

Doc. 11053
3 octobre 2006

Arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud

Rapport
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteur : M. Christopher Chope, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen

Résumé

Le nombre des migrants irréguliers qui arrivent sur les côtes méridionales de l'Europe a atteint un niveau critique en 2006. L'Espagne a vu le nombre des arrivées dans les îles Canaries bondir de 4 700 en 2005 à environ 25 000 dans les neuf premiers mois de 2006 ; l'Italie a compté 16.838 arrivées cette année déjà, Malte en a enregistré 1 445 pendant les huit premiers mois de cette année et la Grèce a intercepté 900 arrivées par mer et arrêté 28 700 migrants irréguliers sur son territoire pendant la période allant de janvier à juin 2006.

Ces pays doivent supporter le fardeau de ces arrivées et des mesures sont nécessaires pour aider tous les pays européens de destination de ces flux migratoires irréguliers.

Il faut, d'un côté, répondre aux besoins humanitaires des nouveaux arrivants et respecter et garantir leurs droits humains.

D'un autre côté, il est clair qu'il faut prendre des dispositions pour gérer ces flux migratoires. Cela implique un ensemble de mesures affectant non seulement les pays de destination mais aussi les pays de transit et d'origine. Si des contrôles plus efficaces aux frontières peuvent ralentir la marée migratoire, une approche régionale cohérente d'une migration gérée est indispensable pour s'attaquer aux causes profondes des migrations irrégulières.

Les tentatives faites au niveau de l'Europe en 2006 pour s'attaquer au flux de migrants irréguliers arrivant sur les côtes européennes de l'Europe (patrouilles navales, supervision aérienne, fonctionnaires experts) ont été caractérisées de « trop lentes » et « trop faibles » pour avoir un impact majeur. Si elles constituent un précédent pour la constitution d'une future coopération, elles doivent aussi être accompagnées de garanties pratiques destinées à assurer que le droit à la vie est respecté et que les contrôles aux frontières ne conduisent pas au refoulement des personnes qui ont besoin d'une protection internationale.

Ce ne sont pas seulement les États européens qui doivent renforcer leur coopération sur la question des arrivées massives de migrants. Le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, le Haut commissariat pour les réfugiés, l'OIM, le CICR et d'autres organisations internationales et nationales ont aussi un rôle important à jouer pour aider les pays qui font face à ces entrées massives de migrants irréguliers.

A. Projet de résolution

1. Partout en Europe, le nombre de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile qui arrivent sur les côtes méridionales suscite de plus en plus de préoccupations. L'Espagne, par exemple, a vu le nombre des arrivées dans les îles Canaries bondir de 4 700 en 2005 à environ 25 000 dans les neuf premiers mois de 2006. L'Espagne a déjà reçu plus de 27.000 arrivants par mer cette année, l'Italie plus de 14 500 et Malte plus de 1 600. La Grèce et la Turquie subissent aussi le coup des arrivées, qui montrent que des personnes désespérées sont prêtes à prendre des itinéraires encore plus extrêmes et dangereux pour entrer en Europe.

2. Ces tentatives d'atteindre les côtes européennes s'accompagnent de pertes de vie importantes, comme le témoignent les fréquents rapports concernant les personnes noyées, mortes de froid et de déshydratation, ou suite à des actes de violence de la part des exploitants de bateaux.

3. Le défi le plus pressant est de satisfaire les besoins humanitaires des arrivants et de respecter et protéger leurs droits fondamentaux. En cela, il est important de reconnaître que l'on trouve dans ces flux un mélange de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés et qu'il est essentiel d'identifier ceux qui ont besoin d'une protection internationale et de garantir leur accès à une procédure d'asile juste et efficace.

4. Il faut cependant rappeler que chacun des États membres du Conseil de l'Europe a le droit de réglementer l'entrée des étrangers sur son territoire et de renvoyer les migrants irréguliers dans leur pays d'origine dans le respect de la législation internationale des droits de l'homme.

5. Il est également important de rappeler que les personnes arrivant ont également le devoir d'aider et non de gêner les autorités dans le traitement des cas individuels. Ce devoir inclut le fait de donner toute information sur leurs origines et les raisons de leur entrée en Europe.

6. Les arrivées massives sur les côtes méridionales de l'Europe constituent un défi pressant au plan de la gestion des migrations, demandant de nouvelles stratégies de gestion des frontières, des politiques de retour forcé et volontaire plus efficaces, et le renforcement des efforts fournis pour s'attaquer aux causes profondes des migrations. Ces actions ne sont pas seulement nécessaires pour s'attaquer au problème des arrivées visibles sur les côtes méridionales de l'Europe mais aussi à celui des migrants irréguliers qui arrivent en Europe en grand nombre par d'autres moyens et d'autres routes.

7. Si des pays comme l'Espagne, l'Italie, Malte, la Grèce, Chypre et la Turquie sont en première ligne et subissent de plein fouet le coup de ces arrivées visibles, le problème n'en reste pas moins un problème européen. Il concerne tous les pays d'Europe, notamment du fait des déplacements secondaires de ces arrivants. Il concerne également le Conseil de l'Europe, l'Union européenne et d'autres organisations nationales et internationales.

8. Un ensemble de mesures a été pris durant l'été 2006 avec le soutien des États membres du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne et de son agence de gestion des frontières extérieures, FRONTEX. Une mission d'experts (Hera I) a aidé les autorités espagnoles à identifier les migrants arrivant aux îles Canaries. Une seconde mission (Hera II), comprenant des patrouilles maritimes et des avions de surveillance, a été créée pour opérer le long des côtes du Sénégal, de la Mauritanie et du Cap-Vert et une autre opération (Jason), en cours de montage : elle aura pour mission de contrôler l'espace marin au sud de Malte et de Lampedusa vers la Libye.

9. Des entretiens de haut niveau se sont tenus, durant lesquels la question des arrivées massives et des flux de migrations irrégulières a été examinée en profondeur. On peut notamment citer ceux de la Conférence ministérielle euro-africaine sur les migrations et le

développement de Rabat (10-11 juillet 2006), la réunion informelle des ministres de la Justice et de l'Intérieur qui s'est tenue sous la présidence de l'Union européenne à Tampere du 20 au 22 septembre 2006 ainsi que les navettes diplomatiques menées par des pays tels que l'Espagne, Malte et l'Italie.

10. L'Assemblée parlementaire elle-même s'intéresse depuis longtemps aux questions liées aux flux de migrations irrégulières, à la gestion appropriée des migrations et à la protection. Plus récemment, elle a adopté la Recommandation 1645 (2004) sur l'accès à l'assistance et à la protection pour les demandeurs d'asile dans les ports maritimes et les zones côtières en Europe et la Recommandation 1755 (2006) sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers.

11. D'autres secteurs du Conseil de l'Europe sont aussi actifs dans ce domaine. Le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) effectue des visites dans les centres de détention où les migrants sont retenus : par exemple, en 2006, il a visité divers centres de détention de migrants en Italie, y compris sur l'île de Lampedusa. Le Commissaire des droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'intéresse aussi de près aux droits des migrants irréguliers dans ses rapports de visite et en 2001 il a publié une recommandation sur les droits des étrangers qui souhaitent entrer dans un État membre du Conseil de l'Europe et sur l'application des décrets d'expulsion.

12. L'Assemblée parlementaire considère que, vu les arrivées massives de migrants sur les côtes méridionales de l'Europe, il lui importe de s'attaquer à un large éventail de questions tant pour gérer ces flux migratoires que pour en traiter les problèmes humanitaires et des droits de l'homme.

13. Dans le contexte de la gestion des flux migratoires, l'Assemblée demande aux États membres :

13.1. d'examiner les causes profondes des migrations ;

13.2. d'apporter un soutien financier et autre aux pays d'origine des migrants pour s'attaquer aux nombreuses causes profondes des migrations ;

13.3. de recueillir et d'échanger des données sur les mouvements migratoires (pays d'origine, itinéraires de transport, réseaux d'entrées clandestines et de traite, etc.) ;

13.4. d'être plus transparents en ce qui concerne le nombre et l'origine des personnes arrivant en tant que migrants irréguliers ou demandeurs d'asile et de fournir des statistiques concernant le nombre des personnes rapatriées, détenues ou relâchées ;

13.5. de créer des mécanismes d'identification adéquats afin de déterminer la nationalité des arrivants ;

13.6. de s'attaquer au problème des déplacements secondaires des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés dans les États membres en prenant en compte les droits des personnes concernées ;

13.7. de conclure des accords de réadmission avec les pays d'origine et les pays de transit des migrants irréguliers ;

13.8. de promouvoir des stratégies de l'information pour les pays d'origine, de transit et de destination, soulignant les dangers liés aux migrations irrégulières et expliquant les options et les possibilités des migrations légales.

14. L'Assemblée encourage également les États membres à partager le fardeau de ces arrivées massives :

14.1. en contribuant aux diverses patrouilles maritimes et aériennes mises en place par l'agence européenne FRONTEX ;

14.2. en contribuant aux forces d'intervention rapide responsables de la prise en charge des arrivées massives (officiers frontaliers, interprètes, médecins) incluant des spécialistes des questions d'asile et des droits de l'homme afin de garantir l'identification des personnes devant recevoir une protection internationale ;

14.3. en contribuant à la satisfaction des besoins humanitaires et matériels des arrivants (y compris en fournissant des abris portables, des produits alimentaires, des médicaments, etc.) ;

14.4. en contribuant au coût de l'accueil et, le cas échéant, du retour des migrants irréguliers ;

14.5. acceptant d'accueillir des arrivants ou ceux ayant besoin de recevoir une protection internationale afin, notamment, de réduire les pressions sur les pays comme Malte qui reçoivent un nombre proportionnellement élevé d'arrivants.

15. L'Assemblée considère cependant que la question ne doit pas être envisagée seulement du point de vue de la gestion des migrations, étant donné qu'il existe nombre de problèmes humanitaires et de droits de l'homme liés à l'arrivée, au séjour et au retour possible des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile.

16. L'Assemblée considère donc qu'il est nécessaire de rappeler aux États membres leurs obligations humanitaires et en matière de droits de l'homme et les appelle :

16.1. à protéger le droit à la vie, éviter le recours excessif à la force envers ceux qui essaient d'entrer en Europe et secourir ceux dont la vie pourrait être en danger ;

16.2. à respecter le droit à la dignité humaine en fournissant des conditions de réception adéquates en termes de logement, de soins de santé et d'autres besoins fondamentaux ;

16.3. à offrir une entrevue, avec l'aide d'un interprète, à ceux dont le droit d'entrée dans le pays est mis en doute pour leur permettre d'en expliquer les raisons et, le cas échéant, de faire une demande d'asile ;

16.4. à n'utiliser la détention qu'en dernier recours et pour des durées raisonnables. Les migrants irréguliers doivent être installés dans des centres de détention spéciaux et non pas avec des prisonniers condamnés à des peines diverses. Les enfants ne doivent pas être placés en détention, sauf impossibilité contraire ; dans ces cas, ils doivent l'être pour la durée la plus courte possible. La même chose vaut pour les autres personnes vulnérables, y compris les victimes de torture, les femmes enceintes, les personnes âgées, etc. ;

16.5. à donner aux détenus le droit de contacter une personne de leur choix (avocat, membre de la famille, ONG, HCR, services consulaires, etc.) ;

16.6. à garantir que la détention est légalement autorisée et qu'il existe un contrôle judiciaire indépendant de la légalité et de la nécessité de la poursuite de la détention. Les détenus doivent être informés expressément, sans retard et dans une langue qu'ils comprennent, de leurs droits et des procédures applicables ;

16.7. à donner des garanties contre la torture, les peines ou les traitements inhumains ou dégradants, y compris dans le processus de retour ;

16.8. à garantir le non-refoulement et le droit d'asile ;

16.9. à interdire l'expulsion collective des étrangers ;

16.10. à offrir un recours efficace auprès d'une autorité indépendante et impartiale, avec effet suspensif, lorsqu'un rapatrié peut raisonnablement prouver qu'il ferait l'objet d'un traitement contraire aux droits de l'homme s'il était renvoyé ;

16.11. à apporter une attention particulière aux besoins des mineurs non accompagnés et séparés, des femmes enceintes, des personnes âgées, des personnes handicapées, des victimes de la torture, des victimes de la traite des personnes ou des autres personnes en situation vulnérable ;

16.12. à garantir que les mineurs non accompagnés ont accès aux mécanismes appropriés de protection, y compris aux procédures d'asile.

17. Pour permettre aux arrivants de jouir en pratique de ces droits, l'Assemblée demande aux États membres :

17.1. de donner à tous les arrivants des informations concernant leurs droits et leurs responsabilités ;

17.2. d'enregistrer les nouveaux arrivants et de leur fournir des papiers d'identité temporaires ;

17.3. d'établir des mécanismes transparents de détermination de la nationalité ;

17.4. de donner accès au HCR, à l'OIM, aux organisations humanitaires et autres organisations non gouvernementales, partout où les arrivants peuvent être détenus ;

17.5. de soutenir les programmes de retour volontaire des migrants irréguliers et de n'utiliser les retours forcés que conformément aux 20 lignes directrices sur les retours forcés adoptées par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe en mai 2005.

18. L'Assemblée encourage également la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen à poursuivre son programme de visite dans les lieux où les migrants arrivent en masse afin de donner une plus grande visibilité au sort des arrivants et aux défis auxquels doivent faire face les autorités concernées.

19. L'Assemblée invite le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à porter une attention particulière à la préparation des rapports pays par pays sur les problèmes des droits de l'homme posés par l'arrivée, le séjour et le retour des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile qui arrivent sur les côtes de l'Europe.

20. L'Assemblée considère qu'il importe de mettre en place des mécanismes de coopération plus étroite et plus rapide entre tous les acteurs clés – gouvernementaux, non gouvernementaux et intergouvernementaux – lors d'arrivées massives de migrants et elle recommande que des structures de coopération soient mises en place d'urgence en prévision des arrivées qui vont certainement se produire en 2007.

21. L'Assemblée encourage la commission des migrations, des réfugiés et de la population à intensifier ses travaux sur les arrivées massives et à utiliser au mieux la sous-commission *ad hoc* sur l'arrivée massive et imprévue de migrants et de réfugiés potentiels.

22. L'Assemblée encourage également sa commission des migrations, des réfugiés et de la population à examiner, dans le cadre de ses travaux, les problèmes de négociation et de mise en œuvre des accords de réadmission, ainsi que les démarches qui doivent être entreprises pour combattre les réseaux illégaux criminels responsables du trafic et de la traite des migrants irréguliers.

23. L'Assemblée envisage de revenir sur la question des arrivées massives de migrants irréguliers sur les côtes méridionales de l'Europe après une analyse plus approfondie des problèmes et des solutions disponibles.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution (2006) sur l'arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud.

2. L'Assemblée considère que le Conseil de l'Europe a une contribution importante à apporter en garantissant que les droits et les besoins humanitaires de toutes les personnes arrivant sur les rivages de l'Europe du Sud sont respectés et satisfaits. En même temps, elle considère qu'il est important que le Conseil de l'Europe réponde à la nécessité d'une politique européenne de gestion des migrations prenant entièrement en compte le fait, noté dans le Plan d'action du Troisième sommet des chefs d'État et de gouvernement, que « la gestion des flux migratoire constitue un défi majeur pour l'Europe du 21^e siècle ».

3. Pour ces raisons, l'Assemblée recommande que le Comité des ministres :

3.1. demande au Comité européen sur les migrations (CDMG) et au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'organiser un échange de vues sur une réponse possible de l'Europe face à l'arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud afin de proposer une nouvelle coopération bilatérale et multilatérale dans ce domaine, tant du point de vue des droits de l'homme que de celui de la gestion des migrations ;

3.2. invite le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) à donner la priorité à la question des arrivées massives et des conditions de détention de ces arrivants lors de ses prochaines visites et dans ses prochains programmes de travail;

3.3. prenne les dispositions nécessaires pour combattre les réseaux illégaux criminels responsables du trafic et la traite des migrants irréguliers.

C. Exposé des motifs, par M. Christopher Chope, rapporteur

I. Introduction

1. La saison propice à la navigation n'est pas encore terminée et déjà le nombre des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile qui sont arrivés sur les côtes de certains pays européens bat les records.

2. Le manque de données officielles sur les arrivées massives signifie que les chiffres ne doivent être considérés que comme indicatifs. On peut néanmoins indiquer que l'Espagne a vu le nombre des arrivées dans les îles Canaries bondir de 4 700 en 2005 à environ 25 000 dans les neuf premiers mois de 2006. De janvier à septembre 2006, l'Italie a compté 16 883 arrivants, dont 14 723 sont à Lampedusa. Durant la même période, Malte a enregistré 1 474 arrivées. La Grèce a intercepté 900 arrivées par mer et arrêté 28 700 migrants irréguliers sur son territoire pendant la période allant de janvier à juillet 2006.

3. Les pays tels que l'Espagne, l'Italie, Malte et la Grèce sont débordés par ces arrivées mais ils n'en doivent pas moins relever le défi de répondre aux besoins humanitaires des arrivants et de respecter leurs droits humains. Cela est d'autant plus important que parmi ces arrivants se trouvent des réfugiés et d'autres personnes ayant besoin d'une protection internationale.

4. Ces pays doivent aussi relever l'énorme défi de la gestion de leurs frontières maritimes et de l'accueil de ces flux migratoires. À de nombreuses reprises, ils ont demandé à leurs partenaires européens de les aider à s'attaquer aux questions de la gestion des migrations. Ils se sont également battus pour négocier des accords de retour avec les pays d'origine et de transit de ces arrivants.

5. Au cours de l'été 2006, l'Espagne a entamé un va-et-vient diplomatique pressant pour convaincre les dirigeants européens qu'il fallait faire beaucoup plus pour s'attaquer à ces flux de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile. Par exemple, à la fin août, la Première ministre adjointe, Maria Teresa Fernández de la Vega, a eu des entretiens avec la Présidence de l'Union européenne, rencontrant le Président et le Premier ministre finlandais, avant d'aller à Bruxelles s'entretenir avec les fonctionnaires européens.

6. L'Italie, par l'intermédiaire de son Ministre de l'intérieur, Giuliano Amato, a également demandé à l'Union européenne de l'aider à s'attaquer au problème des migrations irrégulières en provenance d'Afrique du Nord¹ et le Ministre de l'intérieur maltais Tony Borg a décrit à ses homologues de Bruxelles la situation de son pays où quelque 1 200 migrants irréguliers ont abordé pendant les six premiers mois de l'année, ce qui, proportionnellement, correspondrait à l'entrée en Allemagne de 120 000 personnes pendant la même période.

7. La Grèce s'est également plainte de ce que ses difficultés avaient été méconnues et le Ministre de la sécurité Byron Polydoros a souligné² que quelque 500 migrants essayaient d'atteindre la Grèce chaque semaine.

8. Huit chefs d'Etat et de gouvernement (Italie, Espagne, Grèce, Portugal, France, Chypre, Malte et Slovaquie) ont récemment écrit à la Présidence finlandaise de l'Union européenne en demandant que le problème des migrations irrégulières dans l'Europe du Sud soit traité au niveau européen. Si les pays comme l'Espagne l'Italie, Malte et la Grèce sont aux premières lignes et subissent de plein fouet le coup de ces arrivées, le problème n'en reste pas moins un

¹ Des patrouilles navales pour faire échec aux migrations illégales: Commissaire européen. Agence France-Presse, télégramme en anglais daté du 28 juillet 2006.

² EU countries at odds on illegal sea migration, Ingrid Melander, 7/24/2006, Europe Newsclips

problème européen, touchant tous les pays d'Europe ainsi que l'Union européenne et le Conseil de l'Europe.

9. L'Union européenne et un nombre d'États membres ont répondu à l'appel d'aide de ces pays en mettant à disposition un nombre limité d'experts, de navires, d'avions et d'hélicoptères. Cette aide a cependant été fortement critiquée comme étant « trop peu » et venant « trop tard ». De plus, tous les États ne pensent pas que le fardeau doive être partagé : certains d'entre eux ont critiqué l'Espagne et l'Italie, disant qu'ils sont responsables des problèmes auxquels ils sont confrontés, faisant ainsi allusion aux programmes antérieurs de régularisation des migrants irréguliers et à l'« effet d'appel » qu'ils ont sur ces migrants.

II. Méthodologie du rapport

10. Votre rapporteur a choisi de commencer le rapport avec des statistiques et un point de vue sur le nombre des arrivants sur les côtes méridionales de l'Europe. Il a ensuite choisi de rappeler certains des travaux et des préoccupations de l'Assemblée portant sur la question des arrivées massives. L'ensemble du rapport se présente cependant en deux parties : la première examine les questions des droits de l'homme et humanitaires posées par l'arrivée, le séjour et le retour des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile ; la deuxième traite des défis posés par la gestion des migrations, non seulement pour les pays du Sud de l'Europe mais par l'ensemble de l'Europe et des régions avoisinantes.

III. Rappel des préoccupations de l'Assemblée parlementaire

11. Dans le passé, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a examiné un large éventail de questions liées à l'arrivée massive de migrants irréguliers. Dans ce domaine, on peut renvoyer, *inter alia*, aux Recommandations 1211 (1993) sur les migrations clandestines: passeurs et employeurs de migrants clandestins, 1449 (2000) sur la migration clandestine du sud de la Méditerranée vers l'Europe, 1467 (2000) sur l'immigration clandestine et lutte contre les trafiquants, 1547 (2002) sur les procédures d'expulsion conformes aux droits de l'homme et exécutées dans le respect de la sécurité et de la dignité, 1577 (2002) sur la création d'une charte d'intention sur la migration clandestine, 1645 (2004) sur l'accès à l'assistance et à la protection pour les demandeurs d'asile dans les ports maritimes et les zones côtières en Europe, et 1755 (2006) sur les droits fondamentaux des migrants irréguliers.

IV. Perspective sur le nombre des arrivées

12. S'il n'existe pas de statistique comparative officielle pour toute l'Europe sur les arrivées, il est possible d'en donner quelques estimations. En Espagne, au 19 septembre 2006, on comptait 27 321 arrivées³. Dans ce contexte, il y a eu environ 25 000 arrivants dans les seules îles Canaries, alors que ce chiffre était de 4 700 en 2005. À Malte, jusqu'en septembre de cette année, 1634⁴ arrivées ont été enregistrées. L'Italie a reçu 22 590 arrivants en 2005, y compris 14 500 à Lampedusa. Jusqu'à septembre de cette année, on compte 14 500 arrivées, dont 12 863 à Lampedusa⁵.

13. En Grèce, selon des informations non officielles, quelque 900 personnes ont été arrêtées par les gardes-côtes entre janvier et juin 2006 et quelques 28 700 autres ont été détectées et arrêtées par la police sur le territoire grec pendant la même période. En 2005, les chiffres étaient de 3 350 arrivées par mer et de 63 000 arrestations par la police sur le territoire⁶.

³ Non compris la frontière nord, qui fait partie de l'espace Schengen, et les personnes qui restent dans le pays après l'expiration de leur visa et qui représentent la plus grande partie des migrants irréguliers dans le pays.

⁴ estimations HCR

⁵ estimations HCR

⁶ Statistiques fournies par le HCR, de sources gouvernementales non officielles

14. S'il est possible d'avoir des statistiques relativement exactes sur les arrivées, il est beaucoup plus difficile de chiffrer les décès par noyade, déshydratation et même acte de violence de la part des opérateurs de bateaux. L'ONG United for intercultural action a un site Internet qui, au fil des années, a enregistré 7 182 rapports de décès de personnes cherchant à entrer en Europe⁷. Autre indication de la problématique, le chiffre des estimations des personnes mortes en route vers les îles Canaries varie entre 590 et 3 000.

15. Il faut cependant dire que les statistiques sur les arrivées massives sur les côtes méridionales de l'Europe ne représentent que la partie visible de l'iceberg des migrations irrégulières et que la vaste majorité des migrants irréguliers arrivent par d'autres moyens et d'autres routes. Le magazine *The Economist* disait récemment⁸ que, « numériquement parlant, les migrations illégales à travers la Méditerranée sont sans importance. Une étude d'un policier italien haut placé a montré qu'en février, 4% seulement des migrants qui entraient illégalement en Italie arrivaient par mer (le chiffre au augmenté depuis) ».

16. Si votre rapporteur n'est pas d'accord avec l'expression « sans importance » utilisée par *The Economist*, surtout pour les petits pays comme Malte ou les petites îles comme les Canaries ou Lampedusa, il n'en est pas moins vrai que ces chiffres sont faibles si l'on pense que l'on trouverait entre 3 et 5 millions de migrants irréguliers ou plus en Europe. À titre de comparaison complémentaire et bien que les chiffres soient relativement vieux, l'OIM a publié un nombre de statistiques dans son rapport 2003 sur les migrations dans le monde⁹ d'où il ressort que quelque 100 000 migrants irréguliers entrent clandestinement en Allemagne chaque année.

17. Dans le contexte du nombre des migrants irréguliers qui entrent en Europe, il faut aussi voir le nombre des personnes qui attendent d'entrer en Europe. La presse a récemment avancé le chiffre de 100 000 personnes qui attendent de faire la traversée de l'Afrique de l'Ouest vers les Canaries¹⁰, avec une flottille de bateaux de pêche disponible tout le long de la côte pour les y emmener. Selon d'autres sources, près de un million de personnes serait prêt à partir mais il n'y a pas de statistiques fiables permettant d'évaluer le nombre de ceux qui attendent de quitter l'Afrique de l'Ouest ou l'Afrique du Nord et des recherches complémentaires s'imposent.

18. Pour comprendre les implications des statistiques sur les arrivées, il faut avoir une vue d'ensemble des statistiques sur les retours ainsi que sur les détentions et les mises en liberté. Pour ne donner qu'un exemple le 25 août 2006, on ne comptait que 1 700 retours sur les 19 000 premiers arrivants aux îles Canaries¹¹. Ces données ont toutefois augmenté, mais le nombre de retours reste bas.

19. Les statistiques de cette nature sont cependant difficiles à obtenir et votre rapporteur est d'avis que les États doivent faire de plus gros efforts pour mettre régulièrement ce type d'information à disposition.

V. Les besoins humanitaires et les obligations des droits de l'homme

20. Votre rapporteur, tout en ayant conscience de la pression subie par les pays de destination européens, est préoccupé par certains rapports sur la prise en charge des arrivants, non seulement au moment de leur sauvetage, mais aussi de leur séjour et du processus de renvoi. Votre rapporteur s'inquiète tout particulièrement du fait que l'assistance et la protection

⁷ http://www.united.non-profit.nl/pdfs/DEATHLIST_7182.pdf

⁸ Le 26 août 2006

⁹ Migrations mondiales 2003. Managing Migration, Challenges and responses for people on the move Page 253

¹⁰ Spain to turn back tide of migrants, de Fiona Govan dans The Daily Telegraph de Madrid du 6 septembre 2006

¹¹ Migration New Sheet, septembre 2006, page 11.

des migrants puissent être mises à mal à cause d'une conjoncture « critique » ou d'une « perte de patience ».

21. Votre Rapporteur n'a pas l'intention de faire le catalogue de tous les questions soulevées par ces arrivées en matière de droits de l'homme, il juge néanmoins important de mentionner quelques unes des sources de préoccupation.

22. Pour ce qui est du sauvetage en mer, votre rapporteur mentionne l'incident de juillet dernier, lorsqu'un chalutier espagnol, après avoir sauvé 51 personnes venant pour la plupart d'Érythrée, n'a pas été autorisé à entrer dans le port de Malte, jusqu'à ce que plusieurs pays, dont l'Espagne, l'Italie et Andorre, acceptent de recevoir certains des boat people. Votre rapporteur craint que ce type d'incident ne dissuade à l'avenir les capitaines de vaisseaux de secourir des personnes en détresse, surtout si cela entraîne de longs retards ou pose des problèmes de débarquement. Il rappelle aux États leurs obligations prévues par le droit maritime, et leur devoir, conformément à l'Article 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme de respecter le droit à la vie, qui englobe la responsabilité de sauver des vies.

23. Concernant les conditions de séjour, il ne fait aucun doute que bon nombre d'États sont submergés par les arrivées massives et que les installations disponibles sont bondées et souvent inadéquates. Beaucoup de critiques ont été entendues, par exemple, sur les conditions d'accueil à Lampedusa, où s'est rendue un membre de l'Assemblée parlementaire, Mme de Zulueta (Italie, SOC), en 2005¹². La presse a fait des déclarations alarmantes¹³ au sujet de la violence et de la maltraitance, du surpeuplement et de l'insalubrité dans les centres d'accueil. La fermeture de ce centre a donc été demandée à plusieurs reprises. Les autorités italiennes ont tenté de réagir à certaines critiques et ont notamment permis, en 2006, au Haut commissariat pour les réfugiés et à l'OIM d'avoir accès au centre et d'ouvrir des bureaux à proximité.

24. Les conditions d'accueil à Malte ont elles aussi été vivement critiquées, notamment par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, à la suite de sa visite en mars 2006¹⁴. Le recours à des rétentions de longue durée a été tout particulièrement attaqué, en plus des conditions de vie « révoltantes ». La Grèce a également fait l'objet de critiques virulentes¹⁵ sur les conditions dans lesquelles elle retient les migrants clandestins et sur le fait qu'ils n'ont pas la possibilité de faire appel à des ONG et à des avocats.

25. L'incident espagnol survenu à Ceuta et Melilla en 2005 s'est reproduit aux Iles Canaries l'année suivante. Les arrivées ont été multipliées par quatre en 2006 (l'augmentation est constante) et les installations prévues pour accueillir les arrivants sont exploitées au maximum de leurs possibilités. Un récent rapport du Comité du Parlement européen sur les libertés civiles, la justice et les affaires intérieures, approuvé le 5 septembre à la suite d'une visite aux Iles Canaries, a pourtant conclu que la situation était largement sous contrôle et que, dans l'ensemble, les centres arrivaient à gérer le problème grâce à une « démarche humanitaire ». Des inquiétudes subsistent néanmoins au sujet de l'accès des migrants à une assistance juridique à leur arrivée. La rétention des migrants sur le continent est aussi une source de préoccupations, notamment après les allégations de juillet 2006 au sujet de sévices exercés sur des femmes migrantes dans le centre de rétention de Los Capuchinos, à Malaga.

26. La question des renvois est véritablement problématique du point de vue des droits de l'homme. Les renvois exigent que tout un dispositif de droits et de garanties soit appliqué, afin de

¹² Voir la déclaration écrite n°368, 23 juin 2005 (Do c. 10615) sur « Les arrivées massives et inattendues de migrants et de réfugiés potentiels à Lampedusa en Italie en juin 2005 ».

¹³ Par exemple, en 2005, un journaliste italien Fabrizio Gatti s'est déguisé en clandestin et a réussi à rester au centre durant huit jours, avant de décrire les conditions d'accueil dans *l'Espresso*.

¹⁴ Rapport de la délégation de la Commission LIBE sur ses visites aux centres de rétention administratifs à Malte, 30 mars 2006, rapporteur : Giusto Catania.

¹⁵ Voir le rapport d'Amnesty International, « Greece: Out of the Spotlight », 5 octobre 2005.

s'assurer que les personnes sont renvoyées de façon digne, que le principe de non refoulement est respecté et que les réfugiés et autres personnes nécessitant une protection internationale sont identifiées et protégées.

27. L'Italie a été fortement critiquée en 2005 pour les renvois massifs vers la Libye et accusée par les ONG de ne pas observer le droit d'asile, le principe de non refoulement et l'interdiction d'expulser collectivement des étrangers¹⁶. En juin dernier, l'Espagne a dû suspendre le rapatriement de centaines de migrants sénégalais des Iles Canaries vers Dakar, après qu'un premier groupe de 99 rapatriés a affirmé avoir subi des sévices¹⁷. Les renvois ont repris une fois de plus.

28. Votre rapporteur s'inquiète particulièrement de ce qui pourrait arriver aux personnes déportées dans certains pays de renvoi. Des allégations concernant le mauvais traitement subi l'année dernière au Maroc par des Africains de la région sud du Sahara ont fait les grands titres de l'actualité : la plupart de ceux qui cherchaient à entrer à Ceuta et Melilla ont été conduits dans le désert sans eau ni nourriture. Le respect des droits de l'homme en Libye est toujours une grande source d'inquiétude, notamment en termes de rétention et de prise en charge des migrants en situation irrégulière qui ont été déportés. Selon un récent rapport : « une fois que les migrants et les chercheurs d'asile sont en rétention en Libye, il est quasiment impossible pour les ONG de leur venir en aide, de vérifier dans quelles conditions ils sont hébergés et quelle sera la procédure d'expulsion »¹⁸. En outre, ce pays n'a pas ratifié la Convention de 1951 sur les réfugiés.

29. Votre rapporteur estime qu'il reste encore beaucoup de travail à faire sur les accords de retour avec les pays tiers, non seulement pour faciliter le renvoi des migrants clandestins, mais également pour garantir la transparence et pour veiller à ce que les droits des rapatriés soient respectés après leur retour.

30. Votre rapporteur espère que ces quelques exemples illustrent bien les inquiétudes concernant le respect des droits de l'homme et les problèmes humanitaires évoqués au sujet de l'arrivée, du séjour et du renvoi des migrants en situation irrégulière.

31. Votre rapporteur considère donc qu'il est important de mettre l'accent sur les obligations minimales des États aux droits fondamentaux des personnes qui arrivent en Europe, y compris sur les côtes méridionales de l'Europe, notamment de :

- protéger le droit à la vie, de ne pas avoir recours à une force abusive sur ceux qui tentent d'entrer en Europe, et de venir en aide à ceux dont la vie pourrait être en danger ;
- respecter le droit à la dignité humaine en proposant des conditions d'accueil convenables (hébergement, soins médicaux et autres besoins élémentaires) ;
- proposer une audition, avec un interprète, à tous ceux dont le droit d'entrer dans le pays est contesté, pour leur permettre d'expliquer les raisons de leur présence et, le cas échéant, de faire une demande d'asile ;
- n'utiliser la rétention qu'en dernier recours et pour une période raisonnable. Il importe que les migrants en situation irrégulière soient retenus dans des centres spéciaux, et non pas avec

¹⁶ Voir « How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya » (« Comment équilibrer les droits responsabilités en matière d'asile à la frontière sud de l'Union européenne, de l'Italie et de la Libye »), par Rutvica Andrijasevic, Centre sur la Migration, la Politique et la société, document de travail n°27, Université d'Oxford, 2006.

¹⁷ allAfrica.com, 7 juin 2006, Pan Afrique : Projet du Plan d'action d'Afrique et des nations européennes pour lutter contre la migration illégale.

¹⁸ Voir « How to Balance Rights and Responsibilities on Asylum at the EU's Southern Border of Italy and Libya » (« Comment équilibrer les droits responsabilités en matière d'asile à la frontière sud de l'Union européenne de l'Italie et de la Libye »), par Rutvica Andrijasevic, Centre sur la migration, la politique et la société, document de travail n°27, Université d'Oxford, 2006, p.13.

des prisonniers. Les enfants ne doivent pas être placés dans des centres de rétention, sauf s'il est impossible de faire autrement, auquel cas la durée de rétention sera la plus courte possible. Il en va de même pour les autres personnes vulnérables, notamment les victimes de tortures, les femmes enceintes, les personnes âgées, etc. ;

- garantir aux migrants placés dans des centres de rétention le droit de contacter toute personne de leur choix (avocat, membres de la famille, ONG, Haut commissariat pour les réfugiés, services consulaires, etc.) ;
- veiller à ce que la rétention soit autorisée par le corps judiciaire et que la légalité et la nécessité d'une rétention continue fasse l'objet d'un examen judiciaire indépendant. Les personnes placées dans ces centres doivent être expressément et immédiatement informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leurs droits et des procédures qui leurs sont applicables ;
- préserver les migrants en situation irrégulière de toute forme de torture, de traitements ou de châtiments inhumains ou dégradants, y compris lors du processus de renvoi ;
- garantir le droit de *non refoulement* et le droit d'asile ;
- interdire l'expulsion collective d'étrangers ;
- proposer une solution efficace en faisant appel à une autorité impartiale et indépendante pouvant suspendre la procédure de renvoi lorsqu'une personne affirme qu'elle pourrait subir un traitement allant à l'encontre de ses droits fondamentaux en cas de renvoi dans son pays ;
- porter une attention particulière aux besoins des mineurs non accompagnés et séparés de leurs proches, des femmes enceintes, des personnes âgées, des personnes handicapées, des victimes de tortures, des victimes de trafic et de toute autre personne vulnérable ;
- s'assurer que les mineurs non accompagnés peuvent réellement accéder aux mécanismes de protection disponibles, notamment aux procédures d'asile.

32. Pour permettre aux arrivants de jouir de ces droits dans la pratique, votre rapporteur considère que les États devraient :

- informer sur leurs droits toutes les personnes qui arrivent dans un pays ;
- inscrire les nouveaux arrivants sur un registre et leur fournir des papiers d'identité provisoires ;
- mettre en place des mécanismes transparents pour déterminer la nationalité des migrants ;
- permettre au Haut commissariat pour les réfugiés, à l'OIM, aux associations humanitaires et autres organisations non gouvernementales d'accéder à tous les lieux où les arrivants sont retenus ;
- encourager les programmes de retour volontaire pour les migrants en situation irrégulière et utiliser les renvois forcés en dernier recours, en respectant les 20 lignes directrices sur les renvois forcés, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mai 2005.

VI. Les difficultés de la gestion de la migration

33. Votre rapporteur tient à rappeler que l'arrivée de migrants et de chercheurs d'asile sur les rivages de l'Europe du Sud n'est pas seulement une question nationale : elle est également européenne, régionale et mondiale. Bon nombre de personnes qui arrivent en Espagne, en Grèce, en Italie, à Malte et dans d'autres pays européens, ne peuvent être renvoyées dans leur pays car les accords concernant leur retour font défaut, ou simplement parce que les migrants en situation irrégulière dissimulent leur identité de plus en plus fréquemment. En Espagne, si un migrant clandestin n'est pas déporté au bout de 40 jours, il doit être relâché et pourra par la suite se rendre éventuellement dans d'autres pays d'Europe. En Italie, la situation est similaire : après une période maximum de 60 jours de rétention, les migrants en situation irrégulière et les chercheurs d'asile doivent être remis en liberté.

i. Les stratégies de long terme

34. Il n'existe pas de solution rapide pour faire face à ces arrivées massives sur les côtes méridionales de l'Europe. Il est nécessaire d'adopter une stratégie de long terme pour gérer les

flux migratoires. Ce rapport n'a cependant pas pour fonction de présenter un panorama de toutes les démarches à entreprendre pour concevoir une telle stratégie. Elle sont exposées dans une large mesure dans le Rapport de la Commission mondiale sur les migrations internationales intitulé : « La migration dans un monde interconnecté : de nouvelles perspectives d'action », et exigeront une coopération sans précédent entre les pays d'origine, de transit et de destination. Un Plan d'action a été adopté lors de la Conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement, qui s'est tenue à Rabat du 10 à 11 juillet 2006. Il met l'accent sur certaines de ces mesures, y compris sur l'importance d'encourager le développement et le co-développement, la nécessité de mettre en place des voies de migration légales et de coopérer en vue de lutter contre la migration irrégulière, notamment en renforçant les moyens de contrôle aux frontières. Le Conseil de l'Europe devra indiquer la suite à donner au Rapport de la Commission mondiale, ainsi qu'au Plan d'action présenté à Rabat, tout en tenant compte des discussions de l'Assemblée générale des Nations Unies des 14 et 15 septembre 2006 sur la migration et le développement.

ii. Actions immédiates à entreprendre pour soulager le problème des arrivées massives sur les côtes méridionales de l'Europe

35. Il ne se passe pas un jour sans que l'Espagne, la Grèce, l'Italie, Malte, ou un autre pays européen ne sollicite une assistance pour supporter le fardeau de l'arrivée de migrants en situation irrégulière et de chercheurs d'asile.

36. Malte a par exemple imploré les autres États de prendre en charge une partie des arrivants. En outre, l'Espagne a sollicité une assistance pour effectuer des patrouilles dans les eaux d'où la plupart des navires lèvent l'ancre, tout particulièrement le long de la côte ouest de l'Afrique. Les pays de destination essaient désespérément d'obtenir l'aide des pays d'origine ou de transit. Ils sollicitent un contrôle plus strict des départs et comptent sur des négociations concernant des accords de retour, afin de pouvoir renvoyer les migrants en situation irrégulière. Pour illustrer l'ampleur du problème, parmi les 9.500 personnes qui sont arrivées à Lampedusa cette année, 3.500 sont de nationalité marocaine. Il n'existe pourtant pas d'accord de retour entre l'Italie et le Maroc, ce qui restreint fortement la marge de manœuvre de l'Italie.

37. Les supplications de Malte pour que d'autres pays prennent en charge une partie des arrivants n'ont pas trouvé d'écho. Cela étant, en 2005, les Pays-Bas et les Etats-Unis ont convenu de réinstaller environ 60 réfugiés arrivés à Malte. Autre exemple plus récent de partage de la prise en charge des migrants, en juillet dernier le Haut commissariat pour les réfugiés a négocié un accord prévoyant que Malte, l'Espagne, l'Italie et Andorre accueillent quelques unes des 51 personnes, pour la plupart d'Érythrée, recueillies par un chalutier espagnol.

38. Pourtant, ces exemples ne sont que peu de chose au vu de l'ampleur du problème. Il suffit de les comparer à la réaction internationale à la détresse des boat people vietnamiens au durant les années qui ont suivi la chute de Saigon. En effet, les personnes réinstallées ne se comptaient pas par dizaines, par centaines, ni même par milliers : elles étaient plus d'un million.

39. L'Espagne n'est pas la seule à exiger une aide pour patrouiller près de ses eaux territoriales, pour prendre en charge et identifier les migrants en situation irrégulière. L'Italie et Malte se sont aussi faites entendre en demandant, par exemple, que des navires patrouillent dans leurs eaux territoriales. De nombreuses mesures ont été entreprises, notamment par FRONTEX (Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne), agence récemment créée par l'Union européenne et dont le siège est situé à Varsovie.

40. L'une des premières mesures a été la mise en place d'une mission d'expert de l'Union européenne aux Iles Canaries (Hera I), lancée le 17 juillet 2006 et achevée le 17 août 2006. Comptant 9 experts d'Allemagne, d'Espagne, de France, d'Italie et du Portugal, la mission avait pour rôle d'aider les autorités espagnoles à identifier des migrants en situation irrégulière.

Elle a été jugée utile, un second groupe a donc été formé. L'objectif de FRONTEX est que 250 à 350 spécialistes soient en mesure de réagir et de porter assistance aux États dans les 10 jours faisant suite à une crise.

41. Une deuxième opération (Hera II) prévoit des patrouilles maritimes et aériennes le long des eaux territoriales du Sénégal, de la Mauritanie et du Cap Vert. Cette mission a été lancée en août, également sous l'autorité de FRONTEX, pour une durée de sept semaines. Elle compte un navire italien et un navire portugais, un avion de surveillance italien et un autre finlandais, ainsi qu'un hélicoptère et un navire espagnols. Il a néanmoins été reproché à Hera II de ne pas compter suffisamment de bateaux, d'avions et de personnel, et d'avoir été trop longue à mettre en place. Maria Teresa Fernández de la Vega, Vice-Premier Ministre espagnol, a donc émis des critiques sur « la lenteur et l'inefficacité » de FRONTEX¹⁹. Un récent rapport des médias tendrait à soutenir cette analyse, précisant qu'un vaisseau portugais s'était joint aux efforts espagnols, que le vaisseau italien était tombé en panne en cours de route et que l'avion finlandais n'était pas encore arrivé²⁰.

42. Une autre initiative en préparation (Opération Jason), qui devait à l'origine débiter en septembre 2006, mobilise un navire italien et un navire grec sous la responsabilité de FRONTEX, dans le but d'opérer au sud de Malte et de Lampedusa jusqu'à la Libye et la Grèce. Des doutes sont cependant émis quant à l'efficacité de cette opération sans le soutien ni la coopération de la Libye.

43. Parmi les autres initiatives en cours, on compte les opérations Atlantis (consistant à patrouiller le long des itinéraires de migration) et Sea Horse (visant à former les douaniers des pays tiers) qui associent la Garde civile espagnole et les autorités mauritaniennes²¹.

44. En dépit des nombreuses critiques émises au sujet de la lenteur, de la portée et de la faiblesse des opérations évoquées, votre rapporteur admet qu'elles serviront au moins de base aux coopérations futures et permettront de partager le fardeau des arrivées ultérieures. L'Union européenne et FRONTEX, son agence spécialisée, sont de plus en plus actives et l'on peut espérer que les États soutiendront davantage les initiatives dans ce domaine de la gestion de la migration. Mais il est nécessaire que ces mesures s'accompagnent de garanties pratiques pour veiller au respect du droit à la vie et que les actions ayant pour but de limiter les afflux de migrants aux frontières n'entraînent pas le refoulement de personnes nécessitant une protection internationale.

45. En outre, la Commission européenne a récemment lancé des mesures pour renforcer son action relative au problème de la gestion de la migration. Cet été, M. Franco Frattini, Commissaire européen de la justice, de la liberté et de la sécurité a décidé de créer un nouveau groupe travail sur l'immigration, composé de six Commissaires²². Cette *Task Force* s'est réunie pour la première fois le 19 septembre 2006. Qui plus est, il serait question de nommer un Commissaire de l'Union européenne chargé de la politique de migration.

46. La Commission européenne s'est engagée à verser 3,28 millions d'euros à l'Espagne, à l'Italie et à Malte en septembre 2006 pour contribuer à leurs efforts d'enrayer le flot de migrants clandestins²³. Par ailleurs, il a été annoncé cet été que les pays d'origine et de transit recevraient une aide. La Commission a déclaré qu'elle subventionnerait un programme européen de 2,45 millions d'euros pour réagir aux flux migratoires clandestins venant de Mauritanie. Cette somme permettra de mettre en place des systèmes de patrouille frontalière, d'améliorer les conditions de

¹⁹ EU/JHA/Immigration – Bulletin Europe, 31/08/06.

²⁰ L'UE promet de venir en aide aux migrants, 31/08/2006 BBC/UK.

²¹ Statewatch. UE/Afrique : « Carnage continues as EU border moves south », par Yasha Maccanico, septembre 2006.

²² EU/JHA/Immigration – Bulletin Europe, 31/08/06.

²³ Euobserver.com « Brussels pledges money for immigrant-hit countries » – 20/09/2006

détention et de retour des migrants vers leur pays d'origine, ainsi que de financer l'Unité d'Immigration de Mauritanie²⁴, créée il y a peu. En septembre, la Commission a affecté environ 45 millions d'euros pour prêter main forte aux pays tiers dans le domaine de la migration et de l'asile, dans le cadre de son Programme Aeneas 2006, qui concerne, entre autres, la réadmission et la réintégration des rapatriés, l'endiguement de la migration illégale et le développement de la migration légale. Le 28 septembre 2006, le Parlement européen a appelé à un fonds d'aide d'urgence pour résoudre les difficultés humanitaires rencontrées au niveau de l'arrivée des flux de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile.

47. L'immigration irrégulière figure indubitablement parmi les priorités politiques l'Union européenne. Elle était à l'ordre du jour de la réunion informelle des Ministres de la Justice et des Affaires intérieures, qui s'est tenue à Tampere du 20 au 22 septembre 2006 ; elle a été débattue au Parlement européen le 27 septembre 2006 ; et sera à l'ordre du jour du sommet informel d'octobre (qui aura lieu à Lahti, en Finlande) et de celui du Conseil européen, en décembre²⁵.

VII. Conclusions

48. Les pays tels que l'Espagne, l'Italie, Malte et la Grèce, du fait de leur position géographique, subissent de plein fouet le coup des arrivées massives de migrants irréguliers sur les côtes méridionales de l'Europe. Ils ne sont cependant pas les seuls à avoir à devoir traiter la question des arrivées massives de migrants irréguliers et de nombreux autres États doivent faire face à des problèmes semblables même s'ils ne sont pas aussi visibles.

49. Les questions qui se posent viennent du fait que les problèmes humanitaires et des droits de l'homme et de la gestion des migrations sont mêlés. Les flux de personnes sont mélangés en ce qu'ils comprennent des individus qui cherchent simplement à trouver de meilleures conditions de vie et d'autres – réfugiés et demandeurs d'asile – qui ont besoin d'une protection internationale.

50. En pratique, il y a d'importantes préoccupations au plan humanitaire et des droits de l'homme liées à l'arrivée, au séjour et au retour des personnes qui arrivent sur les côtes méridionales de l'Europe et il faut rappeler aux États membres du Conseil de l'Europe leurs obligations au titre de la Convention européenne des droits de l'homme et des autres instruments sur les droits humains.

51. Le défi en ce qui concerne la manière de traiter ces flux de migrants irréguliers tient à ce qu'il faut élaborer et mettre en œuvre une politique de gestion des migrations dans le cadre de laquelle les pays européens ne travailleront pas seulement ensemble mais avec les pays d'origine et de transit. Certaines des mesures qui ont été prises au cours de l'été de 2006 – création de contrôles navals et aériens, d'équipes d'intervention rapide, entre autres – ont été qualifiées de « trop peu trop tard ». Elles n'en montrent pas moins, avec quelques unes des discussions politiques de haut niveau, que l'Europe commence à travailler plus étroitement sur le problème des arrivées massives.

52. Votre rapporteur n'en reconnaît pas moins que la bataille est loin d'être gagnée et qu'un accord européen sur le partage du fardeau est loin d'être une réalité. Les rares bateaux, avions et personnels mis à la disposition de la FRONTEX sont un exemple frappant de la tiédeur de la réaction au partage du fardeau par tous les États. De plus, la récente réunion de Tampere a mis en valeur certaines divisions entre les États. L'Allemagne, l'Autriche, la France et les Pays-Bas ont ouvertement critiqué l'Espagne, blâmant la situation dans laquelle elle se trouve sur le programme de 2005 qui a régularisé la situation de quelque 600 000 migrants irréguliers et qui a créé comme un « effet d'appel » qui explique les arrivées massives dans les îles Canaries. De

²⁴ <http://europa.eu>

²⁵ EU/JHA/Immigration – Bulletin Europe, 13/09/06. L'Espagne, la France et l'Italie tiennent à ce que l'immigration irrégulière figure à l'ordre du jour des sommets européens.

nombreux États ont leurs propres problèmes, moins visibles, de migrants irréguliers et ils risquent de continuer à s'opposer à l'idée de partager le fardeau des problèmes d'autres pays.

53. L'Assemblée devrait donc examiner plus avant non seulement le problème de ces arrivées massives sur les côtes méridionales de l'Europe mais aussi celui des autres itinéraires des migrations irrégulières, ce afin de recommander de nouvelles actions par les États européens, le Conseil de l'Europe et les autres acteurs nationaux et internationaux. Il faudra tenir pleinement compte des défis aux droits de l'homme et aux principes humanitaires et des défis de la gestion des migrations dans la manière de traiter les arrivées massives de migrants irréguliers en Europe en général et plus spécialement sur ses côtes méridionales.

Commission chargée du rapport : Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en commission : Renvoi n°3276, 2.10.2006

Projets de résolution et de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 3 octobre 2006

Membres de la commission : M. Mevlüt **Çavuşoğlu** (Président), M. Jean-Guy **Branger** (1^{er} Vice-Président), ZZ (2^{ème} Vice-Président(e)), ZZ (3^{ème} Vice-Président(e)), M. Pedro Agramunt, M. Küllö Arjakas, M. Hüseyin-Kenan Aydin, M. Ryszard **Bender**, M. Akhmed Bilalov, Mme Olena **Bondarenko**, Mme Mimount Bousakla, M. Márton **Braun**, Lord **Burlison**, M. Sergej **Chelemendik**, M. Christopher **Chope**, M. Boriss Cilevičs, Mme Minodora Cliveti, M. Ivica **Dačić**, M. Joseph Debono Grech, M. Taulant Dedja, M. Nikolaos **Dendias**, M. Abilio Dias Fernandes, M. Karl Donabauer, M. Mats Einarsson, Mme Lydie Err, M. Valeriy **Fedorov**, M. Oleksandr Feldman, Mme Daniela Filipiová, Mme Margrét Frimannsdóttir, Mme Gunn Karin Gjøl, Mme Angelika Graf, M. John **Greenway**, M. Andrzej **Grzyb**, M. Ali Riza **Gülçiçek**, M. Michael Hagberg, M. Holger Haibach, Ms Gultakin Hajiyeva, M. Doug **Henderson**, M. Jürgen Herrmann, M. Ilie **Ilaşcu**, M. Tadeusz **Iwiński**, M. Mustafa Jemilev, Mme Corien W.A. Jonker (remplaçant: M. Ed **van Thijn**), Mme Eleonora Katseli, M. Dimitrij Kovačič, M. Andros Kyprianou (remplaçant: Fidias **Sarikas**), M. Petr Lachnit, M. Geert Lambert, M. Jean-Marie Le Guen, M. Younal Loutfi, M. Jean-Pierre Masseret, Mme Ana Catarina **Mendonça**, M. Morten Messerschmidt, M. Paschal **Mooney**, M. Gebhard Negele, M. Pasquale Nessa, Mme Annette Nijs, M. Kalevi **Olin**, M. İbrahim **Özal**, Mme Maria Josefa **Porteiro Garcia**, M. Cezar Florin **Preda**, M. Dušan **Proroković**, M. Gabino Puche (remplaçant: M. Adolfo **Fernández Aguilar**), M. Milorad Pupovac, M. Martin Raguž, M. Marc Reymann, M. Alessandro **Rossi**, M. Samad Seyidov, M. Luzi Stamm, M. Sergiu Stati, Mme Terezija Stoisits (remplaçant: M. Ewald **Lindinger**), M. Vilmos Szabó, Mme Elene **Tevdoradze**, M. Tigran Torosyan, Mme Ruth-Gaby Vermot-Mangold, Mme Iliana Yotova, M. Akhmar Zavgayev, M. Andrej Zernovski, M. Vladimir Zhirinovsky, M. Emanuelis Zingeris.

N.B. Les noms des membres ayant participé à la réunion sont imprimés en gras

Secrétaires de la commission: M. Halvor Lervik, M. Mark Neville, Mme Dana Karanjac