



Version provisoire

Doc. ...

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

Rapport¹

Rapporteure : M^{me} Tineke Strik, Pays-Bas, SOC

¹ Renvoi en commission: Doc. 14307, renvoi 4298 du 30 juin 2017.

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire a suivi de près les politiques de l'Union européenne prévoyant la mise en œuvre du contrôle des migrations et la gestion des frontières extérieures de l'UE depuis le début de la crise actuelle en 2011.

2. La position de l'Assemblée sur l'externalisation des procédures d'asile s'est adaptée à l'évolution de la situation. La Résolution 2147 (2017) sur la nécessité de réformer les politiques migratoires européennes invitait les États membres et institutions de l'UE à « étudier les moyens de mieux repérer les personnes ayant besoin d'une protection internationale et à organiser le traitement externe des demandes d'asile dans le cadre de procédures sûres établies hors d'Europe dans des pays tiers sûrs, pour autant que les droits fondamentaux des demandeurs d'asile soient garantis ». Dans sa Résolution 2000 (2014), l'Assemblée avait apporté son soutien à la création de camps pour traiter les demandes d'asile en Afrique du Nord. Dans sa Résolution 2109 (2016), elle exprimait la préoccupation suivante : « L'accord UE-Turquie soulève plusieurs questions importantes en matière de droits de l'homme, tant sur le fond que sur le plan de sa mise en œuvre immédiate et ultérieure ».

3. Le fait de déléguer des procédures de migration aux pays extérieurs aux frontières de l'Union européenne répond aux objectifs déclarés suivants : alléger la pression migratoire sur les États membres aux frontières de l'UE, facilitant ainsi la réinstallation des migrants dans toute l'Europe et un afflux plus régulier ; réduire la nécessité pour les migrants d'entreprendre des voyages terrestres et maritimes potentiellement mortels, et promouvoir la coopération avec les pays voisins de l'Europe en matière de gestion des migrations. Dans la Résolution 2215 (2018) « La situation en Libye : perspectives et rôle du Conseil de l'Europe », dernière en date sur la question libyenne, l'Assemblée note que les opérations aéronavales de l'Union européenne Triton et Sophia ont entraîné une réduction de près de 32% des arrivées sur les côtes italiennes entre novembre 2016 et novembre 2017, qu'elles ont sauvé plus de 200 000 vies depuis 2014 et que l'Union européenne finance en grande partie les activités du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de l'Organisation internationale pour les migrations afin d'aider les réfugiés et les migrants.

4. Toutefois, le transfert de responsabilités et l'enrôlement de pays tiers pour renforcer les contrôles aux frontières de l'UE entraînent de graves risques pour les droits de l'homme ; ils augmentent le risque pour les migrants d'être « bloqués » dans les pays de transit par le biais de la réadmission, ainsi que le recours accru à des mesures punitives et restrictives telles que le refoulement, la détention arbitraire et les mauvais traitements. C'est également un moyen pour de nombreux États membres de l'Union européenne de prendre leurs distances par rapport à la question politiquement sensible de l'assistance et de l'intégration des réfugiés. Maintenir les migrants à une plus grande distance peut aussi, en fait, constituer un moyen d'éviter les situations de refoulement en Europe. Dans la Résolution 2215 (2018) susmentionnée, l'Assemblée invitait les États membres du Conseil de l'Europe à se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui leur impose de s'abstenir de renvoyer des migrants vers des pays où ils sont exposés au risque de torture et de peines ou traitements inhumains ou dégradants, et à ne pas coopérer avec des pays tiers en matière de contrôle des migrations si cela risque de provoquer des violations de l'article 3.

5. Malgré ce que l'on pourrait qualifier de succès des politiques d'externalisation de l'UE contribuant à réduire le nombre de migrants entrant en Europe, il est devenu évident que l'implication de pays tiers dans la gestion des migrations a bafoué les droits des demandeurs d'asile à de nombreuses reprises. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient faire davantage d'efforts pour assurer la défense et le maintien de ces droits, en particulier lorsque cette dégradation est une conséquence directe des mesures décidées en Europe. La responsabilité de l'Europe, tant morale que juridique, est en jeu.

6. L'Assemblée considère que les migrants qui ont fait ou feront l'objet d'une procédure d'asile organisée par l'UE en dehors de ses frontières peuvent être confrontés à un « vide juridique » en ce qui concerne la garantie des droits fondamentaux découlant à la fois de la Convention des Nations Unies de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Cela s'explique par le fait que les pays concernés ne disposent pas toujours de normes équivalentes en matière de droits de l'homme ni

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

d'instances juridiques pour les faire respecter, alors que les demandeurs d'asile rencontrent des difficultés à tenir l'UE ou des Etats individuels responsables de violations éventuelles des droits de l'homme.

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

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

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

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

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

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

9.3.1. des normes pour les demandeurs d'asile et les réfugiés équivalentes à celles de la Convention de Genève de 1951 et de son Protocole de 1967 ;

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

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

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

9.4. Conformément à ses Résolutions 2016 (2109) sur la situation des réfugiés et des migrants dans le cadre de l'Accord UE-Turquie du 18 mars 2016 et 2018 [xxx] sur la situation humanitaire des réfugiés dans les pays voisins de la Syrie, l'Assemblée félicite le gouvernement turc d'avoir accueilli 3,6 millions de réfugiés syriens à la date de juin 2018, et un grand nombre de réfugiés et de demandeurs d'asiles d'autres nationalités et lui demande:

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

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

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

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

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

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

9.5. L'Assemblée demande au Gouvernement italien :

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

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

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

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

9.6.1. de faire progresser la ratification de la CEDH par l'Union européenne afin de supprimer le vide juridique et d'autoriser les recours contre les politiques extérieures de l'UE ;

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

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

9.6.4. de sensiblement améliorer, étendre et prolonger le soutien apporté aux pays et communautés d'accueil, surtout ceux et celles qui sont concernés par les déplacements massifs de

réfugiés, afin d'offrir une protection, une assistance et des solutions durables aux réfugiés. Ce soutien ne devrait pas être subordonné à une coopération au retour ou au contrôle des frontières. L'UE devrait soutenir pleinement le projet de pacte mondial sur les réfugiés ;

9.6.5. de faire en sorte que l'Union européenne réalise des études d'impact approfondies sur les droits de l'homme à la fois avant la mise en œuvre des programmes d'externalisation, notamment en ce qui concerne le non-refoulement, et après la mise en œuvre de leurs résultats pour identifier toute répercussion indirecte. Ces études devraient évaluer notamment les effets sur les droits de l'homme, la coopération et les mouvements dans la région ;

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

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

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

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

9.6.10. veiller à ce que tous les accords de coopération sur la migration conclus avec des pays tiers, que ceux-ci soient formels ou non-formels, y compris les accords de nature politique, le sont conformément aux principes et aux valeurs contenus dans les traités internationaux et dans la Charte européenne des Droits fondamentaux ;

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

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

9.6.13. de garantir que les normes relatives au principe du pays tiers sûr dans le règlement sur les procédures d'asile à venir sont en conformité avec la loi internationale sur les droits de l'homme, en demandant que les pays tiers remplissent toutes les obligations émanant de la CEDH et de la Convention de Genève, dans la législation et dans la pratique, et que les réfugiés ont un lien significatif avec le pays concerné.

B. Projet de recommandation³

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

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