

Version provisoire

## Une réponse humanitaire et politique globale à la crise des migrations et des réfugiés en Europe

### Rapport<sup>1</sup>

Rapporteur : M. Duarte Marques, Portugal, PPE/DC

### Résumé

La crise des migrants et des réfugiés reste l'un des principaux défis auxquels les pays européens doivent faire face. Or, jusqu'à présent, ils n'ont pas réussi à coopérer efficacement pour s'attaquer aux causes profondes de cette crise. En ce sens, la crise est davantage une question politique de gestion des migrations qu'une question de manque de ressources ou de capacités. Dans ce contexte, l'Assemblée parlementaire fait référence à une série de recommandations qu'elle a déjà formulées dans d'autres textes adoptés et qui, mises bout à bout, forment un ensemble cohérent d'orientations politiques.

L'Assemblée souligne que les migrations de tous types seront une caractéristique de plus en plus prégnante des sociétés du monde entier et que le bien-être général dépendra de la protection effective des droits fondamentaux des personnes qui se déplacent, notamment des réfugiés. C'est pourquoi elle demande instamment aux États de reconnaître que l'arrivée de migrants en Europe peut contribuer à redynamiser et moderniser nos sociétés et aider l'Europe à survivre à l'« hiver démographique » que le continent commence à traverser. Pour ce qui est de l'avenir, l'Assemblée juge indispensable que les États travaillent ensemble à l'élaboration de nouvelles dispositions de droit international qui viseraient à protéger les victimes des migrations forcées dues au changement climatique.

Vu l'urgence de trouver des réponses humanitaires et politiques globales à la crise actuelle, l'Assemblée appelle les États membres et les pays voisins de l'Europe à poursuivre le dialogue pour atténuer les tensions et résoudre les conflits, et à continuer de dénoncer les atteintes aux droits des réfugiés et des demandeurs d'asile. L'Assemblée estime que le niveau de protection des droits fondamentaux des migrants devrait être similaire où que ces personnes se trouvent, tout en reconnaissant que chaque État reste libre de choisir la solution qu'il jugera la plus appropriée, à condition qu'elle respecte les normes internationales relatives aux droits de l'homme.

---

<sup>1</sup> Renvoi en commission: Doc. 14005, Renvoi 4203 du 22 avril 2016.

<b>Sommaire</b>	<b>Page</b>
<b>A. Projet de résolution</b> .....	3
<b>B. Projet de recommandation</b> .....	6
<b>C. Exposé des motifs par M. Marques, rapporteur</b> .....	7
1. Introduction .....	7
2. Le droit international relatif aux migrants et aux réfugiés est-il « global » ? .....	8
3. Répondre à la nécessité de réformer .....	9
4. Des éléments d'une solution globale peuvent-elles se situer "à l'extérieur de" l'Europe? .....	11
5. En quoi consiste donc une réponse globale ? .....	11
5.1. Solidarité financière et humanitaire, et canaux de financement efficaces et coordonnées .	10
5.2. Lutter contre la corruption et les activités criminelles.....	12
5.3. Reconnaître les migrations comme une opportunité pour le développement économique, social, culturel et démographique en Europe et combattre les réactions de rejet des migrants .....	13
6. "Après la crise" – éviter la catastrophe à l'avenir .....	13
6.1. Politiques inclusives et tournées vers l'avenir .....	13
6.2. Changements climatiques – la prochaine crise ? .....	14
7. Conclusions .....	15

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire regrette que, malgré des débats prolongés et quelques actions positives la crise des migrants et des réfugiés demeure l'un des principaux défis auxquels les pays européens doivent faire face. Elle considère que l'état actuel des choses, bien que résultant en partie des conflits armés en Syrie et dans d'autres pays, témoigne de l'échec des pays européens à coopérer efficacement pour s'attaquer aux causes profondes, fournir une aide humanitaire et protéger les droits de la personne, et pour gérer l'accueil, le traitement des demandes d'asile et l'intégration des réfugiés et les chercheurs d'asile.

2. L'Assemblée rappelle les nombreux textes adoptés appelant à une coopération plus étroite, à une véritable solidarité et à un partage concret des responsabilités entre les pays d'origine, de transit et de destination des réfugiés, en particulier sa Résolution 2118 (2016) « Les réfugiés en Grèce : défis et risques - Une responsabilité européenne », et sa Résolution 2088 (2016) « La Méditerranée : une porte d'entrée pour les migrations irrégulières ». La mise en œuvre des recommandations formulées dans ces textes va de pair avec la mise en place de conditions appropriées pour résoudre la crise des réfugiés qui, plus qu'un manque de ressources ou de capacités, est davantage un problème politique et de gestion des flux migratoires.

3. L'Assemblée renvoie à la série de recommandations figurant dans d'autres résolutions de portée plus générale qui, mises bout à bout, forment un ensemble cohérent d'orientations politiques, notamment la Résolution 2147 (2017) sur la nécessité de réformer les politiques migratoires européennes, la Résolution 2043 (2015) sur la participation démocratique des diasporas de migrants, les Résolutions ... et ... (2017) sur la migration comme opportunité pour le développement européen et sur l'intégration des réfugiés en période de fortes pressions. Un troisième groupe de textes s'applique aux groupes à haut risque, ainsi la Résolution 2136 (2016) pour harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe et la Résolution 2159 (2017) sur la protection des femmes et des filles réfugiés contre la violence fondée sur le genre.

4. Concernant l'exploitation du potentiel des régions européennes et de la société civile, l'Assemblée se félicite de l'initiative de créer un Réseau parlementaire des diasporas qui est ressortie de travaux antérieurs ; elle estime que l'engagement des communautés de diaspora fait partie de la solution à la crise actuelle et constitue une bonne base pour l'avenir en termes d'accueil et d'intégration des migrants réguliers et des réfugiés.

5. L'Assemblée rappelle également la Résolution 2137 (2017) sur l'incidence de la dynamique démographique européenne sur les politiques migratoires, qui souligne qu'outre la nécessité, pour la plupart des pays vieillissants d'Europe, de renouveler leur main-d'œuvre, de nombreuses régions rurales en Europe souffrent de l'exode de leur population malgré un bon potentiel de développement, et que davantage de mesures pour inciter les migrants et les réfugiés à s'installer dans ces régions profiteraient à la fois aux nouveaux habitants et aux populations en diminution.

6. Dans cette perspective, l'Assemblée parlementaire considère que les États membres devraient reconnaître formellement :

6.1. que dans un avenir proche tous les types de migration seront de plus en plus présents dans les sociétés du monde et qu'en conséquence, les chances de bien-être des civilisations de demain dépendra de la protection effective des droits fondamentaux des personnes qui se déplacent, en particulier les réfugiés, qui ont été privées de la possibilité individuelle et de la capacité collective à garantir leurs moyens de subsistance ;

6.2. que l'immigration vers l'Europe est une opportunité de dynamique renouvelée et de modernisation des sociétés ainsi que de survie pour l'Europe, qui est entrée dans un « hiver démographique » ;

6.3. qu'une des prochaines vagues migratoires sera certainement due à un déséquilibre climatique extrême et qu'il est donc essentiel de travailler ensemble pour imaginer de nouvelles dispositions dans le droit international afin de protéger les victimes des migrations forcées dues au changement climatique, tout en favorisant la mise en œuvre intégrale des Accords de Paris et des conférences internationales sur le climat (COP) successives afin de limiter l'impact négatif des catastrophes écologiques causées par l'homme.

<sup>2</sup> Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 2 juin 2017.

7. Au vu de la nécessité plus urgente que jamais de trouver des solutions humanitaires et politiques globales pour résoudre la crise en renforçant la coopération et en harmonisant la protection des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire invite les États membres et les pays voisins de l'Europe :

7.1. à poursuivre le dialogue avec les pays en situation de conflit armé et à faire tout leur possible pour promouvoir des solutions pacifiques en vue de mettre un terme à la situation critique des personnes forcées de quitter leur foyer en conséquence de la guerre ;

7.2. à mettre pleinement en œuvre les dispositions des traités internationaux pertinents, en particulier la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1967, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations unies, ainsi que les Conventions de Lanzarote et d'Istanbul, et à ratifier les conventions auxquelles ils ne seraient pas encore Parties ;

7.3. à travailler à une mise en œuvre plus systématique de ces traités et à une supervision coopérative de leur mise en œuvre ;

7.4. pour les États membres de l'Union européenne, à mettre rapidement en œuvre la nouvelle Réglementation relative à une procédure d'asile commune adoptée par l'Union européenne pour remplacer la directive relative aux procédures d'asile ;

7.5. à coopérer pour mettre à jour et développer des systèmes d'information et des bases de données transnationaux sur les demandes d'asile et leurs résultats, ainsi que sur les retours et les réfugiés qui disparaissent (en particulier des enfants) ;

7.6. à accélérer les travaux portant sur la réforme du régime d'asile européen commun, notamment en révisant le Règlement de Dublin et, dans l'avenir, les modalités d'application des principes de responsabilité et de solidarité ;

8. Concernant les pratiques et réglementations internes, l'Assemblée appelle en outre les États membres :

8.1. à respecter les droits et la dignité de tous les réfugiés et demandeurs d'asile, en particulier des groupes vulnérables comme les femmes et les enfants réfugiés et les mineurs non accompagnés ;

8.2. à garantir l'accès des réfugiés et des chercheurs d'asile à une protection et à une assistance juridiques, ainsi qu'à leur droit de faire appel ;

8.3. à harmoniser dans la mesure du possible les niveaux de protection et d'aide sociale et financière, en tenant compte du coût de la vie, afin de favoriser une répartition plus équilibrée des réfugiés sur le territoire européen ;

8.4. à partager leurs bonnes pratiques dans des domaines tels que l'accueil familial et l'hébergement des familles, l'éducation et la formation professionnelle, la santé et l'aide psychologique, la détermination de l'âge, la désignation de gardiens et le « *mentoring* » ;

8.5. à fournir aux réfugiés des informations complètes et exactes sur les possibilités d'installation dans les différentes régions, ainsi que leurs avantages et inconvénients comparatifs ;

8.6. à examiner l'introduction de l'obligation, pour les réfugiés, de résider pendant une période donnée dans un pays d'accueil qui les a aidés et qui a facilité leur intégration, afin d'éviter les départs prématurés de pays qui ont vu en eux un atout et qui ont investi dans leur intégration ;

8.7. à travailler main dans la main avec des organisations non-gouvernementales de terrain pour faire en sorte que les réfugiés et les demandeurs d'asile reçoivent une protection et une aide adaptées à tous les stades de leur voyage, de leur pays d'origine jusqu'à leur installation dans un nouveau pays de destination.

9. L'Assemblée invite l'Union européenne, les Nations unies et le Conseil de l'Europe :

9.1. à renforcer la supervision de l'application de leur législation relative aux réfugiés et aux migrants et, lorsque c'est nécessaire, à mettre les dispositions à jour afin de mieux les adapter aux besoins d'aujourd'hui ;

9.2. à examiner avec soin si l'établissement de centres de traitement des demandes d'asile en dehors des frontières de l'Union européenne et/ou du continent européen, assorti des garanties nécessaires et dans le respect des normes internationales en matière de droits de l'homme concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile, pourrait être envisagé ;

9.3. à continuer de dénoncer les cas d'abus des droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile au moment et là où ils se produisent, et à appeler les gouvernements de ses membres à rendre systématiquement compte de ces cas ;

9.4. à reconnaître que, alors que les migrants devraient bénéficier d'un niveau similaire de protection de leurs droits fondamentaux quel que soit le pays où ils se trouvent, chaque pays devrait être libre de chercher des solutions appropriées dès lors que celles-ci sont conformes au droit international.

## **B. Projet de recommandation<sup>3</sup>**

1. Se référant à la Résolution... (2017) sur une réponse humanitaire et politique globale à la crise des migrations et des réfugiés en Europe, qui appelle à un renforcement du dialogue et à une meilleure coordination des politiques et des actions au niveau européen, l'Assemblée parlementaire salue les activités menées par le Conseil de l'Europe dans ce domaine, en particulier les travaux du Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés et du Commissaire aux droits de l'homme.
2. Elle se félicite du travail effectué avec les pouvoirs locaux et régionaux du Congrès des Pouvoir locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le Fonds pour les migrants et les réfugiés établi par la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB) en octobre 2015 pour aider les pays à soutenir les programmes destinés aux réfugiés.
3. l'Assemblée, considérant que les activités actuelles du Conseil de l'Europe tirerait profit d'une plateforme commune qui servirait à l'échange, au partage d'expérience et à l'élaboration des politiques entre les États membres du Conseil de l'Europe, et constituerait une base solide pour l'orientation de l'action de l'Organisation, invite le Comité des Ministres à mettre en place, dans le cadre du Programme d'activités et du Budget de l'Organisation 2018-2019, un Comité directeur sur les Migrants et les réfugiés, afin de renforcer la cohérence et de créer davantage de synergies entre les activités de l'Organisation dans ce domaine, tout en permettant la promotion, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation des résultats de décisions prises ensemble en matière d'accueil, d'asile et d'intégration.

---

<sup>3</sup> Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 2 juin 2017.

## C. Exposé des motifs par M. Duarte Marques, rapporteur

### 1. Introduction

1. Les travaux réalisés pour le présent rapport ont été lancés après la conférence du même titre qui s'est tenue le 18 décembre 2015 à l'Assemblée nationale de Paris, en vue de déterminer de quelle façon les États membres et les pays partenaires pouvaient gérer la crise des migrations et des réfugiés qui perdure, en améliorant la coordination et le partage des responsabilités<sup>4</sup>. La proposition de résolution souligne les failles systémiques des règlements et des mécanismes existants mises en lumière par l'arrivée massive de réfugiés en Europe, et les divisions entre les États membres du Conseil de l'Europe en fonction de leur position politique et de leur situation géographique. Elle suggère que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe serve de cadre à des échanges d'idées, d'avis et d'expériences entre les pays d'origine, de transit et d'accueil afin de concevoir des modèles opérationnels en matière d'asile et d'intégration.

2. Pour préparer le présent rapport, j'ai étudié les trois principaux volets de ce qui peut être compris comme une « réponse humanitaire et politique globale à la crise actuelle ». Premièrement, s'agissant de l'action de l'Assemblée parlementaire elle-même, je me suis penché sur les nombreuses recommandations adoptées sur des aspects spécifiques des migrations<sup>5</sup>. Tout en tenant compte des dernières évolutions, ces recommandations seront présentées comme un corpus unique « global » de recommandations relatives à l'action humanitaire et aux stratégies politiques communes.

3. Deuxièmement, le rapport étudie la façon dont la notion de « globalité » s'applique au droit international relatif aux migrants et aux réfugiés en vigueur, et dans quelle mesure les politiques et les programmes englobent toutes les dimensions de la crise actuelle. S'il est évident que la crise actuelle est « mondiale » et que, dans un sens restrictif, elle concerne essentiellement des réfugiés fuyant des conflits plutôt que d'autres catégories de migrants, les organisations internationales ont toutes un champ d'application différent, une vision différente de ce que suppose une action mondiale, et des moyens différents pour mettre cette dernière en œuvre. Dans le même temps, les États défendent leur droit de décider de leurs propres politiques et les situations nationales peuvent énormément varier, même au sein des catégories migratoires habituelles qui divisent les pays entre ceux d'origine, de transit et d'accueil.

4. Troisièmement, le rapport examine les éléments qui font obstacle à une approche communément admise et approuvée de la migration puisque, malgré la nature prolongée de la crise et ses répercussions mondiales touchant toute l'Europe, et malgré les nombreux appels à la coopération lancés de toutes parts, la solidarité et le partage des charges ne se sont pas généralisés. À la conférence de Paris, l'un des modérateurs a fait remarquer que la solidarité dont les Européens avaient fait preuve entre eux pendant les temps extrêmement difficiles du XX<sup>e</sup> siècle était aujourd'hui beaucoup moins évidente. Le rapport explore les manifestations de ce relatif repli afin de définir les raisons pour lesquelles les États ne parviennent pas à mettre en place une réponse globale et les éléments qui font obstacle à une meilleure coordination. En conclusion, les recommandations formulées dans le projet de résolution viseront à proposer et à promouvoir une réponse humanitaire et politique réaliste et globale à la crise des migrations et des réfugiés.

5. Dans le cadre des travaux du présent rapport, j'ai effectué une visite d'information en Hongrie, où j'ai rencontré des parlementaires de partis de la majorité et de l'opposition, des décideurs et des experts issus des services gouvernementaux pertinents et des représentants des principales ONG nationales et internationales travaillant avec des réfugiés et des migrants. J'ai également visité le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de la « zone de transit » situé à Röszke, près de la frontière avec la Serbie. Je tiens à remercier la délégation parlementaire hongroise pour l'aide qu'elle m'a apportée dans l'organisation de cette mission.

<sup>4</sup> Pour les actes de la conférence, voir : <http://website-pace.net/documents/19863/3366379/AS-MIG-INF-2016-03-FR.pdf>

<sup>5</sup> Les résolutions et recommandations adoptées dernièrement par l'Assemblée appellent à une meilleure coopération et coordination sur la gestion de la crise des migrations et des réfugiés. On peut notamment citer la Résolution 2137 (2016) « L'incidence de la dynamique démographique européenne sur les politiques migratoires », la Résolution 2089 (2016) « Le crime organisé et les migrants », la Résolution 2118 (2016) « Les réfugiés en Grèce : défis et risques – Une responsabilité européenne » ou la Résolution 2088 (2016) « La Méditerranée : une porte d'entrée pour les migrations irrégulières ». D'autres résolutions de portée plus générale contiennent des recommandations qui, mises bout à bout, forment un ensemble cohérent, telles que la Résolution 2147 (2017) « La nécessité de réformer les politiques migratoires européennes », la Résolution 2043 (2015) « La participation démocratique des diasporas de migrants », et deux rapports sur l'intégration des migrants en période de fortes pressions et sur la chance que représentent les migrations pour le développement européen, présentés pendant le débat de l'APCE sur les migrations qui s'est déroulé toute la journée du 28 juin.

6. Pendant la partie de session de janvier, un échange de vues a eu lieu avec Lisa Matos, du William James Centre for Research (ISPA), au cours duquel il a été demandé à un certain nombre d'autres groupes de réflexion et d'universitaires travaillant sur le sujet de donner leur avis professionnel sur la manière de mieux coopérer afin d'assurer une gestion humanitaire de la crise des migrants et des réfugiés. Ces avis ont été pris en compte dans la préparation du rapport et des projets de textes adoptés.

## **2. Le droit international relatif aux migrants et aux réfugiés est-il « global » ?**

7. Les migrants et les réfugiés tombent sous le coup de différents types de régimes juridiques, allant de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, qui assurent une protection aux personnes déplacées de leur pays par un conflit, aux législations nationales qui reflètent les directives de l'Union européenne lorsque les États membres sont concernés. Ces régimes peuvent opérer simultanément ou créer un effet de cascade correspondant à la hiérarchie des normes qu'ils représentent. Prenons à titre d'exemple les enfants migrants : les migrants mineurs isolés doivent être traités avant tout comme des enfants, être investis des mêmes droits que tous les enfants et être protégés par la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et la Convention européenne des droits de l'homme, avant que leur situation et leur prise en charge ne soient étudiées à la lumière des dispositions spécifiques des règles applicables aux migrants. C'est ce qu'énonce clairement la Résolution 2136 (2016) de l'APCE, « Harmoniser la protection des mineurs non accompagnés en Europe ».

8. La capacité des conventions internationales existantes à faire face à la crise actuelle est de plus en plus remise en question. Dans le même temps, les pays ne se sont pas tous engagés à respecter les conventions applicables ou ne les appliquent que partiellement, en particulier les pays voisins de l'Europe. La Jordanie et le Liban ne sont pas Parties à la Convention des Nations Unies de 1951 relative aux réfugiés, et bien que la Turquie l'ait ratifiée ainsi que le Protocole de 1967, elle applique une limitation géographique qui exclut les réfugiés syriens<sup>6</sup>. En parallèle, bien que la majorité des États membres du Conseil de l'Europe respectent la plupart du temps la Convention européenne des droits de l'homme et les autres conventions en vigueur, la souveraineté nationale fait que les dispositions concernant les migrants et leur traitement peuvent être plus restrictives que celles énoncées par les normes internationales, par exemple s'agissant de l'emploi, des prestations d'assistance sociale et du droit de séjour (ou de citoyenneté).

9. Un questionnaire sur les politiques nationales d'intégration récemment transmis aux parlements des États membres par le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP), à la demande de Mme Susanna Huovinen (Finlande, SOC) dans le cadre de la préparation de son rapport sur l'intégration des migrants (voir la note de bas de page), a révélé de grandes divergences entre les pays dans ces domaines, ce qui semble indiquer que l'on ne peut s'attendre à une réponse unie et unifiée<sup>7</sup>.

10. Dans un article du Carnet des droits de l'homme publié en novembre 2016 et intitulé « Les migrants en situation de vide juridique en Europe ont le droit de vivre dans la dignité », le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a rappelé que les États européens devaient respecter pleinement leurs obligations en matière de droits de l'homme et travailler ensemble à l'élaboration de solutions communes fondées sur la solidarité entre les États, et se garder d'adopter des dispositions toujours plus restrictives en matière d'asile et d'immigration, qui ne font qu'affaiblir les normes des droits de l'homme.

11. En plus de renvoyer à la protection des droits humains des migrants telle qu'inscrite dans la Convention européenne des droits de l'homme, le Commissaire cite régulièrement d'autres mécanismes du Conseil de l'Europe comme les Recommandations de politique générale de l'ECRI applicables aux migrants en situation irrégulière, les recommandations et les rapports du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et d'autres textes et orientations du Conseil de l'Europe comme les Vingt principes directeurs sur le retour forcé. La mise en œuvre complète de ces règles et lignes directrices par les États membres et les pays partenaires du Conseil de l'Europe contribuerait grandement à garantir le respect des droits des migrants et des réfugiés.

---

<sup>6</sup> Voir le rapport de Mme Groth « Une réponse renforcée de l'Europe à la crise des réfugiés syriens » et la Résolution Res (2017) xx « Répercussions sur les droits de l'homme de la réponse européenne aux migrations de transit en Méditerranée ».

<sup>7</sup> Voir AS/Mig/Inf (2017) 15.



12. La Cour européenne des Droits de l'Homme détient une jurisprudence grandissante sur les questions de migrations. Un exemple souvent cité est celui du jugement dans l'affaire *Hirsi Jamaa and Others v. Italie* du 23 février 2012, où la Cour européenne des Droits de l'Homme a trouvé que des migrants Somaliens et Érythréens venant de la Libye, interceptés en mer et reconduits en Libye par les autorités italiennes, ont fait l'objet d'une expulsion collective prohibée par l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention, et que les requérants relevaient de la juridiction de l'Italie au sens de l'article 1 (obligation de respecter les droits de l'homme). La Cour a également conclu dans cette affaire à la violation de l'article 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) de la Convention, les requérants ayant été exposés au risque de subir de mauvais traitements en Libye et d'être rapatriés en Somalie ou en Érythrée. Une autre affaire, *Ilias and Ahmed v. Hungary*, concerne la rétention en zone frontrière pendant 23 jours de deux chercheurs d'asile Bangladeshi et leur transfert de la Hongrie à la Serbie. Le 14 mars 2017, la Cour a considéré qu'il y a eu violation de l'article 5 §§ 1 et 4 (droit à la liberté et à la sécurité) parce que l'enfermement des plaignants dans la zone frontrière de Röske constituait une rétention sans motif justifié, une violation de l'article 13 (droit à un recours effectif) et de l'article 3 puisque l'expulsion vers la Serbie exposait les plaignants à un risque réel d'être soumis à un traitement inhumain ou dégradant.

### 3. Répondre à la nécessité de réformer

13. La Résolution 2147 (2017) sur « La nécessité de réformer les politiques migratoires européennes », adoptée dans le cadre d'un débat urgent mené pendant la session de janvier 2017, appelle « à engager un dialogue digne de ce nom avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'autres acteurs internationaux sur l'interprétation des dispositions juridiques de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés, dont les conditions de reconnaissance du statut de réfugié, ainsi que sur la question de la définition d'un « pays tiers sûr ». Elle appelle également les États membres à intensifier leurs efforts pour trouver une solution constructive concernant une répartition plus négociée des responsabilités afin de mettre pleinement en œuvre les conclusions de juin 2015 du Conseil européen concernant la relocalisation et la réinstallation des réfugiés. En effet, les réactions très mitigées suscitées par les programmes de relocalisation et de réinstallation de l'Union européenne, et les « quotas » proposés, ont aussi montré sans conteste que la solidarité et le partage des charges ne vont pas de soi quand il s'agit de migrants et de réfugiés<sup>8</sup>.

14. Lors de ma visite en Hongrie les 15 et 16 mai, les autorités attendaient la décision de la Cour européenne de justice sur le refus du pays d'accepter le quota d'accueil de réfugiés et de demandeurs d'asile que l'Union européenne lui avait attribué (1 500 personnes). Les représentants du Parlement et du gouvernement avec lesquels j'ai parlé affirmaient l'intention du pays de respecter la décision de la Cour quelle qu'elle fût, mais il était clair que la Hongrie n'approuvait pas que l'Union européenne tente d'imposer le partage des responsabilités de cette façon. En outre, la lente application des quotas fixés pour d'autres pays a démontré les limites de ce type d'exercice, vu comme étant *ultra vires* par certains États.

15. Le 6 avril 2016, la Commission européenne a publié un communiqué de presse sur la réforme du régime d'asile européen commun et le renforcement des voies légales d'entrée en Europe. Son objectif déclaré est de « passer d'un système qui, par sa conception ou sa mauvaise mise en œuvre, fait peser une responsabilité disproportionnée sur certains États membres et encourage des flux migratoires irréguliers et incontrôlés, à un système plus équitable proposant aux ressortissants de pays tiers qui ont besoin d'une protection ou qui peuvent contribuer au développement économique de l'UE des voies d'entrée organisées et sûres ». L'introduction souligne que pour être un succès, le système doit être « complet et fondé sur les principes de responsabilité et de solidarité ».

16. De manière plus générale, la Commission entend proposer « une harmonisation complète des procédures dans l'ensemble de l'UE » en transformant la directive sur les procédures d'asile en un règlement instituant une procédure d'asile commune unique, qui remplacerait les actuelles modalités disparates appliquées dans les États membres. Les nouvelles règles concernant les procédures d'asile seront directement applicables dans la législation nationale des États membres de l'UE et couvriront la recevabilité, le recours à la procédure de l'asile à la frontière ou à la procédure accélérée, le traitement des demandes ultérieures et le droit de demeurer sur le territoire. La Commission veillera particulièrement à harmoniser la durée maximale de la procédure, tant en

<sup>8</sup> Voir le rapport du même titre (Doc. XXX, rapporteur, M. Varvitsiotis, ainsi que le neuvième rapport sur l'avancement des programmes de l'Union européenne sur la relocalisation et la réinstallation à l'adresse : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-218\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-218_fr.htm).

première instance qu'en appel. L'Assemblée regrette cependant que les progrès dans ces domaines de politique et de droit ont été beaucoup trop lents.

17. Parmi les résultats attendus de ce règlement figure également l'instauration d'un statut de réfugié uniforme qui serait valable dans tous les pays. Dans ses observations sur la proposition, le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE)<sup>9</sup> approuve certaines mesures, telles que l'obligation d'apporter une assistance juridique gratuite et la représentation à tous les stades de la procédure de demande d'asile, mais il se préoccupe des notions de « pays sûrs » obligatoires et de recevabilité, et des délais extrêmement courts des demandes. Il souligne la tendance à l'externalisation et le fait que l'efficacité et la commodité administratives prennent le pas sur l'examen détaillé des besoins de protection.

#### **4. Des éléments d'une solution globale peuvent-elles se situer « à l'extérieur de » l'Europe ?**

18. La « Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale », adoptée le 3 février 2017, mentionne dès la première phrase la « politique globale de l'UE en matière de migrations », pour ensuite énoncer qu'« il est primordial, pour une politique migratoire durable, d'assurer un contrôle efficace de nos frontières extérieures et d'endiguer les flux illégaux en direction de l'UE. » Plus loin, la déclaration exprime l'intention de l'Union européenne de rechercher des solutions qui transposent de nombreux aspects de la gestion de la crise des migrations et des réfugiés à l'extérieur des frontières de l'UE, en particulier en Libye, avec tous les risques que cela pourrait impliquer en matière de protection et de contrôle des droits de l'homme. La détérioration de la situation politique en Libye semble rendre les solutions proposées d'accroissement de capacités et de formation dans le pays de plus en plus irréalistes pour un avenir proche.

19. Malgré ses débuts laborieux, la mise en œuvre de la Déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016 a indéniablement contribué à réduire la pression que les afflux importants de réfugiés ont fait peser sur la Grèce et sur les Balkans. Il semblerait également que les investissements réalisés dans les capacités d'accueil et de traitement aient permis d'assurer des conditions de vie décentes. Mais pour l'heure, toute évaluation de la situation serait prématurée, compte tenu de la persistance de l'instabilité politique, de l'absence d'inspections systématiques et du manque de visibilité à long terme des nouvelles structures en Turquie, même si l'Etat et l'Union européenne ont la volonté et les capacités de remplir leurs engagements à moyen terme. L'Union européenne doit en effet prendre sa part de responsabilité dans la mise en œuvre des accords pour que ceux-ci soient pleinement opérationnels.

20. Récemment, l'idée d'établir des dispositifs d'accueil et de premier accueil (« hotspots ») à l'extérieur de l'Europe a également fait son chemin, dans le but d'éviter que les réfugiés ne risquent leur vie dans des traversées maritimes dangereuses et de gérer l'accueil et le traitement des demandes d'asile, mais elle ne va pas sans poser des problèmes concernant les droits de l'homme et les conséquences humanitaires possibles. La Résolution 2147 (2017) de l'APCE recommande « [d']étudier les moyens de mieux repérer les personnes ayant besoin d'une protection internationale et [d']organiser le traitement externe des demandes d'asile dans le cadre de procédures sûres établies hors d'Europe dans des pays tiers sûrs, pour autant que les droits fondamentaux des demandeurs d'asile soient garantis, comme l'a déjà recommandé l'Assemblée dans de précédentes résolutions et conformément aux normes de l'Union européenne ».

21. Pour revenir à la déclaration de Malte, la plupart des propositions sont axées sur les mesures qui seront prises en vue de stabiliser la Libye : « renforcer les capacités pour que les autorités soient en mesure de prendre le contrôle des frontières terrestres et maritimes et de lutter contre les activités de transit et de trafic ». L'Union européenne vise à obtenir « un règlement politique inclusif dans le cadre de l'accord politique libyen, et [...] à appuyer le Conseil de la présidence et le gouvernement d'entente nationale soutenus par les Nations Unies ». Une « approche intégrée [associera] la Libye et d'autres pays situés sur la route, ainsi que les partenaires internationaux concernés, [...] Europol et le Corps européen de garde-frontières et de garde-côtes ». Parmi les objectifs de l'accord figurent la mise en place de structures et de conditions d'accueil adaptées pour les migrants en Libye, de concert avec le HCR et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), et le déploiement de « campagnes d'information et de sensibilisation destinées aux migrants en Libye et dans les pays d'origine et de transit, en coopération avec les acteurs locaux et les organisations internationales ».

<sup>9</sup> Voir la proposition et les observations du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés (ECRE) à l'adresse : <https://www.ecre.org/ecre-comments-on-the-proposal-for-an-asylum-procedures-regulation/>

22. Il reste à savoir si le fait de transposer davantage de structures d'accueil voire de procédures d'asile de l'autre côté des frontières de l'Europe peut s'avérer adéquat<sup>10</sup>. De nombreuses organisations internationales mettent en garde contre ce type d'externalisation, considérant que les enjeux sont trop élevés et que la réussite dépend trop largement du contexte politique instable des voisins de l'Europe.

23. En septembre 2015, la Commission européenne a proposé l'adoption d'un règlement établissant une liste commune de l'Union européenne de « pays d'origine sûrs » afin d'accélérer le traitement des demandes d'asile des personnes originaires de ces pays, dans le but d'évoluer vers une liste entièrement harmonisée de pays d'origine sûrs au niveau de l'Union européenne, reposant sur des propositions de la Commission, la priorité étant donnée à l'inclusion de pays tiers d'où proviennent un grand nombre de demandeurs d'asile. Cette liste n'est toujours pas officielle, en raison de désaccords entre les États membres sur les pays à inclure. En attendant, les pays dressent et appliquent leur propre liste de pays sûrs.

24. Concernant le mécanisme de « pays tiers sûrs » qui permet à certaines demandes d'être déclarées irrecevables lorsqu'une protection pouvait être garantie dans un pays tiers, la Commission européenne a, dans un communiqué de presse du 10 février 2016, encouragé tous les États membres à anticiper et à exiger son utilisation dans leur législation nationale. Elle a par ailleurs annoncé son intention de proposer une approche européenne plus harmonisée de l'utilisation de ce mécanisme, dans le plein respect des obligations internationales inscrites dans la Charte européenne des droits fondamentaux, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et la Convention de Genève, de façon à garantir une application homogène dans tous les États membres et à établir un mécanisme d'adoption d'une liste de l'UE des pays tiers sûrs.

## 5. En quoi consiste donc une réponse globale ?

25. Les participants à la Conférence de Paris ont relevé la nécessité d'adopter des stratégies communes pour garantir en particulier le respect des droits humains des migrants, l'éducation et la sensibilisation de tous, et l'intégration. Les principales mesures envisagées étaient les suivantes :

- développer la solidarité financière et humanitaire entre les pays qui sont en première ligne des arrivées massives, ceux de transit et ceux de destination finale. Un consensus a été atteint sur le fait que l'afflux était devenu trop important pour pouvoir être géré par les pays de transit ;
- la nécessité de lutter contre la corruption et les activités criminelles et d'améliorer la coopération internationale des forces de police et des services de renseignement ;
- améliorer la coopération entre les organisations internationales, notamment grâce aux dossiers de police, aux bases de données de demandes d'asile, etc. ;
- mettre en place des canaux de financement efficaces et coordonnés en faveur de l'aide et des infrastructures humanitaires ;
- poursuivre les efforts pour s'attaquer aux causes profondes de la crise, par exemple sous la forme de négociation de solutions politiques par les pays de destination ;
- reconnaître les migrations comme une opportunité pour le développement économique, social, culturel et démographique en Europe et combattre les réactions de rejet par des « communications idéologiques puissantes » ;
- redoubler d'efforts pour garantir des conditions humanitaires et de sécurité décentes dans les pays de transit et d'origine, de manière à rendre les conditions de vie plus attractives et à remédier au problème général d'insécurité qui incite souvent les migrants à partir.

Ces domaines nécessitant un renforcement de la coopération sont examinés plus en détail ci-après.

### 5.1. Solidarité financière et humanitaire, et canaux de financement efficaces et coordonnés

26. La Résolution 2118 (2016) sur « Les réfugiés en Grèce : défis et risques – Une responsabilité européenne » indique que « [la] crise des réfugiés et des migrants dans l'est de la Méditerranée doit être reconnue pleinement comme un problème européen et mondial, et non uniquement grec. La seule réponse appropriée repose sur le respect des droits humains des réfugiés et des migrants, conformément aux valeurs fondamentales communes au Conseil de l'Europe, à l'Union européenne et à leurs États membres, ainsi que sur une véritable solidarité et un partage concret des responsabilités ».

<sup>10</sup> En septembre 2015, le président du Conseil européen, Donald Tusk, a proposé d'établir des « hotspots » près de zones de conflit situées à l'extérieur de l'Europe, où des camps de réfugiés existent déjà.

27. Concernant le financement, la Résolution 2164 (2017) sur « Les possibilités d'améliorer le financement des situations d'urgence impliquant des réfugiés » encourage tous les États européens à intensifier le partage de la charge financière, notamment par le biais des cadres de coopération comme ceux de l'Union européenne, du Haut-Commissariat des Nations Unies (HCR) pour les réfugiés et d'autres organisations humanitaires internationales. Par ailleurs, elle « appelle l'Union européenne à poursuivre ses financements diversifiés afin d'améliorer les conditions d'accueil, d'accélérer les procédures d'asile et d'encourager l'intégration à court et moyen terme des migrants et des réfugiés, parallèlement aux mesures de renforcement de la sécurité, du contrôle des frontières et des systèmes de retour », et « prie instamment les Nations Unies et ses États membres de s'employer au mieux à tenir les engagements du « Grand compromis » convenu lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire tenu en mai 2016 ».

28. Les 4 et 5 avril 2017, l'Union européenne, l'Allemagne, le Koweït, la Norvège, le Qatar, le Royaume-Uni et l'ONU ont coprésidé une conférence à Bruxelles sur l'aide à apporter pour l'avenir de la Syrie et de la région. Cette conférence a rassemblé plus de 70 pays, organisations internationales et membres de la société civile qui ont collectivement promis un engagement et un soutien continu en faveur de la Syrie et de la région. La conférence s'est terminée par l'annonce par M. Stylianides, commissaire européen, d'un engagement à hauteur totale de 5,6 milliards d'euros pour 2017, parmi lesquels 3,7 milliards d'euros proviennent de l'Union européenne et des États membres, la Commission européenne ayant engagé 1,275 milliard d'euros aux fins de l'aide humanitaire et de l'amélioration de la résilience. La Commission a en outre promis 560 millions d'euros pour la Syrie, la Jordanie et le Liban en 2018, maintenant ainsi la hauteur de son engagement. Les coprésidents, soutenus par tous les participants, ont adopté une déclaration conjointe ainsi que des annexes spécifiques sur la façon de soutenir la résilience des pays d'accueil et des réfugiés dans le contexte de la crise syrienne pour la Jordanie et le Liban, et sur la levée de fonds.

29. La déclaration adoptée à la conférence souligne la nécessité de faire face à la situation humanitaire en apportant aide et protection aux populations en détresse et de soutenir les pays voisins, et indique « qu'il est plus urgent que jamais de dégager une solution politique. » Les participants ont appelé au redoublement des efforts politiques visant à favoriser le règlement de la crise pour garantir un avenir à la Syrie et à sa population. Mais il doit être souligné que les réfugiés viennent d'autres pays, notamment de l'Érythrée, de la Somalie, de l'Iraq et d'Afghanistan.

## *5.2. Lutter contre la corruption et les activités criminelles*

30. Jusqu'à récemment, la coopération internationale des forces de police en matière de migration était partielle. En raison de l'accroissement de l'insécurité et de la nécessité d'assurer une meilleure protection internationale, à la fois des migrants et des résidents, des efforts ont été déployés pour intensifier les échanges d'informations et améliorer les bases de données internationales. Une surveillance plus étroite du nombre de demandes d'asile déposées pourrait permettre de repérer des activités suspectes et le crime organisé.

31. En septembre 2016, la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées a organisé une audition avec Brian Donald, chef de Cabinet du Directeur de l'Office européen de police (Europol). Celui-ci a souligné qu'Europol ne disposait pas de pouvoirs opérationnels propres, mais avait pour mission d'appuyer les efforts déployés par les États membres et les pays tiers en vue de lutter contre la grande criminalité organisée et le terrorisme. Europol intervient donc par exemple dans le cadre de crimes graves liés à la traite d'êtres humains, au trafic et à l'exploitation de migrants, quand au moins deux États membres sont concernés. Europol mène actuellement deux projets particulièrement pertinents à cet égard : Focal Point Phoenix, sur la traite des êtres humains, et Focal Point Checkpoint, sur la lutte contre l'aide à l'immigration illégale (trafic de migrants). Dans ce contexte, un Centre européen pour la lutte contre le trafic de migrants comptant 60 officiers a été établi pour faire face à la crise migratoire, notamment dans les pays qui se trouvent en première ligne comme la Grèce et l'Italie.

32. Europol souhaite passer d'une approche reposant uniquement sur la sécurité à une approche axée sur les victimes en vue de faire connaître et de souligner la dimension humanitaire du travail de la police. Il a continué à aider les autorités nationales et d'autres acteurs à faire face aux risques auxquels les enfants peuvent être exposés, y compris la traite, l'exploitation par le travail, les abus sexuels et l'obligation de commettre des infractions mineures. À l'heure actuelle, au sein de l'organisation, se fait sentir la nécessité d'attirer davantage l'attention sur l'action d'Europol afin de mieux faire face à l'ampleur de la traite et à son caractère mondial, qui

pose d'autant plus problème qu'aucun accord de coordination n'a été signé avec des régions clés comme par exemple l'Afrique du Nord et la Libye.

33. Le rapport et les éléments de preuve récemment publiés sur les enfants migrants non accompagnés ont par ailleurs mis en évidence la nécessité d'assurer la coopération des polices nationales afin de constituer des bases de données fiables, complètes et régulièrement mises à jour sur les enfants non accompagnés portés disparus, d'associer Europol et Frontex aux enquêtes visant les groupes criminels qui pourraient nuire aux enfants non accompagnés et les exploiter, et de participer pleinement aux efforts pour retrouver les enfants disparus et soutenir le développement du Système d'information Schengen (SIS).

### *5.3. Reconnaître les migrations comme une opportunité pour le développement économique, social, culturel et démographique en Europe, et combattre les réactions de rejet des migrants*

34. Toute solution politique globale à la crise des migrations et des réfugiés dépend de l'attitude positive des responsables politiques au niveau national, et surtout de la présentation par ces derniers des avantages d'une migration bien gérée pour les sociétés d'accueil. L'Assemblée a récemment adopté plusieurs textes promouvant la reconnaissance des migrations comme une solution à nombre des problèmes touchant l'Europe. Les migrations peuvent ainsi contribuer à atténuer les conséquences du vieillissement de la population et de « l'hiver démographique » (voir la Résolution 2137 (2016)) et à développer les économies en retard en attirant de nouveaux talents et de la main-d'œuvre supplémentaire (voir la Résolution 1972 (2014)). Afin de parvenir à cette situation gagnant-gagnant pour les pays d'accueil et les migrants, il faut prendre des mesures visant à lever les barrières à l'entrée rapide des réfugiés sur le marché du travail une fois que les procédures d'asiles sont achevées, à reconnaître les diplômes et les compétences professionnelles des migrants, et à améliorer l'information du public sur les avantages économiques de la migration légale et de la diversité culturelle pour la société.

35. En Hongrie, le Gouvernement alimente la peur des migrants au sein de la population en diffusant des clips vidéo pendant les heures de grande écoute évoquant les risques d'invasion par des migrants violents, qui mettent également l'accent sur les différences religieuses et présentent l'islam comme une menace. Il est surprenant de constater à quel point le nombre de demandeurs d'asile a plongé au cours de ces derniers mois, sous l'effet de mesures dissuasives (construction d'un mur et fermeture des centres d'accueil ouverts en faveur de « zones de transit » dénoncées par des ONG comme étant des lieux de détention arbitraire.

36. Mon propre pays, le Portugal, est souvent cité en exemple pour ses bonnes pratiques en matière d'approches positives et participatives de l'accueil des migrants. Peut-être la taille relativement restreinte du pays et le nombre limité de migrants non-lusophones facilitent-ils la mise en œuvre des programmes ; toujours est-il que l'état d'esprit dans lequel ceux-ci sont exécutés mérite d'être promu pour servir de modèle aux autres pays. Qu'il s'agisse du système de « guichet unique » aux fins de l'accueil et de l'intégration des migrants, de programmes de parrainage volontaires ou de formations professionnelles et entrepreneuriales proposées aux migrants, le Portugal tient totalement compte des avantages comparatifs des migrations pour le renouvellement et le développement socio-économique d'un pays, ainsi que de l'opportunité qu'elles représentent pour la promotion de la diversité culturelle.

## **6. « Après la crise » – éviter la catastrophe à l'avenir**

### *6.1. Politiques inclusives et tournées vers l'avenir*

37. Pendant la conférence de Paris, l'une des « réponses globales » considérées comme nécessaires était la poursuite des efforts visant à s'attaquer aux causes profondes de la crise, par exemple sous la forme de négociation de solutions politiques par les pays de destination. Dans la Résolution 2147 (2017) sur « La nécessité de réformer les politiques migratoires européennes », l'Assemblée « déplore l'absence d'une vision d'ensemble précise de la gestion des flux migratoires et de solutions durables ainsi que le manque de débat sérieux, à l'échelon européen, sur le phénomène migratoire dans une perspective à long terme, et ses conséquences pour les sociétés d'accueil. ». Il est clair que des années après l'émergence des premiers signes de la crise, les États et les organisations internationales continuent d'une certaine façon d'intervenir « dans l'urgence », lorsque de nouveaux événements surviennent,

38. Comme le montre par exemple la Résolution 1521 (2006), « Arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud », l'Assemblée s'attèle depuis plus d'une décennie aux problèmes de migration

massive. Pourtant, si l'on examine les réponses apportées à ce jour, les programmes humanitaires des Nations Unies consistent à réagir dans l'urgence au fur et à mesure que des situations évoluent, et l'action de l'Union européenne donne l'impression d'être en grande partie improvisée. Les réponses nationales sont même en voie de régression dans certains pays, puisque que sur le plan politique, les points de vue protectionnistes se radicalisent et que les responsables politiques populistes jouent sur les peurs et sur les tensions de leurs communautés. Face à cette crise prolongée, il est incroyable que l'Europe n'ait pas été capable de mettre sur pied des solutions politiques et humanitaires plus unifiées et globales, et que la solidarité demeure si fragile.

39. Dans certains pays (la Suède, par exemple), l'aide au développement est utilisée pour assister les autorités suédoises dans leur gestion de l'afflux de réfugiés ; la mesure peut se comprendre dans une situation d'urgence mais la réduction de l'aide aux pays d'origine aura des conséquences négatives dans le moyen terme. Dans d'autres pays (le Danemark par exemple), les restrictions à la réunification familiale constituent non seulement une violation du droit à la vie familiale mais font aussi obstacle à l'intégration et sont susceptibles de créer des problèmes d'ordre public et social. Cette question sera examinée dans le rapport de notre collègue Madame Sandbaek sur la question de la réunification familiale.

40. Face à la nécessité de promouvoir l'application de normes internationales destinées à la protection des migrants et d'établir une plateforme pour la diffusion des bonnes pratiques et la coopération paneuropéenne, je pense que le Conseil de l'Europe devrait endosser une fois de plus les responsabilités importantes auxquelles il a décidé de se soustraire juste avant que la crise des migrations et des réfugiés ne se déclenche en Europe par la création d'une structure intergouvernementale avec la participation de tous les Etats membres. Cela permettrait de mener à bien les mesures élaborées et les activités organisées dans le cadre des différents programmes de l'Organisation et de sa coopération intergouvernementale dans le domaine à consolider. L'approche du Conseil de l'Europe centrée sur les droits compléterait également celle de l'Union européenne davantage axée sur la sécurité des citoyens européens et la protection de ses frontières. C'est pourquoi je propose une recommandation au Comité des Ministres dans le cadre de ce rapport sur la création d'un comité directeur sur les migrants et les réfugiés.

## 6.2. Changements climatiques – la prochaine crise ?

41. Une des prochaines crises migratoires sera due aux changements climatiques<sup>11</sup>. Dans une certaine mesure, ce sujet a échappé à la surveillance internationale ; en premier lieu, parce que les changements climatiques ont à ce jour provoqué davantage de mouvements internes, à l'intérieur des pays, que par-delà les frontières, et en second lieu, parce que l'intensité de la crise des réfugiés résultant des conflits a éclipsé les inquiétudes concernant les migrations environnementales. En outre, on peut suspecter les responsables politiques de manquer intentionnellement de vision à long terme car les énormes implications du problème sont difficiles à expliquer, et il est compliqué de mobiliser des électeurs sur un sujet qui semble à la fois lointain et obscur.

42. Néanmoins, les décideurs et les organisations internationales doivent commencer à anticiper les migrations forcées qui résulteront des changements climatiques et répondre aux questions soulevées par ces changements, à savoir : le régime actuel de protection des réfugiés, fondé sur les Conventions de Genève et prévoyant un ensemble de droits fixe pour les réfugiés, peut-il être étendu à un groupe de réfugiés bien plus nombreux que celui couvert à l'heure actuelle ? L'extension de ce régime pourrait éventuellement produire des échanges entre les réfugiés climatiques et les réfugiés (politiques) protégés au titre de la Convention de Genève. Le HCR a créé divers programmes à l'intention des réfugiés environnementaux/climatiques, et les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays du fait des changements climatiques tombent sous le coup de ses Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays.

43. Le statut juridique actuel des réfugiés ne garantit qu'une protection marginale, sans mandat spécifique, aux réfugiés climatiques que le HCR préfère d'ailleurs appeler « personnes déplacées du fait des changements climatiques » en raison des droits juridiques que le système intergouvernemental confère actuellement aux personnes ne pouvant bénéficier de la protection de leur pays d'origine par peur de persécutions (politiques). Le pays d'origine est jugé principalement responsable du déplacement des réfugiés politiques, ce qui contraste avec la responsabilité à caractère mondial portée à l'égard des victimes des changements climatiques. En outre,

---

<sup>11</sup> Voir la Résolution 2115 (2016) sur « Les migrations forcées : un nouvel enjeu ». Celle-ci appelle à « procéder à une révision de la codification internationale en y intégrant une définition pour [les migrants environnementaux] », et à « réviser la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, au moyen, par exemple, d'un protocole additionnel ».

le nombre maximal de personnes dont le HCR peut actuellement se charger ne représente qu'une fraction du nombre supplémentaire de réfugiés climatiques que de nombreuses études attendent pour 2050.

44. Après avoir été Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, António Guterres est devenu le 1<sup>er</sup> janvier 2017 le Secrétaire général de l'ONU. Il s'est déclaré « fermement opposé » à l'élargissement de la Convention de Genève au moyen de la création d'un statut de « réfugié climatique ». À la place, il appelle instamment à une meilleure protection mondiale qui pourrait éventuellement être inscrite dans une nouvelle convention inspirée de l'Initiative Nansen lancée par la Suisse, la Norvège, l'Australie, l'Allemagne, le Bangladesh, les Philippines, le Costa Rica, le Mexique et le Kenya en vue de créer des mécanismes de solidarité.

45. Quoi qu'il en soit, les mécanismes de gouvernance actuels ne suffiront pas à faire face à l'imminente crise des réfugiés climatiques. Il faut donc discuter et convenir de nouveaux cadres sur le plan international, en tenant compte des particularités du déplacement dû à des causes environnementales (faible probabilité de retour, caractère prévisible des situations, droits collectifs des communautés concernées, nécessité d'apporter une aide internationale à des régions et pays tiers spécifiques).

## **7. Conclusions**

46. Le besoin de trouver des réponses humanitaires et politiques à la crise des réfugiés devient toujours plus urgent. Dans mon travail sur ce rapport, il a été extrêmement frustrant de constater que la plupart des solutions potentielles, immédiates et viables, ainsi que les feuilles de route pour la gestion futures des migrations, sont présentes et existent sur le plan international et aussi au niveau national. Le problème réside dans la mise en œuvre effective des politiques sur le terrain et dans le fait d'honorer des promesses et des engagements pris par les Etats européens, et ceci est par conséquent le message principal de mon rapport.

47. Les solutions globales doivent passer par le dialogue avec les pays en situation de conflit armé, par la mise en œuvre des dispositions des traités internationaux pertinents, en particulier la Convention de Genève de 1951 et son Protocole de 1967, la Convention européenne des droits de l'homme et la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations unies. Les Etats doivent à continuer de dénoncer les cas d'abus des droits de l'homme des réfugiés et des demandeurs d'asile au moment et là où ils se produisent, et les gouvernements doivent être systématiquement appelés à rendre compte de ces cas. Des systèmes d'information et des bases de données transnationaux efficaces doivent être maintenus et développés.

48. Les migrants devraient bénéficier d'un niveau similaire de protection de leurs droits fondamentaux quel que soit le pays où ils se trouvent, mais en même temps il n'y a pas de solutions universelles aux problématiques des pays de migration qui sont adaptées à des situations géographiques, économiques, sociales et culturelles. Chaque pays devrait être libre de chercher des solutions appropriées dès lors que celles-ci sont conformes au droit international. Dans un avenir proche tous les types de migration seront de plus en plus présents dans les sociétés du monde et qu'en conséquence, les chances de bien-être des civilisations de demain dépendra de la protection effective des droits fondamentaux des personnes qui se déplacent, en particulier les réfugiés, qui ont été privées de la possibilité individuelle et de la capacité collective à garantir leurs moyens de subsistance. L'immigration vers l'Europe est nécessaire pour une dynamique renouvelée et la modernisation des sociétés est pour la survie de l'Europe, qui est entrée dans un « hiver démographique » ;