

Pacte mondial sur les réfugiés

Commentaires sur le projet 3 par le Représentant spécial du Secrétaire général sur les migrations et les réfugiés, Conseil de l'Europe, juin 2018

I. Introduction

1. En janvier 2016, en réponse au nombre sans précédent de migrants et de réfugiés qui sont arrivés en Europe au cours de l'année 2015, le Secrétaire général a nommé un Représentant spécial pour les migrations et les réfugiés chargé de travailler avec les structures compétentes du Conseil de l'Europe, ses États membres et d'autres organisations internationales, de coordonner l'assistance et le soutien aux États membres et de contribuer à la coopération internationale dans ce domaine.
2. Dans le cadre de son engagement avec les partenaires internationaux, le Représentant spécial a suivi de près l'élaboration du Pacte mondial pour les réfugiés (PMR). Il reconnaît l'étendue des normes et mécanismes nationaux, régionaux et internationaux déjà en place pour soutenir les réfugiés et le rôle central du HCR dans ce domaine. Il reconnaît également l'accent mis sur la coopération au développement dans le cadre du PMR et les avantages que les améliorations dans ce domaine apporteront à la situation des réfugiés dans leur pays d'accueil et dans leur pays d'origine. Les présentes observations écrites du Représentant spécial sont axées sur les domaines dans lesquels le Conseil de l'Europe peut apporter une valeur ajoutée, à savoir la protection des droits de l'homme des réfugiés et la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions décrites dans le PMR.
3. Le Représentant spécial se félicite de l'identification des principes directeurs dans le PMR. Cependant, il est d'avis que la version actuelle du PMR, bien qu'elle constitue une amélioration continue par rapport aux versions précédentes, ne reconnaît pas l'importance et le poids que doit avoir la protection des droits de l'homme. La référence aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, au paragraphe 5 de l'introduction, devrait être considérablement développée, conformément à l'approche des droits de l'homme entérinée par la Déclaration de New York. Une reconnaissance expresse de tous les principaux instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, y compris la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), et du rôle qu'ils jouent dans le renforcement des droits des réfugiés en matière d'accès à l'asile et aux procédures afférentes, serait la bienvenue. La pertinence d'une référence à la CEDH est soulignée par le fait que des mécanismes d'asile régionaux sont désormais directement référencés dans le texte. En particulier, le PMR devrait accorder une place centrale au principe de non-refoulement, qui sous-tend le droit de la protection des réfugiés.
4. Afin de refléter l'esprit de la Déclaration de New York, le Représentant spécial est d'avis que l'un des objectifs du PMR, au paragraphe 7, devrait être d'assurer la protection effective des droits fondamentaux des réfugiés à toutes les étapes de leur voyage. Outre le rôle des droits de l'homme dans le processus d'asile lui-même, les réfugiés et les demandeurs d'asile ont également droit à une protection plus large des droits de l'homme à leur arrivée dans les pays de destination. Le PMR doit donc également couvrir ces considérations plus larges, incluant potentiellement l'importance d'un logement adéquat, des alternatives à la détention des réfugiés, le regroupement familial, l'accès à l'information et à des procédures d'asile équitables, l'accès à l'éducation et au marché du travail, l'accès à la justice, la participation politique au niveau local et le droit à la vie privée et à la protection des données. La référence au paragraphe 9, bien que bienvenue, ne va pas assez loin.

5. Des mesures concrètes pour les considérations de genre devraient également être décrites dans le texte. A cet égard, la Représentante spéciale se félicite de l'inclusion d'un certain nombre de références supplémentaires à la prise en compte du genre dans les nouvelles versions du PMR. Cependant, des dispositions plus détaillées pourraient fournir des indications sur la manière dont cette prise en compte du genre pourrait être mieux réalisée dans la pratique.
6. Le Représentant spécial a préparé la présente soumission après avoir consulté d'autres services du secrétariat du Conseil de l'Europe impliqués dans les questions de réfugiés et de migration.

II. Mécanismes de partage des charges et des responsabilités

7. Le Conseil de l'Europe, par l'intermédiaire de son Secrétaire général, n'a cessé d'appeler à la solidarité entre ses États membres face aux défis liés à l'arrivée en nombre de réfugiés et de migrants en Europe ces dernières années. Le Représentant spécial soutient pleinement les efforts visant à encourager et à améliorer le partage des responsabilités. Il continuera à faire pression en faveur de la solidarité dans ses communications avec les États membres du Conseil de l'Europe.
8. En ce qui concerne le Forum mondial sur les réfugiés, la participation des organisations régionales pourrait être expressément mentionnée étant donné le rôle qu'elles peuvent jouer pour favoriser la réalisation des objectifs du PMR.
9. Dans la section 2.2, il serait particulièrement bienvenu de mettre davantage l'accent sur le rôle des organisations régionales concernées dans la Plate-forme d'Appui puisque, contrairement au Forum Mondial des Réfugiés, la Plate-forme d'Appui est conçue comme une réponse ad hoc aux situations migratoires spécifiques à un pays ou à une région. L'engagement d'organisations régionales telles que le Conseil de l'Europe favorisera une approche globale et coordonnée des situations spécifiques à une région et peut encourager le partage des responsabilités.
10. La section 2.3 traite des approches régionales. Le Représentant spécial souhaiterait obtenir davantage de détails sur ce qui est envisagé ici et sur la manière dont le Conseil de l'Europe pourrait assurer sa position de participant à part entière dans les questions concernant la gestion des migrations en Europe. Par exemple, les organisations régionales pourraient jouer un rôle central dans le développement d'une stratégie pour la mise en œuvre du PMR au niveau régional. Comme indiqué plus loin dans cette contribution, un certain nombre de projets du Conseil de l'Europe et d'autres initiatives qui reflètent les objectifs du PMR sont en cours. L'Organisation est désireuse d'aligner ses projets et ses activités, dans la mesure du possible, sur les objectifs internationaux.
11. Dans la section 3.2, dans la liste des différentes parties prenantes, le rôle des organisations régionales pourrait également être utilement reflété étant donné que les grands flux migratoires sont souvent une question régionale, plutôt qu'internationale ou nationale. Comme expliqué ci-dessus, les organisations régionales peuvent jouer un rôle central de coordination et offrir un forum de discussion entre les États. Une référence au réseau des Cités interculturelles (CCI) du Conseil de l'Europe (www.coe.int/interculturalcities) pourrait être incluse au paragraphe 39, dans le contexte des réseaux de villes et de municipalités. Le réseau des CCI aide les villes à revoir leurs politiques à travers un prisme interculturel et à développer des stratégies interculturelles globales pour les aider à gérer la diversité de manière positive et à réaliser l'avantage de la diversité. Il est donc bien placé pour faciliter le partage des bonnes pratiques et des approches innovantes.

12. La Représentante spéciale se félicite de la proposition faite à la section 3.3, sur les données et les éléments de preuve, d'améliorer la collecte, l'analyse et la diffusion de données désagrégées. Des données exactes, fiables et détaillées sont essentielles à la mise en place de stratégies et de mécanismes appropriés pour les réfugiés. Il se félicite en particulier de la référence, au paragraphe 46, à la nécessité d'une protection des données et de la vie privée, et soutient pleinement le changement de formulation dans le dernier projet, qui passe de « politiques » à « principes » en matière de protection des données et de la vie privée. Il est important de préciser dans le PMR que la protection des données personnelles est un droit fondamental pour les réfugiés.
13. Le Conseil de l'Europe a élaboré des normes détaillées sur la protection des données. Les principes clés sont énoncés dans la Convention de 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, qui est le seul traité international dans ce domaine. Les États qui ne sont pas membres du Conseil de l'Europe peuvent adhérer à la Convention : plus de 50 pays dans le monde l'ont déjà signée. La Convention est actuellement en cours de mise à jour afin de relever les défis pour la vie privée résultant de l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de renforcer son mécanisme de suivi et de s'assurer qu'elle est compatible avec les différents cadres normatifs dans le monde. Les principes de la Convention sont précisés par des recommandations aux gouvernements, adoptées à l'unanimité par le Comité des Ministres. Bien que ces recommandations ne soient pas juridiquement contraignantes, elles contiennent de véritables normes de référence pour tous les États, qu'ils soient ou non parties à la Convention. Le droit à la protection des données personnelles a également été développé par l'interprétation du droit au respect de la vie privée et familiale de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme par la Cour européenne des droits de l'homme. Dans un certain nombre d'arrêts, la Cour a clarifié les normes de protection des données qui s'appliquent à la collecte et au traitement des données à caractère personnel. Les arrêts de la Cour sont contraignants pour les parties aux affaires qu'elle juge.

III. Domaines nécessitant un soutien

14. Le Représentant spécial est heureux de constater l'inclusion dans le PMR de domaines où des contributions concrètes sont prévues pour soutenir les États confrontés à d'importants mouvements de réfugiés ou à des phénomènes migratoires prolongés. Il regrette la suppression, au paragraphe 49 de la dernière version, de la référence à ce que les actions doivent être conformes au droit et aux bonnes pratiques internationales. En effet, il considère que le projet pourrait utilement faire référence à la nécessité pour toutes les actions menées dans le cadre du PMR de se conformer aux normes internationales et, le cas échéant, aux normes régionales en matière de droits de l'homme. Il pourrait également souligner qu'un certain nombre des actions énumérées découlent des obligations internationales en matière de droits de l'homme ; leur mise en œuvre garantirait donc le respect par les États de leurs obligations légales à cet égard. La reconnaissance, dans le projet, de la diversité des besoins et des vulnérabilités potentielles des réfugiés est très positive. Il serait utile ici de souligner expressément la nécessité que les actions répondent de manière adéquate aux vulnérabilités spécifiques identifiées et reflètent les normes les plus élevées pour les enfants réfugiés.

1. Accueil et admission

15. En raison du chevauchement des différentes sous-sections de cette partie du texte, le Représentant spécial présentera d'abord ses commentaires sur cette section avant d'exposer les activités pertinentes du Conseil de l'Europe.

a) *Commentaires sur le projet de PMR*

16. En ce qui concerne les dispositions d'accueil immédiat, il est d'une importance cruciale d'identifier et d'orienter les personnes ayant des besoins particuliers. Bien que ce point soit abordé dans une certaine mesure dans la sous-section 1.5, le projet pourrait utilement souligner - ici ou dans la sous-section 1.5 - que cette identification et cette orientation doivent avoir lieu immédiatement à l'arrivée, en priorité. Tout retard pourrait exposer les réfugiés vulnérables à un risque accru de préjudice, notamment de traite. La mise en place de zones d'accueil et de transit ne doit pas entraîner une « criminalisation » des réfugiés et les demandeurs d'asile ; ces dispositions doivent donc être fondées sur la non-privation de liberté et la disponibilité d'alternatives à la détention dans la mesure du possible et conformément aux normes internationales. L'accès aux services essentiels est un droit essentiel pour les réfugiés et la référence au paragraphe 54 est donc bienvenue. L'offre d'informations sur les services disponibles et sur la manière d'y accéder est également essentielle pour garantir l'efficacité de cet objectif dans la pratique. Il serait en outre utile d'inclure un engagement à fournir une formation en compétences interculturelles aux principaux professionnels des services d'accueil. Les mécanismes visant à transférer les nouveaux arrivants loin des frontières et à rechercher des alternatives aux camps doivent être conformes aux droits de l'homme et ne doivent pas porter préjudice à l'accès des réfugiés aux services juridiques, sociaux, éducatifs et autres services essentiels. Plus généralement, l'information sur les procédures d'asile et les droits et obligations des demandeurs d'asile et des réfugiés doit faire partie des dispositions d'accueil immédiat. Ces informations devraient être adaptées, le cas échéant, aux personnes ayant des besoins particuliers ou vulnérables.
17. Le Représentant spécial reconnaît que les flux de réfugiés peuvent susciter des préoccupations légitimes en matière de sécurité. Cependant, il est important que ces préoccupations ne portent pas atteinte à la protection à laquelle les réfugiés ont droit en vertu du droit international humanitaire et des droits de l'homme. Les contrôles de sécurité doivent être effectués de manière efficace et ne doivent pas retarder l'accès aux procédures d'asile. Les personnes soumises à des contrôles de sécurité doivent également bénéficier d'un hébergement approprié et de services essentiels pendant la procédure de contrôle. Une référence expresse à la formation aux droits de l'homme et aux conseils sur la protection internationale des réfugiés à fournir aux autorités compétentes serait un ajout bienvenu dans la sous-section 1.3. Une telle formation est particulièrement importante pour les garde-frontières afin de garantir que le principe de non-refoulement est pleinement respecté et que les nouveaux arrivants ont un accès effectif aux procédures d'asile. Il faudrait également s'engager à lutter contre le trafic de migrants et reconnaître le rôle que joue la corruption dans la facilitation des réseaux de passeurs. Il est nécessaire d'agir pour que la corruption sous toutes ses formes ne soit pas une entrave à la gestion efficace des flux migratoires.
18. En ce qui concerne l'enregistrement et la documentation, le Représentant spécial prend note de la référence, dans la sous-section 1.4, aux principes de protection des données. Toutefois, il souhaiterait des références plus développées à la protection des données et aux risques pour la vie privée, en mettant l'accent sur la protection des données en tant que droit fondamental.
19. En termes de réponse aux besoins spécifiques des réfugiés et migrants, dans de nombreux pays européens, les enfants sans tuteur légal n'ont pas accès aux procédures légales, y compris aux procédures d'asile. Ils sont également davantage exposés au risque d'exploitation. Par conséquent, ceux qui sont identifiés comme des enfants non accompagnés ou séparés devraient immédiatement entrer dans le système de tutelle/protection de l'enfance. Une référence expresse à ce mécanisme

dans la sous-section 1.5 refléterait le consensus général quant à l'importance d'un suivi rapide et approprié dans ces cas, afin de prévenir les abus, l'exploitation et les disparitions. Le Représentant spécial se félicite également de la référence au développement d'alternatives à la détention dans ce contexte, bien que, comme indiqué ci-dessus, il soit d'avis que celles-ci devraient également faire partie des dispositions d'accueil immédiat. Il soutiendrait un objectif plus ambitieux consistant à mettre fin à la détention d'enfants par les services d'immigration. Il serait en outre utile de faire référence dans cette sous-section non seulement aux procédures visant à faciliter l'identification des apatrides mais aussi aux procédures visant à réduire l'apatridie.

20. En ce qui concerne l'identification des besoins en matière de protection internationale, le Représentant spécial reconnaît les avantages de la reconnaissance de groupe dans le contexte de flux migratoires importants. Cependant, une réflexion plus approfondie devrait être menée sur l'étendue de la protection offerte par la reconnaissance de groupe. Les bénéficiaires qui répondent aux normes de protection intentionnelle et qui bénéficient d'une reconnaissance de groupe devraient avoir accès à tous les mêmes droits que les bénéficiaires individuels d'une protection internationale, conformément aux normes internationales humanitaires et des droits de l'homme applicables.

b) Contribution du CdE à la réalisation des actions du PMR

21. Les activités du Conseil de l'Europe peuvent soutenir les efforts des États pour accomplir les actions décrites dans le PMR en matière d'accueil et d'admission des réfugiés. Sa Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023 souligne la nécessité d'identifier et de répondre aux besoins et circonstances spécifiques des femmes et des filles réfugiées. Son Plan d'action 2017-2019 sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe souligne de la même manière la nécessité de protéger efficacement les enfants. Le Conseil de l'Europe a également adopté une Stratégie 2016-2021 pour les droits de l'enfant qui contient des mesures pertinentes pour la protection des enfants en situation de migration. Le Commissaire aux droits de l'homme de l'Organisation s'emploie activement à attirer l'attention sur les lacunes en matière de protection des personnes vulnérables dans les migrations et à faire pression pour que des mesures soient prises afin de renforcer leur protection, y compris par le biais d'un dialogue avec les gouvernements des États membres.
22. Les actions entreprises par le Conseil de l'Europe dans le cadre de la mise en œuvre des Stratégies et du Plan d'action peuvent contribuer à la réalisation des objectifs pertinents du PMR. En ce qui concerne les enfants, par exemple, le Conseil de l'Europe travaille à l'établissement de normes en matière de tutelle et d'évaluation de l'âge, comme le prévoit son Plan d'action 2017-2019 sur la protection des enfants réfugiés et migrants. Des projets de recommandations du Comité des Ministres sur ces deux sujets sont en cours de discussion et l'on espère qu'ils seront adoptés au cours des prochains mois. L'Organisation préparera et publiera également une compilation de bonnes pratiques sur les procédures liées à la migration qui sont adaptées aux enfants, ces procédures comprenant en principe l'identification, l'évaluation de l'âge, l'enregistrement, la tutelle et les procédures de protection des enfants. La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (Convention de Lanzarote) exige la criminalisation des infractions sexuelles contre les enfants. La Convention est ouverte à l'adhésion des États non-membres du Conseil de l'Europe. Elle exige des parties qu'elles adoptent une législation spécifique et prennent des mesures pour prévenir les violences sexuelles, protéger les enfants victimes et poursuivre les auteurs. Le Comité de Lanzarote vérifie si les parties mettent effectivement en œuvre

la Convention. En 2017, il a adopté un rapport spécial sur la protection des enfants touchés par la crise des réfugiés contre l'exploitation et les abus sexuels. Il envisage maintenant des activités de suivi fondées sur les conclusions et les recommandations du rapport, conformément au plan d'action. Une résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'harmonisation de la protection des mineurs non accompagnés en Europe (résolution 2136(2016)) appelle les États membres à renforcer la coopération et la coordination policières transfrontalières pour améliorer la protection des enfants migrants non accompagnés pour prévenir les disparitions. Un cours de formation pour les professionnels du droit sur les enfants réfugiés et migrants a été développé et couvre entre autres leurs droits, la tutelle et les procédures d'évaluation de l'âge.

23. La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) crée un cadre juridique pour protéger les femmes contre toutes les formes de violence et prévenir, poursuivre et éliminer la violence à l'égard des femmes et la violence domestique. Elle établit également un mécanisme de suivi spécifique (GREVIO) pour assurer la mise en œuvre effective de ses dispositions par les parties. La Convention est ouverte à l'adhésion des États non-membres.
24. La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005 a un champ d'application exhaustif, englobant toutes les formes de traite et toutes les personnes qui en sont victimes. La Convention n'est pas limitée aux États membres du Conseil de l'Europe ; les États non-membres peuvent également y adhérer. La principale valeur ajoutée de la Convention est sa perspective des droits de l'homme et l'accent mis sur la protection des victimes. Une autre valeur ajoutée importante de la Convention est le système de suivi mis en place pour superviser la mise en œuvre des obligations qu'elle contient, notamment le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA). Le GRETA effectue des visites dans les pays afin d'identifier les lacunes et les besoins dans les procédures actuelles d'identification des victimes de la traite. Le Plan d'action 2017-2019 du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants comprend des actions visant à protéger les enfants contre la traite. Dans le cadre du Plan d'action, les travaux devraient commencer prochainement sur un recueil de bonnes pratiques en matière de lutte contre la traite des enfants. Le Conseil de l'Europe a également développé un cours de formation pour les professionnels du droit sur la traite des êtres humains.
25. Le Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants comprend une action sur la lutte contre le trafic d'enfants migrants. En juin 2017, le Conseil de l'Europe a organisé une conférence pour discuter des meilleures pratiques et des mesures concrètes pour prévenir et combattre le trafic de migrants, des stratégies pour une coopération et un échange d'informations plus efficaces. En guise de suivi, le Comité européen pour les problèmes criminels a décidé de mettre en place deux groupes de travail d'experts, l'un traitant des mesures préventives et l'autre des mesures pratiques pour améliorer la coopération internationale. Les premières réunions de ces deux groupes de travail auront lieu en juin 2018. Le Conseil de l'Europe a établi des normes dans le domaine de la corruption, plus particulièrement dans sa Convention pénale sur la corruption et sa Convention civile sur la corruption de 1999. Les deux traités sont ouverts à l'adhésion d'États non-membres. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) surveille le respect par les États des normes anticorruption de l'Organisation.
26. La Charte sociale européenne garantit un large éventail de droits humains quotidiens liés au logement, à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et au bien-être. Elle met l'accent sur la protection des personnes vulnérables, telles que les réfugiés, et exige que les droits soient garantis

sans discrimination. Un nouveau cours de formation sur les enfants réfugiés et migrants comprend un module sur leurs droits socio-économiques. La Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe fait référence à la nécessité de prendre des mesures pour garantir aux femmes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile l'accès à leurs droits humains et sociaux en matière d'emploi, de logement, de santé, de protection sociale et de bien-être, le cas échéant.

27. Le Conseil de l'Europe, dans son Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants, a indiqué qu'il continuera à soutenir l'amélioration des structures d'accueil par le biais de sa Banque de développement. Le Plan d'action propose également la préparation d'une recommandation pour adoption par le Comité des ministres sur les normes d'accueil appropriées pour les enfants migrants.
28. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné l'importance de fournir des informations sur l'accès à la protection internationale et les procédures applicables, dans le cadre des obligations des États membres du Conseil de l'Europe au titre des articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction de la torture) de la CEDH. La nécessité de garantir l'accès à l'information a été incluse dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants. Dans le cadre des activités de mise en œuvre du Plan d'action, un manuel sur les informations adaptées aux enfants migrants est en cours de rédaction ; il sera disponible en plusieurs langues en temps voulu. Le cours de formation sur les enfants réfugiés et migrants dont il est question ci-dessus couvre également le droit à une information adaptée aux enfants. La Stratégie pour l'égalité entre les hommes et les femmes du Conseil de l'Europe souligne la nécessité de mesures visant à garantir que les femmes migrantes ont accès à des informations sur leurs droits et les services disponibles.
29. Le principe de non-refoulement se reflète dans l'interprétation des articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction de la torture) de la CEDH. La Cour européenne des droits de l'homme a précisé que les actions des autorités d'un État membre à ses frontières ou en haute mer relèvent généralement de la compétence de cet État aux fins de la Convention. Elle a toujours souligné dans ses arrêts que les expulsions, y compris les refoulements, ne peuvent avoir lieu lorsqu'il y a des motifs sérieux de croire qu'une personne, si elle est expulsée, court un risque réel d'être soumise à des traitements contraires aux articles 2 ou 3 dans le pays d'accueil. Le Conseil de l'Europe a élaboré un cours de formation sur les normes pertinentes en matière de droits de l'homme, qui peut être adapté aux contextes spécifiques des pays, le cas échéant.
30. Les normes et activités du Conseil de l'Europe en matière de protection des données ont été décrites ci-dessus.
31. L'article 5 (droit à la liberté et à la sécurité) de la CEDH, tel qu'interprété dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, établit les normes que doivent appliquer les États membres du Conseil de l'Europe en matière de rétention. La détention à des fins d'immigration ne peut être ordonnée que pour empêcher une personne d'entrer de manière non autorisée dans un pays ou pour une personne contre laquelle une action est entreprise en vue de son expulsion. Des garanties procédurales s'appliquent, notamment le droit de contester la légalité de la détention devant un tribunal et le droit à un jugement rapide. Dans le cas des enfants, la position de la Cour a été jusqu'à présent que la détention doit être une mesure de dernier ressort et que les conditions de détention doivent être adaptées aux enfants pour qu'elle soit compatible avec l'article 5. Elle n'a jugé qu'une seule fois que ces conditions étaient remplies. Le plan d'action 2017-2019 du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants comprend une action visant à éviter le recours à la privation de liberté des enfants au seul motif de leur statut migratoire. En application de cette action,

une conférence sur la fin de la détention des enfants par les services d'immigration s'est tenue à Prague en septembre 2017 afin de recenser les meilleures pratiques et les recommandations potentielles dans ce domaine. Le Comité directeur pour les droits de l'homme, qui fonctionne sous l'égide du Comité des ministres, élabore actuellement des orientations sur les alternatives à la détention, sur la base desquelles un cours de formation sera élaboré pour les professionnels concernés. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a lancé une campagne pour mettre fin à la détention des enfants par les services d'immigration.

32. Le Conseil de l'Europe est actif sur la question de l'apatridie depuis un certain temps. Des instruments importants ont été adoptés, notamment la Convention européenne sur la nationalité de 1997 et une recommandation du Comité des Ministres (CM/Rec(2009)13) sur la nationalité des enfants. La Convention est ouverte à l'adhésion des États non-membres du Conseil de l'Europe. En 2016, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la résolution 2099 (2016) sur la nécessité d'éradiquer l'apatridie des enfants. Cette résolution définit des actions spécifiques qu'elle invite les États membres à prendre pour éradiquer l'apatridie des enfants. L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée et familiale) a également été interprété comme offrant une protection contre le refus arbitraire de la citoyenneté. Le plan d'action 2017-2019 du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants comprend une action visant à garantir que chaque enfant ait une nationalité. Des travaux sont en cours au sein du Comité européen de coopération juridique pour examiner comment éviter l'apatridie en ce qui concerne les enfants migrants dans la pratique.

2. Répondre aux besoins et soutenir les communautés

33. Le principe de non-discrimination joue un rôle important dans la sphère des activités envisagées pour répondre aux besoins et soutenir les communautés. Une référence à ce principe dans les paragraphes introductifs serait donc un ajout bienvenu au texte.
34. Le Représentant spécial soutient pleinement les actions visant à faciliter l'accès des enfants à l'éducation. L'expérience dans le contexte européen suggère que l'intégration dans l'enseignement ordinaire est la plus bénéfique pour les enfants réfugiés en âge scolaire, à condition que le soutien linguistique et extra-scolaire de "rattrapage" nécessaire soit fourni pour faciliter la transition. Il se félicite donc de l'approche générale du texte à ces égards, mais suggère de faire expressément référence, dans la sous-section 2.1, à l'importance des possibilités d'éducation mixte. Il conviendrait également de réfléchir à l'inclusion d'une disposition spécifique sur l'accès à l'éducation pour les personnes en transition vers l'âge adulte, qui sont confrontées à des défis particuliers à cet égard en raison des limites d'âge nationales de la scolarité obligatoire. L'importance de leur offrir des possibilités d'éducation et d'apprentissage pourrait également être soulignée. Le plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants prévoit la collecte d'informations sur l'enseignement dispensé aux enfants réfugiés et leur intégration dans l'enseignement ordinaire, l'identification et le partage des bonnes pratiques dans ce domaine, en vue de l'élaboration ultérieure d'un guide et d'autres mesures de suivi. L'objectif de ces activités est de faciliter l'accès à l'école dans le délai le plus court possible après l'arrivée dans le pays d'accueil et est donc tout à fait conforme à cet objectif du PMR.
35. L'accès des réfugiés à l'emploi et aux moyens de subsistance est également un élément essentiel pour répondre aux besoins des réfugiés et renforcer leur intégration dans la société locale. Les actions décrites dans la sous-section 2.2 auront sans aucun doute un impact positif dans ce domaine. Toutefois, le Représentant spécial souhaiterait que l'on insiste davantage sur l'importance de

l'acquisition de la langue locale pour l'accès à l'emploi et aux moyens de subsistance, ainsi que sur l'enseignement de la langue. L'expérience de ses missions d'enquête a montré que le manque de compétences linguistiques est un obstacle majeur à l'emploi pour de nombreux réfugiés. Le recensement et l'existence de mécanismes de reconnaissance des compétences et des qualifications des réfugiés sera crucial pour les nombreux réfugiés qui fuient leur pays sans documentation quant à leurs qualifications académiques et leurs aptitudes professionnelles ou qui les perdent au cours de leur voyage. Le Conseil de l'Europe pilote un projet phare à cet égard : le passeport européen des qualifications pour les réfugiés. Ce passeport est un document qui fournit une évaluation des qualifications de l'enseignement supérieur sur la base des documents disponibles et d'un entretien structuré. Il présente également des informations sur l'expérience professionnelle et les compétences linguistiques du candidat. Le document fournit des informations fiables pour l'intégration et l'accès à l'emploi et l'admission à des études complémentaires. La phase pilote a été couronnée de succès et le passeport est maintenant déployé dans plusieurs pays européens. Il pourrait servir de modèle pour le recensement et la reconnaissance des compétences et des qualifications des réfugiés au niveau mondial ; à cette fin, une référence au modèle de passeport européen des qualifications pour les réfugiés pourrait utilement être insérée dans le texte du PMR (<https://www.coe.int/fr/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>).

36. La Convention de 1997 sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne (Convention de reconnaissance de Lisbonne), élaborée par le Conseil de l'Europe et l'UNESCO, est l'instrument juridique clé pour la reconnaissance des qualifications en Europe. Les États non-membres du Conseil de l'Europe peuvent adhérer à la Convention. Le Comité de la Convention sur la reconnaissance des qualifications relatives à l'enseignement supérieur dans la région européenne est chargé de promouvoir l'application de la Convention et de superviser sa mise en œuvre. Il peut adopter des recommandations, des déclarations, des protocoles et des modèles de bonnes pratiques pour guider les autorités compétentes des États participants. Le réseau européen des centres nationaux d'information sur la mobilité et la reconnaissance académiques (le réseau ENIC) soutient et aide à la mise en œuvre pratique de la Convention par les autorités nationales compétentes. C'est sous les auspices de cette Convention que le passeport européen de qualifications pour les réfugiés, dont il a été question plus haut, a été élaboré. Le Conseil de l'Europe a également lancé un projet sur l'intégration linguistique des migrants adultes. Dans le cadre de ce projet, il a élaboré une boîte à outils linguistique, lancée en 2017, destinée à aider les organisations qui apportent un soutien linguistique aux réfugiés. Elle offre des informations sur la sensibilisation culturelle et linguistique et l'apprentissage des langues, des conseils pour découvrir les besoins linguistiques et planifier le soutien linguistique, ainsi que diverses activités d'apprentissage. Elle existe actuellement en sept langues et peut constituer un modèle utile pour des initiatives similaires dans d'autres pays, non européens (<https://www.coe.int/fr/web/language-support-for-adult-refugees/home>).
37. En ce qui concerne l'accès aux services de santé, il serait utile de mentionner explicitement dans la sous-section 2.3 la mise à disposition d'interprètes pour faciliter l'accès des réfugiés à des soins de santé appropriés. L'expérience en Europe suggère que les barrières linguistiques constituent un obstacle important à cet égard, à la fois parce qu'elles découragent les réfugiés de s'adresser aux services de santé et parce qu'elles limitent la capacité des réfugiés et des agents de santé à communiquer efficacement sur les besoins en matière de santé. Une référence spécifique à la nécessité de faciliter en particulier l'accès des femmes et des filles aux services liés aux droits sexuels et reproductifs apporterait une attention nécessaire aux difficultés qu'elles rencontrent à cet égard.

38. L'inclusion d'une sous-section 2.4 distincte sur le genre accorde une attention bienvenue aux obstacles spécifiques rencontrés par les femmes et les filles. Toutefois, l'accent doit rester mis sur l'intégration des considérations de genre dans la planification et les réponses politiques. Il serait utile de le souligner dans le texte. Il serait également utile de faire référence à l'importance de veiller à ce que les femmes et les filles puissent obtenir un statut de résident autonome et de promouvoir leur accès à des demandes d'asile fondées sur le genre. La Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes du Conseil de l'Europe contient un objectif stratégique distinct sur la protection des droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile. Elle couvre un certain nombre des actions énoncées au paragraphe 75 de la dernière version du PMR. Les activités menées sous les auspices du Conseil de l'Europe pour mettre en œuvre la Stratégie pourraient donc également servir à aider les Etats membres à faire en sorte que les politiques et pratiques nationales reflètent les objectifs fixés dans le PMR. Les articles 59 et 60 de la Convention d'Istanbul fournissent les normes pertinentes dans ce domaine.
39. De même, une sous-section 2.5 distincte sur les enfants et les jeunes encourage les États à se concentrer sur leurs besoins spécifiques lorsqu'il s'agit de les intégrer, de manière temporaire ou permanente, dans les communautés d'accueil. Le fonctionnement efficace des systèmes de protection et de tutelle des enfants est essentiel pour assurer leur protection continue contre l'exploitation et d'autres risques. La Représentante spéciale se félicite également de la reconnaissance, dans le PMR, de la nécessité de procédures adaptées et sensibles aux besoins des enfants ; il doit être clair que cela concerne toutes les procédures susceptibles d'affecter les enfants réfugiés (notamment l'identification et l'évaluation de l'âge, l'enregistrement, la protection et la tutelle des enfants, l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur, les alternatives à la détention, l'examen en première instance des demandes d'asile, les recours administratifs et judiciaires, les procédures de retour et les recours, les autres procédures d'application de la loi, les demandes de regroupement familial, les solutions durables et les procédures de soutien aux victimes d'exploitation et d'abus). Une information adaptée aux enfants constitue naturellement un complément important à ces procédures. La Représentante spéciale estime qu'il est en outre important de faire expressément référence ici à la facilitation du regroupement familial dans le pays d'accueil pour les enfants réfugiés. L'expérience montre que c'est un élément clé de l'intégration des enfants dans les sociétés d'accueil. Il serait également utile d'inclure une référence aux mesures visant à soutenir la transition des enfants réfugiés vers l'âge adulte. Il s'agit d'une préoccupation particulière dans les pays qui accueillent des enfants réfugiés adolescents non accompagnés, qui n'ont peut-être pas encore eu le temps ou la possibilité, avant d'atteindre l'âge de 18 ans, de terminer leur éducation ou de s'adapter à la culture du pays d'accueil et qui n'ont pas de réseau familial pour les soutenir.
40. Les travaux approfondis du Conseil de l'Europe sur les normes relatives aux systèmes de tutelle et à la conduite de l'évaluation de l'âge, ainsi que ses activités sur les informations et les procédures adaptées aux enfants ont déjà été examinés ci-dessus. En ce qui concerne le regroupement familial, l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne des droits de l'homme a été essentiellement interprété comme garantissant un droit au regroupement familial pour les réfugiés et exigeant un examen rapide, attentif et minutieux de leurs demandes de regroupement. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de l'époque a publié en 2017 un document thématique sur la réalisation du droit au regroupement familial des réfugiés en Europe dans lequel il a énoncé une série de recommandations et des activités de suivi sont actuellement à l'étude. Le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants comprend des mesures visant à aider les enfants et les familles à rétablir les liens

familiaux et à être réunifiés. L'Organisation prépare actuellement un manuel sur les normes et les bonnes pratiques dans ce domaine et élaborera un module de formation sur le regroupement familial dans le cadre du cours de formation des enfants réfugiés et migrants. Plus largement, en termes de soutien aux enfants réfugiés, le Comité des Ministres a adopté une recommandation sur les projets de vie pour les mineurs migrants non accompagnés (CM/Rec(2007)9), dont la mise en œuvre doit être examinée dans le cadre du Plan d'Action pour la protection des enfants réfugiés et migrants. L'Organisation travaille également sur des normes visant à soutenir la transition des enfants réfugiés vers l'âge adulte dans le cadre du Plan d'action.

41. L'objectif de prévenir et de réduire l'apatridie dans la sous-section 2.9 est bienvenu. Cependant, le Représentant spécial serait favorable à un langage plus fort en ce qui concerne les enfants, exprimant un engagement à garantir que chaque enfant ait une nationalité. Comme indiqué ci-dessus, c'est l'un des objectifs du Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants. Les activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine ont été examinées ci-dessus.
42. Le Représentant spécial soutient pleinement les actions visant à favoriser la tolérance et la coexistence pacifique, comme le prévoit la sous-section 2.10. L'accès aux possibilités d'apprentissage de la langue, à l'éducation et à l'emploi a un rôle important à jouer à cet égard en facilitant les échanges entre les populations réfugiées et les populations d'accueil. On pourrait également approfondir la réflexion sur la question de la participation politique des migrants au niveau local, qui pourrait les encourager à s'intéresser davantage à leur communauté et à veiller à ce que leurs intérêts, leurs préoccupations et leurs besoins soient représentés.
43. Les mesures décrites à la sous-section 2.10 s'alignent étroitement sur les travaux du Conseil de l'Europe sur l'inclusion des réfugiés au niveau local. Le Programme des Cités Interculturelles aide les villes à revoir leurs politiques à travers un prisme interculturel et à développer des stratégies interculturelles globales pour les aider à gérer la diversité de manière positive et à réaliser l'avantage de la diversité. Il est ouvert aux États non-membres du Conseil de l'Europe et compte parmi ses membres des villes du Japon, d'Australie et du Mexique, par exemple. Le cinquième cycle de suivi de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance s'est concentré sur l'intégration, y compris l'intégration des migrants et des réfugiés. La Commission a présenté des rapports sur un certain nombre de pays et formulé des recommandations. Le plan d'action 2016-2019 sur la construction de sociétés inclusives définit également des actions pertinentes qui pourraient améliorer l'inclusion sociale des réfugiés. L'une des priorités du Représentant spécial est l'intégration et des possibilités d'action sont à l'étude, sur la base notamment du document thématique de 2016 *Time for Europe to get migrant integration right* publié par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. La Convention de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local pourrait fournir des orientations sur l'extension de droits politiques limités aux réfugiés. Elle est ouverte à l'adhésion des États non-membres. Des travaux sont également en cours, dans le cadre du Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants, sur la contribution possible du sport comme outil d'intégration des réfugiés.

3. Solutions

44. L'identification et la mise en œuvre de solutions durables pour les réfugiés constituent un aspect essentiel de la gestion efficace des flux de réfugiés et des migrations mixtes.
45. Il ne fait aucun doute que le retour volontaire, lorsqu'il est possible et approprié, peut être une solution durable qui respecte les souhaits et la dignité des réfugiés. Cependant, des garanties sont

nécessaires pour s'assurer qu'il reflète la décision volontaire et informée d'un réfugié et que le processus est mené dans le plein respect des droits de l'homme fondamentaux, y compris le principe de non-refoulement. La référence expresse à ces considérations au paragraphe 87 est donc particulièrement bienvenue.

46. Le Représentant spécial est également très favorable à l'accent mis sur la réinstallation. C'est un moyen pour les Etats de montrer leur solidarité avec les personnes les plus touchées par les grands flux de réfugiés. Elle contribue également, par un partage plus équilibré des réfugiés, à une meilleure protection de leurs droits. Comme indiqué plus haut, dans le cadre du Conseil de l'Europe, le Secrétaire général n'a cessé d'appeler à plus de solidarité entre ses Etats membres et d'encourager les offres de réinstallation.
47. La référence dans le texte aux voies d'admission complémentaires est positive. Ces procédures permettent de s'attaquer aux à la contrebande et à la traite des êtres humains. Le regroupement familial et les procédures accessibles et réalisables pour y parvenir sont d'une importance capitale à cet égard. Une référence aux exigences procédurales applicables aux procédures de regroupement familial ainsi qu'à la nécessité de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant serait une garantie supplémentaire bienvenue. Les activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine ont été décrites ci-dessus.
48. Le Représentant spécial se félicite que le PMR reconnaisse que, inévitablement, un certain nombre de réfugiés resteront à long terme dans le pays d'accueil. Pour ce groupe de réfugiés, il soutient l'accent mis sur l'intégration locale. Il y a ici un chevauchement avec les divers éléments discutés dans le contexte de la section 2 sur "Répondre aux besoins et soutenir les communautés", dont un certain nombre sont brièvement mentionnés au paragraphe 99. Une référence au traitement plus détaillé de la section 2, pour souligner l'approche multifacette qui devrait être adoptée pour l'intégration, serait utile. En tout état de cause, une référence à l'éducation des enfants serait souhaitable étant donné son importance cruciale pour l'intégration locale.
49. D'autres solutions locales peuvent être appropriées dans certaines circonstances. Toutefois, les options de séjour temporaire doivent être traitées avec prudence car l'incertitude quant au statut peut entraver l'inclusion sociale et limiter la motivation ou la capacité des réfugiés à se construire une nouvelle vie. Ceux qui ont été reconnus comme réfugiés devraient en principe avoir la possibilité de s'enraciner dans un pays sûr et de s'investir dans leur nouvelle communauté. Ils ne devraient pas vivre pendant des années dans la crainte que leur situation puisse changer.

IV. Suivi et révision

50. Comme indiqué tout au long de ces commentaires, le Conseil de l'Europe possède une expertise dans de nombreux domaines couverts par le PMR. Un certain nombre d'activités de l'Organisation rejoignent les actions décrites dans le texte. En ce qui concerne les pays européens en particulier, le Représentant spécial souligne que le Conseil de l'Europe est particulièrement bien placé pour aider ses 47 Etats membres à travailler à la mise en œuvre des actions du PMR. Un certain nombre de normes contraignantes en matière de droits de l'homme applicables aux réfugiés sont déjà en place. Des organes ont été créés pour surveiller la mise en œuvre de ces normes par les États et pour les aider à mieux les respecter. Le Comité des ministres constitue un forum politique au sein duquel les représentants des États peuvent discuter des questions relatives aux réfugiés et formuler des recommandations qui, bien que non contraignantes, offrent des orientations utiles dans un grand

nombre de domaines. En outre, la plupart des conventions du Conseil de l'Europe sont ouvertes à la participation d'États non-membres. L'adhésion à ces traités permettrait d'aider d'autres États à mettre en place un cadre juridique conçu pour les aider à travailler à la résolution des flux importants de réfugiés en pleine harmonie avec les dispositions du PMR. Le Conseil de l'Europe a également développé de nombreux modules de formation dans le domaine des droits de l'homme pour les professionnels du droit, dont plusieurs traitent des droits de l'homme liés aux réfugiés.

51. Il serait donc utile, dans cette partie du PMR, de faire expressément référence au rôle des organisations régionales, telles que le Conseil de l'Europe, et d'envisager leur pleine participation au processus de suivi et de révision. Un engagement exprès du HCR d'établir une coordination avec les organismes régionaux pertinents pourrait encourager l'engagement de ces derniers et tirer parti de l'expérience et de l'expertise qu'ils peuvent offrir.

V. Remarques finales

52. Le Représentant spécial soutient pleinement les objectifs du PMR, qui pourraient être encore renforcés par une référence accrue aux normes des droits de l'homme et au rôle important que les organisations régionales peuvent jouer dans la gestion des grands flux de réfugiés ou de migration mixte. Il continuera à s'engager et à suivre les négociations du PMR et sera heureux de fournir de plus amples informations sur les différentes actions du Conseil de l'Europe, tant au cours de ce processus de rédaction que dans le contexte des futures activités de suivi.