serbie.

6. La Hongrie, quant à elle, a vu arriver plus de 150 000 personnes en provenance de Serbie cette année (la police hongroise estimant ce chiffre à plus de 190 000 au total). La frontière hongroise représente en effet le point d'entrée le plus fréquenté par les personnes en provenance des Balkans occidentaux pour accéder à l'espace Schengen, zone contiguë de libre circulation des personnes, sans contrôles aux frontières intérieures. Après avoir brièvement menacé de cesser d'accepter les retours dans le cadre du système de Dublin, la Hongrie a commencé à construire une clôture de barbelés le long de sa frontière avec la Serbie, placée sous la surveillance de patrouilles armées; elle a également révisé sa législation de sorte à incriminer les entrées irrégulières sur son territoire et les tentatives d'escalade de la clôture. Au début du mois de septembre, alors que les travaux de construction de cette dernière étaient presque achevés et que les nouvelles lois étaient sur le point d'entrer en vigueur, on a observé une augmentation massive du nombre de nouveaux arrivants, qui est passé d'environ 2 000 par jour en moyenne au mois d'août à plus de 9 000 lors d'un pic final. Une fois la clôture achevée et la frontière fermée, la Hongrie a déclaré un «état de crise» dans ses régions du sud et a commencé à transporter les réfugiés directement en Autriche, sans les enregistrer. De violents affrontements avec les réfugiés ont éclaté au point de passage, au cours desquels il a été fait usage de canons à eau et de gaz lacrymogène, provoquant des blessés tant parmi les réfugiés, y compris les enfants, que les forces de l'ordre. Les réfugiés qui entrent maintenant et sont disposés à demander l'asile sont rejetés presque immédiatement, apparemment sans examen des cas personnels, au motif que la Serbie est un pays tiers sûr – point sur lequel le HCR est d'un avis radicalement opposé (voir plus haut). Les personnes arrêtées pour «entrée illégale» sont poursuivies en justice dans le cadre de procédures extrêmement accélérées, apparemment sans avoir accès à une représentation juridique ni à des services d'interprétation. A la suite de la déclaration du Premier ministre selon laquelle les réfugiés «assiègent» le pays, le Parlement hongrois a voté le déploiement de l'armée aux frontières, avec l'autorisation d'utiliser des balles en caoutchouc, des grenades lacrymogènes et d'autres types de 'force non létale' contre les réfugiés. La réponse hongroise à ces afflux de réfugiés s'est également traduite par la fermeture de la gare de

Budapest à ces personnes, par des placements forcés en rétention dans des conditions inadéquates à des fins d'enregistrement et par des affiches destinées aux étrangers, sur lesquelles figurent des messages tels que «Ne prenez pas les emplois des Hongrois» et «Respectez nos lois».

7. La Hongrie ayant fermé sa frontière avec la Serbie, l'itinéraire des réfugiés s'est déplacé à l'est vers la Croatie. Les réfugiés espèrent ainsi entrer dans l'Union européenne par la Slovénie et dans l'espace Schengen par l'Autriche. Plus de 30 000 d'entre eux sont entrés en Croatie en moins d'une semaine, de sorte que les structures d'accueil et d'enregistrement se sont trouvées saturées. Les déclarations les plus diverses du Gouvernement croate se sont succédé : dans les faits, il a permis aux réfugiés d'entrer dans le pays, mais a rapidement abandonné les efforts visant à les enregistrer et, au lieu de cela, les a transférés directement jusqu'à la frontière avec la Hongrie. Celle-ci a réagi en érigeant un deuxième mur de barbelés tout au long de sa frontière avec la Croatie – comme elle membre de l'Union européenne – et en acheminant les personnes qui étaient entrées sur son territoire depuis la Croatie directement à sa frontière avec l'Autriche, où quelque 21 000 réfugiés sont arrivés en un seul week-end. La Croatie a alors fermé sa frontière avec la Serbie, appelant ce pays à envoyer davantage de réfugiés vers la Hongrie et la Roumanie, ce qui a entraîné des représailles de la part des autorités serbes. Du fait de ces événements, les récriminations mutuelles se sont multipliées entre la Hongrie, la Serbie et la Croatie, ce qui a eu pour effet de crisper gravement leurs relations. Pour sa part, la Slovénie a intensifié les contrôles à ses frontières avec la Hongrie et la Croatie et suspendu les services ferroviaires en provenance de ce dernier pays, n'autorisant qu'un nombre limité d'entrées, ce qui a entraîné des heurts avec des réfugiés à la frontière. Après avoir déclaré dans un premier temps qu'elle n'ouvrirait pas de «couloirs sûrs» permettant de traverser le pays du sud au nord, la Slovénie a ensuite annoncé qu'elle envisagerait cette possibilité.

8. Cependant, des réponses non coordonnées, voire chaotiques, ont également été observées dans d'autres pays situés plus au nord. Ainsi, à la fin du mois d'août, l'Allemagne a annoncé qu'elle allait suspendre les transferts de demandeurs d'asile syriens effectués dans le cadre du système de Dublin. Il n'était toutefois pas clair, au début, si elle attendait toujours des pays de l'Union européenne dits «de transit» qu'ils procèdent à l'enregistrement de ces réfugiés, ce qui peut avoir contribué à la confusion en Hongrie et dans d'autres pays. L'Allemagne a également annoncé qu'elle serait en mesure de faire face aux quelque 800 000 demandes d'asile qu'elle s'attendait à recevoir en 2015. En dépit de la mobilisation d'importantes ressources dans l'ensemble du pays, à la mi-septembre, la pression exercée sur les structures d'accueil dans les villes du sud a conduit le pays à réintroduire les contrôles aux frontières, suspendant, de fait, la mise en œuvre des accords de Schengen. L'Autriche a également instauré des contrôles à ses frontières avec la Hongrie et la Slovénie. En outre, de nombreux autres Etats membres de l'Union européenne ont renforcé leurs contrôles ou vérifications aux frontières, notamment la République slovaque, la République tchèque, la Pologne, la Finlande (le long de sa frontière avec la Suède) et les Pays-Bas; le Danemark et l'Autriche ont suspendu certaines liaisons ferroviaires avec l'Allemagne. La Bulgarie et la Grèce avaient quant à elles déjà érigé des barrières le long de leur frontière avec la Turquie, qui a suspendu les trajets en bus entre Istanbul et la frontière grecque et fermé la frontière aux réfugiés arrivant à pied.

9. Certains ont imputé l'afflux sans précédent de réfugiés de cet été aux politiques «trop généreuses» appliquées en Allemagne et en Suède. Cependant, la crise dans les îles grecques avait commencé bien avant que l'Allemagne ne suspende l'application du Règlement de Dublin sur son territoire ou n'annonce sa capacité à accueillir 800 00 demandeurs d'asile cette année, par exemple. Le fait d'incriminer les politiques plus humaines mises en œuvre dans certains pays souligne en fait le profond manque d'harmonisation entre les conditions d'accueil, les procédures d'asile et les politiques de protection sociale et d'intégration mises en place dans les différents Etats membres de l'Union européenne. Cette attitude ne tient pas compte non plus de la «surenchère vers le bas» à laquelle procèdent certains pays : outre les déficiences de certains systèmes d'asile nationaux, auxquels il n'a jamais été remédié, on observe également l'adoption de mesures visant délibérément à inciter les réfugiés à changer de cap, telles que les affiches hongroises ou la décision du Danemark de diminuer les allocations versées aux réfugiés et de diffuser cette information dans les pays de premier asile.

10. Globalement, les principales raisons qui poussent les réfugiés (essentiellement les Syriens, mais pas seulement) à demander une protection à l'Europe sont, dans un premier temps, la poursuite des conflits qui les ont obligés à quitter leur domicile, pour lesquels on n'entrevoit aucun espoir de règlement, et, dans un deuxième temps, le fait que les conditions d'accueil dans les pays de premier asile sont devenues insupportables. Toutefois, quel que soit notre point de vue sur les causes de la crise actuelle, l'expression «pays de transit» s'applique désormais clairement à une «chaîne» de pays européens formée par la Grèce, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», la Serbie, la Hongrie, la Croatie, la Slovénie, l'Autriche, le Danemark, et, dans une moindre mesure, par d'autres pays.

3. Développements au niveau européen

11. Le 14 septembre, le Conseil «Justice et affaires intérieures» de l'Union européenne s'est réuni afin de discuter de réponses à la crise actuelle et de mesures à plus long terme pour l'avenir. Les propositions très variées et constructives présentées par la Commission européenne sont peu reflétées dans les Conclusions de la présidence sur la réunion; ces dernières mettent plutôt l'accent sur le contrôle aux frontières, ce qui oblige les personnes ayant besoin d'une protection à rester soit dans les pays de premier asile, soit dans les pays situés aux frontières extérieures de l'Union européenne, sans aucune certitude que les conditions prévalant dans ces Etats s'amélioreront. Elles établissent que les demandeurs d'asile qui parviennent à franchir les frontières extérieures de l'Union européenne seront regroupés dans des «*hotspots*» situés dans les pays «en première ligne». Cela risque de perpétuer les inégalités engendrées par le système de Dublin, même s'il est mentionné que la Commission évaluera le Règlement de Dublin et proposera éventuellement une révision de celui-ci. Les Conclusions sont axées bien davantage sur les retours que sur la relocalisation ou les filières sûres et légales. Si le Conseil a finalement décidé de relocaliser 40 000 demandeurs d'asile depuis la Grèce et l'Italie, la proposition plus pertinente de la Commission concernant la relocalisation depuis la Grèce, l'Italie et la Hongrie de 120 000 personnes supplémentaires n'a pas été approuvée au niveau ministériel jusqu'au 22 septembre, et ne l'a été alors qu'au moyen d'un vote à la majorité qualifiée, la République tchèque, la République slovaque, la Roumanie et la Hongrie ayant voté contre, tandis que la Finlande s'est abstenue. Le sommet de l'Union européenne du 23 septembre, tout en promettant un accroissement encourageant et nécessaire du soutien aux pays de premier asile et de transit et aux agences humanitaires, s'est focalisé sur le maintien des réfugiés en dehors ou à la périphérie de l'Union européenne. Au-delà de cela, cependant, il révèle une réticence à accepter des responsabilités en matière de protection, ne faisant aucune mention de la réinstallation, et un manque de solidarité dans le partage des charges entre les Etats.

4. Conclusions et recommandations

12. La crise actuelle souligne l'importance des principes généraux suivants:

– Avant toute chose, tous les Etats européens sont juridiquement tenus de fournir une protection effective aux personnes qui en ont besoin; ils ont en outre l'interdiction d'envoyer ces personnes dans des pays où une telle protection n'est pas garantie. Ainsi, les demandeurs d'asile ne peuvent pas être renvoyés au Liban, en Jordanie ni en Turquie; actuellement, ils ne peuvent pas non plus être renvoyés en Grèce (conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme), dans «l'ex–République yougoslave de Macédoine» ou en Serbie (conformément à l'avis du HCR) ni en Hongrie (conformément aux décisions rendues par des tribunaux allemands et autrichiens).

– Soit les Etats européens essaient individuellement, sans tenir compte des conséquences pour les réfugiés ou les pays voisins, de s'isoler en érigeant des clôtures et en instaurant des contrôles stricts aux frontières qui, même s'ils sont inefficaces, signeraient la fin de l'intégration et de la coopération européennes, soit ils acceptent l'idée que les difficultés actuelles représentent un défi commun et mettent au point des réponses communes efficaces et suffisantes.

– Le régime d'asile européen commun ne constitue pas une solution efficace ni suffisante. En outre, toute réponse qui ne refléterait que l'approche étroite et fondée sur l'exclusion qui sous-tend les Conclusions élaborées par la présidence le 14 septembre à l'issue de la réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures» et de la déclaration suite au Sommet du 23 septembre serait inadaptée, inefficace, à courte vue et préjudiciable dans la mesure où elle ne satisfait pas les obligations morales et juridiques de l'Europe.

– Le fait d'essayer de s'attaquer aux causes profondes des migrations dans les pays d'origine n'exempte pas les Etats membres de l'Union européenne de leur obligation d'apporter une protection à un nombre convenable de réfugiés, notamment en procédant à des relocalisations suffisantes, ciblées et non discriminatoires, par des filières sûres et légales.

– Selon la logique qui sous-tend la construction de la «forteresse Europe», si la Hongrie construit une clôture militarisée le long de ses frontières avec la Roumanie, la Serbie et la Croatie, alors la Slovénie, la République slovaque et la Pologne devraient prendre des mesures similaires (la Bulgarie l'a déjà fait). L'expérience montre cependant que la fortification des frontières extérieures de l'Union européenne aura pour seuls effets de créer de nouveaux itinéraires et de favoriser davantage le recours par les migrants à des passeurs opportunistes. Non seulement la mise en place de telles barrières représente un refus des obligations humanitaires de base, mais elle risque d'avoir de graves

conséquences géopolitiques pour l'intégration et la solidarité européennes à plus large échelle. Par conséquent, elle ne constitue pas une simple question de politique nationale mais un sujet de préoccupation commun à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

– La réponse incohérente actuellement apportée par l'Union européenne a des conséquences catastrophiques pour les réfugiés en transit, ainsi que pour la Grèce et d'autres pays de transit dans les Balkans occidentaux. La décision de la Hongrie de fermer ses frontières a bloqué des dizaines de milliers de réfugiés dans ces pays, dont aucun n'est en mesure de proposer des dispositifs d'accueil, d'hébergement et de traitement adéquats. Toute proposition conférant à ces pays la responsabilité d'un nombre encore plus élevé de réfugiés, renvoyés d'(autres) Etats membres de l'Union européenne, est non seulement manifestement injuste et inapplicable, mais aussi absurde, rappelant les pires aspects du système de Dublin. Sachant que les déficiences du système grec perdurent depuis bien longtemps, il n'est pas réaliste de penser que d'autres pays effectueront rapidement des progrès, notamment si, une fois ces progrès accomplis, les pays concernés sont tenus d'accueillir un nombre potentiellement élevé de demandeurs d'asile en provenance des Etats membres de l'Union européenne. Le soutien aux pays de transit, qui supportent déjà une charge beaucoup plus lourde que les Etats membres de l'Union européenne, mais avec bien moins de ressources, ne devrait pas être conditionné par l'acceptation d'une part encore plus injuste de la responsabilité collective européenne.

– Il convient, dans le cadre de toute proposition visant à établir des centres d'accueil, d'hébergement, de traitement et/ou de rétention au sein de l'Union européenne (tels que des «*hotspots*»), en Grèce ou en Italie par exemple, de garantir que toutes les normes internationales pertinentes, y compris celles énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et d'autres instruments du Conseil de l'Europe, seront pleinement respectées (ce qui n'est pas le cas dans le système national d'asile grec, et pas toujours le cas dans le système italien), et qu'elles feront l'objet d'un suivi externe indépendant.

– Le développement des capacités d'accueil des pays de premier asile ne saurait constituer une première étape vers le renvoi des réfugiés hors d'Europe, à moins que ne soit garanti le respect du principe de non-refoulement, qui interdit notamment les renvois dans des pays offrant des conditions de vie inadéquates ou où les procédures de détermination du statut présentent de sérieuses déficiences; il devrait s'accompagner de programmes de réinstallation suffisants, ciblés et non discriminatoires auxquels participent tous les Etats membres de l'Union européenne.

13. Sur la base des principes énoncés ci-dessus, la rapporteure proposera certains amendements au projet de résolution adopté et déposé par la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, en vue de leur présentation à l'Assemblée plénière lors de l'examen du rapport.