



Doc. 14575
13 juin 2018

Conséquences pour les droits de l'homme de la «dimension extérieure» de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne: loin des yeux, loin des droits?

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteure: Mme Tineke STRIK, Pays-Bas, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Les objectifs de la délégation des procédures de migration aux pays en dehors des frontières de l'Union européenne sont, entre autres, d'alléger la pression migratoire des États membres aux frontières de l'UE et de réduire le besoin des migrants d'entreprendre des voyages terrestres et maritimes potentiellement mortels. La réinstallation dans toute l'Europe devrait ensuite faciliter un afflux plus régulier sur le continent. Cependant, le transfert des responsabilités et l'engagement de pays tiers dans le renforcement de contrôles aux frontières de l'UE comportent de sérieux risques pour les droits de l'homme. Il augmente le risque que les migrants soient «bloqués» dans les pays de transit par la réadmission et le recours accru à des mesures punitives et restrictives telles que le refoulement, la rétention arbitraire et les mauvais traitements. C'est également un moyen pour de nombreux États membres de l'Union européenne de prendre leurs distances par rapport à la question de l'assistance et de l'intégration des réfugiés, qui est source de divisions politiques.

Ce rapport exhorte les États membres à œuvrer ensemble pour que le recours accru à des politiques de dissuasion ne porte pas atteinte au devoir des États européens de respecter et de défendre les droits de l'homme à l'échelle mondiale et à s'abstenir d'externaliser le contrôle des migrations vers les pays où la législation, les politiques et les pratiques ne respectent pas les normes de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés.

1. Renvoi en commission: [Doc. 14307](#), Renvoi 4298 du 30 juin 2017.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	7
C. Exposé des motifs par Mme Strik, rapporteure	8
1. Introduction	8
2. Cadre de l'Union européenne en matière d'asile et de migration	9
2.1. Extension des normes de l'Union européenne	9
2.2. Prévalence de normes inférieures en matière de droits de l'homme dans les pays ne relevant pas de la juridiction de l'Union européenne	10
3. Droits menacés par l'externalisation de la gestion des migrations	11
3.1. Contrôle aux frontières: sauver des vies au prix d'un risque pour la dignité humaine et la liberté de mouvement	11
3.2. Après avoir été ballottés de droite à gauche, des migrants pourraient se retrouver coincés en raison d'accords de réadmission	12
3.3. La dimension interne-externe: le concept de «pays tiers sûr»	13
3.4. L'obligation de non-refoulement doit être assortie de garanties de réparation effectives	14
3.5. L'assistance au développement en tant qu'outil de gestion des migrations	16
4. Mise en œuvre des politiques d'externalisation: les cas de la Turquie et de la Libye	16
4.1. Turquie: un modèle pour toute action future d'externalisation ?	17
4.2. Libye: résultats encore incertains de la mobilisation des ressources de l'UE	19
5. Conclusions	21

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire a suivi de près les politiques de l'Union européenne prévoyant la mise en œuvre du contrôle des migrations et de l'asile et la gestion de ses frontières extérieures depuis le début de la crise actuelle en 2011.
2. La position de l'Assemblée sur l'externalisation des procédures d'asile s'est adaptée à l'évolution de la situation. La [Résolution 2147 \(2017\)](#) sur la nécessité de réformer les politiques migratoires européennes invitait les États membres et institutions de l'Union européenne à «étudier les moyens de mieux repérer les personnes ayant besoin d'une protection internationale et à organiser le traitement externe des demandes d'asile dans le cadre de procédures sûres établies hors d'Europe dans des pays tiers sûrs, pour autant que les droits fondamentaux des demandeurs d'asile soient garantis». Dans sa [Résolution 2000 \(2014\)](#) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes, l'Assemblée avait apporté son soutien à la création de camps pour traiter les demandes d'asile en Afrique du Nord. Dans sa [Résolution 2109 \(2016\)](#) sur la situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016, elle exprimait la préoccupation suivante: «L'accord UE-Turquie soulève plusieurs questions importantes en matière de droits de l'homme, tant sur le fond que sur le plan de sa mise en œuvre immédiate et ultérieure».
3. Le fait de déléguer des procédures de migration aux pays extérieurs aux frontières de l'Union européenne répond aux objectifs déclarés suivants: alléger la pression migratoire sur les États membres aux frontières de l'Union européenne, facilitant ainsi la réinstallation des migrants dans toute l'Europe et un afflux plus régulier; réduire la nécessité pour les migrants d'entreprendre des voyages terrestres et maritimes potentiellement mortels, et promouvoir la coopération avec les pays voisins de l'Europe en matière de gestion des migrations. Dans la très récente [Résolution 2215 \(2018\)](#) «La situation en Libye: perspectives et rôle du Conseil de l'Europe», l'Assemblée note que les opérations aéronavales de l'Union européenne Triton et Sophia ont entraîné une réduction de près de 32% des arrivées sur les côtes italiennes entre novembre 2016 et novembre 2017, qu'elles ont sauvé plus de 200 000 vies depuis 2014 et que l'Union européenne finance en grande partie les activités du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de l'Organisation internationale pour les migrations afin d'aider les réfugiés et les migrants.
4. Toutefois, le transfert de responsabilités et l'enrôlement de pays tiers pour renforcer les contrôles aux frontières de l'Union européenne entraînent de graves risques pour les droits de l'homme; ils augmentent le risque pour les migrants d'être «bloqués» dans des pays de transit par le biais de la réadmission, ainsi que le recours accru à des mesures punitives et restrictives telles que le refoulement, la détention arbitraire et les mauvais traitements. C'est également un moyen pour de nombreux États membres de l'Union européenne de prendre leurs distances par rapport à la question politiquement sensible de l'assistance et de l'intégration des réfugiés. Maintenir les migrants à une plus grande distance peut aussi, en fait, constituer un moyen d'éviter les situations de refoulement en Europe. Dans la [Résolution 2215 \(2018\)](#) susmentionnée, l'Assemblée invitait les États membres du Conseil de l'Europe à se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), qui leur impose de s'abstenir de renvoyer des migrants vers des pays où ils sont exposés au risque de torture et de peines ou traitements inhumains ou dégradants, et à ne pas coopérer avec des pays tiers en matière de contrôle des migrations si cela risque de provoquer des violations de l'article 3.
5. Malgré ce que l'on pourrait qualifier de succès des politiques d'externalisation de l'Union européenne contribuant à réduire le nombre de migrants entrant en Europe, il est devenu évident que l'implication de pays tiers dans la gestion des migrations a bafoué les droits des demandeurs d'asile à de nombreuses reprises. Les États membres devraient faire davantage d'efforts pour assurer la défense et le maintien de ces droits, en particulier lorsque cette dégradation est une conséquence directe des mesures décidées en Europe. La responsabilité de l'Europe, tant morale que juridique, est engagée.
6. L'Assemblée considère que les migrants qui ont fait ou feront l'objet d'une procédure d'asile organisée par l'Union européenne en dehors de ses frontières peuvent être confrontés à un «vide juridique» en ce qui concerne la garantie des droits fondamentaux découlant à la fois de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et de la Convention européenne des droits de l'homme. Cela s'explique par le fait que les pays concernés ne disposent pas toujours de normes équivalentes en matière de droits de l'homme ni d'instances juridiques pour les faire respecter, alors que les demandeurs d'asile rencontrent des difficultés à tenir l'Union européenne ou des États individuels responsables de violations éventuelles des droits de l'homme.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 4 juin 2018.

7. Cette difficulté à faire respecter les droits de l'homme est d'autant plus grave que les personnes concernées sont davantage exposées à la violation de ces droits. En effet, dans les cas les plus graves, il est prouvé que les migrants sont soumis au refoulement, à des actes de torture et à des traitements inhumains et dégradants, voire à l'esclavage comme on l'a vu en Libye; pour le reste, ils sont constamment victimes de discrimination, de détention arbitraire et d'un manque de protection sociale et de possibilités économiques.

8. Des politiques d'externalisation ont été instaurées sans tenir dûment compte de la nécessité de veiller à ce que leur mise en œuvre ne porte pas atteinte aux droits de l'homme. En outre, on observe une tendance croissante à subordonner l'aide au développement à la prise en charge des procédures migratoires. Pour les pays qui, par définition, n'ont pas la capacité suffisante pour répondre aux besoins de leur propre population, cela revient à créer davantage de tensions et de difficultés.

9. L'Assemblée parlementaire exhorte donc les États membres:

9.1. à travailler ensemble pour faire en sorte que la priorité de plus en plus accordée aux politiques de dissuasion n'entrave pas l'obligation première des États européens de respecter et de défendre universellement les droits de l'homme, et n'entraîne pas une réduction des ressources consacrées à la coopération au développement, qui vise la réduction de la pauvreté sur le long terme;

9.2. à s'abstenir d'externaliser le contrôle des migrations vers des pays où la législation, les politiques et la pratique ne sont pas conformes aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention relative au statut des réfugiés, et où les organes gouvernementaux ne peuvent protéger efficacement ces droits. Dans cette optique, les États devraient mener des études d'impact sur les droits de l'homme aux niveaux national et régional avant d'entamer ce type de coopération;

9.3. à introduire des conditions dans tous les accords et arrangements relatifs à la gestion de l'asile prévoyant la protection des droits de l'homme des migrants et des demandeurs d'asile, et notamment:

9.3.1. des normes pour les demandeurs d'asile et les réfugiés équivalentes à celles de la Convention relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967;

9.3.2. le respect des normes de la Convention européenne des droits de l'homme, notamment l'obligation de non-refoulement et un examen individuel et approfondi des demandes d'asile, le droit à un recours effectif, le droit à la liberté de circulation (dont le droit de quitter un pays), le droit à la dignité humaine et à la non-discrimination et le droit à l'information et à une assistance juridique;

9.3.3. des conditions d'accueil sûres et respectueuses des conditions d'hygiène, ainsi que des procédures de demande d'asile efficaces et satisfaisantes, évitant la détention arbitraire et autorisant le regroupement familial;

9.3.4. veiller à ce que la coopération extérieure en matière de contrôle des flux migratoires et des retours soit subordonnée à un système de suivi indépendant qui garantisse le respect du droit international relatif aux droits de l'homme, mais aussi la suspension de la coopération en cas de violations répétées des droits de l'homme.

10. Conformément à sa Résolution [2109 \(2016\)](#) et sa Résolution ... (2018) sur la situation humanitaire des réfugiés dans les pays voisins de la Syrie, l'Assemblée félicite le Gouvernement turc d'avoir accueilli 3,6 millions de réfugiés syriens (à la date de juin 2018), et un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asile d'autres nationalités, et lui demande:

10.1. de veiller à ce que l'accord UE-Turquie soit mis en œuvre dans le plein respect des droits de l'homme de tous les migrants, y compris des migrants en situation irrégulière et des réfugiés;

10.2. de garantir que les demandeurs d'asile ont accès à des procédures de demande d'asile opérantes dans le respect du principe de non-refoulement, ainsi qu'à des conditions de réception adéquates;

10.3. afin que les Syriens soient en mesure de construire un avenir durable, de faire en sorte qu'ils bénéficient du droit au regroupement familial ainsi que de tous les droits prévus dans la Convention relative au statut des réfugiés, y compris un accès effectif à l'éducation, et en particulier la possibilité de gagner leur vie par un accès effectif au marché du travail, sans devoir renoncer aux mesures de protection ou à leurs possibilités de réinstallation;

10.4. de permettre aux réfugiés syriens fuyant leur pays d'entrer en Turquie et de s'assurer à cette fin que des activités de contrôle des frontières ne les empêchent d'exercer leur droit à la protection;

10.5. de permettre aux migrants, aux demandeurs d'asile et aux réfugiés à tout moment de bénéficier d'un droit de recours contre les décisions de déportation, assorti d'un effet suspensif et de révision complète et *ex nunc*, et que ces droits fondamentaux ne soient pas affectés par les décisions prises dans le cadre de l'État d'urgence;

10.6. donner des informations complètes aux demandeurs d'asile sur leurs possibilités d'asile et de protection et leur donner un accès direct à une aide juridique à tous les stades des procédures d'asile, y compris un recours contre les décisions, ainsi qu'un soutien psychologique.

11. L'Assemblée demande au Gouvernement italien:

11.1. de subordonner toute coopération avec les garde-côtes libyens au respect des droits fondamentaux des réfugiés et des migrants, notamment en s'abstenant de les exposer à des situations où ils risquent de subir de graves mauvais traitements, conformément à sa [Résolution 2174 \(2017\)](#) relative aux répercussions sur les droits de l'homme de la réponse européenne aux migrations de transit en Méditerranée;

11.2. conformément à sa [Résolution 2215 \(2018\)](#) «La situation en Libye: perspectives et rôle du Conseil de l'Europe», de différer la création d'un nouveau Centre de coordination du sauvetage maritime en Libye jusqu'à ce que les mesures de renforcement des capacités aient permis d'améliorer les structures de gouvernance, de veiller à ce que les garde-côtes libyens soient correctement formés au respect du droit international des droits de l'homme et de poursuivre et d'améliorer la coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG) qui mènent des opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée;

11.3. d'enquêter de manière approfondie sur les allégations d'experts et d'ONG internationales, telles qu'Amnesty International, concernant le renvoi vers la Libye de migrants interceptés en mer dans la zone italienne de recherche et de sauvetage, ainsi que la collusion entre les garde-côtes libyens et les passeurs en Méditerranée.

12. L'Assemblée demande par ailleurs aux États membres et institutions de l'Union européenne, en plus de mettre en place les garanties accompagnant l'externalisation du contrôle des migrations décrites ci-dessus:

12.1. de faire progresser la ratification de la Convention européenne des droits de l'homme par l'Union européenne afin de supprimer le vide juridique en vue de permettre les recours contre les politiques extérieures de l'Union européenne;

12.2. de renforcer le partage des responsabilités, en premier lieu en honorant leur engagement de réinstaller 50 000 réfugiés, dont 4 252 seulement avaient été transférés en mai 2018, en accordant une préférence aux plus vulnérables;

12.3. dans le contexte de l'accord EU-Turquie, améliorer la flexibilité de la mise en œuvre des programmes de l'Union européenne afin de fournir des réponses plus rapides et appropriées et de remplir les obligations de l'Union européenne contractées dans le cadre de l'accord;

12.4. de sensiblement améliorer, étendre et prolonger le soutien apporté aux pays et communautés d'accueil, surtout ceux et celles qui sont concernés par les déplacements massifs de réfugiés, afin d'offrir une protection, une assistance et des solutions durables aux réfugiés. Ce soutien ne devrait pas être subordonné à une coopération au retour ou au contrôle des frontières. L'Union européenne devrait soutenir pleinement le projet de pacte mondial sur les réfugiés;

12.5. de faire en sorte que l'Union européenne réalise des études d'impact approfondies sur les droits de l'homme à la fois avant la mise en œuvre des programmes d'externalisation, notamment en ce qui concerne le non-refoulement, et après la mise en œuvre de leurs résultats pour identifier toute répercussion indirecte. Ces études devraient évaluer notamment les effets sur les droits de l'homme, que ceux-ci soient directs ou indirects, intentionnels ou non;

12.6. de reconnaître la responsabilité et l'obligation de rendre des comptes pour des violations des droits de l'homme commises dans des pays tiers si ces violations résultent d'accords formels ou informels portant sur le contrôle des flux migratoires conclus entre l'Union européenne ou ses États membres et ces pays, et de veiller à ce que les migrants concernés par cette coopération disposent de voies de recours effectives vis-à-vis des institutions et États membres de l'Union européenne;

12.7. de ne pas subordonner le financement des programmes de coopération en faveur des pays en développement à leur acceptation d'un contrôle délégué des migrations, cette tâche devant relever de la responsabilité des États membres de l'Union européenne;

12.8. d'exercer un contrôle plus strict sur la manière dont les fonds destinés au contrôle des migrations sont dépensés et de veiller à ce qu'une grande partie des dépenses soit consacrée au bien-être et aux droits de l'homme des migrants au cours de toutes les procédures;

12.9. d'introduire plus de transparence dans les rapports sur la façon dont les financements de l'Union européenne sont dépensés, et de créer davantage de mécanismes d'évaluation et de responsabilisation des investissements faits dans le contexte de la dimension externe des politiques de migration de l'Union européenne;

12.10. de veiller à ce que tous les accords de coopération sur la migration conclus avec des pays tiers, qu'ils soient formels ou non-formels, y compris les accords de nature politique, le sont conformément aux principes et aux valeurs contenus dans les traités internationaux et dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;

12.11. dans le contexte de l'Accord UE-Turquie, s'assurer que les demandeurs d'asile en Turquie ont un réel accès à des procédures de demande d'asile opérantes, que les réfugiés jouissent de manière effective de tous les droits prévus dans la Convention relative au statut des réfugiés, y compris l'accès au marché du travail, et que les réfugiés Syriens peuvent quitter leur pays si nécessaire;

12.12. de mener des études régulières et approfondies pour évaluer l'impact sur les droits de l'homme de l'Accord UE-Turquie, en conformité avec la décision de janvier 2017 de l'Ombudsman de l'Union européenne relative aux plaintes n^{os} 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ contre la Commission européenne concernant une évaluation des conséquences pour les droits de l'homme dans le contexte de l'Accord EU-Turquie, «puisque raisonnablement et nécessairement la mise en œuvre de l'accord a des conséquences (a) sur les droits de l'homme des migrants et (b) sur la capacité de l'Union européenne et des États membres concernés de s'acquitter de leurs obligations en matière des droits de l'homme». Afin d'assumer sa responsabilité, l'Union européenne devrait garantir la possibilité de réparation juridique pour les personnes dont les droits ont été bafoués par cet accord;

12.13. de garantir que les normes relatives au principe du pays tiers sûr dans le règlement sur les procédures d'asile à venir sont en conformité avec le droit international sur les droits de l'homme, en demandant que les pays tiers remplissent toutes les obligations émanant de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention relative au statut des réfugiés, dans la législation et dans la pratique, et que les réfugiés ont un lien significatif avec le pays concerné.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2018) «Les conséquences pour les droits de l'homme de la "dimension extérieure" de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne: loin des yeux, loin des droits?».
2. L'Assemblée rappelle que les objectifs de la politique consistant à déléguer le contrôle et les procédures en matière de migrations aux pays situés à l'extérieur des frontières de l'Union européenne, est d'alléger la pression migratoire pesant sur les États membres situés aux frontières de l'Union européenne, de faciliter la réinstallation vers l'Europe et de permettre des flux migratoires plus réguliers, tout en réduisant la nécessité pour les migrants d'entreprendre de longs et dangereux voyages terrestres et maritimes.
3. À la lumière de ces objectifs, elle souligne que les pays européens doivent non seulement s'impliquer dans l'accueil, la protection et l'intégration des réfugiés dans la région, mais également se montrer davantage disposés à accueillir eux-mêmes les migrants, à les accepter au titre de la réinstallation et à les intégrer.
4. L'Assemblée insiste sur le fait que l'externalisation des contrôles aux frontières et des procédures d'asile convenue avec des pays tiers par l'Union européenne ou par certains États membres devrait s'accompagner systématiquement d'une évaluation des conséquences pour les droits de l'homme de ces accords et de garanties en vue de la protection des droits de l'homme des migrants en vertu du droit international, avec accès à un recours juridique en cas de violation.
5. À la lumière de ce qui précède, l'Assemblée invite le Comité des Ministres:
 - 5.1. à confier au secteur intergouvernemental compétent du Conseil de l'Europe l'élaboration d'un projet de lignes directrices sur la coopération extérieure avec les pays tiers en matière de migrations, pour garantir que cette coopération soit mise en œuvre dans le respect des normes de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et des autres instruments juridiques du Conseil de l'Europe, ainsi que de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés;
 - 5.2. à aider les États membres à définir l'étendue de leur responsabilité pour d'éventuelles violations des droits de l'homme dans les pays tiers, en tant que résultat indirect ou direct de la coopération extérieure en matière de migrations;
 - 5.3. à assurer le suivi de la Déclaration de Copenhague sur la réforme du mécanisme de la Convention européenne des droits de l'homme adoptée par les États membres du Conseil de l'Europe le 13 avril 2018, en particulier en encourageant activement la ratification par l'Union européenne de la Convention européenne des droits de l'homme.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 4 juin 2018.

C. Exposé des motifs par M^{me} Strik, rapporteure

1. Introduction

1. Pendant près de vingt ans, l'Union européenne (UE) a élaboré une législation et des politiques visant à créer un régime d'asile européen commun. L'objectif déclaré était de mettre en place «des normes élevées et une coopération renforcée pour s'assurer que les demandeurs d'asile sont traités de manière égale dans un système ouvert et équitable, quel que soit le lieu où ils déposent leur demande»⁴. Sur la base de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne⁵, de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»)⁶ et de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés («Convention de Genève») et son Protocole de 1967⁷, l'UE a ainsi élaboré des normes plus élevées en s'appuyant sur la législation de l'UE.

2. Tout en élaborant des normes internes, l'UE a également développé la dimension extérieure de la législation européenne sur les migrations, en mettant principalement l'accent sur la lutte contre la migration irrégulière. Elle coopère à cet effet avec de nombreux pays d'origine et de transit en Afrique, en Europe du Sud-Est et au Moyen-Orient, ainsi qu'avec l'Afghanistan et l'Asie. Au départ, cette coopération reposait principalement sur des accords bilatéraux, mais à présent celle-ci a évolué vers un recours accru à la compétence extérieure de l'UE telle que prévue à l'article 216 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour conclure des accords internationaux, afin de renforcer leur capacité à coopérer avec ces pays tiers.⁸

3. Sur la base de l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité⁹, différentes formes de coopération ont été convenues d'un accord commun avec des pays tiers: partenariats pour la mobilité, programmes communs pour les migrations et la mobilité, accords de réadmission et, plus récemment, partenariats globaux (pactes). La coopération comprend des accords sur le renforcement des contrôles aux frontières et la réadmission des migrants sans papiers en échange d'avantages commerciaux, d'un soutien financier, d'une aide au développement, de la facilitation de la délivrance de visas et de la réinstallation des réfugiés. Dans son Cadre du partenariat pour les migrations de 2016¹⁰, cependant, l'Union européenne a changé d'orientation stratégique et encouragé les sanctions pour non-coopération, en réduisant les fonds, les échanges ou l'aide au développement («moins pour moins»), au détriment des incitations positives («plus pour plus»).

4. Le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique¹¹ est l'un des instruments de financement principaux destinés à soutenir la mise en œuvre du Cadre de partenariat en matière de migration. Ce fonds, conçu comme un instrument d'urgence, est néanmoins majoritairement financé par l'aide publique au développement (APD), en principe prévue pour le financement de programmes de développement sur le long terme.

5. L'Assemblée parlementaire a adapté sa position sur l'externalisation des procédures d'asile en fonction de l'évolution de la situation et des problèmes qui se posent. Dans sa [Résolution 2000 \(2014\)](#) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes, elle a soutenu la suggestion faite par le ministre italien de l'Intérieur visant à établir des camps en Afrique du Nord pour traiter les demandes d'asile, mais a exprimé les préoccupations suivantes dans sa [Résolution 2109 \(2016\)](#) sur la situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016: «L'accord UE-Turquie¹² soulève plusieurs questions importantes en matière de droits de l'homme, tant sur le fond que sur le plan de sa mise en œuvre immédiate et ultérieure» et «la rétention des demandeurs d'asile dans les "hotspots" des îles de la mer Égée

4. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en.

5. www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf.

6. www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf.

7. www.unhcr.org/fr/4b14f4a62.

8. Article 78.2.g du TFUE permet à l'UE de conclure des partenariats et de coopérer avec des pays tiers pour la gestion des migrations irrégulières; aux termes de l'article 79.3 TFUE, l'Union a la compétence exclusive pour conclure des accords de réadmission avec les pays d'origine. Depuis le Traité de Lisbonne, ces accords sont adoptés au niveau de l'UE conformément à l'article 216 TFUE et ratifiés par le Parlement européen.

9. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0743&from=EN>.

10. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf.

11. <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/>.

12. Dans le présent rapport, j'ai repris le terme "Accord UE-Turquie" plutôt que "Déclaration", comme l'a fait l'Ombudsman européen dans sa décision, notant que la documentation de l'UE emploie les deux termes sans harmonisation.

pourrait être incompatible avec les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), notamment en raison des vices de procédure qui entachent le fondement juridique de la rétention et du caractère inapproprié des conditions de rétention»¹³.

6. Ces déclarations peuvent paraître contradictoires sur le fond, mais les positions de l'Assemblée ont toujours été fondées sur l'hypothèse qu'il faut trouver des solutions pour améliorer la gestion des migrations et alléger la pression aux frontières de l'Europe. Une partie de ces solutions réside hors des frontières de l'Europe, et leur application réduirait le nombre de migrants risquant leur vie pour gagner l'Europe. Toutefois, les solutions externes ou extraterritoriales sont seulement envisageables si elles prévoient la mise en place de garanties suffisantes du respect du droit des migrants à des procédures d'asile adéquates et de leurs autres droits fondamentaux et qu'elles ne soient pas uniquement motivées par l'objectif de s'affranchir de la responsabilité partagée des États membres européens de réinstaller les réfugiés.

7. L'Assemblée se doit par conséquent de prendre également en considération la situation des droits de l'homme dans les pays où l'UE propose la création de «hotspots» (centres de tri et d'identification) en dehors de ses frontières pour traiter les demandes d'asile. Ce dernier aspect constitue toutefois le cœur du futur rapport de mon collègue, M. Domagoj Hajduković, sur les conditions juridiques et pratiques du traitement extraterritorial des demandes d'asile¹⁴, lequel examinera les possibilités d'instaurer des procédures d'asile de ce type. Mon rapport, comme l'indique son titre, se concentre sur les preuves concrètes de failles dans les systèmes prévoyant plus ou moins de «déléguer» le traitement aux autorités des pays extérieurs à l'UE au lieu de laisser les États membres gérer eux-mêmes ce traitement dans un pays tiers.

8. Ce rapport a été enrichi par des échanges de vues au sein de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées qui s'est tenue en janvier et en avril 2018, à laquelle ont participé le bureau du Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de la Commission européenne, le chef de la mission de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en Libye et le directeur pour l'Europe d'Amnesty International. J'ai également effectué une mission d'enquête en Turquie les 31 mai et 1^{er} juin 2018, qui m'a permis d'obtenir des informations de première main et à jour sur la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie deux ans après sa signature, dont j'ai rendu compte à l'époque. Je tiens à remercier la délégation parlementaire turque pour sa coopération. J'ai ainsi pu tenir des réunions avec tous les ministères compétents et me rendre au centre de réadmission de Kırklareli. Au cours de ma visite, j'ai eu des entretiens avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le HCR, ainsi qu'avec Amnesty International, des ONG de défense des droits des réfugiés et des avocats.

2. Cadre de l'Union européenne en matière d'asile et de migration

9. Les normes juridiques actuelles de l'UE énonçant le droit fondamental à l'asile sont énoncées dans la Directive 2013/32/EU relative aux procédures d'asile¹⁵, la Directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil¹⁶, la Directive 2011/95/UE relative aux normes¹⁷ (actuellement en voie de révision), ainsi que dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. L'application de ces instruments devra de toute façon être conforme à la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi qu'à la Convention de Genève.

2.1. Extension des normes de l'Union européenne

10. Parmi les 19 États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'UE, beaucoup ont entamé une procédure d'adhésion à l'Union ou coopèrent étroitement avec celle-ci à un titre ou à un autre. Bon nombre de ces pays appliquent par conséquent peu ou prou la législation et les politiques de l'UE. Certains, comme la Norvège, contribuent au financement de programmes de l'UE alors qu'ils ne sont même pas candidats à l'adhésion¹⁸. La Norvège a récemment aussi apporté la preuve de son profond attachement au respect des droits fondamentaux des réfugiés, notamment lorsque sa Cour suprême a rendu le 28 mars 2018 un arrêt stipulant que seul «le changement profond et durable» de la situation dans le pays d'origine pourrait justifier la cessation du statut de réfugié¹⁹.

13. Voir également Doc 14028, un rapport (préparé dans le contexte d'un débat organisé dans le cadre d'une procédure d'urgence) dont j'étais la rapporteure et qui a été adopté le 20 juin 2016.

14. Voir Doc. 14314, proposition de résolution, 2 mai 2017.

15. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=celex%3A32013L0032>.

16. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>.

17. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32011L0095>.

18. <https://www.norway.no/en/missions/eu/areas-of-cooperation/financial-contribution/>.

11. Certains États membres du Conseil de l'Europe n'appartenant pas à l'UE, au nombre desquels la Fédération de Russie et la Turquie sont des pays de transit importants pour les migrants. La Turquie abrite actuellement 3,4 millions de réfugiés syriens enregistrés²⁰ et s'est vu allouer, à la mi-octobre 2017, 2,9 milliards d'euros au titre de la facilité de l'UE en faveur des réfugiés en Turquie²¹. Les États du Conseil de l'Europe non membres de l'UE sont tenus par les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et, par conséquent, soumis à l'interdiction de pratiquer le refoulement au titre de l'article 3 de cet instrument. De plus, la Convention de Genève s'applique elle aussi dans ces juridictions, avec encore une limitation géographique en Turquie qui prévoit que seuls les réfugiés originaires de pays membres du Conseil de l'Europe peuvent prétendre à ce statut aux termes de cette convention.

2.2. Prévalence de normes inférieures en matière de droits de l'homme dans les pays ne relevant pas de la juridiction de l'Union européenne

12. Dans le cadre de la dimension extérieure de sa politique migratoire, l'Union européenne a créé des fonds pluriannuels spécifiques avec des États non membres de l'UE, en particulier avec des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient et la Turquie. À l'instar des autres programmes de l'UE, leur mise en œuvre requiert transparence, suivi et une évaluation, des mécanismes d'établissement des responsabilités, ainsi qu'une évaluation préalable et en cours de mise en œuvre de leur impact sur les droits fondamentaux.

13. Dans la plupart des pays partenaires, le niveau des normes en matière d'asile est inférieur à celui de l'acquis de l'UE dans ce domaine. Par conséquent, les réfugiés empêchés de se rendre sur le territoire de l'UE en raison de la coopération extérieure menée par celle-ci ne sont pas en mesure d'invoquer les mêmes droits que ceux qu'ils auraient pu obtenir dans l'UE. Dans quelle mesure et dans quelles circonstances l'UE est-elle responsable des éventuelles violations des droits de l'homme dans les pays partenaires ? Sur ce point, il apparaît donc essentiel de déterminer si l'UE, lorsqu'elle délègue des tâches de contrôle, délègue également des obligations en matière de droits de l'homme. Et, dans un tel cas, quelles seraient les normes applicables dans les pays partenaires ? À mon sens, ces pays tiers devraient au moins se conformer aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention de Genève, dans leur législation, leurs politiques et leurs pratiques. Les États membres ne peuvent s'engager dans la coopération sur la migration qu'une fois ces normes en place, sans prendre le risque de violer les droits de l'homme fondamentaux des migrants et les réfugiés.

14. Du fait de l'externalisation, les tâches de contrôle de l'immigration sont de plus en plus accomplies par les pays de transit et de moins en moins par les États membres eux-mêmes. Bien que cette coopération ait évolué pour revêtir aujourd'hui la forme de partenariats globaux avec un grand nombre de pays de transit, on ne sait finalement que très peu de choses sur ses conséquences réelles²². Une chose est certaine cependant : ce qui pouvait initialement passer pour une migration de « transit » s'est mué en une immigration prolongée, voire semi-permanente, dans la mesure où les migrants sont empêchés de se rendre dans l'UE ou en sont renvoyés²³.

15. Il est possible que ces pays de transit se soient laissés persuader de réadmettre des migrants ou de les empêcher de voyager plus loin, mais nous ne savons pas dans quelle mesure les gouvernements se sentent responsables de ces migrants de transit et les prennent en charge. Il est clair cependant que les pays concernés concluent des accords de réadmission avec d'autres pays de transit plus éloignés, ce qui traduit une volonté d'expulser les migrants en transit, ce qui implique un risque indirect de refoulement²⁴.

19. Le 23 mars 2018, la Cour suprême de Norvège a rendu une décision dans l'affaire 2017/1659 concernant un appel introduit par le Gouvernement norvégien/Commission d'appel de l'immigration (UNE) contre la décision de la Cour d'appel de Borgarting estimant que l'UNE avait commis une erreur en mettant fin au statut de réfugié d'une femme afghane et de sa fille. Dans son arrêt, la Cour suprême a confirmé ladite décision de la cour d'appel.

20. Asylum Information Database (AIDA), [rapport pays consacré à la Turquie](#), mise à jour de décembre 2017.

21. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf. Les autorités turques prétendent cependant que seule une fraction de cette somme a été effectivement versée.

22. P. Garcia Andrade, I. Martin et S. Mananashvili, EU cooperation with third countries in the field of migration. Study for the LIBE Committee of the European Parliament, octobre 2015. Des accords de réadmission de ressortissants de pays tiers ont été conclus avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Fédération de Russie, le Monténégro, le Pakistan, la Serbie et la Turquie. Des partenariats de mobilité ont été conclus avec l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Cap Vert, la Géorgie, le Maroc, la République de Moldova, la Tunisie et l'Ukraine. Des programmes communs pour les migrations et la mobilité ont été signés avec l'Éthiopie et le Nigéria.

23. Voir notamment Cherti et Grant, *The Myth of Transit: Sub-Saharan Migration in Morocco*, Institute for Public Policy Research, 2013.

24. David Coleman, *Migration and its consequences in 21st-century Europe*, Université d'Oxford, 2009, paragraphe 3.2.3.

3. Droits menacés par l'externalisation de la gestion des migrations

16. L'externalisation par l'UE de ses politiques d'immigration soulève par conséquent des questions essentielles en matière de droits de l'homme, et plus particulièrement à l'égard du droit de quitter un pays, de l'accès à l'asile et aux droits découlant de la Convention de Genève, de l'interdiction du refoulement et de la privation de la liberté, ainsi que du droit à la dignité et à l'accès aux besoins de base, ainsi qu'à un recours effectif dans les pays de transit. Dans le cadre du contrôle de leurs frontières, les États membres sont tenus de respecter les droits fondamentaux des migrants protégés par le droit international et de l'UE. Cela implique aussi que toute coopération externe ayant des conséquences potentielles pour les droits de l'homme requiert l'établissement de critères clairs relatifs aux normes qui doivent être respectées par ces pays tiers, mais aussi des réponses claires aux questions liées à la responsabilité des États membres et de l'UE en ce qui concerne le respect des droits de l'homme.

17. La question de la responsabilité de l'UE vise principalement les migrants empêchés d'accéder au territoire de l'Union ou renvoyés dans des pays de transit. Quelle est l'incidence de cette coopération extérieure sur leur accès à une procédure d'asile, leur droit à la dignité humaine et à un recours effectif et leurs droits découlant de la Convention de Genève dans ces pays ? À supposer que leurs droits fondamentaux soient violés dans le pays tiers, de quels recours juridiques les migrants disposent-ils (ou devraient-il disposer) contre l'UE ou les États membres de l'UE concernés ?

3.1. Contrôle aux frontières: sauver des vies au prix d'un risque pour la dignité humaine et la liberté de mouvement

18. Depuis l'augmentation soudaine des arrivées dans l'UE de réfugiés en 2015, la prévention et la répression de la migration irrégulière vers l'UE constituent l'un des rares domaines dans lesquels les États membres ont trouvé un terrain d'entente, ce qui explique peut-être l'importance croissante accordée aux moyens d'empêcher les réfugiés et les migrants en situation irrégulière de franchir les frontières extérieures de l'UE. L'Union consacre une part croissante de son budget aux politiques migratoires dans le domaine du contrôle des frontières, ce qui a notamment permis d'accroître la capacité et le champ d'action géographique de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex).

19. Frontex a lancé le 1^{er} février 2018 une nouvelle opération conjointe pour succéder à l'opération Triton mise en place en 2014. L'Agence a annoncé que la nouvelle opération comporte, elle aussi, un volet recherche et sauvetage tout en se concentrant davantage sur l'application de la loi dans une zone couvrant la Méditerranée centrale et les flux entrants en provenance d'Algérie, de Tunisie, de Libye, d'Égypte, de Turquie et d'Albanie. L'opération est également censée aider l'Italie à réprimer des activités criminelles comme le trafic de stupéfiants à travers l'Adriatique et à maintenir la présence de l'Agence dans les hotspots établis dans ce pays en vue d'enregistrer les migrants. Les navires de FRONTEX continueront à mener des recherches et à procéder à des sauvetages sous la supervision des centres compétents de coordination des opérations maritimes.

20. L'un des problèmes liés à l'objectif de l'UE d'améliorer la situation des droits de l'homme dans les pays partenaires tient au fait que les programmes concernés semblent être élaborés hors de tout cadre formel et systématique et visent des améliorations durables, alors que la coopération relative au contrôle des frontières semble se fonder sur une base plus structurelle, avec des effets immédiats. En outre, la coopération sur le contrôle des frontières est dotée d'un financement beaucoup plus important que celle consacrée à l'amélioration des droits de l'homme²⁵.

21. Le principal problème en la matière tient à ce que l'établissement d'un certain niveau de protection n'est pas une condition préalable à la coopération en matière de contrôle des frontières ou de réadmission et à l'absence d'un mécanisme de suspension des pays de transit n'offrant pas un niveau de protection adéquat. La question qui se pose est donc de déterminer les aspects prioritaires de la coopération lorsque les droits de l'homme et le contrôle des frontières entrent en conflit²⁶.

25. Voir « Tabler sur la mobilité au cours d'une génération: suite donnée à l'étude régionale sur la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'homme des migrants », Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants, François Crépeau, juin 2015 (A/HRC/29/36). Voir aussi le Rapport spécial n° 9/2016 « Les dépenses de l'UE en matière de migration extérieure dans les pays du voisinage sud-méditerranéen et oriental jusqu'en 2014 », publié le 17 mars 2016.

26. Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'homme a déploré « que les actions de lutte contre l'immigration clandestine soient classées par ordre de priorité et mises en œuvre au détriment des autres thèmes inclus dans le Partenariat Mobilité et, plus inquiétant, au détriment des droits des migrants et des réfugiés » ; voir EMHRN 2014.

22. Les risques pour les droits de l'homme qu'implique la dimension externe ne sont pas purement théoriques. Amnesty International, par exemple, a produit les preuves que «les demandes faites aux pays tiers d'empêcher les départs irréguliers vers l'Europe mettent les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants dans ces pays en danger de rétention prolongé et arbitraire, de refoulement et de mauvais traitement²⁷». Beaucoup de mesures prises contre les trafiquants mènent seulement à un déplacement des routes du trafic, qui deviennent ainsi plus longues, plus dangereuses et plus chères²⁸.

3.2. Après avoir été ballottés de droite à gauche, des migrants pourraient se retrouver coincés en raison d'accords de réadmission

23. Dans leur Déclaration de New York sur les réfugiés et les migrants de septembre 2016, les États membres de l'UE se sont engagés à «promouvoir un partage plus équitable de la charge et des responsabilités que représentent l'accueil des réfugiés du monde entier et l'aide dont ils ont besoin, compte tenu des contributions actuelles et de la différence qui existe entre les États en termes de capacités et de ressources»²⁹.

24. L'aspect le plus problématique de ce type de coopération est celui qui concerne les pays de transit. Des accords formels ou informels de réadmission par un pays de transit débordent le sens étroit du rapatriement tel qu'il est défini à l'article 63.3.b du traité d'Amsterdam, qui se réfère à l'obligation d'un État de rapatrier ses propres citoyens. Pour un pays de transit, il n'existe pas d'obligation juridique de réadmission d'un citoyen de pays tiers arrivant d'un autre État. Mais les États membres de l'UE se concentrent de plus en plus sur les pays de transit, en particulier ceux qui partagent leurs frontières avec le territoire de l'Union. L'UE envisage donc de créer une «zone tampon» autour de son territoire en acceptant que les pays voisins réadmettent les migrants ayant transité par leur territoire pour se rendre dans l'Union européenne. Cette initiative pourrait déclencher une dynamique et inciter les pays de transit concernés à limiter le nombre de migrants entrant sur leur territoire depuis les pays voisins et quittant ce dernier à destination de l'Union européenne.

25. Les accords de réadmission réduisent les chances pour les migrants d'invoquer leurs droits fondamentaux dans l'UE, sans pour autant offrir la moindre garantie d'une protection efficace des demandeurs d'asile par le pays de transit. Les États membres de l'UE investissent progressivement dans les systèmes d'asile de leurs pays voisins, mais l'UE, en sa qualité de partie «requérante» répugne à négocier avec des pays tiers sur les droits de l'homme dans le contexte d'accords de réadmission. Ces accords réduisent en outre la probabilité d'une migration vers un pays de transit depuis un autre pays voisin non membre de l'UE en raison des restrictions accrues en matière de visa et/ou du renforcement du contrôle aux frontières. Pareille situation pourrait aboutir au blocage des migrants dans un pays de transit encore plus éloigné où il leur sera encore plus difficile d'obtenir le respect de certaines garanties que dans le pays partenaire lui-même. Cet effet d'entraînement pourrait aussi sérieusement réduire les possibilités de mobilité, en particulier pour les migrants originaires de pays moins riches, et ce faisant rendre plus compliquées des programmes régionaux tels que ceux menés dans le cadre de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).³⁰ Ils pourraient également compromettre les objectifs du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et du Pacte mondial sur les réfugiés, qui sont encore en négociation.

26. Un dernier inconvénient des accords de réadmission tient à ce qu'ils contraignent un pays de transit à reprendre des migrants sans papiers en provenance de l'UE, sans pour autant contenir la moindre disposition concernant la satisfaction des besoins fondamentaux des intéressés comme le droit au logement, aux soins de santé, à l'enseignement primaire, au travail et à la protection sociale. La chaîne potentielle de transit constitue une menace pour le principe de dignité humaine tel qu'il est consacré par le droit international, notamment lorsque le migrant n'est pas en mesure de rentrer dans son pays d'origine. Gardant à l'esprit le risque d'une situation de vide (juridique) pour la personne renvoyée dans un pays de transit, la Commission européenne a exhorté les États membres à toujours accorder la priorité au retour des migrants sans papiers dans leur pays d'origine³¹, mais la mesure dans laquelle les États membres se conforment à ce principe n'est

27. Courrier d'Amnesty International adressé au Conseil des Affaires étrangères le 20 octobre 2014, «Human rights of migrants and refugees at the core of EU relations with neighbouring countries».

28. Voir par exemple, F. Molenaar *et al*, «A line in the Sand. Roadmap for sustainable migration management in Agadez», Institut néerlandais des Relations internationales Clingendael, octobre 2017.

29. Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, Assemblée générale, projet de résolution soumise à la réunion plénière de haut niveau consacrée à l'examen de la question des déplacements massifs de réfugiés et de migrants par l'Assemblée générale lors de sa 70^e session, 13 septembre 2016, A/71/150.

30. F. Molenaar, *op. cit.*

pas claire. On peut d'ores et déjà constater que les États n'ont pas suivi le conseil de la Commission de ne pas inclure les ressortissants d'un pays tiers dans les accords de réadmission, dans la mesure où la nécessité concomitante d'accorder des incitations supplémentaires compliquerait singulièrement les négociations³². De ce fait des négociations avec d'importants pays de transit comme le Maroc sont au point mort, en raison de la volonté de l'UE d'incorporer des clauses sur la réadmission de citoyens de pays tiers.

27. Le type d'accord sur les migrations habituellement conclu à l'heure actuelle par l'UE est plus complet, et comporte diverses sortes d'obligations et de mesures touchant différents domaines politiques. La nécessité d'une approche générale a conduit à l'adoption de l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (AGMM) censée préserver une politique migratoire intérieure et extérieure cohérente³³. L'Agenda européen en matière de migration, élaboré en 2015 en raison de la crise européenne des migrations, confirme le renforcement de l'accent mis sur la politique migratoire extérieure de l'UE. La Commission européenne s'est de plus en plus focalisée sur le manque de coopération de la part des pays partenaires et a fait des propositions en vue de les encourager à coopérer.

28. Le nouveau Cadre de partenariat publié en juin 2016 vise l'adoption de «pactes» spécifiques avec des pays partenaires prioritaires, dans lesquels tous «les instruments, les outils et les leviers sont rassemblés [...] pour mieux gérer les migrations, dans le strict respect de nos obligations relatives au droit humanitaire et aux droits de l'homme»³⁴. Ici, le principe de conditionnalité a été mis au centre de la politique, ce qui implique que le soutien économique des pays tiers dépend de leurs performances dans la réadmission et le contrôle des frontières. La Commission européenne a recommandé la mise en place à la fois d'incitations positives et négatives, en incluant tous les domaines politiques de l'UE à l'exception de l'aide humanitaire. Avec ces solutions sur mesure, le caractère informel de la coopération s'est accru, de sorte que les droits de l'homme ne sont pas toujours explicitement abordés et que la transparence et le contrôle démocratique font défaut. Ces omissions constituent des obstacles évidents à la légitimité des décisions et à l'établissement de la responsabilité de l'UE et de ses États membres.

3.3. La dimension interne-externe: le concept de «pays tiers sûr»

29. La redéfinition et l'application obligatoire du concept de pays tiers sûr font peser une menace importante sur le partage des responsabilités énoncées dans la Déclaration de New York. Ce partage, même s'il semble avoir été accepté par les États membres au cours des négociations du projet de Règlement sur les procédures d'asile, se heurte aujourd'hui à des difficultés dues à des différences au niveau de l'interprétation nationale et au système actuel de compétences mixtes (exercées à la fois par les pays individuels et par l'UE).

30. Lorsque le retour s'inscrit dans le contexte de ce concept de pays tiers sûr, les demandes d'asile ne sont pas examinées par un État membre de l'UE et, par conséquent, dépendent de l'efficacité du système d'asile en place dans l'État tiers en question. La Déclaration UE-Turquie repose sur la présomption que la Turquie est un pays tiers sûr pour les réfugiés et, dans un certain nombre de cas, les juges grecs ont appliqué ce concept dans le cadre du traitement des demandes d'asile de réfugiés en provenance de Turquie. De nombreux États membres de l'UE aspirent à adopter la même approche à l'égard des pays d'Afrique du Nord. Pourtant, lesdits pays ne sont même pas tenus par la Convention européenne des droits de l'homme et ne disposent pas non plus d'un système d'asile et d'accueil satisfaisant. Les accords de réadmission en vigueur aujourd'hui ne garantissent pas l'existence d'un régime de protection efficace des demandeurs d'asile dans le pays de transit.

31. Communication de la Commission européenne sur l'évaluation des accords de réadmission de l'UE en vigueur, COM(2011)76, 23 février 2011, Recommandation n° 8: « (...) En pareil cas [réadmission de ressortissants de pays tiers], l'UE devrait aussi indiquer explicitement, par principe, qu'elle cherchera toujours à privilégier la réadmission de la personne concernée dans son pays d'origine. L'Union devrait par ailleurs axer davantage sa politique de réadmission sur les principaux pays d'origine.»

32. Ibid., Recommandation n° 8: « Il convient de revoir l'approche actuelle. En principe, les futures directives de négociation ne devraient pas englober les ressortissants de pays tiers, écartant ainsi la nécessité d'importantes mesures d'incitation. La clause relative aux ressortissants de pays tiers ne devrait être retenue que lorsque des mesures d'incitation adéquates sont proposées et exclusivement si le pays concerné, en raison de sa situation géographique par rapport à l'UE (voisins directs, certains pays méditerranéens), connaît un risque potentiel élevé de migration irrégulière transitant par son territoire vers l'Union (...) ».

33. Voir COM(2005)621 et COM (2011)743.

34. Communication de la Commission relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration, COM(2016) 385, 7 juin 2016.

31. La proposition de nouveau règlement sur l'asile, publiée en juillet 2016, reflète clairement l'un des objectifs de la conclusion d'accords de migration avec des pays tiers, à savoir le transfert de la responsabilité des réfugiés³⁵. Les principales modifications apportées au concept de pays tiers sûr tiennent à ce que les États membres sont obligés d'appliquer le concept de pays tiers sûr, mais sont autorisés à désigner des pays tiers – autres que ceux figurant sur la liste commune de l'UE – comme sûrs, à moins que la Commission européenne ne s'y oppose³⁶. En plus, la Commission a proposé d'assouplir les critères de définition d'un pays tiers sûr. Selon la proposition, les pays tiers n'ont pas l'obligation de ratifier la Convention de Genève mais seulement d'en garantir les «droits fondamentaux». Les critères concernant les liens entre le réfugié et le pays de transit sont laissés à la discrétion des États membres.

32. Ces modifications ont augmenté le risque pour les réfugiés d'être livrés à un État où ils ne bénéficieront pas des pleins droits de la Convention de Genève et n'auront pas une solution durable, n'ayant pas la possibilité de construire un nouvel avenir avec leur famille. Comme déjà prévu dans la résolution de Londres, le concept devrait être appliqué avant de déterminer les États membres responsables dans le cadre du Règlement de Dublin³⁷. Il résulte également de cet état de choses que les membres d'une même famille ayant voyagé irrégulièrement et bloqués dans un autre État membre doivent être renvoyés hors du territoire de l'UE où ils devront demander à bénéficier du regroupement familial, ce qui le rendra plus compliqué et plus long. Les dispositions relatives à l'unité de la famille contenues dans le Règlement de Dublin seraient par conséquent, dans de nombreux cas, dénuées de sens.

33. Les 22 et 23 juin 2017, le Conseil européen a explicitement fait le lien entre son ambition de conclure des accords de migration avec les pays tiers et le concept de pays tiers sûr. Tout en donnant des instructions aux ministres de la Justice et des Affaires intérieures, il a convenu que «pour renforcer la coopération avec les pays tiers et prévenir de nouvelles crises, le concept de 'pays tiers sûr' devrait être aligné sur les exigences de la Convention de Genève. Dans ce contexte, le Conseil européen demande que les travaux sur une liste communautaire de pays tiers sûrs soient poursuivis (...) Le Conseil européen invite le Conseil à poursuivre les négociations sur cette base et modifier les propositions législatives si nécessaire, avec l'aide active de la Commission³⁸». La proposition d'amendement plutôt que d'adoption de la proposition suggère que les États membres étaient loin d'être d'accord. L'objectif déclaré du concept de pays tiers sûr, de renforcer la coopération avec les pays tiers, semble impliquer un élargissement plutôt qu'une restriction de sa portée.

3.4. L'obligation de non-refoulement doit être assortie de garanties de réparation effectives

34. Jusqu'à présent, les recours contre le refoulement n'ont été possibles qu'à l'encontre de pays spécifiques, car l'Union européenne elle-même ne pourrait être traduite devant la Cour européenne des droits de l'homme que si elle décidait finalement de ratifier la Convention telle qu'elle a été négociée entre les deux organisations pendant plusieurs années. Parallèlement, en février 2017, la Cour de justice européenne s'est déclarée incompétente pour juger les actions intentées contre l'Accord UE-Turquie par deux ressortissants pakistanais et un ressortissant afghan, décidant que l'accord avait été conclu par les chefs d'État et de gouvernement et non par l'institution elle-même.³⁹

35. Plusieurs allégations de violation du principe de non-refoulement par les États membres en vertu de l'article 4 du Protocole n° 4 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 46) ont été traitées par la Cour européenne des droits de l'homme, la plus importante à ce jour étant l'affaire *Hirsi Jamaa c. Italie* en 2012. L'Italie avait renvoyé des réfugiés en Libye. L'arrêt indique que: «Dès l'instant où un État, par le biais de ses agents opérant hors de son territoire, exerce son contrôle et son autorité sur un individu, et par voie de conséquence sa juridiction, pèse sur lui en vertu de l'article 1 une obligation de reconnaître à celui-ci les droits et libertés définis au titre I de la Convention qui concernent son cas.» Par conséquent, même s'il n'existe pas de juridiction formelle, la Cour reconnaît aussi la responsabilité en cas de juridiction de fait par le biais d'un contrôle de fait. Une autre décision sur la violation du Protocole n° 4 a été prononcée contre l'Italie et la Grèce en 2014 dans l'affaire *Sharifi et autres*⁴⁰.

35. COM(2016)467, articles 45-50.

36. COM(2016)467, article 50.3.

37. Voir préambule 35 de la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration, COM (2016)85.

38. Conclusions n° 23 de la réunion du Conseil européen du 22-23 juin, EUCO 8/17, 23 juin 2017.

39. CJUE du 28 février 2017, affaire T-192/16, *NF*; CJUE 28 février, affaire T-193/16, *NG*; CJUE 28 février 2017, affaire T-257/16, *NM*.

36. L'Espagne a également été reconnue coupable d'avoir enfreint l'interdiction de l'expulsion collective en vertu de l'article 4 du Protocole n° 4 et de l'article 13 de la Convention en raison de son contrôle aux frontières de Melilla.⁴¹ Ces cas concernent la politique de refoulement de l'Espagne au Maroc. Un groupe de migrants subsahariens a réussi à escalader les trois clôtures, mais a été immédiatement appréhendé par la garde civile espagnole et remis aux autorités marocaines, sans vérification de leur identité ni possibilité d'expliquer leur situation. Les autorités espagnoles ont fait valoir que les événements s'étaient produits hors de leur juridiction: les migrants n'ayant pas franchi le point de passage de la frontière à Melilla, ils n'étaient pas entrés sur le territoire espagnol. La Cour européenne des droits de l'homme a cependant rappelé sa compétence telle qu'elle a été établie dans l'arrêt *Hirsi* et a précisé que les États membres ne peuvent échapper à leur responsabilité par une interprétation particulière de leur compétence. Les États membres ne sont donc pas autorisés à déplacer leurs frontières vers l'intérieur afin d'empêcher les demandeurs d'asile de déposer une demande.⁴² Après le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a présenté ses observations écrites, dans lesquelles il confirmait la violence contre les migrants et l'absence de tout examen individuel ou droit à un recours effectif.⁴³

37. L'Espagne évite l'accueil de demandeurs d'asile à ces frontières grâce à une coopération bilatérale avec le Maroc, qui empêche activement les migrants subsahariens de s'approcher des barrières de Melilla et de Ceuta. Cette coopération est basée sur les avantages offerts par l'Espagne, y compris un soutien financier substantiel. Le fait que les accords bilatéraux ne s'accompagnent pas de garanties sur le traitement et les droits des réfugiés sur le territoire marocain peut conduire à des situations dans lesquelles les demandeurs d'asile et les réfugiés ne peuvent invoquer leurs droits en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme ou de la Convention de Genève. Ce n'est pas un cas isolé: d'autres pays coopèrent à leurs frontières, ce qui réduit la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés, par exemple la coopération entre la Pologne et l'Ukraine, la Hongrie avec la Serbie et la Bulgarie et la Grèce avec la Turquie.

38. L'arrêt *Hirsi* indique clairement que les États membres qui exercent un contrôle effectif sur les migrants doivent veiller à ce que leurs actes n'entraînent pas de refoulement au titre de la Convention européenne des droits de l'homme. La tendance des États membres à déléguer leur action à des pays tiers pose la question de leur responsabilité dans le cas d'un lien de causalité entre leur coopération bilatérale et une violation de la Convention, même s'ils n'ont pas exercé un contrôle physique direct. Ne pas en assumer la responsabilité impliquerait que les États membres puissent facilement échapper à leurs obligations au titre de la Convention en laissant simplement les tierces parties «faire le travail». Un tel résultat porterait clairement atteinte à l'efficacité de la Convention.

39. Une autre menace à la protection effective des droits au titre de la Convention est le passage de procédures juridiquement définies avec des engagements formels à l'utilisation d'outils informels permettant une coopération pratique en matière de contrôle des migrations. Bien que ces arrangements informels ne visent souvent pas à créer des obligations juridiques en vertu du droit international, ils ont de sérieuses implications pour la répartition des responsabilités entre les États et le droit des migrants à la protection. Les droits des demandeurs d'asile dépendent intrinsèquement de la possibilité de voir d'éventuelles violations des droits de l'homme évaluées par un tribunal, mais sans accord formel, il devient très difficile d'établir d'emblée si un État ou une organisation exerce une juridiction extraterritoriale et si elle était effectivement d'accord avec un État tiers pour déléguer certaines fonctions ou certains actes.

40. Une nouvelle requête déposée par le Global Legal Action Network (GLAN) et l'Association d'études juridiques sur l'immigration (ASGI) devant la Cour européenne des droits de l'homme au début du mois de mai 2018 n'a pas encore été enregistrée, mais elle sera intéressante pour suivre et illustrer les conséquences directes des politiques d'externalisation de l'UE. L'affaire concerne 17 survivants d'un accident mortel au cours duquel un bateau transportant des migrants s'est retrouvé en détresse au large des côtes libyennes. Parmi les requérants figurent des parents survivants ayant perdu deux enfants dans cet accident. La requête

40. Voir la fiche thématique de la Cour européenne des droits de l'homme sur les expulsions collectives d'étrangers, régulièrement mise à jour.

41. Cour européenne des droits de l'homme, *N.D. et N.T. c. l'Espagne*, Requêtes n°s 8675/15 et 8697/105, arrêt du 3 octobre 2017.

42. Voir C. Gortázar Rotaache et N. Ferré Trad, «A cold shower for Spain-hot returns from Melilla to Morocco: *N.D. and N.T. v. Spain*, ECtHR, 3 October 2017»: <http://eumigrationlawblog.eu/a-cold-shower-for-spain-hot-returns-from-melilla-to-morocco-n-d-and-n-t-v-spain-ecthr-3-october-2017/>; A. Pijnenburg, «Is *N.D. and N.T. v. Spain* the new *Hirsi*?», 17 octobre 2017, <https://www.ejiltalk.org/is-n-d-and-n-t-v-spain-the-new-hirsi/>.

43. Interventions en qualité de tierce partie du Commissaire aux droits de l'homme, 22 mars 2018, COMDH(2018)11, <https://rm.coe.int/third-party-intervention-n-d-and-n-t-v-spain-by-nils-muiznieks-council/1680796bfc>.

s'appuie sur des preuves rassemblées par Forensic Oceanography (recherches océanographiques pour enquêtes judiciaires), de l'agence Forensic Architecture basée à Goldsmiths, université de Londres, qui a produit une reconstitution détaillée de l'accident et des politiques qui en sont à l'origine⁴⁴.

3.5. L'assistance au développement en tant qu'outil de gestion des migrations

41. Rendre l'assistance au développement pour les pays qui en ont besoin conditionnelle au transfert des responsabilités pour la gestion de l'asile et des migrations pose de multiples problèmes. La situation des pays concernés pourrait s'en voir détériorer en raison du manque de capacité suffisante à gérer l'arrivée de migrants dans le cadre d'un accord, ce qui exerce une pression sur les structures de gouvernance et crée des tensions parmi les populations nationales, qui ont l'impression que l'assistance est accordée de manière disproportionnée aux migrants par rapport à eux. Les droits de l'homme des migrants peuvent aussi être atteints en raison de normes juridiques moins élevées dont ils jouissent dans un contexte «externe», et ils risquent d'être relégués «loin des yeux et loin des droits» de l'autre côté des frontières de l'UE. Enfin, l'UE elle-même pourrait se trouver accusée de mauvaise gestion et de violation de droits, dont un grand nombre ont été créés par elle, si elle reste responsable de la situation de ces migrants.

42. Les contributions qui constituent Le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique doivent être conformes au Règlement 2015/323 portant règlement financier applicable au 11^e Fonds européen de développement et l'Accord de Cotonou, puisque ce Fonds a été établi dans le cadre du Fonds de Développement européen. Des tensions concernant les principes de coresponsabilité et de cogestion figurant dans cet accord, et le principe de responsabilisation réciproque proclamé dans le Règlement 2015/323, soulèvent des doutes sérieux quant à la conformité avec ces conditions de certaines des activités financées, ainsi qu'avec la base juridique du Traité sur la coopération au développement. On peut également se poser des questions sur la correspondance de certaines des activités proposées à l'objectif premier de la coopération au développement de l'UE, c'est-à-dire la réduction, et à terme l'éradication, de la pauvreté (article 208.1 TFUE).

43. Que des obligations substantives découlent des accords conclus dans le cadre du Fonds d'urgence n'est pas évident. Selon l'Accord de Cotonou, des programmes et projets financés par le cadre multi-annuel de financement de la coopération sont en principe soumis à des accords financiers rédigés par la Commission et par l'État bénéficiaire de l'APD. Mais de nombreux projets n'ont pas fait l'objet d'un accord sur le financement, ce qui rend caduc le principe de responsabilisation de Cotonou.

44. Il est également malaisé de savoir à quel «état d'urgence» le Fonds d'urgence pour l'Afrique répond, et les répercussions sur les programmes de développement à long terme de ce statut d'urgence. Les procédures de gouvernance du Fonds divergent des processus de prises de décision habituels, ce qui indique une prise en compte de ces instruments comme une réponse à des situations d'urgence, dont la valeur ajoutée et les conséquences doivent être dûment justifiées.

4. Mise en œuvre des politiques d'externalisation: les cas de la Turquie et de la Libye

45. Les migrants gagnent généralement l'UE en traversant la Méditerranée et les demandeurs d'asile proviennent pour la plupart d'Érythrée, du Soudan et de Somalie. Les migrants qui ont transité par la Turquie viennent principalement de Syrie, d'Afghanistan et d'Irak⁴⁵. Beaucoup de pays de transit présentent des lacunes en ce qui concerne les normes relatives aux droits de l'homme.

46. La proposition de l'UE visant à adopter un Règlement sur les procédures d'asile, publiée en juillet 2016 et faisant encore l'objet de négociations dans le cadre du paquet de réformes du régime d'asile européen commun (RAEC), reflète clairement l'un des objectifs de la conclusion d'accords de migration avec des pays tiers, à savoir le transfert des responsabilités à l'égard des réfugiés⁴⁶. L'UE vise spécialement à harmoniser, mais aussi à assouplir, les critères permettant de qualifier un pays de transit de pays tiers sûr. L'adoption de ce règlement ouvrira la voie à l'adoption du modèle UE-Turquie dans d'autres pays. Les dirigeants politiques ont clairement manifesté leur désir de conclure des accords analogues avec la Tunisie et également souligné l'intérêt qu'ils portent à cet égard à d'autres pays, tel l'Égypte.

44. Voir l'article du Global Legal Action Network (GLAN) du 8 mai 2018: «Legal action against Italy over its coordination of Libyan Coast Guard pull-backs resulting in migrant deaths and abuse» (Action en justice contre l'Italie pour avoir coordonné le retrait des garde-côtes libyens ayant entraîné la mort de migrants et autres préjudices)

45. www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/595918/EPRS_ATA%282017%29595918_EN.pdf

46. COM(2016)467, articles 45-50.

4.1. Turquie: un modèle pour toute action future d'externalisation ?

47. Dans sa [Résolution 2109 \(2016\)](#) sur la situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016, l'Assemblée a estimé que le renvoi de demandeurs d'asile de toutes nationalités vers la Turquie en tant que «pays tiers sûr» est contraire au droit de l'Union européenne et/ou au droit international et que le renvoi des réfugiés syriens en Turquie en tant que «premier pays d'asile» pourrait être contraire au droit de l'Union européenne et/ou au droit international. Elle s'est référée aux nombreux obstacles rencontrés par les demandeurs d'asile pour accéder aux procédures, lesquels sont inhérents à l'absence de régulation et de capacité et de conditions appropriées de réception, l'accès limité pour les réfugiés syriens à un logement, à l'enseignement primaire, au marché du travail et à des moyens de subsistance. L'Assemblée a aussi mentionné les allégations de déportation, de rétention illégale et des mauvaises conditions de la rétention.

48. Depuis l'Accord UE-Turquie, le débat sur les conditions d'application du concept de pays tiers sûr est devenu encore plus pertinent, dans la mesure où la Turquie conserve sa propre limitation géographique à l'application de la Convention de Genève sur les réfugiés et où des doutes subsistent sur la question de savoir si le statut de protection temporaire accordé aux Syriens et le traitement des non-Syriens répondent aux normes de cet instrument.

49. Pendant la mise en œuvre de l'Accord, les organisations ont continuellement fait état de la situation précaire des réfugiés réadmis et des demandeurs d'asile en Turquie. En vue d'une expulsion immédiate, les migrants non syriens réadmis par la Turquie en provenance de Grèce sont envoyés dans des centres de réadmission turcs où ils ont très peu voire aucun accès aux avocats, au HCR, aux ONG ou à la procédure d'asile. Ainsi aux termes de l'accord, les réfugiés et les migrants se retrouvent dans un vide: bien que leur accès à l'asile était très limité en Grèce, les autorités turques affirment qu'ils ont déjà eu la possibilité d'y demander l'asile. Selon le gouvernement turc, les réfugiés syriens peuvent prétendre à la protection temporaire après leur réadmission en Grèce. Les chercheurs ont toutefois rapporté qu'ils sont (d'abord) transférés dans des camps fermés de fait où ils sont enfermés dans des cellules et ont des possibilités très limitées de communication et d'accès au monde extérieur.

50. Les préoccupations exprimées ci-dessus ne concernent pas seulement les réfugiés réadmis. Les réfugiés syriens bénéficiant d'une protection temporaire en Turquie vivent dans une extrême pauvreté, en raison de l'accès limité aux systèmes de protection sociale et au marché du travail, où un système de quota pour les réfugiés syriens est appliqué et où les employeurs faisant une demande de permis de travail se trouvent devant des procédures longues et coûteuses. Le nombre total de permis de travail officiels délivrés aux réfugiés syriens ne dépasse pas 15 000 à 30 000. Beaucoup de réfugiés sont exposés à l'exploitation sur le marché du travail informel, y compris un nombre important d'enfants syriens.

51. L'État d'urgence en place depuis la tentative de coup d'État de l'été 2016 a également des répercussions sur les réfugiés et les demandeurs d'asile, car il a considérablement réduit les garanties contre le refoulement. Le décret exécutif turc 676/2016 a aboli l'effet suspensif automatique d'un recours contre des mesures de renvoi pour des personnes considérées comme constituant une «menace à l'ordre public, à la sécurité et à la santé» ou considérées comme associées à des «organisations terroristes». Bien que cet étiquetage ne soit pas étayé, les autorités administratives et les tribunaux ne contestent pas sa validité. Dans de tels cas, des mesures de renvoi peuvent être prises même lorsque la personne concernée est un réfugié reconnu ou un demandeur d'asile enregistré. La seule instance pouvant arrêter la déportation est la Cour constitutionnelle.

52. Le résultat positif de l'accord est que le financement permet de soutenir l'accès des personnes réfugiées en Turquie à des services. Un nombre additionnel considérable d'enfants peuvent aller à l'école et les services de santé ont été améliorés, et davantage de programmes de soutien sont offerts aux réfugiés les plus vulnérables. En plus, à la date du 30 mai 2018, 13 862 réfugiés syriens ont été réinstallés depuis la Turquie et les capacités du ministère de la Migration ont été renforcées de manière significative.

53. Cependant, le niveau de pauvreté des réfugiés syriens, leur exploitation sur le marché du travail et le marché du logement, ainsi que le niveau élevé de travail des enfants restent préoccupants. La dégradation de l'économie risque même d'aggraver leur situation et de créer des tensions dans un pays déjà aux prises avec des tensions socio-économiques et des tensions politiques. Des lacunes subsistent également en matière de protection, tant pour les réfugiés syriens que pour les demandeurs d'asile non syriens. Ceci est en partie lié à l'échelle du nombre de personnes accueillies en Turquie. L'effectif le plus important de migrants arrivant dans le pays venait d'Afghanistan: 175 000 sont arrivés en 2017 et, rien que pour les cinq premiers mois de 2018, les chiffres faisaient déjà état de plus de 100 000. Quelque 14 000 Afghans avaient été renvoyés en

Afghanistan dans le cadre de l'accord de réadmission conclu avec le pays, dont 1 626 arrivés des îles de la mer Égée. L'OIM a coopéré à ces opérations et des efforts ont été déployés pour résorber l'arriéré; un deuxième centre de traitement venait notamment d'ouvrir à Ankara.

54. Les conséquences de l'Accord UE-Turquie se sont fait sentir au-delà de la Turquie: il a mis les réfugiés à la merci des procédures d'asile et des conditions de réception déficientes des îles grecques de la mer Égée. Selon l'ancien Commissaire aux droits de l'homme, Nils Muižnieks, l'accord UE-Turquie serait devenu superflu depuis le renforcement des contrôles aux frontières. Pour lui, les migrants et les réfugiés ne chercheraient plus à atteindre la Grèce depuis la Turquie, même en l'absence d'accord, dans la mesure où ils ont pris conscience de toutes les difficultés qui les attendent une fois arrivés en Europe continentale. De sorte que, même si la Turquie a déjà fait plus que sa part en accueillant 3,6 millions de Syriens, l'UE contribue à faire grimper ce nombre en ne prenant pas complètement ses responsabilités.

55. La visite effectuée en Turquie les 31 mai et 1^{er} juin 2018 m'a permis de me rendre compte par moi-même de la situation et de mieux appréhender le contexte dans lequel l'accord UE-Turquie est mis en œuvre. J'ai été impressionnée à bien des égards par les efforts déployés par la Turquie pour mettre en place des structures permettant d'accueillir tant de réfugiés, dans un climat marqué par des troubles internes depuis la tentative de coup d'État et l'émergence de graves difficultés économiques. Mais la visite a aussi confirmé les préoccupations exprimées dans les rapports précédents.

56. Les autorités turques avec lesquelles je me suis entretenue ont fait part de leur préoccupation et de leur déception devant l'échec du programme d'admission des réfugiés syriens prévoyant la réinstallation de 72 000 migrants. Le ministère des Affaires étrangères a déploré les retards dans la mise en œuvre de l'action tant attendue de l'UE dans le cadre de l'accord. Les discussions relatives à la libéralisation du régime des visas venaient de reprendre après une interruption de deux ans. Au cours de ma visite, plusieurs représentants des autorités ont insisté sur la nécessité d'accroître la flexibilité de la mise en œuvre des programmes de l'UE car, parfois, le délai de réponse était trop lent et les programmes n'étaient pas parfaitement adaptés à la situation. Les parlementaires que j'ai rencontrés à Ankara ont affirmé que seuls 750 000 millions d'euros de l'aide promise avaient pour l'heure été versés.

57. Mes échanges avec le ministère des Affaires européennes ont mis en lumière la même frustration, en dépit de l'avis général selon lequel l'accord a permis de fermer la route de l'Adriatique et de garantir des migrations plus régulières et sûres. Le programme «1 pour 1» et l'accord bilatéral de réadmission gréco-turc ont contribué à réduire le nombre de traversées maritimes même si les migrations irrégulières se poursuivent. Les garde-côtes turcs assument la majeure partie du contrôle aux frontières. L'espoir qui prévaut est que la deuxième phase de mise en œuvre de l'accord permette de remédier aux lacunes initiales et de diffuser les bonnes pratiques.

58. L'OIM avait un point de vue relativement optimiste de la situation et des effets de l'accord UE-Turquie, et a expliqué que son rôle consistait à conseiller et soutenir la Turquie ainsi que la mise en œuvre directe des programmes. La gestion intégrée des frontières a gagné en efficacité et la Direction générale chargée de la gestion des migrations (DGMM) ainsi que les ministères de la Justice, du Travail et des Affaires familiales ont bénéficié du soutien susmentionné. Les capacités administratives et institutionnelles ont été renforcées, au même titre que la coopération régionale et internationale. La DGMM gère désormais les centres de retour régionaux autrefois dirigés par les services de police, et les conditions d'accueil se sont nettement améliorées.

59. Ma visite au centre de réadmission a été utile et informative. Les conditions de vie dans le centre de Kırklareli étaient très bonnes, le bâtiment grand, spacieux et propre et le personnel informatif, et visiblement en termes amicaux avec les migrants qui y séjournent. Au quotidien, les migrants ont accès à des activités et à de l'air frais. Mes échanges avec des migrants d'origines diverses (Afghans, Érythréens, Irakiens, Sierra-léonais) au centre de réadmission de Kırklareli ont mis en évidence leur méconnaissance générale des possibilités de demande d'asile ou de recours contre les décisions les concernant, voire, dans certains cas, une ignorance des raisons de leur rétention. Des brochures dans différentes langues sont distribuées avec des informations sur la possibilité de demander l'asile. Si un migrant n'a aucun moyen de payer pour l'aide juridique, il est référé à l'association du Barreau turc. Cependant, des migrants dans le centre de réadmission et plusieurs ONG nous ont informés que la volonté exprimée de demander l'asile n'entraîne pas toujours une action de la part des autorités et que l'aide judiciaire n'est pas toujours accordée. Ainsi, bien que la procédure d'asile semble appropriée sur le papier, les règles ne correspondent pas toujours à la situation pratique. Cela laisse souvent les demandeurs de protection non syriens dans une situation précaire et peu sûre.

60. Les procédures d'asile pour les non-Syriens semblent encore les plus problématiques. Ces demandeurs d'asile sont envoyés dans des «villes satellites» à travers le pays, où ils doivent rester pendant la procédure d'asile. Cependant, il y a de longues périodes d'attente et les migrants souffrent de la pauvreté et du manque d'emploi. Si un demandeur d'asile quitte la ville satellite, la demande d'asile ne sera pas examinée.

61. Un échange de vues avec M^{me} Gauri van Gulik, Directrice pour l'Europe d'Amnesty International, lors de la partie de session d'avril 2018 de l'Assemblée a confirmé que la situation était toujours extrêmement préoccupante, avec une augmentation de la pratique des «retours volontaires forcés» observée précédemment en Grèce et la multiplication des «centres d'expulsion». J'ai eu le sentiment en Turquie qu'il y a une atmosphère de méfiance entre les autorités et les ONG, qui peut réduire les capacités de ces dernières à aider les migrants, tant sur le plan juridique que social. Des avocats parviennent encore à fournir une assistance, avec le soutien notamment de l'Union des barreaux turcs, qui a organisé une formation et œuvré en faveur de la qualité et du financement de l'aide juridique, mais ce domaine souffre d'un manque de juristes professionnels qualifiés. Cela s'applique également aux services d'immigration.

62. L'accord UE-Turquie a également créé des obstacles à l'entrée de nouveaux réfugiés en Turquie. Peu de temps après la conclusion de l'accord, les autorités turques ont fermé la frontière terrestre avec la Syrie. Le mur de 911 kilomètres le long de la frontière turque avec la Syrie a été jugé nécessaire par les autorités. Selon la DGMM, la «porte de la frontière» était toujours ouverte aux Syriens vulnérables fuyant leur pays. D'autres parties prenantes ont toutefois souligné que seuls les réfugiés menacés de mort sont admis sur le territoire turc depuis la fermeture de la frontière terrestre. Cela rend pratiquement très difficile, voire impossible, la protection des réfugiés syriens dans le cadre de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et de la Convention de Genève.

63. Des dites «zones de sécurité» sont actuellement testées pour permettre aux Syriens de revenir dans les zones proches de la frontière turque, à proximité de Gazientep par exemple: 150 000 personnes sont retournées à Jerablus, ce qui semble une solution viable, bien que la façon dont les personnes concernées parviennent à vivre avec peu ou pas de moyens de subsistance n'est pas claire. Selon les autorités turques, ces retours étaient volontaires – d'autres interlocuteurs ont déclaré qu'il y avait beaucoup de retours forcés, notamment par la coercition de signer un document de retour «volontaire», souvent rédigé en turc, langue que les migrants ne comprennent pas. Ces documents ont été proposés à l'arrivée. Étant donné que ces zones sont établies sur le territoire syrien, on peut se demander si cette sécurité est durable et si elle permet vraiment aux réfugiés de construire un nouvel avenir, compte tenu de la situation instable et dangereuse en Syrie.

64. Bien que la résistance au sein du système d'asile grec ait diminué en faveur de la position de l'UE, la déclaration UE-Turquie n'a pas été efficace en nombre de réadmissions. Selon la Commission européenne, au 30 mai 2018, 2 224 migrants ont été renvoyés de Grèce en Turquie depuis le 18 mars 2016. Le 7 juin, le Gouvernement turc a suspendu l'accord bilatéral de réadmission entre la Turquie et la Grèce après la libération de quatre militaires dont Ankara souhaite l'extradition afin de les poursuivre pour avoir participé à la tentative de coup d'État de 2016. Cette analyse montre que si le concept de pays tiers sûr est simplement appliqué en raison d'un vœu pieux, les demandeurs d'asile et les réfugiés ont des difficultés à invoquer leurs droits au titre de l'acquis de l'UE en matière d'asile.

65. Au moment de la présentation du présent rapport, de sérieux doutes subsistent quant à la possibilité d'assurer aux migrants une protection suffisante hors des frontières de l'UE dans le cadre de ce type d'accord. L'application en Turquie est déjà problématique en raison du grand nombre de réfugiés et de migrants qu'elle héberge. Néanmoins, le contexte turc est si unique que l'accord UE-Turquie ne peut pas être exporté comme un modèle d'externalisation, même si sa mise en œuvre future implique des garanties plus fortes de protection des droits des migrants. L'une des raisons est que la Turquie est liée par la Convention européenne des droits de l'homme, qui ne s'applique pas à beaucoup d'autres pays partenaires. En outre, le processus d'adhésion oblige la Turquie à adapter son système d'asile aux normes de l'UE. Il existe une loi sur l'asile et un système de traitement des demandes, même s'il n'en est qu'à ses balbutiements. L'application d'accords similaires avec d'autres pays, en l'absence de ces circonstances, semble impossible, si ce n'est au détriment des droits de l'homme.

4.2. Libye: résultats encore incertains de la mobilisation des ressources de l'UE

66. L'UE soutient la transition politique de la Libye vers un État stable fonctionnant correctement. Elle apporte également son aide aux efforts de médiation déployés par l'ONU. L'importance du caractère inclusif du processus politique et de l'appropriation de leur destin par les Libyens est soulignée dans les communications de l'UE sur le sujet. Par l'entremise de l'OIM et du HCR, l'UE fournit une assistance

humanitaire pour répondre aux défis migratoires et soutient les autorités libyennes par le biais de ses missions et opérations relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), de l'opération EUNAVFOR MED Sophia et de la mission d'assistance aux frontières (EUBAM) en Libye. L'UE travaille également en étroite collaboration avec la Mission de soutien des Nations Unies en Libye (MANUL). Le financement actuellement accordé dans le cadre du soutien à des projets visant la gouvernance, la santé, la jeunesse et l'éducation, la migration, la protection et la sécurité s'élève à 120 millions d'euros. Elle lance également des actions dans le cadre du Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, notamment des initiatives en faveur d'un «accès volontaire à un programme de retour et de réintégration humanitaires»⁴⁷.

67. Le communiqué de presse de la Commission européenne du 16 mai susmentionné fait référence, d'une part, au soutien de l'UE dans l'action de l'OIM qui a déjà aidé plus de 6 185 personnes à rentrer volontairement de Libye en 2018 et, d'autre part, au travail d'une Task Force conjointe Union africaine/Union européenne/Nations Unies travaillant avec les autorités libyennes pour mettre fin à la détention systématique des migrants qui a permis la libération de plus de 1 000 réfugiés cette année. Le Fonds fiduciaire de l'UE pour les 147 programmes de l'Afrique a reçu jusqu'à présent un montant total de 2,59 milliards d'euros pour des initiatives incluant des retours volontaires en Libye. Mais la Commission européenne elle-même a déclaré que le déficit de financement d'environ 1,2 milliard d'euros risquait de saper les efforts entrepris si «l'UE et les États membres ne conjuguent pas ces efforts».

68. Malgré ces programmes et le travail inlassable des organisations humanitaires sur le terrain, la situation des migrants en Libye reste extrêmement préoccupante, comme on peut s'y attendre s'agissant d'un pays sortant d'une longue dictature brutale caractérisée par une corruption généralisée. La situation humanitaire en Libye telle que décrite dans les rapports récents des Nations Unies, de l'OIM et d'Amnesty International⁴⁸ est extrêmement grave, d'autant que des doutes subsistent sur le risque de voir les profits financiers associés aux investissements étrangers favoriser les activités criminelles sur le territoire national et aux frontières sud. Dans ce contexte il est très préoccupant que l'UE confie la responsabilité de la vie des migrants aux représentants d'autorités dépourvues pour le moment de la capacité, la compétence, les moyens réels ou même l'intention de fournir aux intéressés une assistance et une protection, ainsi qu'un accès approprié aux procédures d'asile.

69. En février 2018, le HCR a signalé avoir évacué de Libye, depuis novembre 2017, plus de 1 000 réfugiés extrêmement vulnérables et avoir recherché pour eux des solutions durables dans des pays tiers. Des vols ont permis d'acheminer 128 réfugiés de Tripoli à Niamey au Niger et 150 réfugiés de Tripoli à Rome, portant à 1 084 le nombre total de personnes évacuées pendant les trois premiers mois de l'opération lancée par le Haut-Commissariat. L'envoyé spécial du HCR pour la Méditerranée centrale, Vincent Cochetel, a fait part de ses projets visant à évacuer des milliers de réfugiés supplémentaires avec la coopération de partenaires et le soutien essentiel du Gouvernement du Niger, lequel a déjà accueilli sur son sol 770 personnes dont des mères seules, des familles et des enfants non accompagnés ou séparés de leurs parents. 312 réfugiés en tout ont été évacués directement en Italie.

70. Au cours de la préparation de ce rapport, les évacuations ont été interrompues car les États membres de l'UE n'ont pas respecté leurs engagements de réinstallation des réfugiés (dont le statut a été reconnu dans un camp du HCR au Niger), comme en témoigne le nombre déplorablement faible de réinstallations. En conséquence, les centres de détention en Libye se sont à nouveau remplis. Un nouveau communiqué de presse du 10 mai 2018 indiquait que les évacuations avaient repris à Niamey pour 132 personnes, citant un total de 1 474 évacués ainsi que 477 réinstallations directement de la Libye vers des pays tiers.⁴⁹

71. Dans ce climat de crainte alimenté par l'absence d'informations fiables, le président de la Commission des migrations a écrit en octobre 2017 au président de la délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire, M. Michele Nicoletti, pour louer l'action humanitaire de son pays en faveur des migrants. Dans la même lettre, il a également exprimé ses craintes concernant les conséquences de l'adoption d'un Code de conduite pour les ONG participant aux opérations de recherche et de sauvetage en Méditerranée. Le président de la Commission souligne en outre qu'une majorité d'ONG, dont Médecins sans frontières, refuse de signer ledit Code parce que celui-ci interdit l'accès aux eaux territoriales libyennes et oblige les commandants des navires de sauvetage à autoriser divers personnels, dont des policiers armés, à monter à

47. Voir [Factsheet on the relations between Libya and the European Union](#), 22 janvier 2018.

48. Voir, par exemple, «Libye, un obscur réseau de complicités: violences contre es réfugiés et les migrants qui cherchent à se rendre en Europe », rapport publié le 11 décembre 2017 par Amnesty International

49. Selon de nouveaux chiffres donnés par le HCR, 1 609 personnes ont été évacuées au 18 mai 2018, 1 287 d'entre elles vers le Niger, 312 vers l'Italie et 10 vers la Roumanie

bord. Cette lettre exprime des craintes analogues à celles déjà formulées par le l'ancien Commissaire aux droits de l'homme, Nils Muižnieks, dans une lettre du 28 septembre 2017 adressée au ministre italien de l'Intérieur.

72. Les réponses à ces lettres soulignent la diminution résultante des risques d'accidents et de noyades, ainsi que de la création de couloirs humanitaires destinés aux réfugiés syriens. Ces progrès ont été atteints au prix d'une coopération accrue avec la Libye (et aussi avec le Niger) englobant des programmes de renforcement des capacités, notamment dans le domaine de la lutte contre la traite d'êtres humains qui serait la «première cause de violation des droits de l'homme de milliers de personnes fuyant la guerre ou la misère»⁵⁰. Selon le ministre italien, aucun navire italien ou navire coopérant avec les garde-côtes italiens n'a ramené en Libye un seul migrant secouru en mer. Même si c'est le cas, si les garde-côtes libyens sont payés par l'Italie pour retourner ces migrants vers la Libye, les autorités italiennes sont responsables indirectement de ce qui arrive à ces migrants en mer et une fois de retour sur le territoire libyen.

73. Les ONG sont de plus en plus préoccupées par l'attribution d'un nouveau rôle aux garde-côtes libyens, laquelle aurait provoqué la multiplication des cas de retour forcé et des situations particulièrement pénibles dans le cadre des opérations, à la fois pour les personnes secourues et pour les équipes de sauvetage des ONG. Le signalement répété de graves violations des droits fondamentaux de migrants commis en Libye semble traduire l'impossibilité de renvoyer et de débarquer les personnes secourues en Libye conformément au droit international des droits de l'homme, au droit des réfugiés et au droit maritime. Les ONG assimilent l'obligation de remettre les migrants aux garde-côtes libyens à une violation quotidienne des droits de l'homme.

74. Pour ces organisations, les garde-côtes libyens interceptent et ramènent de force des migrants au prix parfois de la perte de vies humaines. Les ONG rapportent que, lors de plusieurs incidents, des navires militaires de l'UE étaient présents à proximité, mais n'ont pas lancé d'opération de sauvetage. L'ONG Sea-Watch affirme même que des navires de l'UE ont aidé les garde-côtes libyens à procéder à certaines interceptions. Sur la base de ces allégations et pour les besoins du présent rapport, j'ai écrit aux garde-côtes libyens, à Frontex, à Eunavfor Med et à Inmarsat pour leur réclamer un compte rendu détaillé de ces incidents. Les réponses n'ont pas été concluantes et j'ai l'intention d'étudier encore la question dans le cadre du suivi du rapport.

5. Conclusions

75. L'externalisation de la gestion des migrations à des États non membres de l'UE est perçue comme une nécessité pour alléger la pression sur les pays de l'Union placés en première ligne et pour éviter que des migrants risquent leur vie lors d'un périple long et périlleux vers l'Europe. Elle n'en demeure pas moins une entreprise risquée, dans la mesure où rien ne garantit que les droits des migrants, et parfois leurs droits les plus fondamentaux, et leur dignité seront respectés. En fait, certaines preuves suggèrent que lesdits droits sont trop souvent bafoués. Pour que la coopération externe sur les migrations fonctionne, le respect des droits de l'homme doit être garanti par le biais d'évaluations de leur impact avant le début de la coopération, et des dispositions de sauvegarde, de clarification des responsabilités et de réparation effective pour les migrants intégrées dans les accords.

76. Le caractère «urgent» du Fonds financier d'urgence pour l'Afrique de l'UE et l'objectif général de «s'attaquer aux causes profondes de la migration» compliquent toute tentative d'identifier les objectifs des politiques de l'UE auxquels correspondent les projets financés par le Fonds, et de comprendre comment ces objectifs s'insèrent dans la législation relative à l'assistance au développement de l'UE. En outre, le caractère non obligatoire et politique des actions adoptées dans le cadre du Fonds rend les obligations et les responsabilités de l'UE difficiles à définir de manière claire.

77. Le coût du renforcement des capacités des pays ayant besoin d'améliorer sensiblement leurs structures politiques, juridiques, économiques et sociales pour être en mesure de gérer les migrations devrait être soigneusement mis en balance avec le coût de l'amélioration du renforcement des capacités de réception et d'intégration des migrants en Europe.

78. L'externalisation du contrôle des migrations et de la gestion des frontières ne peut en aucun cas être mise en œuvre au prix des droits des migrants et les réfugiés, notamment de leur droit de quitter des pays comme la Libye à la recherche d'un meilleur avenir. Les niveaux de protection des droits de l'homme doivent être identifiés et des systèmes satisfaisants de contrôle de leur mise en œuvre doivent être conçus et un

50. Réponse du Président de la délégation italienne auprès de l'Assemblée parlementaire, janvier 2018.

dispositif permettant la suspension de la coopération doit être mis en place le cas échéant. Les obligations de réinstallation des États membres de l'UE doivent être remplies afin de contribuer à un partage plus équitable des responsabilités. En outre, les ressources consacrées au renforcement de la sécurité des frontières et au renforcement des capacités en dehors des États membres de l'Union européenne ne devraient en aucun cas nuire à la coopération au développement avec ces pays et d'autres pays ayant besoin d'assistance. Les recommandations détaillées relatives à ces questions sont exposées dans le projet de résolution.

79. Lors de mes échanges, il m'a clairement été indiqué que les autorités turques n'adhèrent pas au concept «d'externalisation» de la gestion des migrations par l'UE dans le cas de la Turquie, estimant que l'accord UE-Turquie du 18 mars 2016 était fondé sur un consensus et une compréhension mutuels. Les autorités mettent en avant les objectifs humanitaires de l'accord, à savoir prévenir les pertes de vies humaines en mer, anéantir les réseaux de trafic de migrants, et remplacer les migrations illégales par des migrations régulières.

80. La politique de l'UE, susceptible d'être adoptée par ses partenaires de pays tiers, semble trop peu préoccupée par ses conséquences à long terme et au niveau mondial. Cela peut avoir des conséquences régionales pour les accords de libre circulation (tels que la CEDEAO) et des pratiques flexibles de franchissement des frontières aux fins de la protection temporaire, et ainsi compromettre l'objectif de l'UE de renforcer la coopération régionale et la mobilité. L'accumulation de la politique migratoire interne et externe de l'UE telle qu'analysée dans ce rapport conduira inévitablement à une responsabilité croissante des pays tiers et pourrait donc affecter leur volonté de résoudre les besoins de protection dans le cadre d'une coopération régionale. Cet impact va à l'encontre de l'objectif du futur Pacte mondial pour les réfugiés de renforcer la coopération internationale afin d'alléger les pressions sur les pays d'accueil, de créer un partage plus équitable des responsabilités et de favoriser des solutions durables pour les réfugiés.