



Version provisoire

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

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur : Mme Tineke STRIK, Pays-Bas, Groupe Socialiste

¹ Renvoi en commission : Doc. 13575, Renvoi 4081 du 3 octobre 2014.

Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs par Mme Strik, rapporteure	7
1. Introduction	7
2. Définitions et champ d'étude du rapport.....	7
2.1. Description des divers phénomènes potentiellement couverts par le terme « migration de transit »	7
2.2. Conséquences pour le champ d'étude du rapport.	9
3. Itinéraires et pays de transit pour les migrants vers l'Europe	9
4. Défis à relever par les « pays de transit »	10
4.1. Défis intérieurs.....	10
4.2. Défis régionaux : coopération pour la gestion des migrations avec les pays voisins, dont les pays d'origine.....	12
4.3. Respect des normes de protection internationale dont la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés	13
5. Coopération entre pays européens et pays de transit.....	14
5.1. Instruments de coopération sur la réadmission, le contrôle aux frontières et les visas.....	14
5.2. Aide financière et technique aux « pays de transit ».	15
5.3. Conséquences pour les pays de transit.	16
5.4. Conséquences pour les migrants.....	17
6. Renvoi ("push-backs") consécutifs à l'arrêt Hirsi de la Cour européenne des droits de l'homme	19
6.1. L'arrêt Hirsi.	19
6.2. Evolutions observées depuis l'arrêt Hirsi.	19

A. Projet de résolution²

1. On entend par pays de transit les pays traversés par les migrants au cours de leur voyage vers leur pays de destination. Au moment où ils entament leur périple, beaucoup de migrants n'ont cependant pas de destination précise. Une fois qu'ils ont quitté leur pays d'origine, leur décision de poursuivre leur chemin et dans quelle direction dépend souvent de plusieurs facteurs. Les pays confrontés à la migration de transit, qu'elle qu'en soit la forme, ne sont que rarement sinon jamais de simples « pays de transit » ; beaucoup sont également des pays de destination et/ou d'asile.

2. Le concept de « pays de transit » joue néanmoins un rôle clé dans la politique européenne et fait généralement référence aux pays voisins de l'Union européenne (UE) qui constituent la dernière étape des migrants avant de franchir les frontières extérieures de l'UE. Aux fins du présent document, nous nous attacherons plus spécifiquement à ces pays, même si plusieurs Etats membres de l'UE situés entre les frontières extérieures de l'UE et les pays de destination finale préférés des migrants connaissent également des flux importants de migration de transit.

3. Si certaines mesures peuvent s'appliquer spécifiquement aux pays de transit, la politique migratoire est à considérer dans une perspective globale : tous les pays à partir desquels, à travers ou vers lesquels peuvent voyager des migrants doivent coopérer et coordonner leurs actions, avec le soutien et l'assistance d'acteurs internationaux comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'UE. En outre, les politiques doivent être axées sur la situation des individus dont les décisions et actions sous-tendent le phénomène migratoire. L'Assemblée se félicite de la prise en compte accrue de cet impératif dans la politique de l'UE, comme en témoignent l'Agenda européen en matière de migration de la Commission européenne et les conclusions du Conseil européen du 26 juin 2015. Elle estime que le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de son Centre Nord-Sud, pourrait contribuer à cet effet au renforcement des capacités de dialogue.

4. Les relations de l'UE avec les pays de transit mettent en avant la politique migratoire, ce qui peut se manifester sous forme de « partenariats pour la mobilité », qui s'inscrivent dans le cadre de « l'approche globale de la question des migrations et de la mobilité » (AGMM) de l'UE. Il en résulte une « externalisation » du contrôle des frontières, la responsabilité de la prévention des migrations irrégulières vers l'Europe étant transférée aux pays de transit. Ces derniers sont également invités à conclure des accords de réadmission, qui s'étendent aux ressortissants de pays tiers, même si les personnes concernées ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine. Cette approche pose des problèmes au niveau de la situation socioéconomique interne des pays de transit et met à rude épreuve leurs relations avec les pays voisins et les pays d'origine.

5. Mais avant tout, « l'externalisation » du contrôle des frontières de l'UE a des conséquences graves pour les migrants et les réfugiés. Beaucoup risquent de ne pas pouvoir poursuivre le voyage qu'ils avaient prévu et d'être bloqués dans le pays de transit. Ils peuvent alors se retrouver en situation de précarité et de vulnérabilité, sans aucun statut juridique ou protection et dépourvus d'accès aux services essentiels, ce qui les expose à des risques d'exploitation, de mauvais traitements et de violences. C'est tout particulièrement vrai lorsque les systèmes juridiques internes ne contiennent pas de garanties suffisantes et ne mettent pas en œuvre de manière effective les normes internationales pertinentes, dont celles consacrées par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. La situation peut devenir intolérable au point que même ceux qui n'avaient pas l'intention de le faire sont contraints de partir et de s'en remettre à des passeurs ou des trafiquants de migrants.

6. Les relations d'influence de l'UE avec de nombreux pays de transit pourraient cependant ouvrir la voie à une coopération visant à définir une conception de la politique migratoire qui soit plus globale, davantage axée sur les droits et plus efficace. Par conséquent, l'Assemblée est d'avis que l'UE devrait réfléchir de manière plus approfondie aux objectifs et à la structure de ses relations avec les pays de transit, en veillant à ce que cette coopération contribue à prévenir les violations des droits de l'homme et ne porte pas atteinte à ces derniers.

7. S'agissant de la manière d'améliorer la situation des pays confrontés à des flux importants de migration de transit, l'Assemblée salue les développements récemment intervenus en Turquie et au Maroc. Ces pays en sont à des stades différents d'introduction de nouvelles politiques, lois et institutions en matière de migration et

² Projet de résolution adopté par la commission le 9 septembre 2015.

de développement de leur coopération avec les acteurs internationaux, notamment le HCR et l'OIM. Il y a cependant beaucoup à faire pour mettre en œuvre efficacement la législation et les politiques, dans le plein respect de la Convention relative au statut des réfugiés et, dans le cas de la Turquie, de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Assemblée encourage les deux pays à mener à terme leurs réformes respectives et à garantir leur mise en œuvre effective, ce qui pourrait faire d'eux des modèles régionaux de bonne pratique. Elle invite également instamment la communauté internationale, en particulier le Conseil de l'Europe et l'UE, à encourager et soutenir davantage ce processus. Ils devraient s'abstenir de conclure des accords qui risquent d'avoir des effets contreproductifs, par exemple en insistant sur le renforcement unilatéral du contrôle des frontières.

8. En revanche, l'Assemblée est profondément préoccupée par la situation en Libye. L'absence d'un Etat fonctionnel a grandement contribué à transformer la Libye, auparavant essentiellement pays d'immigration de travail, en pays de transit, notamment pour ceux qui cherchent à rejoindre Malte et l'Italie. Les migrants qui se trouvent en Libye sont désormais exposés à des risques de graves violations des droits de l'homme et obligés d'affronter des dangers mortels en tentant de traverser la Méditerranée, comme en témoigne le nombre effroyable de victimes ces dernières années. S'il est en soi une nécessité, un soutien politique fort accompagné d'une solide assistance technique en faveur de l'instauration de la paix en Libye et de sa transition ultérieure vers la démocratie, dans le plein respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit, servirait également les intérêts de la politique migratoire européenne. Les opérations visant à empêcher les migrants et les réfugiés de quitter la Libye risquent de mettre leurs vies et leur sécurité en danger et constituent une violation de leurs droits de l'homme. L'UE devrait plutôt mettre en place des filières légales ainsi que des programmes de réinstallation juridiquement contraignants destinés aux réfugiés.

9. Lorsque des migrants ou des réfugiés atteignent la frontière d'un pays européen, les autorités doivent procéder à une évaluation individuelle de leurs besoins de protection avant de pouvoir leur interdire l'entrée sur le territoire. Même en dehors du territoire européen, lorsqu'une autorité nationale ou Frontex exerce un contrôle des migrants et des réfugiés, il n'en demeure pas moins obligatoire d'assurer au besoin l'accès à une protection. Malheureusement, cette obligation n'est pas toujours respectée. L'Assemblée est profondément préoccupée par la persistance de signalements crédibles de cas de « refoulement » (*push-backs*) illégal et de violations connexes des droits de l'homme, en dépit de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hirsi Jamaa c. Italie*. Elle s'inquiète par ailleurs des modifications récemment apportées à la législation espagnole, critiquées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour viser à « légaliser le renvoi des migrants qui arrivent à Ceuta et à Melilla [et être] clairement en contradiction avec les normes des droits de l'homme ».

10. L'Assemblée recommande à l'Union européenne :

10.1 de veiller à la cohérence de la politique migratoire dans son ensemble, en adoptant une approche « triangulaire » qui associe à la fois les pays d'origine et de transit, défende et respecte les droits de l'homme et l'Etat de droit et évite une approche insistante et bornée du contrôle des frontières et la sécurité. Cette démarche devrait inclure des mesures visant :

10.1.1 à mettre en place un soutien substantiel, inconditionnel et durable pour améliorer la protection des droits des migrants dans les pays de transit ;

10.1.2 à investir davantage dans les capacités d'accueil et de traitement des demandes d'asile dans les pays de transit et à promouvoir et appuyer la mise en œuvre effective des normes internationales comme la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ;

10.1.3 à revoir sa politique encourageant les pays de transit à signer des accords de réadmission qui s'étendent aux ressortissants de pays tiers ;

10.1.4 à augmenter et mieux cibler l'aide au développement en faveur à la fois du développement économique et de la bonne gouvernance ;

10.1.5 à développer davantage les initiatives comme les processus de Rabat et de Khartoum, afin de garantir qu'ils reposent sur le respect des droits de l'homme et que ce dernier est une condition de toute coopération en matière de contrôle des frontières ;

10.2 d'inclure dans le régime d'asile européen commun des politiques de réinstallation et de relocalisation adéquates et efficaces, accompagnées d'un mécanisme contraignant et prévoyant l'accueil d'un nombre significatif de réfugiés ;

10.3 d'admettre la responsabilité des violations des droits de l'homme commises hors du territoire de l'UE et à ses frontières extérieures, y compris les refoulements (*push-backs*), dès lors que Frontex est impliquée, et de veiller à y mettre fin.

11. L'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe :

11.1 à veiller à s'abstenir de tout refoulement (*push-back*) illégal de migrants, que ce soit aux frontières terrestres ou maritimes ou lors d'opérations menées hors de leur territoire, comme exigé par la Convention européenne des droits de l'homme ;

11.2 à veiller à ce que leur coopération bilatérale avec les pays tiers en matière de migration vise à promouvoir et garantir le respect des droits de l'homme et à éviter de conclure des accords relatifs au contrôle des frontières en l'absence de garantie du respect plein et entier des droits de l'homme des migrants et des réfugiés par le pays tiers.

12. L'Assemblée invite le Comité exécutif du Centre Nord-Sud, qui a déjà conclu un accord de coopération avec la Commission européenne, à étudier la possibilité d'étendre son rôle en renforçant les capacités de dialogue entre les pays d'origine, de transit et de destination, en s'appuyant sur l'expérience tirée de la conférence organisée les 30-31 mars 2015 à Lagos, Portugal, en collaboration avec l'Assemblée. Elle prie instamment le comité exécutif de placer les droits de l'homme au cœur de ce dialogue.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée se réfère à sa Résolution « Pays de transit : relever les nouveaux défis de la migration et de l'asile ». Elle rappelle en particulier que le Conseil de l'Europe coopère avec les Etats non membres en vue de promouvoir les droits de l'homme et souligne que le respect du principe de non-refoulement, inscrit dans l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, tant par les Etats membres que non membres, est d'une importance cruciale pour les migrants et les réfugiés.
2. Le Conseil de l'Europe devrait contribuer à garantir que l'externalisation par les Etats membres de leurs politiques migratoires et du contrôle des frontières au profit de pays tiers n'engendre pas des violations des droits de l'homme des migrants et des réfugiés lorsque ces derniers se voient refuser l'entrée en Europe ou sont renvoyés par un pays européen vers un pays tiers.
3. L'Assemblée invite par conséquent le Comité des Ministres :
 - 3.1 à s'efforcer de défendre les droits de l'homme des migrants et des réfugiés dans sa coopération avec les pays tiers et à soutenir ces pays dans la promotion de l'accès à la protection et aux services essentiels et l'élaboration d'une politique d'intégration globale ;
 - 3.2 à contrôler le respect par les Etats membres du principe général sous-tendant l'arrêt rendu dans l'affaire *Hirsi Jamaa c. Italie* en obligeant les pays à rendre des comptes en cas d'éléments de preuve de refoulement et en les encourageant à respecter ce principe.

³ Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 9 septembre 2015.

C. Exposé des motifs, par Mme Strik, rapporteure

1. Introduction

1. Le 4 juillet 2014, j'ai signé et présenté avec 20 autres membres de la Commission une proposition faisant observer que « L'Europe coopère de plus en plus avec ces pays de transit dans le but de réduire le nombre d'arrivées en Europe. En conséquence, certains pays de transit ont de plus en plus clos leurs frontières pour prévenir l'entrée des migrants sur le territoire européen. Cette évolution ne s'accompagne pas toujours pour les migrants et les réfugiés d'un meilleur accès à la protection et aux droits fondamentaux. » L'Assemblée parlementaire a alors été appelée à « partager son expérience de la migration et de l'asile avec ces pays en examinant les défis auxquels ils se heurtent en la matière et en leur proposant son aide pour les relever ». Le 23 mars 2015, la Commission a décidé que le présent rapport devait également aborder les questions soulevées dans la proposition concernant « L'application de l'arrêt Hirsi : a-t-on mis fin aux renvois? »⁴.

2. En apparence, le concept de « pays de transit » se borne à indiquer qu'un migrant a transité par un pays donné au cours de son voyage entre son pays d'origine et le pays de destination final. Il ne tient pas compte des causes du départ du pays d'origine, du temps passé par le migrant et de son comportement dans le « pays de transit », pas plus que de ses raisons de le quitter. Sauf à l'élaborer plus avant et à l'inscrire dans un cadre conceptuel élargi, ce concept est imprécis et constitue une base peu fiable pour la formulation des politiques. Pour qu'elle soit efficace, il faut considérer la politique migratoire dans une perspective globale : tous les pays à partir desquels, à travers ou vers lesquels peuvent voyager des migrants doivent coopérer et coordonner leurs actions, avec le soutien de la communauté internationale. En outre, les politiques doivent être axées sur la situation des individus qui décident de (continuer de) migrer. Se contenter de désigner un pays comme étant « de transit » et escompter qu'il bloque unilatéralement toute entrée ou sortie irrégulière tout en respectant les normes internationales relatives au respect des droits des migrants est une approche condamnée à l'échec, comme certains en ont fait la douloureuse expérience⁵.

2. Définitions et champ d'étude du rapport

2.1. Description des divers phénomènes potentiellement couverts par le terme « migration de transit »

3. En commençant au niveau individuel, la migration de transit peut être étudiée sous quatre angles :

- **Premièrement**, les intentions du migrant. Au moment de quitter son pays d'origine *a*, a-t-il eu l'intention de transiter par le pays *b* avant de parvenir dans un pays prédéterminé *c*, ou l'intention de poursuivre en direction du pays *c* n'est-elle née que pendant le séjour passé dans le pays *b* ? L'intention première de poursuivre vers le pays *c* se doublait-elle de plans concrets et d'efforts orientés ou était-ce plutôt une aspiration vague, l'objectif principal étant de quitter le pays *a* ?
- **Deuxièmement**, la durée du séjour dans le pays *b*. Si l'on en croit la Division de la population de l'ONU, un séjour de 3 à 12 mois peut être considéré comme une « immigration temporaire » et un séjour de plus de 12 mois comme une « immigration ». Tout séjour de quelques jours à moins de trois mois peut

⁴ Voir doc. 13629 de l'APCE du 7 octobre 2014. Le 3 octobre 2014, l'Assemblée a transmis la proposition de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées pour rapport ; le 27 novembre 2014, j'ai été nommée rapporteure par la Commission. Le 27 janvier 2015, la Commission a pris note d'un schéma de rapport sur lequel se fonde le présent mémorandum. Les 26-27 mars 2015, j'ai effectué une visite d'information en Turquie (Ankara et Istanbul) et, le 10 juin 2015, au Maroc (Rabat). Le 21 avril 2015, la Commission a procédé à un échange de vues avec la participation de MM. Othman Belbesi, chef de mission en Libye, OIM, Samer Haddadin, chef de mission en Libye, HCR et Franck Düvell, directeur de recherche et professeur agrégé, Centre sur la migration, les politiques migratoires et la société (COMPAS), Université d'Oxford, que je remercie pour leurs précieuses contributions à la rédaction du présent rapport. Je tiens également à remercier les délégations et autorités turques et marocaines pour leur coopération avant et pendant mes visites, ainsi que toutes les autres personnes rencontrées à ces occasions.

⁵ Je souhaiterais à cet égard rappeler les conclusions du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants : « L'aptitude des migrants à atteindre le sol européen en dépit de l'important investissement consacré à sécuriser les frontières prouve de manière indubitable qu'il est impossible de rendre des frontières internationales étanches ... Abstraction faite de ces coûts humains, les ressources considérables investies par l'Union européenne et ses Etats membres dans des mécanismes de maîtrise des frontières inefficaces et déconcertants pourraient avoir bien d'autres usages. ». Voir « Rapport du Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants – Tableur 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 », doc. A/HRC/29/36, 8 mai 2015, par. 85-86.

donc être qualifié de « migration de transit ». Cela étant, ces distinctions sont quelque peu arbitraires ; une définition plus utile tiendrait par exemple également compte des activités du migrant lors de son séjour dans le pays *b*⁶.

- Ceci nous amène à un **troisième** aspect, lequel consiste à se demander dans quelle mesure un migrant interagit avec le pays *b* sur un plan social et économique, voire s'il peut s'y intégrer. De ce point de vue, même une période relativement plus longue passée dans le pays *b* peut être considérée comme une migration de transit si le migrant la passe dans la clandestinité ou la consacre à des activités dont le seul but est de préparer la suite de son voyage. De même, une période plus courte durant laquelle un migrant, qui s'efforce manifestement de s'intégrer, se voit contraint par un changement de situation à un nouveau déménagement, peut être vue comme une « immigration temporaire ».
- **Quatrièmement**, on pourrait également analyser les facteurs « incitatifs » et « dissuasifs » qui influencent le passage d'un migrant à travers le pays *b* : il peut s'agir de la seule voie de sortie légale du pays *a* ; le migrant peut être obligé de travailler ou de réunir des fonds d'une autre manière dans le pays *b* afin de payer son passage vers le pays *c* ; la poursuite de la migration vers le pays *c* peut être motivée par la présence de membres de la famille dans ce pays ; la sécurité juridique – en particulier la possibilité d'obtenir une protection – ou la situation socio-économique peuvent peser sur l'intention de demeurer dans le pays *b* ; les contrôles aux frontières du pays de destination envisagé, l'absence de documents d'identité ; le manque de ressources financières, en particulier pour rétribuer les passeurs⁷.

4. Aux fins du présent rapport, l'analyse ci-dessus fait apparaître qu'un examen superficiel des déplacements d'un migrant au fil du temps qui ne tient pas compte de l'évolution de sa situation et de son état d'esprit subjectif ne suffit pas pour permettre de le classer ou non comme un migrant de transit. Ceci n'est pas sans conséquences pour classer des mouvements comme « migration de transit » ou un pays particulier comme (essentiellement) un « pays de transit ». D'un point de vue pratique, un pays de destination peut en considérer un autre comme un « pays de transit » parce que des migrants l'ont traversé, alors qu'en fait, ces derniers ne forment qu'une partie, voire la minorité, des migrants entrant dans ce pays.

5. De plus, l'expression « pays de transit » peut avoir une forte résonance dans le discours politique. D'une part, elle peut être utilisée dans un sens péjoratif dans les pays de destination, en sous-entendant que le pays de transit ne contrôle pas correctement ses frontières et pose donc problème, sans reconnaître les causes géopolitiques de la présence de migrants sur ce territoire. D'autre part, un pays peut se décrire lui-même comme « pays de transit » pour signaler que les immigrants ne sont pas les bienvenus, ou même pour dissimuler des politiques et pratiques qui rendent insupportable le séjour prolongé des migrants et forcent ces derniers à poursuivre leur périple. Si les migrants sont dans l'incapacité de partir, le pays peut attribuer leur présence à la sévérité des contrôles frontaliers du pays de destination envisagé et se montrer réticent à s'acquitter pleinement de ses responsabilités envers eux. Aucune de ces deux stratégies ne contribue à trouver de solutions constructives, durables et respectueuses des droits fondamentaux des migrants.

6. Il serait également bon de faire la distinction entre différents types de « pays de transit », à savoir entre ceux qui ne sont que des « étapes » et ceux qui constituent le « tremplin » final vers l'UE. Conformément à la proposition originale, qui insiste sur l'aspect de « l'externalisation » des contrôles aux frontières de l'UE aux Etats voisins que traversent les migrants en route vers l'Europe, le présent rapport se concentre sur des exemples relevant de la deuxième catégorie. Il est néanmoins révélateur que les efforts déployés par l'UE pour contrôler la migration s'inscrivent désormais dans une perspective plus large englobant en particulier les pays

⁶ Une autre étude a conclu qu'alors que plus de 60 % des transits durent moins d'une année, les 40 % restants vont de plus d'un an à plusieurs années. Ces chiffres montrent que pour certaines personnes, les mouvements de transit débouchent souvent sur une situation semi permanente : un état de « transit permanent » dû à une combinaison des contraintes institutionnelles et des aspirations des migrants. Cependant, malgré leur durée prolongée, ces transits peuvent être considérés comme une installation provisoire, dans l'attente de la poursuite de la migration. Voir *“Transit migration : a piece of the complex mobility puzzle. The case of Senegalese migration”*, Eleonora Castagnone, Cahiers de l'Urmis 13 (2011), par. 52.

⁷ Cette analyse est en grande partie fondée sur la présentation faite par M. Düvell au cours de l'échange de vues du 21 avril 2015. Voir également *“Trapped in Transit : The Plight and Human Rights of Stranded Migrants”*, Rebecca Dowd, Document de recherche HCR n° 156, 2008, pp. 12-18. Dowd y définit comme des migrants immobilisés ceux qui quittent leur propre pays ... et se retrouvent démunis et/ou dans certains cas exposés à des violations de leurs droits humains au cours de leur périple. A quelques exceptions près, ils ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leur pays d'origine, sont dans l'incapacité de régulariser leur situation dans le pays où ils se trouvent ... et n'ont pas accès aux possibilités de migration légale qui leur permettraient de se rendre dans un autre pays, Rebecca Dowd, Document de recherche HCR n° 156, 2008, p. 4.

d'origine⁸. Je considère cette approche « triangulaire » comme indispensable à toute solution à long terme, dès lors qu'il s'agit de placer les droits de l'homme au cœur de cette coopération.

7. Il convient également de rappeler que la migration de transit n'est pas synonyme de migration irrégulière. La plupart des étapes ponctuant le voyage d'un migrant se font dans la régularité et ce n'est souvent que lors de la dernière étape avant l'Europe que sa situation devient irrégulière. Les contrôles toujours plus stricts aux frontières de l'EU signifient aussi que ce qui pouvait initialement avoir été conçu comme une migration « de transit » se transforme concrètement en une immigration prolongée, voire semi-permanente⁹. Pendant ce temps, la clandestinité dans laquelle vit le migrant et l'absence de protection qui en découle l'excluent socialement et économiquement. Privé de toute protection juridique et exposé à la discrimination et à l'exploitation, il tombera sous la coupe de passeurs, courant ainsi le risque de subir d'autres violences et mauvais traitements et de devoir emprunter des moyens de transport souvent extrêmement périlleux.

2.2. Conséquences pour le champ d'étude du rapport

8. Tout ceci ne signifie pas que les concepts de « migration de transit » et de « pays de transit » n'ont aucune valeur ou utilité, mais plutôt que l'approche plus nuancée exposée ci-dessus permet une meilleure compréhension de la condition des migrants, de la nature des flux migratoires spécifiques et de la situation dans un pays donné. Aussi est-ce cette approche que j'adopterai en étudiant deux « pays de transit », soit la Turquie (un Etat membre du Conseil de l'Europe) et le Maroc (un « partenaire pour la démocratie » de l'Assemblée parlementaire)¹⁰ ; et, plus brièvement, la Libye comme l'illustration la plus extrême des conséquences d'un échec total de la gestion des migrations.

9. Bien que souvent étiquetés comme pays d'émigration et de transit, la Turquie et le Maroc ont été confrontés à l'arrivée massive de migrants et de réfugiés cherchant à rejoindre l'Union européenne. La crise syrienne ainsi que les souffrances et les graves persécutions endurées dans d'autres pays voisins n'ont fait qu'amplifier le phénomène. L'Union européenne a intensifié sa coopération avec ces pays dans le but de contrôler cette immigration vers ses Etats membres. En raison notamment de cette coopération, la Turquie et le Maroc sont de plus en plus devenus eux-mêmes des pays de destination. Dans le cas de la Turquie en particulier, une grande partie des réfugiés n'ont initialement pas l'intention de poursuivre leur chemin et le développement économique du pays attire des travailleurs migrants toujours plus nombreux. Il serait réducteur de concevoir l'un ou l'autre pays comme étant uniquement de transit, et absurde de prétendre qu'une immigration plus ou moins permanente ne constitue pas pour tous deux une réalité importante. Il convient toutefois de s'attaquer et de remédier aux préoccupations que continuent de susciter les migrants et les réfugiés dans ces pays en matière de droits de l'homme. La Libye a quant à elle malheureusement évolué dans la direction totalement inverse : d'un pays d'immigration (essentiellement de travail), elle est devenue un pays connaissant une migration de transit massive et non maîtrisée.

3. Itinéraires et pays de transit pour les migrants vers l'Europe

10. Frontex a défini les principales voies de migration vers l'Union européenne en 2014 comme suit :

- i. Itinéraire de la Méditerranée centrale – au total, 170 664 franchissements illégaux des frontières ;
- ii. Itinéraire de la Méditerranée orientale – 50 834 ;
- iii. Itinéraire des Balkans occidentaux – 43 357 ;
- iv. Itinéraire « circulaire » de l'Albanie à la Grèce (près de 100 % de main-d'œuvre irrégulière) – 8 841 ;
- v. Itinéraire de l'ouest de la Méditerranée (par voie terrestre jusqu'à Ceuta et Melilla et par voie maritime jusqu'à l'Espagne continentale) – 7 842 ;

⁸ Voir par ex. note d'information de la Commission européenne « Coopération de l'Union européenne avec l'Afrique sur la migration », 22 avril 2015.

⁹ Voir par ex. « Le mythe du transit : la migration subsaharienne au Maroc », Myriam Cherti et Peter Grant, Institut de recherche en politiques publiques, juin 2013.

¹⁰ L'accent mis sur la Turquie et le Maroc ne sous-entend pas que la situation y est pire que dans d'autres pays de transit « tremplins », y compris parmi leurs voisins. Outre l'accès privilégié aux principaux responsables et autres interlocuteurs que m'a permis mon statut formel auprès de l'Assemblée parlementaire, les documents de tiers sur ces deux pays ne manquent pas grâce à leur ouverture relative au contrôle d'organismes internationaux de suivi et d'organisations nationales et internationales de la société civile. Je dois cependant faire part de mes préoccupations à la suite de l'arrestation et de la détention de deux membres d'une délégation d'Amnesty International chargés d'effectuer une enquête au Maroc, qui ont été expulsés ultérieurement du pays et empêchés d'y rentrer à nouveau.

- vi. Itinéraire des frontières de l'est – 1 275 (Frontex observe que l'utilisation abusive des voies légales de la migration est plus fréquente que le franchissement illégal de frontières) ;
- vii. Itinéraire de la mer Noire – 433 ;
- viii. Itinéraire d'Afrique occidentale (vers les îles Canaries) – 276¹¹.

11. Si l'on opte pour la définition large de « pays de transit » du paragraphe 6 ci-dessus, on peut conclure qu'un grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe et de pays voisins connaissent une migration de transit, les plus notables paraissant être :

- le Maroc, la Libye, la Serbie, le Kosovo*, l'Albanie « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Turquie et l'Ukraine en tant que « tremplins » (de point de vue de l'UE) ;
- l'Espagne, l'Italie, Malte, la Grèce, la Bulgarie, la Hongrie et la Pologne en tant que pays d'entrée et de transit au sein de l'UE ;
- On peut également citer des pays de l'EU tels que la France, que les migrants traversent sur leur trajet vers le Royaume-Uni, et l'Autriche, qui se trouve dans une situation comparable, sur leur trajet vers l'Allemagne.

Il est à noter que les pays de transit se trouvent aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières de l'UE, un aspect souvent négligé dans le débat politique autocentré de l'UE. Que ce soit pour des raisons économiques, culturelles ou familiales, il est fréquent que la destination prévue ne soit pas l'UE en tant que tout monolithique, mais un Etat membre en particulier. Deux facteurs permettent notamment de faire la distinction entre ces deux situations : dans la plupart des pays de l'UE, le cadre juridique pertinent est pleinement mis en harmonie avec le régime d'asile européen commun ; et les contrôles aux frontières intérieures de l'UE sont rares ou inexistant, du moins en ce qui concerne les pays de l'espace Schengen, contrairement aux contrôles aux frontières extérieures de l'UE, qui sont extrêmement stricts. Comme observé précédemment, le présent rapport se concentrera sur la situation dans les pays de transit « tremplins », dont en particulier la Turquie, le Maroc et la Libye. Parallèlement au nombre important de migrants et de réfugiés auquel ils doivent faire face, les deux premiers pays présentent un intérêt particulier en raison de leur intense coopération avec l'UE en matière de migration. L'évaluation de l'impact de cette coopération m'amène à formuler certaines recommandations à l'intention de l'UE. La Libye est l'un des principaux pays de départ vers l'Union européenne et elle est confrontée à l'absence d'une véritable autorité étatique, d'où la nécessité pour l'UE d'adopter une approche différente à son égard. Dans les deux cas toutefois, les droits de l'homme des migrants et des réfugiés doivent être au cœur des préoccupations.

4. Défis à relever par les « pays de transit »

4.1. Défis intérieurs

12. On a dit qu'en « ... contenant les pressions relatives à la migration plutôt qu'en les résolvant, le Maroc s'est transformé d'un pays de transit vers l'Europe au « pays d'accueil réticent » d'une population de migrants »¹². L'attitude des dirigeants politiques et la perception du public, révélatrices de cette réticence, vont de pair. C'est pourquoi il est important que les faiseurs d'opinion, notamment parmi les responsables politiques et les médias, agissent de manière responsable en présentant une vision équilibrée, honnête et précise de la migration et des communautés de migrants, en ne cédant surtout pas à l'alarmisme, à la stigmatisation ou au discours de haine. Ce type d'attitude responsable doit trouver son expression dans un cadre juridique et politique positif et réaliste garantissant un statut et une protection juridiques, ainsi qu'un accès à des droits fondamentaux tels que les soins de santé, l'emploi, l'éducation, la formation et le regroupement familial, en assurant ainsi stabilité et dignité aux migrants et en leur offrant les moyens de s'intégrer. Je souhaiterais à cet égard comparer la situation respective de la Turquie et du Maroc.

13. Ces dernières années, l'évolution sensible de la position du Gouvernement turc envers la migration et la protection internationale s'est notamment caractérisée par deux événements : l'introduction en 2014 d'une nouvelle « loi sur les étrangers et la protection internationale », et la réaction à l'arrivée massive de réfugiés

¹¹ Voir « Analyse annuelle des risques 2015 », Frontex, 2015.

* Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce rapport, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

¹² Voir « Le mythe du transit », p. 24.

syriens. Bien que non encore pleinement mise en œuvre, y compris dans des domaines d'importance comme le renforcement des capacités et la réglementation de questions telles que l'accès à l'éducation et au marché du travail, ladite loi répond effectivement aux normes de protection internationales et, pour la première fois, institue un cadre juridique global et moderne parallèlement à la création d'un organe administratif spécialisé : la Direction générale pour la gestion des migrations. Elaborée en étroite collaboration avec des organisations internationales comme le HCR et l'OIM, ainsi qu'avec des organisations nationales de la société civile, la nouvelle loi montre que la Turquie ne considère pas la politique migratoire comme une charge indésirable imposée par une Union européenne uniquement soucieuse de ses propres intérêts et ne cherchant qu'à externaliser le contrôle de ses frontières, mais bien comme un enjeu d'intérêt national. Cette loi reconnaît en outre que des politiques migratoires efficaces et durables supposent le respect et la protection des droits humains fondamentaux des migrants. Aussi la Turquie et l'UE sont-elles désormais partenaires dans une situation gagnant-gagnant, indépendamment de questions non résolues dans d'autres domaines tels que la libéralisation du système de visas de l'EU, les accords de réadmission ou les négociations d'adhésion plus vastes. De surcroît, la Turquie accueille près de deux millions de réfugiés dont bon nombre aurait sans nul doute tenté de pénétrer sur le territoire de l'UE sans la protection que leur accorde la nouvelle loi de 2014 et les dépenses considérables supportées par les autorités publiques¹³.

14. Quant au Maroc, la déclaration prononcée par le roi en septembre 2013, à la suite d'un rapport du Conseil national des droits de l'Homme (CNDH)¹⁴, témoigne de l'acceptation au plus haut niveau de la nécessité d'une politique d'asile et de migration globale, cohérente et « humaniste ». L'intégration de normes internationales relatives aux droits des migrants dans le projet escompté de nouvelle législation, ainsi que des mesures telles que la régularisation des réfugiés et des migrants irréguliers, peuvent laisser espérer que des améliorations notables se feront sentir dans la situation des migrants, ainsi que dans l'attitude des autorités et des citoyens et que le Maroc deviendra un exemple de bonnes pratiques pour les autres pays de la région. Bien d'autres mesures restent cependant à prendre afin de mettre en œuvre efficacement une politique de migration et d'intégration garantissant le droit à la protection, la liberté de circulation, l'accès aux services essentiels ainsi qu'au marché du travail et à l'éducation. En revanche, mes rencontres avec des responsables marocains ont révélé une tendance persistante à imputer à la rigueur des contrôles frontaliers européens la présence de migrants (en particulier irréguliers) au Maroc. S'il est vrai que d'un point de vue pratique, ces contrôles empêchent certains migrants de quitter le Maroc, ceci ne tient pas compte des facteurs incitatifs qui les ont conduits à quitter leur pays d'origine et semble impliquer qu'il faudrait autoriser l'entrée en Europe aux migrants se trouvant au Maroc dont le séjour devait être transitoire. Bien que les pays européens aient certaines obligations juridiques et morales envers les migrants, une telle approche fait fi des réalités, détourne l'attention de la détresse des migrants et complique la recherche d'un accord politique ouvrant la voie à des solutions coopératives. Si le Maroc parvient à réaliser que l'immigration fait désormais partie de la vie du pays et qu'elle est le reflet de sa situation politique, économique et géographique, des progrès plus considérables encore pourront être accomplis dans l'intérêt de tous¹⁵.

15. Il est aussi bon de rappeler la taille des populations migrantes dans ces deux pays. La Turquie (74 millions d'habitants en 2012¹⁶) héberge aujourd'hui près de 2 millions de réfugiés et de demandeurs d'asile dont près de 1,7 million de Syriens¹⁷. En 2011, elle a accueilli plus de 240 000 ressortissants étrangers titulaires d'un permis de séjour, délivré près de 17 000 de permis de travail et déclaré plus de 42 000 migrants irréguliers (immigrants clandestins et en dépassement de permis de séjour)¹⁸. Le Maroc (32,5 millions d'habitants en 2012) accueille près de 4 000 réfugiés et demandeurs d'asile, dont environ 1 300 Syriens¹⁹, ajoutés à près de 78 000 ressortissants étrangers titulaires d'un permis de séjour²⁰. En 2014, le gouvernement a estimé le nombre de

¹³ De fait, on a vu au cours des dernières semaines un nombre croissant de réfugiés cherchant à entrer dans l'UE à partir de la Turquie, à la fois par terre, en Bulgarie, et par mer, en Grèce. Voir par ex. « The next frontier in Europe's migrant crisis? Bulgaria », www.politico.com, 7 juin 2015 et « Migrants turn to Greece-Turkey route to Europe », BBC News, 5 juin 2015.

¹⁴ Voir « Etrangers et droits de l'Homme au Maroc : pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle – résumé analytique », CNDH, septembre 2013.

¹⁵ Comme l'a précisé le CNDH dans son rapport 2013 (p. 5), « Le Maroc, comme l'ensemble des pays du monde, continuera à accueillir durablement des groupes de migrant-e-s en situation irrégulière. »

¹⁶ Données démographiques nationales pour la Turquie, le Maroc et la Libye, data.un.org

¹⁷ Voir « Profil d'opérations du HCR, 2015 : Turquie »

¹⁸ Voir « Migration Profile : Turkey », Migration Policy Institute, juin 2013

¹⁹ Voir « Statistical report on UNHCR population of concern », HCR Maroc, 31 mai 2015

²⁰ Voir « Migration Profile : Morocco », Migration Policy Institute, juin 2013

migrants irréguliers à 30 000, dont plus de 27 000 ont demandé à être régularisés dans le cadre de la procédure exceptionnelle, presque 18 000 d'entre eux obtenant gain de cause²¹.

16. A l'autre extrême, la situation de la Libye (6,2 millions d'habitants en 2012) témoigne des conséquences de l'absence de cadres institutionnels et législatifs efficaces. « Avant la crise, le chiffre le plus fréquemment cité était celui de 600 000 de travailleurs migrants réguliers plus entre 750 000 et 1, 2 million de travailleurs migrants irréguliers vivant en Libye... Le 28 mars 2011, l'OIM a estimé le nombre total de ressortissants étrangers vivant en Libye avant la crise à 2,5 millions ... Selon les estimations de l'OIM, 768 372 migrants ont fui les violences en Libye durant la crise de 2011... Bien que la Libye soit avant tout un pays d'immigration, la détérioration des conditions de vie de ses immigrants en a également fait un important pays de migration de transit, en particulier pour les nombreux migrants essayant d'atteindre Malte et l'île italienne de Lampedusa. »²². L'UNSMIL a constaté que même les membres de communautés bien établies vivant de manière permanente en Libye, comme les Palestiniens et les Irakiens, sont de plus en plus nombreux à envisager de quitter le pays en raison de la situation dramatique qui y règne et des violations répétées des droits de l'homme perpétrées sur son territoire²³.

17. Les récents événements ont mis en lumière la nécessité pour l'Europe et l'UE de maintenir et au besoin d'intensifier le soutien politique et matériel qu'ils apportent aux pays de transit. En 2014, l'itinéraire de la Méditerranée centrale était de loin le passage le plus emprunté par les migrants irréguliers pour se rendre en Europe (voir le paragraphe 10 ci-dessus). A la mi-2015, malgré le nombre record d'arrivées par rapport à la même période en 2014, il a été largement devancé par l'itinéraire de la Méditerranée orientale : au 14 août, on dénombrait 158 456 arrivées en Grèce depuis la Turquie, comparativement à quelque 104 000 en Italie et 94 à Malte²⁴. Près des deux-tiers des arrivants en Grèce sont des Syriens²⁵. La plupart n'ont pas l'intention de rester en Grèce et poursuivent leur chemin vers le nord, mettant ainsi également à rude épreuve des pays tels que « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Serbie, la Hongrie et l'Autriche²⁶. J'appuie par conséquent fermement les initiatives de l'Assemblée visant à encourager d'autres pays européens à aider et soutenir bien davantage la Turquie et d'autres pays tiers dans leurs efforts pour offrir protection et assistance aux réfugiés syriens.

4.2. Défis régionaux : coopération pour la gestion des migrations avec les pays voisins, dont les pays d'origine

18. La mise en œuvre de politiques visant à « externaliser » le contrôle des frontières de l'UE a des répercussions sur les relations entre pays de transit et pays d'origine. La Turquie, par exemple, a depuis longtemps instauré un régime de visas libéral vis-à-vis de nombreux pays. Cette situation est aujourd'hui remise en question par l'exigence de l'UE posant comme condition préalable à une libéralisation de son régime l'alignement de la politique de visas de la Turquie sur la sienne. Ceci pourrait avoir des conséquences sur les relations de la Turquie avec les pays dont les citoyens pouvaient jusqu'à présent se rendre sur son territoire sans visa. Quant au Maroc, il a été suggéré que « sa relation avec l'UE a contribué à fragiliser une éventuelle coopération avec les pays d'origine. »²⁷.

19. Pour les pays de transit, des politiques migratoires efficaces nécessitent une coopération non seulement avec les pays de destination, en particulier membres de l'UE, mais également au niveau régional, à la fois avec les autres pays de transit – dans le cas du Maroc, près de 90 % des migrants irréguliers, dont des réfugiés syriens, sont arrivés par l'Algérie, les Sub-sahariens ayant traversé le Sahara via le Niger²⁸ – et les pays d'origine (essentiellement l'Afrique subsaharienne, première source de migration vers le Maroc).

²¹ Voir « Opération exceptionnelle de régularisation des étrangers au Maroc : environ 18 000 migrants régularisés en 2014 », 9 février 2015, sur le site www.maroc.ma

²² Voir « MPC – Migration Profile : Libya », Migration Policy Centre, juin 2013

²³ Voir « The situation of migrants in transit through Libya en route to Europe – Briefing Note », mission d'appui de l'ONU en Libye, 8 mai 2015

²⁴ Voir « Grèce : Hausse dramatique des arrivées de réfugiés », HCR, 18 août 2015

²⁵ Voir « Le HCR alerte sur l'aggravation de la crise des réfugiés en Grèce et appelle à une action urgente et audacieuse », 7 août 2015

²⁶ Voir par ex. « Crise croissante de l'asile en Grèce et dans l'ouest des Balkans avec les arrivées de réfugiés fuyant la guerre », HCR, 10 juillet 2015

²⁷ Voir « Le mythe du transit », p. 65

²⁸ Voir par ex. « Morocco : Setting the Stage for Becoming a Migration Transit Country », Hein de Haas, Migration Policy Institute, 19 mars 2014

20. Le Dialogue euro-africain sur la migration et le développement (Processus de Rabat), qui réunit l'UE, ses Etats membres et de nombreux Etats d'Afrique centrale, de l'Ouest et du Nord, est très intéressant à cet égard. Mis en place en 2006, le Processus de Rabat a donné lieu à de nombreuses conférences ministérielles et réunions thématiques et de hauts fonctionnaires. Malgré le peu de résultats concrets produit jusqu'à présent, son importance réside avant tout dans son rôle de tribune reconnue et établie, et de base pour une future coopération régionale, auparavant inexistante²⁹. La volonté affichée par le Maroc de s'engager dans une coopération bilatérale s'est par exemple manifestée dans la récente annonce du Secrétaire général du Conseil de la communauté marocaine à l'étranger. Celui-ci a en effet déclaré que le Maroc était disposé à faire bénéficier les Etats africains de son expérience en matière de politiques migratoires³⁰. Le Maroc renforce également ses liens commerciaux et diplomatiques avec ses voisins du Sud : lors de ma visite, par exemple, le roi Mohammed VI achevait une « tournée » au Sénégal, en Guinée-Bissau, en Côte d'Ivoire et au Gabon. La priorité ait été donnée aux accords commerciaux et de développement, mais il est bon de rappeler que des progrès réalisés dans ces domaines permettraient d'atténuer nombre des facteurs les plus incitatifs engendrant une migration vers (et à travers) le Maroc.

21. L'Assemblée parlementaire a pris une part active à la promotion du dialogue interparlementaire, notamment par le biais de la sous-commission de l'AS/Mig sur la coopération avec les pays d'origine non européens. En mars 2015, cette sous-commission a tenu une conférence sur « le dialogue sur les migrations Nord-Sud » à Lagos (Portugal), avec la participation de parlementaires notamment algériens, jordaniens, marocains et tunisiens. En octobre 2014, elle a organisé un « Séminaire sur la nouvelle politique migratoire du Maroc et l'expérience européenne : nouveaux défis pour les politiques et pratiques d'intégration » dont le principal objectif était « d'examiner les modalités de coopération des parlementaires, des experts et des militants des ONG d'Afrique et d'Europe pour transformer les divers problèmes complexes que posent les migrations, légales ou illégales en perspectives économiques et sociales profitant en fin de compte au pays de résidence et au pays d'origine »³¹.

4.3. *Respect des normes de protection internationales dont la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés*

22. Les accords de réadmission ou relatifs au contrôle des frontières conclus par l'UE avec les pays de transit exigent de ces derniers un niveau élevé de protection en matière de droits de l'homme. L'UE porte malgré tout également une part de responsabilité si des migrants sont victimes de violations des droits de l'homme dans ces pays de transit ou se voient refuser l'accès à une protection en raison de ces accords. Toutefois, dans la réalité, quand bien même des instruments internationaux tels que la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés ont été ratifiés, cela ne signifie pas qu'ils soient systématiquement appliqués. Par exemple, avant que la nouvelle législation prévue soit adoptée et mise en œuvre, il restera encore au Maroc à « adopter la législation nationale relative aux réfugiés et à instaurer des procédures d'asile conformes aux normes internationales » ; et ce n'est que depuis la création d'une commission ad hoc, en septembre 2013, que les réfugiés dont le statut était déterminé par le HCR ont été reconnus et ont bénéficié de la protection des autorités³². Ailleurs, la situation est pire. Par exemple, l'Algérie n'a ni loi d'asile ni autorité responsable de la détermination du statut de réfugié³³ et la Libye n'a pas ratifié la Convention de 1951.

23. La Turquie a fixé une « limite géographique » à son application de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, en vertu de laquelle seuls les réfugiés originaires « d'Europe » (soit, concrètement, d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe) sont reconnus en tant que réfugiés au sens de la Convention. La loi sur les étrangers et la protection internationale prévoit théoriquement une protection analogue pour les réfugiés d'autres pays, les Syriens et toutes les autres nationalités non européennes se voyant attribuer un statut

²⁹ Il existe aussi un « processus de Khartoum » (« L'initiative pour la route migratoire UE-Corne de l'Afrique »), lancé en novembre 2014 et associant l'UE, ses Etats membres, l'Union africaine et un ensemble d'Etats africains, de la Tunisie au Kenya.

³⁰ Voir « Le Maroc disposé à faire profiter les pays africains de son expérience », Le Matin, 7 mai 2015

³¹ Voir doc. AS/Mig/NM (2014) PV 03.

³² Voir « Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees to the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review : Morocco », novembre 2011

³³ Voir « Profil d'opérations du HCR 2015 – Algérie »

Doc. ...

distinct³⁴. Cependant, dans la pratique, compte tenu du nombre considérable de réfugiés syriens sur le territoire turc qui mettent à rude épreuve le système turc, les demandeurs d'asile d'autres nationalités sont abandonnés à un sort précaire et à une incertitude susceptible d'influer sur leur décision de demeurer en Turquie ou de tenter de rejoindre l'UE.

24. L'absence de ratification ou l'inefficacité de la mise en œuvre d'autres instruments internationaux suscitent de semblables craintes.

25. En pareil cas, la conclusion d'accords de réadmission entre l'UE et ces pays rendrait possible l'envoi de migrants ayant besoin de protection de l'UE vers des pays n'offrant pas de garanties juridiques suffisantes pour satisfaire à ces besoins. Les accords de réadmission peuvent également amener les pays de transit à prendre d'autres mesures visant à empêcher les réfugiés d'entrer sur leur territoire à partir d'un autre Etat membre et au final leur ôter ainsi toute possibilité de fuir leur pays où ils risquent d'être persécutés. Les accords de réadmission incitent aussi les pays de transit à adopter des mesures pour empêcher les migrants d'entrer dans l'Union européenne. Le renforcement des contrôles aux frontières par les Etats membres de l'UE et les pays de transit risque d'avoir pour résultat de bloquer les migrants dans ces derniers, sans qu'ils aient accès à une procédure d'asile effective³⁵.

5. Coopération entre pays européens et pays de transit

5.1. Instruments de coopération sur la réadmission, le contrôle aux frontières et les visas

26. Les relations de l'UE avec nombre de ses Etats voisins prennent notamment la forme d'accords relatifs au renforcement de leurs contrôles frontaliers pour réduire les futures pressions migratoires aux frontières extérieures de l'UE. En témoignent les nombreuses références à la gestion des migrations et aux contrôles frontaliers dans les rapports d'avancement de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la politique européenne de voisinage dans les Etats concernés dont, par exemple, le Maroc, la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie³⁶.

27. Pour ce qui concerne le Maroc, les relations qu'il entretient depuis juin 2013 avec l'UE sont régies par un « partenariat de mobilité » dont les objectifs consistent notamment à lutter contre l'immigration irrégulière, les réseaux impliqués dans le trafic et la traite d'êtres humains, et à encourager une politique efficace de retour et de réadmission, tout en respectant les droits fondamentaux et les lois applicables et en garantissant la dignité des personnes concernées³⁷. Ces objectifs doivent être considérés dans le contexte de négociations plus larges avec le Maroc, y compris celles qui visent à la création d'une zone de libre-échange global et approfondi, dont le lancement a eu lieu en mars 2013.

28. Ce partenariat s'inscrit avec d'autres partenariats de mobilité dans l'Approche globale de la question des migrations et de la mobilité (GAMM) de l'UE, qui s'articule autour de quatre axes : organisation et facilitation de la migration et de la mobilité régulières ; prévention et réduction de la migration irrégulière et de la traite des êtres humains ; encouragement de la protection internationale et renforcement de la dimension extérieure de la politique d'asile ; et exploitation optimale des effets de la migration et de la mobilité sur le développement.

29. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants reproche à la GAMM son « manque de transparence et de clarté quant au contenu de fond de ses éléments multiples et complexes ». En outre, nombre d'accords conclus dans le cadre de cette approche n'ont pas de fondement solide en droit international et ne sont généralement pas assortis de mesures de suivi et de définition des responsabilités, ce qui peut instaurer des rapports de pouvoir déséquilibrés entre pays et une sujétion de la mise en œuvre aux politiques du moment. L'Union européenne a néanmoins continué d'utiliser cette approche pour promouvoir une

³⁴ La commission ad hoc du Maroc traite aussi séparément les réfugiés syriens et non syriens, bien que les autorités marocaines n'aient pas encore décidé du statut à attribuer aux Syriens. Voir « Morocco Update ; Regularisation of Refugees by National Authorities », HCR, 1^{er} avril 2015

³⁵ Voir mon rapport ainsi que la résolution de l'Assemblée « Les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière », Résolution 1741 (2010)

³⁶ Voir par ex. « Mise en œuvre du partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec les partenaires du sud de la Méditerranée de la politique européenne de voisinage », doc. définitif SWD(2015) 75 Commission européenne, 25/03/15

³⁷ Voir « Déclaration commune portant création d'un partenariat de mobilité entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne et ses Etats membres », Conseil de l'Union européenne, 3 juin 2013, doc. 6139/13 ADD 1 REV 3

plus grande « sécurité ». Les partenariats pour la mobilité n'ont apparemment guère débouché sur un surcroît de droits de l'homme ou sur des avantages en matière de développement, faute de clarté quant aux spécifications et aux produits des projets en question. Le primat général de la sécurité et le manque de cohérence des politiques dans l'ensemble de cette approche créent le risque que les avantages tirés des projets relatifs aux droits de l'homme et au développement soient escamotés par les effets secondaires de politiques davantage axées sur la sécurité »³⁸. L'attention portée à l'amélioration des droits de l'homme semble être davantage de nature ad hoc tandis que la coopération en matière de contrôle des frontières a un caractère plus structurel et bénéficie de financements bien plus conséquents.

30. Le récent agenda européen en matière de migration de la Commission européenne³⁹ propose « d'entreprendre une action immédiate pour intervenir en amont dans les régions d'origine et de transit ». Cette action comprend un soutien accru aux pays comptant le plus grand nombre de réfugiés déplacés ; la mise en place d'un centre au Niger (pays situé sur la principale voie de migration reliant l'Afrique de l'Ouest à l'Afrique du Nord) afin de faire circuler l'information et d'offrir une protection et des possibilités de réinstallation au niveau local à ceux qui en ont besoin ; et l'intégration de la migration aux missions déjà en cours dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune dans des pays tels que le Niger et le Mali. D'autres mesures proposées dans l'agenda concernent également les pays de transit, y compris des actions contre les réseaux criminels de trafic et de traite de migrants, et la réinstallation de réfugiés originaires d'Etat non européens. Tout en continuant d'accorder la priorité à la sécurisation des frontières extérieures de l'UE, l'agenda reconnaît également qu'il est nécessaire d'améliorer la politique de l'UE en matière de migration régulière et de favoriser le développement dans les pays d'origine.

31. Les accords de réadmission, qui s'étendent aussi aux ressortissants de pays tiers, sont un objectif important des relations de l'UE avec les pays de transit. Dans son évaluation des accords de réadmission menée en 2011, la Commission européenne recommandait de revoir la politique d'inclusion des pays tiers dans (les négociations sur) les accords de réadmission avec les pays de transit, en raison notamment des préoccupations en matière de droit de l'homme⁴⁰. Toutefois, en juin 2014, la commissaire Malmström, se félicitait de la ratification par le Parlement turc de l'accord de réadmission conclu entre l'UE et la Turquie, déclarant que celui-ci reflétait notre intérêt commun pour une gestion plus efficace des migrations et des frontières. Le communiqué de presse accompagnant la déclaration expliquait l'importance de cet accord pour le dialogue entre l'UE et la Turquie sur la libéralisation du régime des visas⁴¹. La Turquie est elle aussi consciente de l'importance de cette libéralisation sur le plan politique, notamment parce que son développement économique amène de plus en plus de citoyens turcs à voyager (au lieu d'émigrer) en Europe. Les accords de réadmission et d'assouplissement des formalités de délivrance de visas sont également liés aux négociations en cours dans le cadre du partenariat de mobilité entre l'UE et le Maroc⁴², bien que les autorités marocaines paraissent opposées à la conclusion de tout accord de réadmission qui s'étendrait aux ressortissants de pays tiers et, en tout état de cause, ne semblent pas attacher la même importance à la libéralisation du régime de visas.

5.2. Aide financière et technique aux « pays de transit »

32. Les activités d'assistance et de coopération de l'UE avec des pays tiers sont complexes et multiples. Procéder à un examen exhaustif de ces activités dépasserait le cadre du présent rapport et n'apporterait rien à ses conclusions. C'est pourquoi seuls des exemples choisis sont exposés ci-après.

33. Le Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) est actuellement responsable d'un projet d'un million d'euros courant sur 18 mois avec la Jordanie, le Maroc et la Tunisie, dont le but est de promouvoir la participation de ces trois pays dans ses activités et celles de Frontex. A cette fin, le BEAA familiarise les autorités compétentes avec le mandat, les outils et instruments des agences, dont les modèles de coopération

³⁸ Voir « Tableur 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 »

³⁹ Voir « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : un Agenda européen sur la migration », doc. COM(2015) 240 final, 13 mai 2015.

⁴⁰ Evaluation des accords de réadmission conclus par l'UE, COM (2011) 76, 23 février 2011.

⁴¹ Voir « Déclaration de Cecilia Malmström sur la ratification par le Parlement turc de l'accord de réadmission entre la Turquie et l'UE », Commission européenne, 26 juin 2014

⁴² Voir « Nouvelles discussions pour facilitation de visas et accord de réadmission », communiqué de presse de la délégation de l'UE au Maroc, 16/01/15

mis au point avec des Etats membres de l'Union européenne. Frontex défend le concept de « gestion intégrée des frontières », ainsi que les approches globales de la gestion des flux migratoires mixtes, en particulier en ce qui concerne certains aspects de la coopération inter agence, auprès de la Tunisie et du Maroc. Le BEAA préconise quant à lui le régime d'asile européen commun (RAEC) et partage les meilleures pratiques des Etats membres de l'UE, y compris relatives aux structures d'accueil.

34. Frontex joue également d'autres rôles au sein du processus. Par exemple, elle a signé un « accord de travail » (ou protocole d'accord) avec les autorités turques compétentes, par lequel elles sont convenues de coopérer dans divers domaines. Il s'agit notamment d'échanges d'expériences et de meilleures pratiques en matière de contrôles des frontières ; d'activités liées à la gestion des frontières ; de projets conjoints visant à renforcer la capacité collective à lutter contre la migration illégale/irrégulière ; du soutien de l'amélioration de la coopération organisationnelle et technique entre autorités chargées de la gestion des frontières ; et du développement de la coopération dans les opérations de retour communes et coordonnées de Frontex, y compris par la facilitation et la participation actives des autorités turques compétentes, qui pourraient être financées par Frontex au cas par cas⁴³.

35. Ce type d'activités s'inscrit dans le cadre d'engagements financiers de grande ampleur contractés par l'UE. Par exemple, l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) (lequel, entre autres, finance le projet BEAA susmentionné avec la Jordanie, le Maroc et la Tunisie), qui court de 2007 à 2013, s'assortit d'engagements annuels moyens de 204 millions d'euros pour le Maroc, de 110 millions d'euros pour la Tunisie, de 52 millions d'euros pour l'Algérie et de près de 12 millions d'euros pour la Libye⁴⁴. Les aides d'une telle ampleur se sont poursuivies : s'agissant du Maroc par exemple, le « Cadre Unique d'Appui » pour le Maroc couvrant la période 2014-2017 prévoit une allocation indicative bilatérale maximale de 890 millions d'euros⁴⁵.

36. Bien entendu, l'UE n'est pas l'unique organisation internationale dont la coopération avec les pays de transit est susceptible d'améliorer la situation des migrants sur leur territoire. Au Maroc, par exemple, outre son rôle dans la détermination du statut des réfugiés (voir ci-dessus) et ses activités humanitaires et de protection, le HCR se livre à des activités de renforcement des capacités, de soutien technique et d'expertise avec les autorités marocaines et contribue à l'intégration sociale des réfugiés⁴⁶. En Turquie, il est également partie prenante dans des activités de renforcement des capacités en rapport avec la mise en œuvre de la loi sur les étrangers et la protection internationale⁴⁷. L'OIM est elle aussi active dans ces deux pays.

5.3. Conséquences pour les pays de transit

37. Dans un contexte politique où l'importance pour les pays de transit des relations commerciales avec - et des transferts financiers en provenance de - l'UE est considérable, l'objectif poursuivi par cette dernière, qui consiste à « externaliser » les contrôles aux frontières, pèse d'un grand poids sur leurs politiques de migration. Le Maroc est même décrit comme « ... un exécutant d'une politique qui est imposée par l'extérieur. A travers les mesures prises en Europe, qui limitent la liberté de circulation des personnes avec ces dernières, devenues de plus en plus drastiques, le Maroc est presque considéré comme le gendarme des frontières européennes dans le sud de la Méditerranée ». Ainsi, « En combinant pression politique et aide financière, l'UE a externalisé une part importante de sa gestion des frontières vers le Maroc »⁴⁸. L'Ukraine pourrait constituer un autre exemple parlant à cet égard : à la suite de l'élargissement de l'UE à l'est, en 2004, Human Rights Watch a affirmé qu'étant donné l'importance économique, politique et stratégique ... de ses relations avec l'UE, le gouvernement

⁴³ Voir « Memorandum of Understanding on establishing cooperation between the European Agency for the Management of Operation Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union and the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey », 28 mai 2012. Dès avril 2013, Frontex avait conclu des accords de travail avec entre autres la Fédération de Russie, l'Ukraine, la Géorgie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Serbie, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, l'Arménie et l'Azerbaïdjan, ainsi qu'avec le Bélarus, le Cap-Vert et le Nigéria, et était en cours de négociations avec le Maroc, la Libye, l'Egypte, la Tunisie, le Sénégal et la Mauritanie.

⁴⁴ Voir « Instrument européen de voisinage et de partenariat 2007-2013 : vue d'ensemble des activités et des résultats », Union européenne, 2014. Le total des programmes en cours dans les pays du sud de la Méditerranée représentait les deux tiers des engagements de l'IEVP.

⁴⁵ Voir « Programmation de l'Instrument Européen de Voisinage : Cadre Unique d'Appui pour l'appui de l'UE au Maroc (2014-2017) », SEAE/ Commission européenne.

⁴⁶ Voir « UNHCR Assistance Program in Morocco in a Context of Transition towards a National Asylum System: Note on UNHCR Strategy for 2015 »

⁴⁷ Voir « Profil d'observation du HCR, pays par pays 2015 – Turquie »

⁴⁸ Voir « Le mythe du transit », p. 4

de Kiev a tout intérêt à coopérer avec l'Europe en matière de gestion des migrations et des flux de demandeurs d'asile et ce, aux conditions de l'UE⁴⁹.

38. La situation n'est cependant pas toujours simple et les pays de transit, en tant qu'Etats souverains indépendants, conservent en dernier ressort leur liberté d'action. En 2012 par exemple, Saâdeddine El Othmani, ministre des Affaires étrangères, a déclaré que le Maroc ne serait pas « le gendarme de l'Union européenne »⁵⁰. Selon Hein de Haas, la politique de plus en plus indépendante menée par le Maroc est clairement apparue dans la réforme de la politique d'immigration de grande ampleur annoncée en 2013⁵¹. D'aucuns soutiennent que si la précédente politique migratoire marocaine a été interprétée comme une réaction face à la pression de l'Union européenne pour contrôler l'immigration vers l'Europe, il est difficile d'interpréter la régularisation de la même manière. Étant donné que la majorité des migrants interrogés a manifesté le souhait de rallier l'Europe, un statut régulier pourrait leur faciliter les choses. C'est pourquoi la régularisation ne s'inscrit pas dans les intérêts bien compris des Etats européens qui souhaitent réduire l'immigration en provenance du Maroc. Si l'on s'en tient à cet argument, la politique illustre au contraire les récents changements survenus dans l'orientation géopolitique du Maroc, y compris concernant la consolidation des relations avec les pays d'Afrique subsaharienne, et le renforcement notable de ses capacités d'anticipation par rapport aux années précédentes⁵².

39. Quoi qu'il en soit, étant donné l'engagement institutionnel officiel de l'UE vis-à-vis de la protection des droits de l'homme, y compris dans ses relations extérieures, la coopération entre l'UE et les pays de transit devrait grandement contribuer à garantir une protection renforcée des droits des migrants. Au Maroc, par exemple, j'ai été informée par la délégation de l'UE de sa détermination à appuyer la mise en œuvre de la nouvelle loi attendue sur la migration, le droit d'asile et la lutte contre la traite des êtres humains, ainsi que de la disponibilité des ressources mobilisées. En effet, l'UE reconnaît l'importance des aspects relatifs aux droits de l'homme et espère voir la nouvelle loi devenir un exemple de bonne pratique pour la région. Je ne peux que saluer et encourager cette attitude.

40. Cependant, si la coopération est principalement axée sur le contrôle des frontières, elle crée le risque d'engendrer dans les faits de nouvelles atteintes aux droits de l'homme, les réfugiés n'étant pas en mesure de fuir le pays de transit alors même qu'ils sont dans l'incapacité d'y trouver protection et sécurité. Pour éviter de telles conséquences, un certain niveau de garantie des droits de l'homme des migrants et des réfugiés devrait être une condition préalable à l'instauration ou à l'intensification de la coopération en matière de contrôle des frontières. La Convention européenne des droits de l'homme et la Convention relative au statut des réfugiés devraient constituer à cet égard le cadre de référence.

5.4. Conséquences pour les migrants

41. Lors des négociations entre l'UE et les pays de transit, les différentes parties concernées veillent à protéger leurs propres intérêts, sans examen ou prise en compte de ceux des migrants. D'aucuns se sont déclarés inquiets des répercussions possibles sur les droits de l'homme des divers accords et activités de coopération entre d'une part l'UE et ses Etats membres et, d'autre part, les pays de transit non membres de l'UE. En 2014, par exemple, la FIDH et d'autres ONG, ayant « à maintes reprises exprimé de sérieuses réserves suscitées par le projet de « partenariat de mobilité » signé par l'UE et la Tunisie », ont trouvé très préoccupant « qu'un tel accord puisse être signé et mis en œuvre dans un contexte de transition qui, pour se vouloir démocratique, est encore loin d'être doté de toutes les institutions et de tous les instruments législatifs indispensables à la garantie préalable et absolue du respect des droits des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile... Selon les termes de la déclaration conjointe ... ce n'est pas sur ce terrain, en effet, que se trouve la priorité de ce « partenariat » »⁵³.

⁴⁹ Voir « European Union: Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighbouring States' Abuse of Migrants and Refugees », Human Rights Watch, octobre 2008, p.1 2

⁵⁰ Voir « Political agreement on Mobility Partnership : Towards the first readmission agreement with an African country? », statewatch.org, 7 mars 2013

⁵¹ Voir « Morocco : Setting the Stage for Becoming a Migration Transition Country? », Hein de Haas, Migration Policy Institute, 18 mars 2014

⁵² Voir « Immigration and *pensée d'Etat* : changes in Moroccan migration policy as transformation of 'geopolitical culture' », Myriam Cherti et Michael Collyer, 2014, pp. 12-14

⁵³ Déclaration commune de la FIDH et d'autres ONG, « Partenariat de Mobilité entre la Tunisie et l'UE : l'externalisation des frontières européennes à marche forcée », 17 mars 2014

42. De même, dans son analyse du partenariat de mobilité liant l'UE et le Maroc, le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme « ... redoute que les activités en matière de lutte contre l'immigration irrégulière soient privilégiées et implémentées aux dépens, non seulement des autres thématiques du Partenariat, mais aussi des droits des migrants et des réfugiés »⁵⁴. (Le REMDH « désapprouve la logique donateur/bénéficiaire qui guide ce partenariat et la pratique de « marchandage », selon laquelle l'aide économique européenne et les facilitations de visas sont octroyées en échange du contrôle des « flux migratoires » par le Maroc »).

43. Un contrôle plus strict des frontières extérieures de l'UE force les migrants à demeurer plus longtemps dans les pays de transit. « Au fur et à mesure que les contrôles aux frontières se sont durcis et que l'hostilité envers les migrants s'est répandue dans les pays de transit et de destination, les migrants irréguliers bloqués dans des pays du Sahara au centre des mouvements migratoires ont dû faire face à des conditions de vie et de travail de plus en plus difficiles »⁵⁵. Cette situation peut être encore aggravée par des complications administratives, dont notamment l'absence de documents d'identité. Par exemple, « La carte de séjour, un permis de résidence nécessaire pour tous les étrangers vivants au Maroc, sert de support de régularisation pour accéder à l'emploi, au logement et à d'autres services comme les soins de santé : sans cela, un migrant est marginalisé dans quasiment tous les aspects de la vie quotidienne. Ceci entraîne une invisibilité accrue et une vulnérabilité pour la majorité des migrants subsahariens ». Les migrants n'ont en effet ni possibilité de faire appel à la protection de la police contre le vol ou les violences physiques, ni accès aux voies de recours officiel en cas de mauvais traitements, d'exploitation ou de discrimination en matière de logement ou d'emploi, ou encore de restrictions à leur liberté de circulation⁵⁶. Il est à espérer que la politique et la législation nouvellement adoptées remédieront à cette situation.

44. La politique migratoire du Maroc ayant évolué, en particulier depuis 2013, l'usage de la violence par des fonctionnaires à l'encontre de migrants irréguliers est devenu moins fréquent, notamment en comparaison avec la situation d'il y a dix ans⁵⁷ ; ce qui m'a été confirmé par le HCR. Il reste cependant matière à amélioration, comme l'ont prouvé les événements des mois de février et mars 2015, lorsque quelque 1 200 migrants, dont 14 identifiés comme des demandeurs d'asile par le HCR, ont été arrêtés à proximité de Melilla, puis transférés et arbitrairement détenus dans des villes du Sud, sous prétexte de protéger les femmes et les enfants contre les trafiquants. (Selon les ONG que j'ai rencontrées, la véritable raison était le maintien de la « zone tampon » autour de Melilla.) Le 6 mars, tous les détenus semblaient avoir été libérés sans qu'aucun refoulement ou déportation ait été signalé(e)⁵⁸. Il n'en reste pas moins que ces arrestations et détentions étaient contraires aux droits fondamentaux des migrants à la liberté, la sécurité et l'accès à la justice et que des récits détaillés de menaces et de violences pratiquées par des fonctionnaires ont été rapportés⁵⁹. L'un des éléments clés de la mise en œuvre de la nouvelle politique migratoire consistera donc à former et à sensibiliser les agents publics afin de garantir une cessation totale de l'usage excessif de la force par des fonctionnaires contre des migrants et la possibilité pour les ONG de surveiller les actes et le comportement des agents publics à l'égard des migrants.

45. On peut constater en Libye comment l'absence d'un cadre juridique opérationnel ou d'institutions efficaces avec lesquels des acteurs extérieurs pourraient coopérer rend impossible la gestion des migrations et expose ces derniers à de grands dangers. L'UNSMIL a signalé que sur fond de crise politique et de conflits armés, d'absence de législation nationale en matière d'asile et d'effondrement de l'ordre public, les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés de Libye sont exposés à des mauvais traitements, y compris à une détention dans des conditions atroces ; à la torture ; à l'enlèvement contre rançon ; à l'exploitation ; et aux meurtres. Les passeurs et trafiquants, qui prospèrent dans ce contexte anarchique, sont les auteurs de nombre de ses maltraitances. Les femmes migrantes sont tout spécialement vulnérables à l'exploitation et aux violences sexuelles. La dégradation de la situation sécuritaire, associée à un accès limité aux pays avoisinants par voie de

⁵⁴ Voir « Analyse du Partenariat de mobilité signé entre le Royaume du Maroc, l'Union Européenne et neuf Etats membres le 7 juin 2013 », REMDH, février 2014

⁵⁵ Voir « Le mythe du transit », p. 32

⁵⁶ Idem. Dowd donne comme principales raisons de l'immobilisation des migrants dans les pays de transit à la fois l'impact des contrôles frontaliers et l'absence de documents d'identité, auxquels s'ajoutent une insuffisance des ressources financières et une réticence au retour : voir « Trapped in Transit », pp. 12-13. Il est bon de rappeler que le récent programme de régularisation du Maroc a sensiblement réduit le nombre de migrants sans papiers dans le pays.

⁵⁷ Voir par ex. Médecins Sans Frontières, « Violence et Immigration : Rapport sur l'immigration d'origine subsaharienne (ISS) en situation irrégulière au Maroc », 30 septembre 2005.

⁵⁸ Voir « Morocco : UNHCR Operational Update » – janvier-mars 2015

⁵⁹ Voir « Note d'information conjointe CCSM – GADEM sur les déplacements et les détentions arbitraires de migrants au Maroc à la suite des rafles du 10 février 2015 », février 2015

terre, a contraint un nombre sans précédent de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, à entreprendre dans des embarcations de fortune une traversée dangereuse et souvent mortelle de la mer Méditerranée⁶⁰. Malgré l'ampleur des problèmes, des efforts sont entrepris pour remédier à la situation. Le HCR et l'OIM ont récemment mis en place un forum visant à améliorer la réponse apportée par la Libye aux embarcations en détresse au large de ses côtes, et notamment à accroître les capacités de recherche et de sauvetage, de récupération des dépouilles en mer et d'assistance humanitaire aux personnes rescapées après leur débarquement⁶¹. Je me félicite de l'appui financier octroyé par l'UE à cette initiative. Par contre, je crains fortement que les actions envisagées pour lutter contre le trafic de migrants, à savoir la destruction de bateaux dans les eaux libyennes, mettent les réfugiés dans l'incapacité de quitter la Libye, en dépit de leur situation désespérée. Il serait plus approprié d'aider les réfugiés en leur trouvant, par des moyens légaux, un lieu sûr en Europe.

6. Renvois (« *push-backs* ») consécutifs à l'arrêt *Hirsi* de la Cour européenne des droits de l'homme

6.1. L'arrêt *Hirsi*

46. En l'affaire *Hirsi Jamaa c. Italie*⁶², les requérants, des migrants tentant de traverser la Méditerranée entre la Libye et l'Italie, ont été interceptés dans les eaux internationales par des navires militaires italiens qui les ont reconduits à Tripoli. La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a constaté que les requérants s'étant trouvés sous le contrôle continu et exclusif des autorités italiennes, les faits dont découlent les violations alléguées relevaient de la juridiction de l'Italie au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention). Le refoulement par l'Italie des migrants en Libye, sans évaluation individuelle de leurs besoins de protection, s'apparentait donc à une expulsion collective s'analysant en une violation de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention. Etant donné les conditions d'accueil en Libye et l'insuffisance de garanties protégeant les migrants contre le risque de refoulement arbitraire vers leur pays d'origine, leur retour était également constitutif d'une violation de l'article 3 de la Convention ; et le défaut de recours effectif contre ces atteintes emportait également violation de l'article 13.

6.2. Evolutions observées depuis l'arrêt *Hirsi*

47. Au moment où la Grande Chambre rendait son arrêt en l'affaire *Hirsi*, les autorités italiennes avaient déjà mis fin à la pratique des refoulements directs vers la Libye de migrants interceptés en Méditerranée. C'est ce que l'on a pu observer lors de l'opération *Mare Nostrum*, au cours de laquelle des navires et avions militaires italiens ont effectué des recherches et des sauvetages dans les eaux côtières et internationales, jusqu'aux eaux côtières de la Libye, les immigrants secourus étant ramenés sur le territoire italien.

48. Cela étant, le 8 octobre 2012, le Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme des migrants s'est dit inquiet de la coopération bilatérale en cours, basée sur un *processo verbale* de 2012 signé entre l'Italie et la Libye. Il a déclaré qu'il lui semblait qu'une grande importance était accordée au renforcement des capacités des autorités libyennes à intercepter des migrants espérant rejoindre l'Europe, tant sur leur territoire que dans leurs eaux territoriales, et à les refouler en Libye. C'est pourquoi il a mis en garde les Etats membres de l'UE contre une « externalisation » progressive des contrôles des frontières. En effet, si l'on considère notamment les difficultés actuelles des autorités libyennes, ainsi que les rapports sur des atteintes aux droits de l'homme perpétrées contre les migrants sur le territoire libyen, cette coopération en matière de migration avec la Libye ne doit en aucune manière entraîner le renvoi contre leur gré de migrants sur les côtes libyennes, que ce soit par les garde-côtes italiens, la *Guardia di Finanza* ou les garde-côtes libyens avec le soutien technique ou logistique de leurs homologues italiens. Le Rapporteur spécial, rappelant l'arrêt rendu par la Cour en l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, a également critiqué la pratique des autorités italiennes consistant à empêcher les migrants irréguliers de débarquer de navires en provenance de Grèce, et à les forcer ainsi à retourner à leur point de départ sans qu'aucune procédure officielle soit engagée pour leur permettre de soulever des questions relatives à leur protection, y compris en matière de demandes d'asile. Il faut que l'Italie interdise expressément la pratique des « renvois » automatiques informels vers la Grèce⁶³.

⁶⁰ Voir « The situation of migrants in transit through Libya en route to Europe »

⁶¹ Voir « UNHCR and partners to help Libyans save lives at sea and improve corpse collection » HCR, 18 août 2015

⁶² Arrêt du 23 février 2012 (Grande Chambre)

⁶³ Voir « Le Rapporteur spécial des Nations Unies pour les droits de l'homme des migrants conclut sa première visite de pays dans son étude régionale des droits de l'homme des migrants aux frontières de l'Union européenne : Visite en Tunisie ».

49. En dépit de l'arrêt *Hirsi*, des rapports laissent entendre que la pratique des renvois a toujours cours dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, dont par exemple :

- la Bulgarie : en 2014, Human Rights Watch a signalé avoir entendu les comptes-rendus détaillés de 41 personnes concernant 44 renvois. Lors de ces incidents, au moins 519 personnes ont été arrêtées sur le sol bulgare par la police des frontières qui les a refoulées en Turquie sans autre forme de procès, en l'absence de toute procédure idoine, sans leur laisser la possibilité de formuler une demande d'asile et, qui plus est, en faisant souvent usage d'une force excessive. Nombre de personnes interrogées sur leur renvoi expéditif ont déclaré que les gardes bulgares les avaient frappées ou autrement maltraitées. Ces incidents se sont produits à la suite de la mise en œuvre par les autorités bulgares d'un « plan de confinement » en réaction à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, dont beaucoup fuient le conflit syrien. Human Rights Watch a relevé que les auteurs de l'opération avaient reçu le renfort d'un contingent de gardes invités d'autres Etats membres de l'UE, par l'intermédiaire de l'Agence de gestion des frontières extérieures de l'UE, Frontex⁶⁴. Au cours de ma visite en Turquie, j'ai cependant recueilli des témoignages contradictoires quant à cette pratique des renvois.
- la Grèce : en 2014, l'ONG Amnesty International a signalé que le nombre même des allégations crédibles de renvoi qu'elle a été en mesure d'enregistrer au cours des derniers mois en seulement quelques semaines de recherche en Grèce et en Turquie porte fortement à croire que ces opérations sont coutumières aussi bien aux frontières terrestres que maritimes, en ajoutant que c'est le déni persistant de l'ampleur de cette pratique des autorités grecques, aussi dangereuse que contraire aux droits, qui permet sa persistance⁶⁵. J'ai entendu le même type d'allégations lors de ma visite en Turquie. La contribution possible de Frontex à cet état de fait a une nouvelle fois été évoquée⁶⁶.
- « l'ex-République yougoslave de Macédoine » : en 2015, Amnesty International indiquait qu'au lieu d'introduire une demande officielle pour le retour en Grèce des réfugiés et des migrants, la police aux frontières semble systématiquement les repousser au-delà de la frontière, sans offrir aucune garantie et donne rarement aux réfugiés l'occasion de déposer une demande d'asile. Les réfugiés et les migrants qui parviennent à traverser la Macédoine sans être détectés sont susceptibles d'être repoussés en Grèce même après avoir atteint la frontière avec la Serbie⁶⁷.
- la Serbie : en 2015, Amnesty International faisait part de plusieurs déclarations de réfugiés et de migrants dont le niveau de détail et la constance laissaient entrevoir le caractère routinier des renvois par la police aux frontières serbes. Toujours selon ces déclarations, les gardes-frontières négligeaient systématiquement l'examen de la situation individuelle des personnes arrivées sur leur territoire, et ne leur offraient pas la possibilité d'enregistrer leur intention de demander asile. Dans certains cas, les renvois s'accompagnaient de mauvais traitements⁶⁸.
- l'Espagne (Melilla) : au début de l'année, Nils Muiznieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, a dit avoir reçu des informations cohérentes et récurrentes sur des renvois effectués pour certains avec un usage excessif de la force et dirigés par la police des frontières espagnoles (Guardia Civil)⁶⁹. Le Commissaire s'est également dit préoccupé par un texte portant modification à la loi espagnole sur les étrangers, lequel visait à légaliser le renvoi de migrants arrivant à Ceuta et Melilla, ce qui n'apporte pas protection claire contre le refoulement et les expulsions collectives⁷⁰.

50. Les références à la possibilité de renvois qui auraient eu lieu dans le cadre d'opérations Frontex suscitent des inquiétudes. L'Assemblée parlementaire a déjà fait observer qu'il « est clairement apparu que [les activités de Frontex] avaient de nombreuses implications en matière de droits de l'homme et qu'elle était mal préparée pour y faire face. C'était particulièrement le cas pour l'interception de migrants en situation irrégulière,

⁶⁴ Voir « 'Containment plan' : Bulgaria's Pushbacks and Detention of Syrian and Other Asylum Seekers and Migrants », Human Rights Watch, 2014, pp. 2-3

⁶⁵ Voir « Greece : Frontier of Hope and Fear – Migrants and Refugees Pushed Back at Europe's Border », Amnesty International, 2014, p. 29

⁶⁶ Voir « Turkish Coast Guard Reports Intercepting 12,872 Migrants In Aegean Sea In 2014 ; Some Migrants Pushed-Back into Turkish Territorial Waters », www.migrantsatsea.org, 5 janvier 2015

⁶⁷ Voir « Europe's Borderlands : Violations against refugees and migrants in Macedonia, Serbia and Hungary », Amnesty International, 2015, pp. 16-17

⁶⁸ Op. cit., p. 32

⁶⁹ Voir « Espagne : la législation et la pratique en matière d'immigration et d'asile doivent respecter les normes des droits de l'homme », 16 janvier 2015. Human Rights Watch s'est livrée à des observations similaires : voir « Abused and Expelled: Ill-Treatment of Sub-Saharan African Migrants in Morocco », 2014, p. 43.

⁷⁰ Voir « Espagne : le Commissaire préoccupé par l'adoption d'une modification de la loi sur les étrangers », 13 mars 2015

de demandeurs d'asile et de réfugiés aux frontières ou en mer, ainsi que pour les opérations de retour de migrants en situation irrégulière et de personnes déboutées du droit d'asile »⁷¹. Bien que le rapport de l'Assemblée ait également renvoyé à une conclusion de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE selon laquelle « le risque de refoulement informel de nationaux de pays tiers vers la Turquie a diminué avec le déploiement d'opérations de Frontex en Grèce »,⁷² les rapports les plus récents concernant la Bulgarie et la Grèce pourraient suggérer la nécessité d'un examen plus approfondi. Par ailleurs, les opérations menées par Frontex dans des pays tiers non membres de l'UE requièrent une attention particulière quant à leur impact en matière de droits de l'homme, faisant notamment courir le risque que les réfugiés n'atteignent pas le territoire européen sans pour autant bénéficier d'une protection effective dans le pays tiers concerné.

51. Enfin, je tiens à préciser que je ne n'ai pas été en mesure d'effectuer la visite d'information prévue à Melilla et Madrid (Espagne), car il s'est avéré impossible, durant plusieurs mois, d'obtenir l'accord de la délégation espagnole sur les dates proposées. Je n'ai de ce fait pas pu mener une évaluation plus détaillée du problème des renvois depuis Melilla ou aux alentours, de la coopération avec les autorités marocaines, et de la législation espagnole susmentionnée qui auraient mérité un examen plus approfondi dans le présent rapport. Je voudrais demander à la délégation espagnole, au même titre que toute autre, de veiller à coopérer efficacement à l'organisation des visites de travail entreprises par des membres de l'Assemblée, afin de garantir la transparence indispensable pour faire progresser les droits de l'homme au sein de nos Etats membres.

⁷¹ Voir Résolution APCE 1932 (2013) sur « Frontex : responsabilités en matière de droits de l'homme », par. 2

⁷² Voir doc. APCE 12704, par. 22