



Doc. 14586

26 juin 2018

Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe: protéger les vies en mer

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteure: Mme Petra De SUTTER, Belgique, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Vu le nombre élevé de décès en Méditerranée de demandeurs d'asile qui tentent désespérément de rejoindre l'Europe sur des embarcations de fortune, les États membres devraient respecter leurs obligations internationales et coordonner leurs efforts pour protéger les vies humaines en mer, en particulier en établissant des responsabilités géographiques claires en ce qui concerne les opérations de recherche et sauvetage en mer. Les opérations de sauvetage menées par les États membres en mer devraient être séparées des demandes d'asile ultérieures des personnes secourues.

Ce rapport appelle tous les États membres à placer la protection des vies humaines avant toute autre considération, quel que soit le statut des personnes concernées. L'Assemblée parlementaire invite le Comité des Ministres à préparer des lignes directrices sur la protection de la vie humaine en mer par des opérations de recherche et de sauvetage. Elle invite les États membres à mettre pleinement en œuvre la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

1. Renvoi en commission: Renvoi 4393 du 25 juin 2018 (débat selon la procédure d'urgence).



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par Mme Petra De Sutter, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Normes juridiques internationales	6
2.1. Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer	6
2.2. Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes	6
2.3. Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer	7
2.4. Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, à la Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée	7
2.5. Normes additionnelles de l'Organisation maritime internationale	8
3. Textes et dispositions de référence du Conseil de l'Europe	8
4. Obligations des bâtiments gouvernementaux	9
5. Aider les ONG à secourir les réfugiés en mer	9
6. Impératifs humanitaires et politiques	10
7. Conclusions et recommandations	10

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle ses [Résolution 1872 \(2012\)](#) «Vies perdues en Méditerranée: qui est responsable?», [Résolution 1999 \(2014\)](#) «Le bateau cercueil: actions et réactions», [Résolution 2000 \(2014\)](#) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes, [Résolution 2050 \(2015\)](#) «La tragédie humaine en Méditerranée: une action immédiate est nécessaire» et [Résolution 2088 \(2016\)](#) «La Méditerranée: une porte d'entrée pour les migrations irrégulières». L'Assemblée est extrêmement préoccupée par le fait que des États membres côtiers refusent d'accueillir dans leurs ports des navires étrangers ayant à leur bord des personnes secourues en mer.
2. L'Assemblée est consternée par le nombre élevé de décès en Méditerranée de demandeurs d'asile qui tentaient désespérément de rejoindre l'Europe sur des embarcations de fortune. Elle appelle les États membres à respecter leurs obligations internationales et à coordonner leurs efforts pour protéger les vies humaines en mer.
3. Sauver des vies en mer et sur terre est une obligation tant morale que légale des États membres, dont le cadre est défini par les dispositions juridiques qui régissent la mise en œuvre de leur obligation fondamentale de respecter les droits de l'homme et notamment le droit à la vie. L'Assemblée invite les États membres à tenir dûment compte de cette obligation dans toutes leurs actions.
4. Tout en soulignant que les États européens ne sont pas directement responsables des flux migratoires importants que l'on observe aujourd'hui, l'Assemblée attire l'attention sur le fait que la fermeture des frontières place les demandeurs d'asile dans des situations encore plus risquées pour leurs vies car leur trajet en devient plus long et plus dangereux. La place toujours plus grande accordée par l'Union européenne à la sécurité de ses frontières et ses exigences croissantes à l'égard des pays partenaires pour ce qui est de garantir cette sécurité ne sont pas conformes à l'obligation de respecter les droits de l'homme et la dignité humaine avant toutes choses.
5. Etant donné qu'ils se doivent de respecter leurs obligations de sauver des vies en mer, l'Assemblée parlementaire demande aux États membres du Conseil de l'Europe:
 - 5.1. d'établir des responsabilités géographiques claires en ce qui concerne les opérations de recherche et sauvetage en mer et de débarquement conformément à la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, par exemple dans le cadre de l'Organisation maritime internationale ou par des accords bilatéraux ou multilatéraux;
 - 5.2. d'autoriser des navires commerciaux et navires non gouvernementaux à accoster dans les ports des États côtiers, et à assister ces navires dans leurs opérations de sauvetage;
 - 5.3. de séparer les opérations de sauvetage menées par les États membres des demandes d'asile ultérieures des personnes secourues en mer, ces deux aspects correspondant à des obligations distinctes des États membres;
 - 5.4. d'aider les pays situés le long des frontières de l'Europe en utilisant de manière plus efficace les mécanismes de partage des coûts, des ressources et des infrastructures consacrées à la gestion des migrations;
 - 5.5. à signer et ratifier, s'ils ne l'ont pas déjà fait, les amendements de 2004 à la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, ainsi que le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.
6. L'Assemblée appelle les États membres de l'Union européenne:
 - 6.1. à montrer la voie en engageant les mesures pour enfin assurer des programmes de réinstallation régulière et permanente;
 - 6.2. à poursuivre leur combat contre le trafic illicite et la traite d'êtres humains pour réduire les risques liés aux longs trajets en mer en permettant aux migrants de voyager dans des conditions adéquates;
 - 6.3. à veiller à ce que les missions de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex) apportent une assistance effective dans les opérations de recherche et sauvetage;

2. Projet de résolution adopté par la commission le 26 juin 2018.

6.4. à réaffirmer les normes internationales de protection de la vie en mer lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre des mesures communes.

B. Projet de recommandation³

1. Rappelant sa Résolution ... (2018) «Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe: protéger les vies en mer», l'Assemblée parlementaire recommande au Comité des Ministres:

1.1. d'élaborer à l'intention des États membres des lignes directrices sur la protection de la vie humaine en mer par des opérations de recherche et de sauvetage, conformément aux obligations qui découlent de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et d'autres textes juridiques internationaux;

1.2. d'accorder une attention particulière aux risques que courent les personnes en mer, notamment les femmes et les enfants, d'être l'objet de trafic et de traite, et de veiller à ce qu'elles bénéficient d'une protection en vertu notamment de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197);

1.3. d'organiser un débat thématique sur les politiques européennes de protection de la vie en mer, le droit d'entrer dans un port étranger en cas de détresse et celui de demander le statut de réfugié.

3. Projet de recommandation adopté par la commission le 26 juin 2018.

C. Exposé des motifs, par M^{me} Petra De Sutter, rapporteure

1. Introduction

1. À la suite d'une initiative du Groupe des socialistes, démocrates et verts, l'Assemblée parlementaire a décidé le 25 juin 2018 de tenir un débat selon la procédure d'urgence sur «Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe: protéger les vies en mer». La commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées a été saisie pour rapport et m'a nommée rapporteure.

2. Cette initiative a été déclenchée par deux incidents qui ont retenu l'attention des médias et du monde politique. Dans un premier temps, les gouvernements italien et maltais ont refusé l'entrée dans leurs ports nationaux au *MS Aquarius*, exploité par l'organisation non gouvernementale (ONG) franco-allemande SOS Méditerranée et appartenant à l'ONG allemande Sea Watch et qui avait secouru des demandeurs d'asile au large des côtes libyennes⁴. L'Espagne a finalement accueilli le *MS Aquarius* à titre humanitaire⁵. Peu de temps après, le *MS Lifeline*, exploité sous pavillon néerlandais par l'ONG allemande Mission Lifeline et qui avait lui aussi secouru des demandeurs d'asile au large des côtes libyennes, s'est également vu refuser l'entrée dans les ports italiens et maltais⁶.

3. L'Assemblée a abordé à plusieurs reprises la question des pertes de vies humaines en Méditerranée et la nécessité de secourir les réfugiés et les migrants tentant de traverser la Méditerranée sur des embarcations impropres à la navigation. C'est pourquoi il est nécessaire de clarifier les obligations juridiques incombant à nos États membres et de fournir des orientations sur la manière dont l'aide humanitaire peut être soutenue par les États membres à titre individuel et par une coopération plus étroite au niveau européen.

4. Il est important de souligner que le droit fondamental à la protection de la vie humaine et au respect de la dignité humaine doit être le critère de référence de toute action politique dans ce domaine. Selon le Projet «Migrants disparus» mené par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), 960 personnes auraient péri en Méditerranée au premier semestre 2018⁷. Face à une tragédie humaine d'une telle ampleur, nous n'avons pas le droit de fermer les yeux devant ce problème. Le Conseil de l'Europe doit être l'un des piliers du respect des normes humanitaires et du droit international.

5. Les personnes qui sont en proie à des difficultés telles qu'elles risquent leur vie pour fuir leur pays devraient être traitées avec respect et se voir accorder l'aide humanitaire dont elles ont besoin pour se protéger et pour pouvoir effectuer une demande de reconnaissance du statut de réfugié conformément aux normes internationales.

2. Normes juridiques internationales

2.1. Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer

6. Alors qu'il était d'usage dans le droit international coutumier qu'un navire en détresse puisse chercher refuge dans un port étranger, la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1974 a codifié de nombreux principes coutumiers antérieurs. Selon sa règle V/33.1, un navire en mer, qui peut fournir une assistance et reçoit des renseignements indiquant que des personnes se trouvent en détresse en mer, est tenu de se porter avec toute la célérité voulue à leur secours.

7. La règle V/7 dispose que les autorités nationales doivent prendre les dispositions nécessaires pour la communication et la coordination en cas de détresse dans la zone relevant de leur responsabilité et pour le sauvetage des personnes en détresse en mer à proximité de leurs côtes. Ces dispositions couvrent la mise en place, l'exploitation et la maintenance d'équipements de recherche et de sauvetage.

2.2. Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes

8. La Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes a été élaborée cinq ans plus tard dans le but d'établir des normes communes pour les opérations de recherche et de sauvetage. En vertu de son paragraphe 2.1.10, les Parties s'assurent qu'une assistance est fournie à toute personne en détresse

4. <https://www.timesofmalta.com/articles/view/20180623/local/malta-will-deny-aquarius-from-docking-in-future-crew-claims-government.682588>.

5. https://elpais.com/elpais/2018/06/18/inenglish/1529305036_939444.html.

6. www.dw.com/en/italy-to-seize-german-ngo-rescue-ship-carrying-226-migrants/a-44342405.

7. <https://missingmigrants.iom.int/>.

en mer. Elles le font sans tenir compte de la nationalité ou du statut de cette personne, ni des circonstances dans lesquelles celle-ci a été trouvée. Le paragraphe 1.3.2 impose de répondre aux premiers besoins médicaux et autres des personnes en détresse en mer et de transporter ces personnes en lieu sûr.

9. En mai 2004, plusieurs amendements à la Convention ont été adoptés, concernant les personnes en détresse en mer. Il s'agit entre autres d'une nouvelle définition des personnes en détresse au chapitre 2, de nouveaux paragraphes au chapitre 3 concernant l'assistance au capitaine d'un navire en mer pour le transport de personnes secourues en mer vers un lieu sûr, ainsi qu'un nouveau paragraphe au chapitre 4 concernant les centres de coordination de sauvetage initiant le processus d'identification des lieux les plus appropriés pour le débarquement des personnes en détresse récupérées en mer.

10. Ces dernières dispositions semblent particulièrement pertinentes pour des cas tels que ceux décrits ci-dessus et concernant les *MS Aquarius* et *MS Lifeline*. Les États membres devraient coopérer plus étroitement pour parvenir à une interprétation unifiée de ces dispositions et établir de nouvelles règles, notamment en ce qui concerne l'identification des lieux les plus appropriés pour le débarquement des demandeurs d'asile en détresse en mer. Cependant, les modifications de 2004 n'ont pas été ratifiées par l'ensemble des États membres, notamment Malte, qui est située près de la côte libyenne.

2.3. Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer

11. En vertu de l'article 98 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982:

(1) Tout État exige du capitaine d'un navire battant son pavillon que, pour autant que cela lui est possible sans faire courir de risques graves au navire, à l'équipage ou aux passagers:

a) il prête assistance à quiconque est trouvé en péril en mer;

b) il se porte aussi vite que possible au secours des personnes en détresse s'il est informé qu'elles ont besoin d'assistance, dans la mesure où l'on peut raisonnablement s'attendre qu'il agisse de la sorte;

c) en cas d'abordage, il prête assistance à l'autre navire, à son équipage et à ses passagers, et, dans la mesure du possible, indique à l'autre navire le nom et le port d'enregistrement de son propre navire et le port le plus proche qu'il touchera.

(2.) Tous les États côtiers facilitent la création et le fonctionnement d'un service permanent de recherche et de sauvetage adéquat et efficace pour assurer la sécurité maritime et aérienne et, s'il y a lieu, collaborent à cette fin avec leurs voisins dans le cadre d'arrangements régionaux.

12. En Europe, les États côtiers ont mis en place des services de recherche et de sauvetage. Toutefois, la coordination de l'action semble freinée par une confusion des responsabilités géographiques, en particulier si les navires se déplacent d'une zone de sauvetage à une autre. En outre, une incertitude juridique existe, à savoir si un navire perd l'immunité dont il bénéficie au titre des lois de l'État côtier lorsqu'il a lui-même créé une situation de détresse.

2.4. Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, à la Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale organisée

13. Le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée définit le trafic illicite de migrants comme suit: «Le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État.» L'expression «entrée illégale» désigne le franchissement de frontières alors que les conditions nécessaires à l'entrée légale dans l'État d'accueil ne sont pas satisfaites.

14. Cependant, l'article 31 de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés précise que «[l]es 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». Cela signifie que les personnes cherchant à obtenir le statut de réfugié ne franchissent pas de manière intrinsèquement illégale la frontière lorsqu'elles viennent directement d'un territoire où leur vie ou leur liberté était menacée, et ne peuvent donc pas être punies de ce fait.

15. Cette dernière exception pour les personnes demandant le statut de réfugié s'appliquerait également aux normes établies par l'OMI concernant le trafic illicite, la traite et le transport de migrants par mer.

2.5. Normes additionnelles de l'Organisation maritime internationale

16. L'OMI a traité le sauvetage et le trafic de personnes en mer depuis de nombreuses années, par exemple en 1993 avec la résolution A.773(18) sur le renforcement de la sauvegarde de la vie humaine en mer par le biais de la prévention et de l'élimination des pratiques dangereuses liées au transport clandestin de personnes à bord de navires.

17. Les Directives de l'OMI sur le traitement des personnes secourues en mer précisent à l'article 6.7 que «selon les circonstances, le premier RCC (centre de coordination de sauvetage) contacté devrait immédiatement s'efforcer de transférer la gestion de l'incident au RCC responsable de la région dans laquelle l'assistance est fournie. Lorsque le RCC responsable de la région SAR dans laquelle une assistance est nécessaire est informé de la situation, celui-ci devrait accepter immédiatement la responsabilité de la coordination des efforts de sauvetage, du fait que les responsabilités connexes, y compris les dispositions prises pour trouver un lieu sûr pour les survivants, incombent principalement au gouvernement responsable de cette région. Toutefois, le premier RCC est responsable de la coordination de l'incident jusqu'à ce que le RCC responsable ou une autre autorité compétente en assume la responsabilité»⁸.

18. L'année 1997 a vu l'adoption de la Résolution A.867(20) sur la lutte contre les pratiques dangereuses liées au trafic ou au transport de migrants par mer⁹ et de la Résolution A.871(20) sur les Directives sur le partage des responsabilités pour garantir le règlement satisfaisant des cas d'embarquement clandestin.

19. La Résolution A.867(20) invite «les gouvernements à coopérer dans l'intérêt de la sauvegarde de la vie humaine en mer, en redoublant d'efforts pour éliminer et prévenir les pratiques dangereuses liées au trafic ou au transport de migrants par la mer».

20. Aux termes de la Résolution A.920(22) du 29 novembre 2001¹⁰, l'OMI a reconnu la nécessité d'examiner l'utilité éventuelle de mesures internationales supplémentaires pour améliorer la sécurité en mer et réduire les risques pour la vie des personnes à bord des navires, en particulier dans le cadre des opérations de sauvetage. Cette résolution demandait un examen des conventions internationales pertinentes pour faire en sorte que «les personnes ayant survécu à des situations de détresse reçoivent une assistance, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut ou des circonstances dans lesquelles elles ont été trouvées; les navires qui ont récupéré des personnes en détresse en mer soient en mesure d'amener les survivants en lieu sûr, et; les survivants, indépendamment de leur nationalité ou de leur statut, y compris les migrants sans papiers, les demandeurs d'asile et les réfugiés, de même que les passagers clandestins, soient traités, à bord des navires, de la manière prescrite dans les instruments pertinents de l'OMI et conformément aux accords internationaux pertinents et aux traditions maritimes humanitaires de longue date».

21. En 2003, l'OMI a adopté les Directives sur les lieux de refuge pour les navires ayant besoin d'assistance, non contraignantes, qui s'appliquent à tout navire ayant besoin d'assistance, c'est-à-dire «un navire qui se trouve dans une situation, autre qu'une situation nécessitant le sauvetage des personnes à bord, susceptible d'entraîner son naufrage ou un danger pour l'environnement ou la navigation». Par conséquent, ces directives excluent les opérations de sauvetage de personnes.

22. L'OMI a manifestement été à l'origine de normes essentielles et pertinentes et devrait à ce titre servir de forum pour développer plus avant le droit international et veiller à ce que les normes juridiques internationales existantes, s'agissant du sauvetage des personnes en mer, soient appliquées avec davantage d'efficacité.

3. Textes et dispositions de référence du Conseil de l'Europe

23. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) lie l'ensemble des États membres et permet aux particuliers de saisir la Cour européenne des droits de l'homme après avoir épuisé les recours judiciaires internes lorsque leurs droits fondamentaux ont été violés par les pouvoirs publics des États

8. Voir Annexe 34, Résolution MSC.167(78) du 20 mai 2004, [www.imo.org/fr/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MSC.167\(78\).pdf](http://www.imo.org/fr/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/MSC.167(78).pdf).

9. Voir par exemple sur: https://puc.overheid.nl/nsi/doc/PUC_2501_14/1/.

10. www.imo.org/fr/OurWork/Facilitation/IllegalMigrants/Documents/920.pdf.

membres. En outre, la Convention impose des obligations positives aux États membres pour garantir la protection de certains droits, par exemple en criminalisant la violation de ces droits par les personnes privées ou en prévoyant des voies de recours.

24. Trois dispositions de la Convention sont particulièrement pertinentes dans le cadre du présent rapport: l'article 2 prévoit la protection du droit à la vie de toute personne; l'article 3 interdit la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants et l'article 5.1.f interdit que quiconque soit privé de sa liberté sinon «s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulière d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire». En outre, les personnes sauvées en mer qui demandent le statut de réfugiés ont droit à un procès équitable en vertu de l'article 6 et à une voie de recours effective en vertu de l'article 13 de la Convention.

25. Dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*¹¹, par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté une violation de la Convention par l'Italie. Le Haut-Commissaire des Nations Unies aux réfugiés a soumis par la suite au Comité des Ministres des recommandations au Gouvernement italien sur l'exécution de cet arrêt, qui est aussi pertinent pour le présent rapport.

26. Au nom de proches survivants de 17 personnes qui sont mortes le 6 novembre 2017 en mer Méditerranée au cours d'une opération de sauvetage menée par les gardes-côte libyens et le bateau *Sea Watch 3*, qui était partiellement coordonnée par le Centre italien de coordination et de secours en mer, les ONG Global Legal Action Network (GLAN) et Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione / Association d'études juridiques sur l'immigration (ASGI) ont récemment déposé plainte contre l'Italie devant la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 2 (droit à la vie), de l'article 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) et de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention (interdiction des expulsions collectives) parce que l'Italie a coordonné cette opération de secours.

27. L'Assemblée a adopté les Résolution 1872 (2012) «Vies perdues en Méditerranée: qui est responsable?», Résolution 1999 (2014) «Le "bateau cercueil": actions et réactions», Résolution 2000 (2014) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes, Résolution 2050 (2015) «La tragédie humaine en Méditerranée: une action immédiate est nécessaire» et Résolution 2088 (2016) «La Méditerranée: une porte d'entrée pour les migrations irrégulières», qui sont toutes pertinentes pour le présent débat et pour le rapport.

28. Malheureusement, le Comité des Ministres n'a pas encore traité le sujet en définissant ses propres normes.

4. Obligations des bâtiments gouvernementaux

29. Outre les bateaux commerciaux et ceux qui sont exploités à titre privé par des ONG humanitaires, des bâtiments gouvernementaux prennent souvent part aux opérations de sauvetage et de secours. Étant donné qu'ils exercent une autorité publique sous le pavillon d'un État, ces bâtiments sont soumis à des normes plus sévères, en particulier pour ce qui est du respect des droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme.

30. C'est pourquoi, les États membres devraient veiller à ce que les bâtiments des gardes-côte nationaux se conforment à ces normes plus strictes quand ils participent à des sauvetages en mer, par exemple dans le cadre de missions de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex).

5. Aider les ONG à secourir les réfugiés en mer

31. Lors de la Journée mondiale des réfugiés¹², la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Dunja Mijatović, a exprimé sa préoccupation au sujet des pressions croissantes et des restrictions de plus en plus grandes à l'action des ONG qui assistent les migrants, les demandeurs d'asile et les réfugiés en Europe. Elle a appelé à une levée des restrictions pesant sur ces ONG, y compris celles qui offrent des services de recherche et de sauvetage en mer. Les obstacles au travail d'ONG en mer montrent, selon elle, «un mépris pour les principes des droits de l'homme qu'elles défendent et pour l'immense contribution qu'elles

11. Requête n° 27765/09, arrêt du 23 février 2012 (Grande Chambre).

12. «La Commissaire appelle les États membres à coopérer avec les ONG portant assistance aux migrants», 18 juin 2018, <https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/commissioner-calls-on-member-states-to-cooperate-with-ngos-assisting-migrants>.

ont apportée à nos sociétés». Elle a ajouté que «les États devraient plutôt chercher à coopérer avec elles et leur apporter un soutien. Cela garantirait non seulement les droits de ceux qui ont besoin de protection, mais serait également bénéfique pour nos sociétés dans leur ensemble».

6. Impératifs humanitaires et politiques

32. Les États membres du Conseil de l'Europe ont consenti à être liés par un large éventail d'obligations de base en ratifiant des conventions internationales à commencer par la Convention européenne des droits de l'homme, qui vise notamment à protéger le droit à la vie, le droit à un procès équitable, le droit au respect de la vie privée et familiale et le droit au respect de ses biens tout en interdisant la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, le travail forcé, la détention arbitraire et illégale et la discrimination. Les engagements qui découlent de cette protection doivent être appliqués sur le territoire des États membres, mais aussi en mer.

33. Quels que soient les engagements juridiques pris par les États membres du Conseil de l'Europe, leurs obligations morales devraient constituer un degré complémentaire et supérieur de protection. Il est essentiel de sauvegarder avant tout la vie humaine et lorsque celle-ci est en danger, il faudrait avant toute autre considération sauver les personnes intéressées.

34. L'Assemblée parlementaire a abordé à maintes reprises la question de la responsabilité encourue pour les vies perdues en mer, en particulier depuis la [Résolution 1872 \(2012\)](#). Citons aussi les [Résolution 1999 \(2014\)](#), [Résolution 2000 \(2014\)](#) et [Résolution 2088 \(2016\)](#).

35. Ces textes appellent à une tolérance zéro lorsque des vies sont en danger en mer et soulignent la nécessité de sauver avant tout les personnes sans se soucier des processus et de la législation qui devraient leur être appliqués une fois que leur sécurité a été assurée. La Commissaire aux droits de l'homme a aussi insisté sur le fait que sauver les vies en mer est une obligation à laquelle on ne peut déroger en aucun cas et que la coopération européenne est capitale pour mener des recherches efficaces et disposer des capacités de sauvetage nécessaires.

36. Le refus de l'Italie et de Malte de permettre aux bateaux transportant des migrants naufragés d'accoster est dû en partie à l'arrivée au pouvoir de responsables politiques protectionnistes et populistes de droite. L'argument selon lequel le point d'équilibre a été atteint et que ces pays sont saturés par les arrivées est contredit par les chiffres. Ainsi que l'a déclaré le 22 juin 2018 le Haut-commissaire des Nations Unies aux réfugiés, Filippo Grandi: «Aujourd'hui, l'Europe n'est plus la destination privilégiée des migrations ni le lieu d'une crise des réfugiés. Les arrivées par la mer Méditerranée se situent au niveau d'avant 2014 et reculent vers leur moyenne historique à long terme.»

37. Par ailleurs, ainsi que n'ont cessé de le répéter les organisations internationales, la situation découle aussi d'un manque de solidarité de la part des autres États européens. Le refus de partager la responsabilité de l'accueil et de l'intégration des migrants renforcent les arguments employés dans les pays situés en première ligne, au sein de la classe politique et de la population en général, selon lesquels ils supportent un fardeau bien trop lourd en matière de sauvetage et d'accueil des migrants qui arrivent en Europe. En raison de sa nature prolongée, le contexte n'est d'aucun secours: on ne semble pas davantage être près de trouver des solutions politiques à la situation, en particulier, au conflit en Syrie, qu'en 2011.

7. Conclusions et recommandations

38. L'expérience acquise alors que je préparais le débat d'urgence sur le thème du présent rapport m'a conduite à réaffirmer plusieurs de mes intimes convictions personnelles de responsable politique, que l'Assemblée, je l'espère, reprendra à son compte au cours du débat.

39. D'abord, sauver des vies, c'est un impératif moral et légal absolu pour les États membres tout comme pour tout individu. Les États membres ne peuvent fermer les yeux sur les souffrances humaines, que ce soit à leur porte ou chez leurs voisins. Les dispositions légales présentées dans le rapport peuvent seulement encadrer cette obligation fondamentale de respecter le droit à la vie, le droit à la dignité humaine ou le droit à des conditions de vie décentes et à être entendu lors de procès équitables.

40. La seule façon de garantir le respect de cette obligation, en particulier dans le contexte du présent rapport est de distinguer les opérations de secours réalisées par les États membres de la responsabilité assumée au regard de l'avenir des demandeurs d'asile. Sauver la vie des demandeurs d'asile ne devrait pas impliquer d'épuiser les ressources nationales parce qu'on est amené à supporter pratiquement seul l'accueil et l'intégration des migrants, dont le nombre est proportionnel à celui des personnes secourues. Il en va ainsi

parce que la plupart des pays frontaliers de l'Europe souffrent déjà d'une récession économique prolongée. L'Europe, et en particulier les États membres de l'Union européenne, doivent exploiter plus efficacement les mécanismes de partage des coûts, des ressources et des infrastructures consacrées à la gestion des migrations. L'Union européenne doit montrer la voie et intervenir afin d'assurer finalement un relogement équitable et régulier.

41. Bien qu'on ne puisse dire que les pays européens soient directement responsables de l'importance des flux de migration actuels, la fermeture des frontières les unes après les autres place les demandeurs d'asile dans des situations encore plus dangereuses pour leur vie dans la mesure où les trajets deviennent plus longs et plus dangereux. L'expérience éprouvante des migrants recueillis à bord de la *MS Aquarius*, dont la navigation vers la sécurité a été prolongée d'une semaine par le refus des autorités italiennes et maltaises, en est le dernier exemple en date, mais il y en a bien d'autres. Dans ce domaine aussi, l'Union européenne met de plus en plus l'accent sur la sécurité de ses frontières (et exige que ses pays partenaires renforcent la sécurité sur ce plan), ce qui n'est pas conforme à l'obligation de respecter en priorité les droits et la dignité de l'homme.

42. Cependant, rien ne permet de dire avec certitude que les demandeurs d'asile seraient plus enclins à se mettre en route avec de meilleures conditions de sécurité. Le seul facteur qui pourrait réellement réduire la détermination des réfugiés de chercher une vie meilleure serait de s'attaquer aux causes profondes des migrations forcées, à savoir le maintien de la paix, la coopération pour le développement et l'aide économique et sociale. C'est pourquoi, les États doivent faire tout ce qui est en leur pouvoir pour intensifier le combat contre les passages clandestins et la traite, ce qui réduirait considérablement le danger mortel de voyages entrepris par ceux qui veulent fuir un conflit ou une situation d'oppression, tout en faisant baisser les tensions entre les pays d'origine, de transit et de destination.