

Commentaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés concernant la proposition de résolution relative à l’instauration d’un modèle de migration européen à visage humain permettant de lutter effectivement contre le trafic d’êtres humains et la migration illégale du 30 septembre 2020 déposée par M. Theo Francken et consorts (DOC 55 1543/001)

INTRODUCTION

1. En adoptant le Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (ci-après HCR) du 14 décembre 1950, l’Assemblée générale des Nations Unies lui a confié la responsabilité d’assurer la protection internationale des réfugiés¹. Peu de temps après, a été adoptée la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés² (ci-après Convention de 1951) constituant la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés. En vertu de l’article 35 de cette Convention, les États contractants se sont engagés à coopérer avec le HCR dans « l’exercice de ses fonctions et (...) à faciliter sa tâche de surveillance de l’application de cette Convention ». Par la suite, les résolutions successives de l’Assemblée générale et du Conseil économique et social (ECOSOC) précisèrent que le mandat du HCR s’étendait également à certaines catégories de personnes ayant un besoin de protection internationale, mais ne répondant pas nécessairement aux critères de la Convention de 1951 précitée. Le rôle de surveillance de l’application de la Convention de 1951 s’exerce d’une part par la publication de lignes directrices interprétatives sur le sens des dispositions et des termes contenus dans la Convention de 1951, et d’autre part par la formulation de commentaires sur les propositions législatives et politiques impactant la protection et les solutions durables des personnes ayant besoin d’une protection internationale.

2. En réponse à la requête du 10 décembre 2020 émanant de la commission de l’Intérieur, de la sécurité, de la migration et des matières administratives de la Chambre des représentants, le HCR prend bonne note de la « proposition de résolution relative à l’instauration d’un modèle de migration européen à visage humain permettant de lutter effectivement contre le trafic d’êtres humains et la migration illégale» du 30 septembre 2020 (ci-après «proposition de résolution») et fait part, par la présente, de ses principales observations à ce sujet.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

3. Tout d’abord, le HCR souhaite saluer le soutien que la proposition de résolution envisage envers le gouvernement grec dans l’accueil des réfugiés et migrants. Le HCR apprécie aussi la volonté de ses rédacteurs de respecter les conventions internationales, dont la Convention de 1951.

¹ Assemblée générale des Nations Unies, Statut de l’Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés, 14 décembre 1950, A/RES/428(V), disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36818.html>

² Assemblée générale des Nations Unies, Convention relative au statut des réfugiés, 28 juillet 1951, disponible sur : <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd59af.html>.

4. Le HCR prend note de la proposition de durcir la politique de retour. À cet égard, il est important d'analyser et d'identifier les moyens de remédier aux obstacles se posant au retour des demandeurs d'asile déboutés à l'issue d'une procédure d'asile équitable. Dans ses orientations pratiques pour des procédures frontalières équitables et rapides et une solidarité au sein de l'Union européenne (ci-après UE), le HCR a en effet appelé à systématiser et améliorer la coordination entre États membres de l'UE, afin de surmonter les obstacles au retour vers leur pays d'origine des personnes qui n'ont pas besoin de protection internationale.³

5. Le HCR souhaite également commenter quatre aspects clés de la proposition de résolution qui constituent une source de préoccupation. Il s'agit en particulier de :

- **l'externalisation des procédures d'asile** : la proposition envisage d'externaliser les procédures d'asile en favorisant l'élaboration d'une politique européenne calquée sur le « modèle australien » et d'entamer des discussions avec les gouvernements de l'Égypte, de la Tunisie ainsi qu' avec le HCR « en vue de la construction dans ces pays, de centres (...) pouvant accueillir tout migrant intercepté durant une tentative illégale d'entrer en Europe, et où une procédure d'asile pourra (...) être entamée. » ;
- **l'établissement d'une liste noire** : la proposition plaide pour l'établissement « d'une liste noire des personnes ayant tenté d'entrer illégalement dans l'Union européenne, en vue de la signification, à ces personnes, d'une interdiction définitive d'entrer dans l'Union européenne. » ;
- **l'utilisation des centres fermés dans le cadre des procédures aux frontières** : la proposition demande au gouvernement fédéral de fournir toute l'aide logistique nécessaire « pour la construction, sur les îles grecques, de centres fermés modernes destinés à accueillir les migrants illégaux qui ont échappé aux contrôles frontaliers et ont mis pied à terre sur les îles grecques » d'où ils « pourraient introduire une demande d'asile en Grèce » ; et
- **l'opposition à la répartition de la responsabilité** : la proposition de résolution demande au gouvernement fédéral « de s'opposer, au niveau européen, à l'organisation de toute répartition permanente des migrants présents à Lesbos et entrés illégalement dans l'Espace Schengen (...) »

A. L'externalisation des procédures d'asile

6. Se référant à la préconisation d'une politique européenne calquée sur le « modèle australien », laquelle permettrait que l'entrée des demandeurs d'asile soit refusée aux frontières des États membres de l'UE ou que les demandeurs d'asile soient appréhendés après leur passage de la frontière afin d'être transférés vers un État non membre de l'UE dans lequel leur demande d'asile serait traitée, il convient de souligner que le HCR a appelé l'Australie à mettre fin à cette pratique, aux conséquences extrêmement préjudiciables et évitables.⁴

³ UNHCR, Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union, 15 octobre 2020, disponible sur: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>, p.3-5.

⁴ UNHCR, Le chef du HCR Filippo Grandi appelle l'Australie à mettre fin à la pratique néfaste du modèle offshore de traitement et de placement, 24 juillet 2017, disponible sur: <https://www.unhcr.org/fr/news/press/2017/7/5975e0d9a/chef-hcr-filippo-grand-i-appelle-laustralie-mettre-fin-pratique-nefaste.html>

7. En principe, les demandes d'asile devraient être traitées sur le territoire de l'État dans lequel les demandeurs d'asile arrivent et auprès duquel ils sollicitent la protection internationale. La responsabilité principale de déterminer les besoins de protection internationale et d'assurer cette protection incombe à l'État dans lequel l'asile est demandé.

8. Le HCR n'exclut pas la possibilité d'un traitement des demandes d'asile en dehors de l'UE par le biais d'accords bilatéraux et multilatéraux, à condition qu'ils respectent toutefois le droit international et incluent les garanties nécessaires.⁵ Cependant, le HCR estime que des procédures appropriées pourraient être mises en place au sein de l'UE afin de permettre aux États membres de s'acquitter de leurs obligations tout en maintenant un esprit de solidarité et de partage équitable des responsabilités.⁶

9. En effet, si elle est possible sous certaines conditions strictement limitées, dans la pratique, l'externalisation des procédures d'asile engendre de nombreuses et importantes conséquences négatives. Elle suscite de graves préoccupations quant aux garanties d'accès à l'asile, à la protection internationale et à un niveau de protection suffisant pour les personnes qui en ont besoin. De plus, les propositions et approches visant à transférer plutôt qu'à répartir la responsabilité vont à l'encontre de l'appel à davantage de partage des responsabilités entre États.⁷

10. Enfin, le HCR, qui n'a pas été consulté concernant la proposition de renvoyer les demandeurs d'asile en Europe vers « un centre d'accueil sûr et à visage humain, situé en dehors de l'Union européenne, placé sous la supervision de l'UNHCR », n'est, de plus, pas en mesure de remplir le rôle qu'envisage pour lui la proposition de résolution commentée.

B. L'établissement d'une liste noire

11. Concernant la proposition d'établir une liste noire des personnes ayant tenté d'entrer illégalement dans l'UE, en vue de la signification, à celles-ci, d'une interdiction définitive d'entrer dans l'UE, le HCR souhaite rappeler le droit de chercher et bénéficier de l'asile inscrit à l'article 14⁸ de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, le droit d'asile consigné à l'article 18⁹ de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ainsi que le principe de non-pénalisation de l'entrée irrégulière et de restriction minimale de déplacements des demandeurs d'asile instauré par l'article 31(1)¹⁰ de la Convention de 1951.¹¹ Ce principe constitue par ailleurs le fondement de la règle selon laquelle la

⁵ UNHCR, Guidance Note on bilateral and/or multilateral transfer arrangements of asylum-seekers, mai 2013, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/51af82794.html> et Les Orientations sur les mesures à prendre en cas de déplacements secondaires irréguliers des réfugiés et des demandeurs d'asile, septembre 2019, disponible sur : <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5eccf29e4>

⁶ UNHCR, UNHCR Recommendations for the European Commission's proposed Pact on Migration and Asylum, janvier 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5e3171364.html>, p. 6.

⁷ UNHCR, High Commissioner's Closing Remarks to the 71st Session of the UNHCR Executive Committee, 9 octobre 2020, disponible sur : <https://www.unhcr.org/uk/admin/hcspeeches/5f803e334/high-commissioners-closing-remarks-71st-session-unhcr-executive-committee.html>.

⁸ « 1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays. »

⁹ « Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément aux traités. »

¹⁰ « 1. Les États Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières. »

¹¹ Le HCR est d'avis que ce principe s'applique de manière large. UNHCR, Article 31 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, juillet 2017, PPLA/2017/01, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/59ad55c24.html>, p. 17-18.

détention d'une personne pour la seule et unique raison qu'elle demande l'asile est arbitraire.¹²

12. Par ailleurs, le principe de non-refoulement, garanti à l'article 33 de la Convention de 1951, qui prévoit l'interdiction faite aux États d'expulser ou de refouler une personne vers des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée, est la pierre angulaire du droit international des réfugiés. Ce principe au caractère non-dérogeable a été réaffirmé dans les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme, impliquant l'interdiction pour les États de transférer un individu vers un autre pays, si cela conduit à l'exposer à de sérieuses violations des droits de l'Homme.¹³ Ce principe s'applique à toute forme de renvoi forcé, y compris l'éloignement du territoire, l'expulsion, l'extradition, le transfert informel ou assimilé, ainsi que la non-admission à la frontière, et partout où un État exerce sa juridiction, y compris lorsqu'il agit hors de son territoire et de ses eaux territoriales dans le cadre d'opérations de recherche et de sauvetage en mer.¹⁴

13. Ainsi, lorsqu'un État reçoit une demande d'asile à ses frontières, il est tenu, en vertu du droit international, d'admettre, au moins à titre temporaire, le demandeur sur son territoire afin d'examiner sa demande. S'il en était autrement, le droit de demander l'asile et le principe de non-refoulement seraient dénués de sens.¹⁵ Le HCR réaffirme ainsi un élément central de sa position, à savoir la nécessité de garantir l'accès au territoire aux personnes souhaitant demander l'asile, y compris celles arrivant irrégulièrement.¹⁶

C. L'utilisation des centres fermés dans le cadre des procédures aux frontières

14. Se référant à la proposition de fournir toute l'aide logistique nécessaire « pour la construction, sur les îles grecques, de centres fermés modernes destinés à accueillir les migrants illégaux qui ont échappé aux contrôles frontaliers et ont mis pied à terre sur les îles grecques » d'où ils « pourraient introduire une demande d'asile en Grèce », le HCR souhaite faire référence à ses considérations pratiques pour des procédures frontalières équitables et rapides et une solidarité dans l'UE.¹⁷ En outre, à plusieurs occasions, le HCR a recommandé l'adoption de procédures accélérées et simplifiées afin de garantir un accès rapide à la protection internationale pour ceux qui en ont besoin, et de contribuer à

¹² UNHCR, Principes directeurs relatifs aux critères et aux normes applicables à la détention des demandeurs d'asile et alternatives à la détention, 2012, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>, par. 32.

¹³ UNHCR, Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967, 26 janvier 2007, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html>

¹⁴ UNHCR, Submission by the UNHCR in the case of S.S. and Others. v. Italy (Appl. No. 21660/18) before the European Court of Human Rights, 14 novembre 2019, disponible sur <https://www.refworld.org/docid/5dcebf54.html>.

¹⁵ UNHCR, Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union, 15 octobre 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>, p.1.

¹⁶ UNHCR, Recommandations du HCR aux présidences croate et allemande du Conseil de l'Union européenne (UE), janvier 2020, disponible sur : <https://www.unhcr.org/fr-fr/5f6e249e4.pdf>, p.6. Voy. aussi UNHCR, UNHCR's Recommendations for the Portuguese and Slovenian Presidencies of the Council of the European Union (EU), janvier 2021, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5ff4799d4.html>

¹⁷ UNHCR, Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union, 15 octobre 2020, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>. Concernant la proposition d'établissement des centres fermés et contrôlés sur les îles grecques, le HCR a publié ses observations sur le projet de loi en avril 2020. UNHCR Comments on the Draft Law "Improvement of Migration Legislation, amendment of provisions of Laws 4636/2019 (A' 169), 4375/2016 (A' 51), 4251/2014 (A' 80) and other Provisions", disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5ee359cb4.html>, p. 9-10.

faciliter le retour de ceux qui n'en ont pas.¹⁸ Les considérations pratiques pour les procédures frontalières s'appuient sur cette position.

15. À cet égard, le HCR a admis le recours aux restrictions de mouvement et, dans une mesure limitée, à la détention, en conformité avec le droit international et dans le respect des garanties procédurales. Des périodes minimales de détention ou des restrictions temporaires à la liberté de circulation peuvent être autorisées au début de ces procédures, pour effectuer des contrôles d'identité et de sécurité dans les cas où l'identité est indéterminée ou contestée, ou s'il y a des indications de risques sécuritaires. De telles mesures peuvent également être autorisées pendant une période initiale et limitée afin d'enregistrer, dans le cadre d'un entretien préliminaire, les éléments d'une demande de protection internationale pour la diriger de manière efficace vers la filière de traitement adéquate. Pour les cas considérés manifestement infondés, la détention au-delà de cette période, pour une durée limitée, assortie des garanties applicables telles qu'établies par la Cour de justice de l'UE et la Cour européenne des droits de l'Homme, et conformément au droit international peut être légitime. La détention dans un but légitime doit être prévue par la loi, prononcée sur la base d'une décision individuelle, être strictement nécessaire et proportionnée, limitée dans le temps et faire l'objet d'un réexamen régulier. Cependant, des alternatives à la détention, telles que les restrictions temporaires de mouvement, sont généralement préférables et possibles dans les procédures accélérées, y compris les procédures aux frontières, conformément à la pratique actuelle dans plusieurs États membres de l'UE et de l'Espace Schengen.¹⁹

D. L'opposition à la répartition de la responsabilité

16. Concernant la proposition de s'opposer, au niveau européen, à l'organisation de toute répartition permanente des migrants présents à Lesbos et entrés illégalement dans l'Espace Schengen, le HCR prône, au contraire, un système équitable, transparent et proportionnel de partage des responsabilités entre les États membres de l'UE. Les États membres de l'UE confrontés à un nombre disproportionné d'arrivées doivent être soutenus par des mécanismes de solidarité intracommunautaire spécifiques qui peuvent prendre différentes formes.²⁰

CONCLUSION

17. En conclusion, tout en restant à la disposition des membres du Parlement pour poursuivre le dialogue sur l'identification de solutions adéquates aux enjeux actuels en matière de migration et d'asile en Europe, le HCR émet de sérieuses réserves quant à la

¹⁸ HCR, UNHCR Discussion Paper Fair and Fast - Accelerated and Simplified Procedures in the European Union, 25 juillet 2018, disponible sur: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>, p. 3; HCR, Mieux protéger les réfugiés en Europe et dans le monde : Propositions du HCR pour redonner confiance par une gestion plus efficace, des partenariats plus performants et une solidarité accrue, décembre 2016, disponible sur: <https://www.refworld.org/docid/583c18de4.html>.

¹⁹ UNHCR, Practical considerations for fair and fast border procedures and solidarity in the European Union, 15 octobre 2020, disponible sur: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>, p. 2.

²⁰ UNHCR, Recommandations du HCR aux présidences croate et allemande du Conseil de l'Union européenne (UE), janvier 2021, disponible sur: <https://www.unhcr.org/fr-fr/5f6e249e4.pdf>, p. 5. A ce sujet, référence est faite à l'étude du HCR « Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation - Executive Summary » Voy. UNHCR, Left in Limbo: UNHCR Study on the Implementation of the Dublin III Regulation - Executive Summary, août 2017, disponible sur: <https://www.refworld.org/docid/59d5dd1a4.html>. Voy. aussi UNHCR, UNHCR's Recommendations for the Portuguese and Slovenian Presidencies of the Council of the European Union (EU), janvier 2021, disponible sur : <https://www.refworld.org/docid/5ff4799d4.html>, Section III, p. 5.

proposition de résolution commentée et appelle la commission de l'Intérieur, de la sécurité, de la migration et des matières administratives de la Chambre des représentants à examiner la proposition de résolution à la lumière des observations évoquées ci-dessus.

Représentation du HCR pour les affaires européennes,
la Belgique, l'Irlande, le Luxembourg et les Pays-Bas.
Bruxelles, 15 janvier 2021