



Thème 1

Migrations et crise des réfugiés en Europe : rôle et responsabilités des parlements

Document d'information préparé par le Secrétariat sur instruction du Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

« Trouver une solution relève de la responsabilité européenne collective. La réalité est différente de ce à quoi s'attendent les gens. Nombre de nos concitoyens ont tout simplement peur du monde extérieur. Il est de notre devoir de retourner dans nos pays et d'expliquer que nous devons rétablir la solidarité et la confiance. L'Europe doit redevenir une terre d'asile où chacun puisse se reconstruire. Je suis absolument convaincue que les citoyens d'Europe peuvent y arriver ».¹

I. Introduction

Les effets de la crise des réfugiés et des migrants ont été considérables dans tous les pays d'Europe, qu'il s'agisse des premiers pays d'arrivée, de transit ou de destination finale, et ce à tous les niveaux de gouvernance, directement ou indirectement.

Les solutions à la crise actuelle sont surtout et avant tout politiques. Bien que les chiffres concernant les flux de migrants et de réfugiés arrivant en Europe soient élevés, le potentiel d'accueil et d'intégration semble réalisable lorsqu'on ramène ces chiffres proportionnellement à l'ensemble de l'Europe. L'histoire a également prouvé que les vagues historiques d'intenses migrations forcées ont pu être gérées et ont dans l'ensemble apporté une valeur ajoutée aux pays d'accueil. Il est également établi que le déclin actuel de la population dans plusieurs pays développés d'Europe pourrait être compensé (dans une certaine mesure au moins) en acceptant de nouveaux habitants prêts à renforcer la main-d'œuvre et à contribuer au financement public à travers l'impôt.

Dans ce contexte, la distinction entre les migrants économiques d'une part, et les réfugiés et demandeurs d'asile d'autre part, doit être rappelée et il convient d'explorer des réponses différenciées. Cela est particulièrement complexe dans une situation de flux mixtes.

C'est une malheureuse coïncidence que des conflits et des situations menaçant la vie en Afrique et au Moyen-Orient, forçant des centaines de milliers de personnes à quitter leurs foyers, surviennent dans une période d'absence de consensus dans la construction européenne et en ces temps de récession économique durable et prolongée qui pose davantage de problèmes d'intégration, le sentiment général étant qu'il n'y a « pas assez d'emplois pour tout le monde ».

¹ Mme Meritxell Mateu, Vice-Présidente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapporteuse de la commission ad hoc du Bureau sur la situation des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile en Grèce, faisant un compte rendu à l'Assemblée de la visite des 30 et 31 mai 2016.

Moins dus au hasard, les récents attentats terroristes créent, dans certains pays, un climat de peur et de méfiance vis-à-vis des étrangers en général, et des étrangers de confession musulmane en particulier, peur qui est susceptible de conduire au rejet irrationnel de tous les musulmans venant précisément des régions concernées par les conflits et les soulèvements.

Les parlements nationaux, ainsi que les forums qui les unissent comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), devraient jouer un rôle important pour promouvoir des solutions humanitaires équilibrées à cette crise.

II. Le rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans la crise actuelle

1. « Alerte précoce » : alerter dès les premiers signes d'urgence et accorder une attention constante aux événements

L'APCE a longtemps été une « caisse de résonance » pour les parlementaires, qui peuvent susciter des débats sur les préoccupations et problèmes naissants dans leurs Etats membres, trouvant un écho auprès des autres pays et apportant une surveillance internationale aux crises régionales. Ainsi, dès 2011, l'APCE s'est penchée sur les signes précurseurs de la situation actuelle dans la région de la Méditerranée, avec des textes sur l'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants en situation irrégulière et sur l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rives du sud de l'Europe.

Les visites d'information sur le terrain dans le cadre de rapports ou de commissions ad hoc permettent de rapporter des faits aussi vite et aussi précisément que possible, ce qui garantit que les recommandations faites dans les textes adoptés sont réalistes et arrivent en temps opportun. Par exemple, le dernier rapport sur les « réfugiés en danger en Grèce » a été revu juste avant le débat en session plénière pour tenir compte de la nouvelle donne en Grèce à la suite de la conclusion de l'accord UE-Turquie, le 16 mars 2016, et des nouveaux problèmes liés à la protection et à l'hébergement qui en ont découlé.

L'accord UE – Turquie a fait l'objet d'un « débat selon la procédure d'urgence » lors de la partie de session d'avril de l'APCE.

2. Promouvoir les droits de l'homme et la démocratie et résoudre des problèmes politiques et juridiques spécifiques

Les dirigeants doivent gérer la crise actuelle non seulement en termes de préoccupations politiques et économiques, mais aussi en termes de solutions humanitaires possibles pour maintenir les principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Dans ce contexte, en décembre 2015, une conférence a été organisée à l'Assemblée nationale en France sur le thème « Crise des migrations et des réfugiés en Europe : une réponse humanitaire et politique globale », qui sera suivie d'un rapport.

Tout en offrant un espace pour présenter les différents points de vue des pays d'origine, de transit et d'accueil des migrants, cette conférence a également démontré la valeur ajoutée du statut de « Partenaire pour la démocratie » récemment introduit par l'APCE, qui permet désormais à des pays voisins comme le Maroc et la Jordanie de partager leurs expériences et de bénéficier d'un dialogue et d'échanges, développant de façon très concrète l'universalité des valeurs défendues. Là encore, les parlementaires ont pu revenir vers leurs instances nationales respectives avec ces témoignages comme autant d'éléments pour promouvoir une action concertée. L'APCE donne ainsi la possibilité aux parlementaires de créer des liens et de coopérer avec les pays voisins de l'Europe, qu'ils peuvent utiliser pour forger des alliances dans un contexte de mondialisation plus large.

Les différents rapports et discussions fournissent également autant de possibilités pour les parlementaires nationaux de mieux évaluer les implications des principes de la protection des réfugiés en vertu de la Convention de Genève et de l'exigence de non-refoulement, ainsi que les problèmes liés à la définition des « pays tiers sûrs ». Les rapports mettant en évidence les lacunes du système de Dublin, par exemple, ont donné une vue équilibrée de la réalité des difficultés et efforts internationaux en matière de mise en œuvre et souligné les moyens de remédier aux lacunes révélées par l'ampleur de la situation actuelle. Ils devraient être utilisés comme outils pour promouvoir des solutions juridiques solides par les parlements nationaux.

3. La nécessité de mesures concrètes et de solutions durables

La plate-forme paneuropéenne que représente l'Assemblée parlementaire permet de formuler des recommandations pour que des mesures concrètes soient définies et adoptées. Comme nous l'avons

montré ci-dessus, toutes les mesures proposées prennent systématiquement en compte les valeurs des droits de l'homme et de la démocratie et la nécessité de respecter et de développer des cadres juridiques.

Il est aussi important de promouvoir une image équilibrée des migrations, fondée sur des constats concrets et des expériences réussies.

Un exemple : exploiter le potentiel des réseaux de la diaspora pour promouvoir l'intégration

L'Assemblée parlementaire travaille déjà depuis 1999 sur la question des diasporas installées en Europe dans une perspective culturelle et politique. Ses travaux ont jusqu'à présent souligné la nécessité d'associer davantage les migrants à la vie politique et de renforcer ainsi leur capacité à promouvoir et à diffuser les valeurs démocratiques. L'Assemblée a également appelé ses Etats membres à élaborer des politiques de migration qui promeuvent le rôle institutionnel des diasporas.

Une conférence sur le dialogue concernant les migrations Nord-Sud a été organisée par l'APCE en 2015 à Lagos (Portugal) en coopération avec le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe et le Parlement du Portugal. Lors de la dernière réunion sur la diaspora en tant que pont entre le Sud et le Nord, les participants ont discuté de l'idée de créer un réseau parlementaire européen des diasporas. Comme cette initiative a été très largement soutenue par les participants lors de l'événement, il a été convenu que l'APCE développerait un plan d'action pour sa mise en œuvre.

En 2015 et 2016, les travaux sur la participation démocratique des diasporas et sur les réseaux culturels et éducatifs des communautés de migrants et des diasporas ont abouti à cette proposition visant à promouvoir les aspects positifs des communautés de migrants. Les rapports en question soulignent le rôle crucial des pays d'origine et des pays d'accueil et la nécessité faire participer les diasporas aux politiques décisionnelles, ainsi que de reconnaître le rôle des associations de migrants pour aider ces derniers à s'intégrer dans les sociétés d'accueil et pour lutter contre le racisme et la xénophobie en Europe.

Le réseau parlementaire proposé constitue la prochaine étape d'une politique plus vaste visant à institutionnaliser le dialogue politique sur les diasporas et à créer un mécanisme pour régler les problèmes concrets des sociétés inclusives avec les diasporas elles-mêmes. Des phénomènes comme l'essor rapide des migrations, le désir des migrants à la retraite de retourner vivre dans leur pays d'origine et le souhait de beaucoup de migrants de pouvoir participer plus activement à la vie politique de leur pays d'accueil (ainsi qu'à celle de leur pays d'origine) constituent de nouveaux défis, et il est nécessaire de prouver que les communautés des diasporas peuvent en effet être bénéfiques à la fois aux pays d'origine et aux pays d'accueil.

Conformément au récent Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la construction de sociétés inclusives (2016-2019), le Réseau parlementaire européen sur les politiques relatives aux diasporas sera chargé de promouvoir des réformes législatives et politiques liées au rôle des diasporas dans les sociétés européennes. La valeur ajoutée de ce projet est donc de stimuler un dialogue renforcé entre les parlementaires et les associations des diasporas, ainsi que le dialogue interparlementaire entre pairs.

4. Régler la situation des catégories vulnérables spécifiques – le cas des femmes et des enfants

La crise des réfugiés et des migrants a des effets transversaux dans la plupart des domaines d'activité du Conseil de l'Europe, de la culture à la lutte contre la criminalité en passant par la jeunesse et les enfants, et l'égalité. Le travail des parlementaires est donc considérablement enrichi par la contribution des secteurs spécialisés de l'Organisation, qui va d'initiatives comme le Programme des Cités interculturelles à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance. Les parlementaires des différentes commissions de l'APCE sont régulièrement invités à participer à des auditions communes, comme celle organisée lors de la session de juin 2016 sur « la violence contre les femmes réfugiées ». La réunion a permis aux membres d'échanger avec des experts et des témoins travaillant avec et pour les femmes réfugiées, de faire le point sur les mesures à prendre par tous les Etats membres et de reprendre des idées concrètes de coopération à tous les niveaux.

Les campagnes parlementaires sont utilisées pour promouvoir l'action dans des domaines particuliers et constituent des initiatives de sensibilisation réussies car elles engendrent de la visibilité aux niveaux national et international. Un exemple de ce type d'actions spécifiques est la campagne de l'APCE pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants, organisée à l'initiative de la Rapporteuse générale, Doris Fiala (Suisse, ALDE), avec l'aide financière du gouvernement suisse. Malgré des améliorations dans la législation et la pratique de certains pays européens, des dizaines de milliers d'enfants migrants continuent d'être placés en rétention chaque année. Cette pratique est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et constitue une violation manifeste de ses droits.

A travers ses activités (tables rondes pendant les sessions de l'APCE, séminaires spécifiques dans les parlements des Etats membres, etc.), la campagne réussit à sensibiliser l'opinion publique en Europe et à encourager les parlementaires à promouvoir des alternatives à la rétention qui respectent l'intérêt supérieur de l'enfant et permettent aux enfants de rester avec leur famille et/ou tuteur dans un cadre non carcéral, au sein de la collectivité, en attendant que la question de leur statut au regard de la législation sur l'immigration soit résolue.

III. Surmonter les obstacles à une coopération parlementaire efficace

En dépit de la capacité de réaction rapide, des recommandations réalistes et du potentiel de suivi des recommandations faites par les parlementaires unis au sein de l'Assemblée parlementaire, les progrès sont parfois difficiles à accomplir et la mise en œuvre reste partielle.

Revenant aux précédents rapports de l'APCE, il est évident que certaines questions demeurent à l'ordre du jour non seulement dans l'intérêt du suivi, mais aussi parce qu'ils n'ont pas été résolus. Dans une recommandation datant de 2003 sur la politique commune en matière de migrations et d'asile, l'Assemblée appelle les gouvernements à « respecter un équilibre entre la nécessité de traiter les demandes d'asile de façon rapide et efficace, et la nécessité de ne pas transiger sur les obligations internationales, notamment celles découlant de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de son Protocole de 1967, ainsi que de la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950 et de ses protocoles » et à faire en sorte que le principe de non-refoulement soit respecté en s'abstenant d'expulser ou de refouler un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée. La recommandation poursuit en traitant la question des « pays d'origine sûrs » et des « pays tiers sûrs ».

Ces recommandations datant de plus d'une décennie ont été reprises dans pratiquement les mêmes termes dans une résolution adoptée en avril de cette année sur « Les droits de l'homme des réfugiés et des migrants – la situation dans les Balkans occidentaux », où les Etats membres sont encore une fois invités à « veiller au respect du principe de non-refoulement à la frontière des demandeurs d'asile réclamant une protection internationale ». Cette répétition, au bout d'une décennie de travail constant sur ces questions, montre que les progrès n'ont pas été aussi importants qu'ils auraient pu l'être et que de nombreux problèmes perdurent ou sont pour le moins récurrents.

Il est également vrai que, bien que les parlements puissent fortement influencer les points de vue politiques, ils ne sont pas seuls à prendre des décisions dans leur pays et ont besoin du soutien des gouvernements. Le Conseil de l'Europe travaille avec les parlements par le biais de l'APCE et avec les ministères des Affaires étrangères et ministères spécialisés à travers le secteur intergouvernemental, une approche à deux niveaux qui aide à renforcer et à coordonner les recommandations et les propositions.

IV. Sujets de discussion possibles

À la lumière des considérations ci-dessus, les questions suivantes pourraient être débattues :

- Comment les parlements nationaux peuvent-ils encourager et promouvoir la solidarité et la coopération tout en tenant compte des différents contextes nationaux ?
- Comment le suivi des rapports et des débats de l'APCE peut-il être amélioré dans les parlements nationaux ?
- Comment les parlements nationaux peuvent-ils travailler pour mieux aider et intensifier la coopération entre les différents acteurs de la société civile (associations et ONG) et les pouvoirs publics ?