

Doc. 11217
30 mars 2007

Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe

Situation des droits de l'homme en Europe

Avis¹
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteur : M. Ed VAN THIJN, Pays-Bas, groupe socialiste

I. Introduction

1. Les réfugiés, les personnes déplacées, les migrants et les personnes disparues sont des personnes particulièrement vulnérables, dont le besoin de protection figure parmi les priorités du Conseil de l'Europe.
2. Votre rapporteur a jugé important de signaler certaines difficultés majeures survenues en 2006 concernant les réfugiés, les personnes déplacées, les migrants et les personnes disparues, en s'inspirant entre autres des affaires portées devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, des travaux de l'Assemblée parlementaire et des travaux d'autres organes du Conseil de l'Europe.
3. Votre rapporteur a résumé les principaux sujets de préoccupation dans la partie II ci-dessous, qui sont développés dans les autres chapitres du présent document.

II. Les principaux problèmes relatifs aux réfugiés, aux personnes déplacées, aux migrants et aux personnes disparues

4. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui ne cesse de se développer, montre l'importance de s'intéresser de plus près aux droits fondamentaux des réfugiés, des personnes déplacées, des migrants et des personnes disparues. En 2006, la Cour a traité plusieurs affaires importantes relatives aux réfugiés, notamment à des demandes d'asile de boat-people arrivant sur l'île de Lampedusa, à des mesures provisoires pour la prévention des expulsions et à l'utilisation d'assurances diplomatiques dans le cadre d'extraditions. En ce qui concerne les personnes déplacées, la Cour a activement examiné leurs demandes en réparation et l'application effective de solutions nationales, notamment pour celles déplacées en Turquie et depuis la partie nord de Chypre. Nombre d'affaires ont également porté sur la protection de la vie privée des migrants en cas d'expulsion, sur les motifs de leur détention, y compris pour les mineurs non accompagnés, mais aussi sur la question de l'interdiction du

¹ Voir Doc. 11203 déposé par la commission des questions politiques et Doc. 11202 déposé par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

voile. Enfin, la Cour a dû également examiner des affaires de disparitions et a précisé à nouveau l'obligation pour les autorités de mener des enquêtes effectives sur ces disparitions.

5. L'arrivée massive de migrants et de demandeurs d'asile sur les rivages de l'Europe du Sud en 2006 ainsi que la gestion des droits de l'homme et des besoins humanitaires de ces personnes ont posé certains problèmes. L'accès des demandeurs d'asile à une protection internationale reste problématique puisqu'il est de plus en plus difficile d'entrer en Europe. On critique régulièrement les procédures d'asile en Europe pour leur manque de cohérence et de qualité, et les conditions d'accueil qui empirent comme pour dissuader les demandeurs d'asile de chercher à entrer en Europe.

6. Des situations de réfugiés et de personnes déplacées de longue date existent toujours dans plusieurs régions. Dans le Caucase du Sud, il convient d'encourager l'intégration locale et de garantir le droit de retour. Dans le Caucase du Nord, la sécurité des personnes déplacées qui rentrent chez elles n'est pas encore assurée. Dans les Balkans, certains obstacles, tels que la discrimination et l'intolérance, entravent le processus de retour et nuisent à sa durabilité. D'après des statistiques publiées en 2006, le nombre de personnes déplacées en Turquie est bien supérieur aux estimations initiales. Il faudrait prendre des mesures au niveau local pour adopter des plans d'action en faveur des personnes déplacées et encourager le traitement de leurs demandes en réparation.

7. Les droits des migrants irréguliers, ainsi que les questions juridiques relatives aux programmes de régularisation, aux processus de retour et aux accords de réadmission, ne font pas l'objet d'une attention suffisante. L'intégration des migrants reste une mission difficile dans de nombreux pays d'Europe, comme en témoignent les émeutes survenues dans certaines villes européennes fin 2005. De plus, il existe une certaine crainte relative à la montée de l'extrémisme musulman. L'intégration des femmes migrantes est encore plus difficile puisque leurs besoins sont spécifiques et qu'elles représentent près de 50 % de la population migrante. L'image des migrants et des demandeurs d'asile dans les médias est également une question qu'il faut traiter en priorité.

8. La question des personnes disparues lors des conflits dans le Caucase du Nord et du Sud et dans les Balkans reste très douloureuse pour les familles. Il est temps désormais de s'attaquer à ce problème et, malgré les progrès réalisés en 2006, d'accélérer les procédures et de veiller à ce que cette question soit traitée sous l'angle des droits humains et humanitaires et non d'un point de vue politique.

III. Les réfugiés

A. Introduction

9. D'après des statistiques publiées en mars 2006 par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le nombre de demandeurs d'asile en Europe continue de baisser significativement² et a atteint son niveau le plus bas depuis 1988. Dans les vingt-cinq pays de l'Union européenne et dans l'ensemble de l'Europe, leur nombre a chuté de 16 %. La France et le Royaume-Uni ont reçu le plus grand nombre de demandes d'asile, soit respectivement environ 50 000 et 30 500.

10. La majorité des demandeurs d'asile dans l'Union européenne viennent de Serbie et du Monténégro (environ 20 000), de la Fédération de Russie (environ 19 500, même si leur nombre a baissé de plus 30 %), et enfin d'Irak (environ 10 600).

11. La baisse des chiffres est partiellement due au renforcement de la stabilité en Europe, notamment dans les régions d'où provenaient un grand nombre de demandeurs d'asile par le passé, comme les Balkans et le Caucase du Sud et du Nord. Elle s'explique également par le fait que les Etats appliquent des mesures de plus en plus dures et restrictives ; il est donc plus difficile pour les demandeurs d'asile d'entrer en Europe, région qui dans le même temps devient moins attirante en tant que terre d'asile.

² Les demandes d'asile dans les pays industrialisés en 2005 – Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

12. Le droit de demander l'asile et d'en bénéficier et le droit au *non refoulement* sont des droits humains fondamentaux. Votre rapporteur est préoccupé par plusieurs événements survenus en 2006 qui ont entravé l'accès effectif à une protection de qualité en Europe.

B. Questions particulièrement préoccupantes en 2006

La restriction de l'accès des demandeurs d'asile au territoire européen et de leurs conditions d'accueil

13. Malgré la baisse du nombre de demandes d'asile en Europe, le climat politique dans ce domaine reste terni par les problèmes de la lutte contre l'immigration clandestine et le terrorisme. On constate en effet une intensification des mesures restrictives aux frontières, qui sont appliquées sans distinction aux demandeurs d'asile et aux migrants et qui entravent donc l'accès aux procédures d'asile, et une réduction des garanties de la procédure d'asile elle-même. La tâche des demandeurs d'asile est donc plus difficile (en raison par exemple de la difficulté d'entrer dans le pays, ou des conditions strictes relatives aux pièces justificatives). Les conditions d'accueil ont également fait l'objet de restrictions (logement, détention, limitations des prestations sociales et du droit au travail, etc.) pour rendre de moins en moins attrayant le séjour des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

14. Votre rapporteur estime que la lutte contre le terrorisme et l'immigration clandestine sont des préoccupations légitimes des Etats membres du Conseil de l'Europe, mais craint que ces politiques aient un impact négatif sur les possibilités concrètes offertes aux personnes ayant besoin d'une protection de demander l'asile et d'en bénéficier en Europe.

Le manque de cohérence et de qualité des systèmes d'asile en Europe

15. Les systèmes d'asile en Europe varient considérablement en termes de protection ; les taux de reconnaissance du statut de réfugié et d'autres formes de protection subsidiaire sont en effet très différents selon les Etats membres. A Chypre, par exemple, le taux de reconnaissance du statut de réfugié en première instance est de 1,3 %. Par opposition, au Royaume Uni, le taux de reconnaissance est de 9,45 % et en Suisse de 17,69 %. La proportion de personnes réfugiées en appel ou qui reçoivent la protection subsidiaire est sensiblement moins élevée à Chypre qu'au Royaume-Uni ou en Suisse. Ces chiffres³ illustrent ce que les critiques qualifient de loterie de l'asile en Europe, dans laquelle l'issue des demandes dépend du lieu où elles sont déposées.

16. L'accès aux procédures d'asile aux frontières reste difficile dans de nombreux pays, aussi bien dans ceux qui ont une expérience moindre dans le traitement des demandes d'asile (par exemple les pays d'Europe centrale et orientale), que dans ceux où arrivent en masse des flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile.

17. Il est nécessaire de renforcer les systèmes d'asile en Europe, notamment dans les pays où ils sont très récents.

18. Selon votre rapporteur, il convient d'améliorer la qualité et la cohérence au niveau de la prise de décisions, et toutes les personnes responsables devraient être dûment formées et avoir accès à des informations objectives et fiables sur le pays d'origine.

Situations de réfugiés de longue date

19. Des situations de réfugiés de longue date en Arménie et en Azerbaïdjan suite à l'effondrement de l'Union soviétique et au conflit touchant la région du Haut-Karabakh continuent de déstabiliser ces deux pays. Comme l'Assemblée l'a fait observer en 2006, il est nécessaire de prendre de nouvelles mesures

³ Réfugiés - Tendances mondiales en 2005. Tableau 7.

pour encourager l'intégration locale de ces réfugiés, en leur garantissant le droit de rentrer chez eux dès que les conditions le permettront⁴.

20. Fin 2005, en Europe du Sud-Est, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a apporté une protection et des solutions durables à environ 600 000 personnes dont 164 000 réfugiés. Ce chiffre est inférieur au pic de 1,7 million de réfugiés et de personnes déplacées atteint en 1999. Le « processus de Sarajevo », ou « initiative 3 X 3 », lancé par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Commission européenne, l'OSCE, les gouvernements de Bosnie-Herzégovine et de Croatie et l'ex-gouvernement de Serbie-Monténégro, reste un projet majeur visant à apporter des solutions durables aux autres réfugiés de l'Europe du Sud-Est. Votre rapporteur est particulièrement préoccupé par la nécessité de trouver une solution équitable en Croatie à la question de la perte des droits de location, et d'améliorer l'intégration locale en Serbie des réfugiés qui ne veulent pas ou ne peuvent pas rentrer chez eux.

21. Les retours forcés de Roms en Serbie, y compris au Kosovo et au Monténégro, se sont multipliés en 2006 ; les membres de la société civile et le HCR sont donc particulièrement préoccupés par la sécurité de ces retours et la capacité d'accueil des autorités.

22. Même si les violences qui ont ravagé le Kosovo en mars 2004 ne se sont pas répétées, la situation dans la région est restée tendue et instable en 2006, notamment au plus fort des pourparlers visant à déterminer le statut final du Kosovo. Selon votre rapporteur, la communauté internationale doit être prête à gérer les implications de cette décision, à la fois au niveau de la réponse à apporter aux besoins des réfugiés et des personnes déplacées et de la gestion de tout autre déplacement.

Lacunes dans la protection du système d'asile européen commun

23. Certains responsables de l'Union européenne craignent que la transposition des directives relatives à la qualification et aux procédures d'asile conduise à une réduction des normes au plus petit dénominateur commun. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par la directive relative aux procédures d'asile (voir la Recommandation 1727 (2005) et la Résolution 1471 (2005) sur les procédures d'asile accélérées⁵) et apprécie que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ait créé un groupe de travail ad hoc sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées (GT-DH-AS), qui s'est réuni pour la première fois en 2006 pour examiner cette question.

La vulnérabilité particulière des enfants séparés demandeurs d'asile

24. Votre rapporteur reste préoccupé par la vulnérabilité et le besoin de protection spécifiques des enfants non accompagnés, notamment de ceux qui demandent l'asile ou qui en bénéficient. Dans ce contexte, il est positif que le Comité européen sur les migrations (CDMG) élabore, à l'intention du Comité des Ministres, un projet de recommandation sur les projets de vie des mineurs non accompagnés.

Les arrivées massives de flux mixtes de migrants et de demandeurs d'asile

25. L'arrivée massive de migrants et de demandeurs d'asile sur les rivages de l'Europe du Sud en 2006 a posé certains problèmes dans les pays de la région en termes de droit humanitaire et de droits fondamentaux (cette question est traitée de manière plus approfondie ci-après dans le chapitre relatif aux migrants). Au cours de l'année 2006, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a établi un plan d'action en dix points (« Gérer les flux migratoires mixtes ») dans lequel il souligne que la communauté internationale doit gérer ce flux mixte de migrants et de réfugiés de manière plus globale et cohérente. Le plan d'action, que votre rapporteur approuve pleinement, porte entre autres sur la nécessité de renforcer la coopération entre les partenaires clés, sur la collecte des données, sur la gestion des entrées et la protection et sur la mise à disposition d'infrastructures d'accueil appropriées.

⁴ Voir la Résolution 1497 (2006) sur les réfugiés et personnes déplacées en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie, ainsi que le rapport de M. Cilevičs, Lettonie, Groupe socialiste (Doc. 10835).

⁵ Voir également le rapport de M. Pedro Agramunt (Espagne, PPE, DC), Doc. 10655.

Les arrivées massives indiquent également que les réseaux de passeurs et de trafiquants se développent et il faut donc prendre des mesures pour les démanteler.

C. Éléments nouveaux au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme

Les mesures provisoires

26. La Cour européenne des Droits de l'Homme a consolidé sa nouvelle jurisprudence relative à la protection des demandeurs d'asile, concernant le caractère contraignant des mesures provisoires mentionnées à l'article 39 du Règlement de la Cour. Dans l'affaire Mamatkulov⁶, la Grande Chambre n'a pas suivi la jurisprudence précédente et a jugé que la non-application par l'Etat d'une mesure provisoire constituait une violation du droit aux requêtes individuelles (article 34).

Les assurances diplomatiques

27. Un certain nombre d'affaires jugées en 2006 portaient sur l'utilisation par les gouvernements défendeurs des assurances diplomatiques accordées dans le contexte de l'extradition de requérants recherchés pour des actes de terrorisme dans leurs Etats d'origine. Par exemple, dans l'affaire Salem c. Portugal⁷, le requérant a tenté de s'opposer à son extradition vers l'Inde et dans l'affaire Saoudi c. Espagne⁸, contre son extradition vers l'Algérie.

28. Votre rapporteur est préoccupé par le fait que des gouvernements ont tenté d'élargir le recours aux assurances diplomatiques et estime que leur utilisation devrait se limiter aux occasions exceptionnelles présentant des garanties appropriées. Il note avec satisfaction qu'en 2006, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a estimé à cet égard qu'aucune mesure ne devait être prise pour élargir l'utilisation des assurances diplomatiques et a refusé de rédiger un instrument juridique sur les normes/conditions minimales pour l'utilisation des assurances diplomatiques dans le contexte des procédures d'expulsion, en cas de risque de torture ou de peine ou de traitement inhumain ou dégradant.

Les affaires relatives à l'asile

29. Plusieurs requêtes relatives à des demandes d'asile soumises par des personnes qui sont arrivées sur la petite île italienne de Lampedusa en 2005 ont été déclarées admissibles en 2006, soulevant plusieurs questions relatives au droit à la vie, à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, et au droit à un recours effectif.

IV. Les personnes déplacées

A. Introduction

30. Alors que le nombre de réfugiés dans le monde est à la baisse, celui des personnes déplacées dans leur propre pays a augmenté jusqu'à atteindre 25 millions d'après les dernières estimations mondiales⁹.

31. De plus en plus de personnes doivent donc rester à l'intérieur des frontières de leur propre pays, souvent dans des conditions similaires à celles des réfugiés, mais sans les mêmes prestations ni la même protection. Comme l'a déclaré M. Guterres, Haut Commissaire des Nations Unies pour les

⁶ Mamatkulov et Askarov v. Turquie [GC], n° 46827/99 et 46951/99, ECHR2005-1.

⁷ Salem c. Portugal, n° 26844/04, arrêt du 9 mai 2006.

⁸ Saoudi c. Espagne, n° 22871/06, arrêt du 18 septembre 2006.

⁹ La situation des réfugiés dans le monde : les déplacements humains dans le nouveau millénaire. Voir également le chiffre de 23 700 000 fourni par l'Observatoire des situations de déplacements internes (Internal Displacement Monitoring Centre, www.internal-displacement.org).

réfugiés, les déplacements intérieurs sont l'échec le plus retentissant de la communauté internationale en termes d'action humanitaire¹⁰.

32. En Europe, contrairement au reste du monde, le nombre de personnes déplacées diminue même si ce type de situations persiste dans le Caucase du Sud et du Nord, mais aussi dans les Balkans, en Turquie et à Chypre. La résolution de ces questions est lente, et il faudra aussi du temps pour que les personnes déplacées puissent rentrer chez elles ou intégrer la société dans laquelle elles vivent actuellement, malgré les progrès constatés dans plusieurs pays européens.

B. Questions et initiatives particulièrement préoccupantes en 2006

Les personnes déplacées dans le Caucase du Sud

33. Les conflits non résolus dans les régions du Haut-Karabakh, d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud continuent d'entraver la progression vers la résolution de la question des personnes déplacées dans la région. Comme l'a noté l'Assemblée en 2006¹¹, il faut prendre de nouvelles mesures pour encourager l'intégration locale des personnes déplacées, tout en leur garantissant le droit de rentrer chez elles quand les conditions le permettront.

34. Votre rapporteur se félicite qu'en janvier 2007 les autorités géorgiennes aient adopté une stratégie nationale visant à faciliter l'intégration des personnes déplacées tout en respectant leur droit de retour.

35. La résolution du conflit relatif à la région du Haut-Karabakh reste incertaine, tout comme les perspectives de retour des personnes déplacées dans un avenir proche. Les bailleurs de fonds se lassent de cette situation ; les autorités azerbaïdjanaises doivent donc trouver comment répondre aux besoins humanitaires des personnes déplacées, et définir des stratégies d'intégration locale sans pour autant exclure la possibilité idéale qui est celle du retour.

Les personnes déplacées dans les Balkans

36. Douze ans après la guerre en Bosnie-Herzégovine et en Croatie, et huit ans après le conflit du Kosovo, 440 000 personnes déplacées sont toujours enregistrées dans la région¹². En outre, certaines personnes en provenance du Kosovo, notamment d'origine rom, ne sont pas enregistrées ou ne possèdent pas les papiers nécessaires. Beaucoup de personnes déplacées n'ont pas pu rentrer chez elles, notamment en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, mais il est primordial, selon votre rapporteur, que la région entière s'attaque aux obstacles qui compromettent un retour durable, notamment la discrimination et l'intolérance. Votre rapporteur est particulièrement préoccupé par le fait que les personnes déplacées en Serbie et au Monténégro soient les otages de négociations politiques sur le statut futur du Kosovo, car cette situation compromet la mise en œuvre d'un programme substantiel en faveur du retour ou de l'intégration des personnes déplacées lors d'un déplacement secondaire, et pourrait aboutir à leur apatridie¹³.

¹⁰ Guardian Unlimited, 19/04/2006. Les guerres civiles engendrent de nouvelles crises malgré la chute du nombre de réfugiés à son niveau le plus bas depuis 25 ans.

¹¹ Résolution 1497 (2006) sur les réfugiés et les personnes déplacées en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie ; rapport de M. Cilevičs, Lettonie, Groupe socialiste (Doc. 10835).

¹² Données du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, juin 2006.

¹³ Inquiétudes partagées par les bureaux régionaux du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et par M. Dendias (Grèce, PPE/DC), rapporteur de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population sur la situation des réfugiés et personnes déplacées de longue date en Europe du Sud-Est.

Les personnes déplacées dans le Caucase du Nord

37. Le nombre de personnes déplacées dans le Caucase du Nord est estimé entre 78 000 et 200 000¹⁴. En Tchétchénie, la sécurité de leur retour n'est pas assurée. Comme le reste de la population, les personnes déplacées subissent de graves violations de leurs droits fondamentaux et du droit humanitaire international (disparitions, exécutions extrajudiciaires, détentions arbitraires, torture). Les inquiétudes liées à la protection des personnes déplacées en Ingouchie se sont accentuées, tandis que l'instabilité s'est propagée depuis la Tchétchénie jusqu'aux républiques voisines. Les personnes déplacées du conflit osséto-ingouche de 1992 ont rencontré des problèmes spécifiques. Elles ont souvent été exclues du bénéfice de l'aide des organismes internationaux, qui les ont parfois laissées dans des conditions pires que celles des personnes déplacées de Tchétchénie. Votre rapporteur approuve donc certaines critiques selon lesquelles le gouvernement fédéral russe ne s'est pas encore pleinement attaqué à l'origine politique des déplacements dans le Caucase du Nord¹⁵.

Les personnes déplacées en Turquie

38. D'après une étude réalisée à la demande du gouvernement¹⁶ et publiée le 6 décembre 2006, le nombre de personnes déplacées suite au conflit dans les provinces du sud-est de la Turquie entre 1986 et 2005 est compris entre 950 000 et 1 200 000. Ce chiffre est significativement supérieur à l'estimation précédente du gouvernement, qui indiquait un total de 355 000. Environ 124 000 personnes seraient rentrées chez elles et 55 % des personnes toujours déplacées souhaiteraient regagner leur lieu d'origine. Votre rapporteur est particulièrement préoccupé par le fait que la plupart des personnes encore déplacées n'ont pas connaissance des programmes de retour (50 %), ni de la législation nationale relative à la réparation pour perte ou destruction de biens (53 %)¹⁷.

39. Votre rapporteur constate cependant avec satisfaction les progrès considérables réalisés au niveau de l'élaboration de plans d'action locaux en faveur des personnes déplacées, qui seront ensuite incorporés dans un plan d'action national. Le traitement des demandes en réparation s'améliore lui aussi, même si des problèmes persistent, comme la cohérence des décisions, le niveau de connaissance de la législation relative aux réparations, les dates limites pour la soumission des demandes et la différence du montant des dommages-intérêts accordés par la Cour européenne des Droits de l'Homme et par les autorités turques.

C. Éléments nouveaux au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme

La réparation et la compensation aux termes de la Convention européenne des Droits de l'Homme pour les personnes déplacées

40. La Cour européenne des Droits de l'Homme a continué de jouer un rôle important dans ce domaine en 2006 en apportant de nouvelles précisions sur les droits des personnes déplacées et sur les

¹⁴ Il n'y a pas de données précises et cohérentes sur le nombre de personnes déplacées dans le Caucase du Nord. Les estimations varient selon les sources. Par exemple, les autorités tchétchènes avancent le chiffre de 48 000 personnes déplacées en Tchétchénie, alors que les organisations internationales parlent de plus de 180 000. À l'extérieur de la Tchétchénie, environ 21 000 personnes déplacées tchétchènes séjournent en Ingouchie selon le Conseil danois pour les réfugiés. En outre, entre 8 000 et 21 000 Ingouches sont toujours déplacés depuis le conflit osséto-ingouche de 1992. Sources : Observatoire des situations de déplacements internes, Conseil norvégien pour les réfugiés, Centre « Memorial » pour les droits de l'homme (publication « An uncertain future : the challenges of return and reintegration for IDPs in the Northern Caucasus », octobre 2006) (un avenir incertain : les enjeux du retour et de la réinsertion des personnes déplacées dans le Caucase du Nord).

¹⁵ Source : rapport sur l'état de la mise en œuvre des recommandations du représentant du Secrétaire Général des Nations Unies pour les personnes déplacées au niveau international suite à sa visite en Fédération de Russie en 2003 (publication « An uncertain future : the challenges of return and reintegration for IDPs in the Northern Caucasus », octobre 2006, page 41).

¹⁶ Réalisée par l'université d'Hacettepe.

¹⁷ Voir « l'alerte informations » du 11 janvier 2007 sur le site de l'Observatoire des situations de déplacements internes, www.internal-displacement.org.

mesures que doivent prendre les Etats pour examiner les allégations de violations des droits de l'homme et les demandes en réparation.

41. En 2006, la Cour européenne des Droits de l'Homme a avalisé¹⁸ les mesures introduites par la Turquie pour les personnes déplacées au plus fort de la campagne anti-terreur dans les villages du sud-est. Ce phénomène a été suivi par le rejet de 1 500 requêtes similaires au motif que les voies de recours nationales disponibles n'avaient pas été épuisées.

42. Au centre de la décision prise dans cette dernière affaire figure l'arrêt dans l'affaire Doğan et autres c. Turquie¹⁹ et les mesures d'exécution introduites par les autorités turques à cette occasion. Rappelons qu'en l'espèce la Cour a jugé, suite à l'éviction forcée des requérants de leur village, que le droit à la protection de la propriété, le droit au respect de la famille et le droit à un recours effectif avaient été violés.

43. La Cour européenne des Droits de l'Homme a également examiné et approuvé le système de compensation mis en place par la « RTCN » pour les Chypriotes grecs ayant perdu leurs biens²⁰.

V. Les migrants

A. Introduction

44. On estime à environ 200 millions le nombre de migrants dans le monde, ce qui équivaut à 3 % de la population totale²¹. Plus de 56 millions de migrants se trouvent en Europe, ce qui représente 7,7 % de la population européenne. Presque la moitié des migrants dans le monde sont des femmes.

45. Environ 4,5 millions de migrants sont en situation irrégulière dans l'Union européenne, et pas moins de 8 millions en Russie.

46. Votre rapporteur est particulièrement préoccupé par plusieurs questions, à savoir les arrivées massives de migrants sur les rivages de l'Europe du Sud, la question des politiques du retour, les droits des migrants irréguliers, les problèmes d'intégration, la discrimination et l'intolérance.

B. Questions et initiatives particulièrement préoccupantes en 2006

Les arrivées massives

47. Les arrivées massives de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud ont régulièrement fait les gros titres en 2006. Le nombre de personnes arrivées aux îles Canaries est passé de 4 700 en 2005 à plus de 34 000 en 2006. L'Italie et Malte, ainsi que la Grèce, Chypre et la Turquie ont également dû faire face au flux de migrants irréguliers traversant la Méditerranée.

48. Il est nécessaire de prendre des mesures pour gérer ces flux migratoires et améliorer les contrôles aux frontières, sans négliger pour autant les questions du droit humanitaire et des droits de l'homme liées à l'arrivée massive de migrants et de demandeurs d'asile.

49. A la suite d'un débat d'urgence sur l'arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud, l'Assemblée a adopté la Résolution 1521 et la Recommandation 1767²² qui dénoncent plusieurs problèmes relatifs aux droits de l'homme et au droit humanitaire concernant, entre autres, la

¹⁸ İçyer c. Turquie, n°18888/02, décision du 12 janvier 2006.

¹⁹ Doğan et autres c. Turquie, requêtes n°8803-8811/02, 8813/02 et 8815-8819/02.

²⁰ Xenides-Arestis c. Turquie (satisfaction équitable), n°46347/99, arrêt du 7 décembre 2006.

²¹ Statistiques issues du rapport de la Commission globale sur les migrations internationales, publié en octobre 2005.

²² Résolution 1521 (2006) et Recommandation 1767 (2006) relatives à l'arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud ; voir également le rapport de M. Christopher Chope, Royaume-Uni, Groupe démocrate européen (doc. 11053).

nécessité de protéger la vie des personnes qui cherchent à entrer en Europe, de leur offrir des conditions d'accueil satisfaisantes, allant du logement aux soins de santé en passant par d'autres besoins fondamentaux, et enfin d'organiser une audition en présence d'un interprète lorsque leur droit d'entrée est contesté, pour leur permettre d'expliquer les raisons de leur entrée dans le pays et de déposer une demande d'asile le cas échéant.

50. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés était particulièrement préoccupé par le flux mixte de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés, et a adopté en juin 2006 un plan d'action en dix points (« Gérer les flux migratoires mixtes ») en vue de faciliter l'identification des besoins des nouveaux arrivants en termes de protection internationale (voir également la partie consacrée aux réfugiés).

Les politiques de retour

51. La question du retour des migrants irréguliers reste particulièrement problématique en Europe. L'Assemblée n'a cessé de reconnaître l'importance des retours dans le cadre d'une politique de gestion de la migration. Elle a, par ailleurs, dans le même temps, préconisé le recours aux retours volontaires plutôt que forcés²³.

52. Lorsque des retours forcés sont réalisés, votre rapporteur est d'avis qu'ils doivent se dérouler conformément aux vingt principes directeurs du Comité des Ministres sur le retour forcé.

53. L'Assemblée a reconnu que l'absence d'accords de réadmission avec les pays d'origine et de transit des migrants irréguliers était un problème majeur dans le contexte des retours²⁴, car il est bien souvent impossible aux migrants de rentrer chez eux. Ces accords de réadmission devraient en outre prévoir certaines garanties. Selon votre rapporteur, il est nécessaire d'apporter d'autres éclaircissements sur les normes relatives aux droits de l'homme à cet égard.

Les droits des migrants irréguliers

54. Garantir les droits des migrants irréguliers reste un défi majeur pour l'Europe. Le débat sur leur régularisation se poursuit, à la lumière des récents programmes de régularisation, notamment celui de l'Espagne en 2005.

55. Dans sa Résolution (1509) de 2006 relative aux droits fondamentaux des migrants irréguliers, l'Assemblée a mis en évidence les droits de l'homme qui doivent être appliqués aux migrants irréguliers. Sa principale préoccupation était le manque de clarté relatif à leurs droits sociaux et économiques et la faiblesse des mécanismes en vigueur à Strasbourg pour la protection de ces droits (notamment la Charte sociale européenne révisée).

56. Selon votre rapporteur, l'absence de protection aux termes de la Charte sociale révisée, ainsi que le manque d'empressement évident du Comité des Ministres à examiner la question des droits des migrants irréguliers²⁵ fait qu'il est d'autant plus important que les Etats européens ratifient la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Ce traité n'a malheureusement été ratifié que par trois Etats membres du Conseil de l'Europe (l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine et la Turquie).

²³ Voir la très récente Résolution 1509 (2006) relative aux droits fondamentaux des migrants irréguliers, paragraphe 16.6.

²⁴ Voir la très récente Résolution 1521 (2006) relative à l'arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud, paragraphe 13.7.

²⁵ Voir la Recommandation 1755 (2006) relative aux droits fondamentaux des migrants irréguliers, le rapport de M. Ed van Thijn (Pays-Bas, groupe socialiste), Doc. 10924, et la réponse du Comité des Ministres adoptée à la 983^e réunion des Délégués des Ministres (13 décembre 2006), Doc. 11111.

L'intégration des migrants

57. Les émeutes qui se sont produites dans certaines villes européennes fin 2005, ainsi que les inquiétudes liées à l'extrémisme musulman et à l'intégration en Europe, ont déterminé le projet politique à mener en Europe en 2006 dans ce domaine.

58. L'Assemblée s'est particulièrement intéressée à la question de l'intégration des femmes immigrées²⁶, étant donné qu'elles représentent presque la moitié de la population migrante. Les femmes ont des besoins d'intégration spécifiques ; il est donc nécessaire de prendre des mesures concernant, entre autres, leur statut juridique, leur protection contre l'exploitation, leurs besoins linguistiques, leurs possibilités d'emploi, etc.

59. Alors que le dialogue interculturel et interreligieux est resté une priorité politique en 2006, l'image des migrants dans les médias reste un sujet de préoccupation, comme l'a souligné l'Assemblée dans sa Recommandation 1768 (2006)²⁷. L'Assemblée a mis en évidence plusieurs points qui nécessitent une attention particulière : les stéréotypes négatifs à l'encontre des migrants, l'absence de législation en vigueur contre l'incitation à la haine, à la discrimination et à l'intolérance, et la nécessité pour les médias d'élaborer des codes de bonne conduite.

C. Éléments nouveaux au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme

Les expulsions de migrants

60. La Cour européenne des droits de l'homme a affiné sa jurisprudence relative à l'expulsion des migrants installés dans l'affaire *Üner c. Pays-Bas*²⁸. Dans cette affaire, la Cour a estimé que l'ensemble des liens sociaux entre les migrants établis et la communauté dans laquelle ils vivent faisait partie du concept de la « vie privée » au sens de l'article 8 de la Convention et que l'expulsion d'un migrant installé pouvait empiéter sur son droit au respect de la vie privée.

La rétention des migrants : une nécessité ?

61. Dans l'affaire *Saadi c. Royaume-Uni*²⁹, la Cour a examiné si l'arrêt ou la rétention d'un étranger dans le but de prévenir son entrée illégale dans un pays présentait ou non une condition implicite de nécessité. Elle a conclu à l'absence d'une telle condition, même si trois juges avaient des points de vue divergents, et la Grande Chambre a été saisie de cette affaire.

La question du port du voile

62. Trois affaires importantes relatives au port du voile ont été rejetées par la Cour en 2006. La première, *Emine Araç c. Turquie*³⁰, portait sur le refus d'une inscription universitaire au motif que la requérante portait un foulard sur la photo jointe au dossier. Dans l'affaire *Şefika Köse et 93 autres c. Turquie*³¹, l'interdiction du port du voile dans un établissement d'enseignement secondaire proposant une formation théologique n'a pas été jugée contraire à l'article 9 de la Convention (liberté de pensée, de conscience et de religion). Dans une troisième affaire, *Kurtulmuş c. Turquie*³², la requérante, une professeure d'université, a perdu son emploi après avoir refusé de se conformer au code vestimentaire de l'établissement. La Cour a rejeté ses arguments aux termes de l'article 9.

²⁶ Résolution 1478 (2006) et Recommandation 1732 (2006) relatives à l'intégration des femmes immigrées en Europe. Voir également le rapport de Mme Bilgehan (Turquie, groupe socialiste), Doc. 10758, et l'avis de Mme Stoisits (Autriche, groupe socialiste) Doc. 10796.

²⁷ Recommandation 1768 (2006) relative à l'image des demandeurs d'asile, des migrants et des réfugiés véhiculée par les médias. Voir également le rapport de Mme Tana de Zulueta (Italie, groupe socialiste) Doc. 11011.

²⁸ *Üner c. Pays-Bas*, n° 46411/99, arrêt du 18 octobre 2006.

²⁹ *Saadi c. Royaume-Uni*, n° 13229/03, arrêt du 11 juillet 2006.

³⁰ *Emine Araç c. Turquie*, n° 9907/02, arrêt du 19 septembre 2006.

³¹ *Şefika Köse et 93 autres c. Turquie*, n° 26625/02, arrêt du 24 janvier 2006.

³² *Kurtulmuş c. Turquie*, n° 65500/01, arrêt du 24 janvier 2006.

La détention des mineurs et les politiques de retour

63. Dans l'affaire Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique³³, la Cour a examiné la rétention et le retour d'un mineur non accompagné. Dans cette affaire, une petite fille de cinq ans de nationalité congolaise a été détenue dans un centre de rétention pour adultes pendant plus de deux mois avant d'être rapatriée sans le contrôle et l'assistance appropriés. La Cour a constaté une violation des articles 3, 5 et 8 de la Convention, et a mis en évidence que l'Etat défendeur n'avait pas répondu aux besoins de l'enfant, séparée de sa famille et retenue dans un environnement complètement étranger.

VI. Les personnes disparues**A. Introduction**

64. Au sens large du terme, les personnes disparues sont les personnes portées disparues suite à un déplacement ou lors d'un conflit armé, et les victimes de disparitions forcées ou involontaires.

65. Votre rapporteur s'est particulièrement intéressé aux personnes disparues suite à un conflit armé ou un déplacement lors des conflits dans les Balkans, en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie. Il note que M. Pourgourides (Chypre, PPE/DC), dans son rapport relatif à la situation des Droits de l'homme en Europe, a traité particulièrement la question des personnes disparues dans la Fédération de Russie (notamment en Tchétchénie) et au Bélarus.

66. Selon votre rapporteur, la question des personnes disparues est un problème humanitaire qui a des implications au niveau des droits de l'homme et du droit humanitaire international. Elle ne devrait donc pas être examinée comme une question politique.

B. Questions et initiatives particulièrement préoccupantes en 2006*L'Arménie, Azerbaïdjan et la Géorgie*

67. D'après les dernières statistiques³⁴, plus de 7 500 personnes sont portées disparues en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie. Il y a précisément 4 604 Azerbaïdjanais et 947 Arméniens portés disparus suite au conflit dans la région du Haut-Karabakh, 1 763 Géorgiens et 197 Abkhazes suite au conflit dans la région de l'Abkhazie et 10 Géorgiens et 122 Ossétiens du Sud suite au conflit dans la région de l'Ossétie du Sud.

68. Malgré de récents progrès, la question des personnes disparues dans la région est encore trop souvent politisée, et il faudrait, pour la résoudre, intensifier la coopération entre les différentes parties, notamment avec les « administrations » des régions du Haut-Karabakh, de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud. Elles pourront ainsi établir des listes consolidées des disparus, créer des mécanismes multilatéraux efficaces pour faciliter la coopération entre les Commissions pour les personnes disparues, et enfin localiser, identifier et gérer ensemble les restes humains.

69. Il convient de prendre de nouvelles mesures pour répondre aux besoins des familles des disparus, en leur offrant une aide sociale, matérielle et psychologique et en respectant la mémoire des disparus.

Les Balkans

70. Suite aux conflits en Bosnie-Herzégovine, en Croatie et au Kosovo, 34 261 cas de personnes disparues ont été signalés au CICR (22 339 en Bosnie-Herzégovine, 5 940 en Croatie et 5 982 au Kosovo). Les exhumations et l'identification des restes humains progressent considérablement, même si

³³ Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga v. Belgique, n° 13178/03, arrêt du 12 octobre 2006.

³⁴ Voir le rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population sur les personnes disparues en Arménie, en Azerbaïdjan et en Géorgie (rapporteur: Leo Platvoet, Pays-Bas), Doc. 11196.

de nombreuses familles ne savent toujours pas ce qu'il est advenu de leurs êtres chers. Au total, 15 699 affaires ont été classées, et 18 592 sont toujours en cours d'examen.

71. Toutefois, les autorités des pays concernés dans les Balkans doivent encore renforcer leur coopération en ce qui concerne les exhumations, l'identification et le retour des restes des personnes exhumées, afin de régler les affaires non encore résolues³⁵.

Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées

72. L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en décembre 2006 la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, « affirmant le droit de savoir la vérité sur les circonstances d'une disparition forcée et de connaître le sort de la personne disparue, ainsi que le droit à la liberté de recueillir, de recevoir et de diffuser des informations à cette fin ». Cette Convention, une fois ratifiée par vingt Etats, permettra de renforcer la protection de chacun contre cet aspect important de la question plus vaste des personnes disparues ; c'est pourquoi votre rapporteur encourage vivement tous les Etats membres du Conseil de l'Europe à ratifier cet instrument.

C. Eléments nouveaux au regard de la Convention européenne des Droits de l'Homme

73. L'obligation pour les Etats de réaliser des enquêtes effectives sur les cas de disparitions est bien établie dans la jurisprudence de la Convention.

74. L'obligation d'enquêter sur les massacres et les disparitions a été confirmée dans la récente affaire de Bazorkina c. Russie (requête n°69481/01, arrêt du 27 juillet 2006). Dans cette affaire, un individu soupçonné de lutter pour le compte de séparatistes tchétchènes a été vu et filmé pour la dernière fois alors qu'il était détenu par les autorités. La Cour a estimé que les autorités n'avaient pas mené d'enquête criminelle sur les circonstances de la disparition et de la mort présumée de cet individu et a donc jugé que le droit à la vie avait été violé aux termes de l'article 2 de la Convention.

* * *

Commissions chargées du rapport : Commission des questions politiques et Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Commission saisie pour avis : Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en commission : renvoi n° 3283 du 6 octobre 2006

Avis approuvé par la Commission le 1^{er} mars 2007

Secrétaires de la Commission : M. Lervik, M. Neville, Mme Karanjac

³⁵ Voir le rapport de M. Çavuşoğlu (Turquie, GDE) sur les personnes disparues du fait de conflits armés ou de violences intérieures dans les Balkans (Doc. 10251), ainsi que la Résolution 1414 (2004) et la Recommandation 1685 (2004).