



Doc. 12581

12 avril 2011

L'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rivages du Sud de l'Europe

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Rapporteure: Mme Tineke STRIK, Pays-Bas, Groupe socialiste (SOC)

Résumé

Plus de 23 000 *boat people*, essentiellement originaires de Tunisie, sont arrivés sur la petite île italienne de Lampedusa. Les premières embarcations en provenance de Libye ont maintenant commencé de débarquer à Malte et en Italie. Ces chiffres sont cependant négligeables eu égard aux 460 000 personnes qui ont fui la Libye vers des pays voisins et des milliers d'autres qui s'enfuient chaque jour. L'Europe doit maintenant s'attaquer aux questions humanitaires découlant de cette vague de *boat people* et accorder une protection internationale à ceux qui en ont besoin. De nombreuses personnes devront néanmoins être renvoyées dans leurs pays d'origine si elles n'ont pas de besoins relevant de la protection internationale.

L'Europe devra également se montrer plus solidaire avec les pays émergents ou en situation de crise d'Afrique du Nord. Par ailleurs, l'Europe devra aussi faire preuve d'une plus grande solidarité à l'intérieur de ses frontières, en particulier si des pays comme l'Italie et Malte, et d'autres, continuent de faire face à des arrivées massives de migrants en provenance de pays d'Afrique du Nord.

Le rapport reconnaît que l'Europe devra étudier en priorité des solutions à long terme. Elles peuvent être coûteuses et cependant essentielles si l'Europe ne veut pas courir le risque d'avoir des Etats instables à ses frontières maritimes méridionales, comptant un grand nombre de jeunes au chômage sans aucune perspective économique, ou un nombre substantiel de personnes à la recherche d'une protection internationale contre les conflits en cours.

1. 2011 - Deuxième partie de session



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	6
C. Exposé des motifs, par Mme Strik, rapporteur	7
1. Introduction	7
2. Rétrospective des événements	7
3. Chiffres sur les arrivées	8
4. Réfugiés et migrants pris au piège des conflits	10
5. Décès lors des tentatives d'atteindre les côtes européennes	10
6. Solidarité	11
7. Conclusions	12

A. Projet de résolution²

1. Les soulèvements qui se sont produits cette année en Tunisie, en Egypte et en Libye ont entraîné des changements politiques aussi importants que courageux aux frontières les plus méridionales de l'Europe. Ces changements ont cependant déclenché une nouvelle vague de départs de gens désespérés fuyant le danger ou la misère et prêts à tout pour traverser la Méditerranée.
2. Cette année, ce sont déjà plus de 23 000 personnes qui, parties de Tunisie sur des embarcations de fortune, ont débarqué à Lampedusa, une petite île italienne qui, en hiver, compte 5 000 habitants seulement. Dans leur très grande majorité, ces nouveaux arrivants sont des migrants en situation irrégulière fuyant pour des motifs économiques.
3. Au cours des deux dernières semaines, les premières embarcations ont commencé à arriver de la Libye. Plus d'un millier de personnes ont atteint Malte et près de 900 ont débarqué en Italie. Sans vouloir être alarmiste, il est clair qu'ils pourraient être suivis de beaucoup d'autres, étant donné que 460 000 personnes ont déjà fui la Libye et cherché refuge essentiellement en Tunisie (228 000 personnes) et en Egypte (182 000).
4. Ils sont des milliers à fuir chaque jour la Libye. Pour l'instant, ce ne sont pas des Libyens mais, pour l'essentiel, des ressortissants de pays en proie à des conflits et qui ont été pris au piège du conflit libyen avant de pouvoir s'enfuir. Bon nombre d'entre eux ne peuvent être rapatriés dans leurs pays d'origine et l'Europe devra trouver une solution pour leur donner asile ou leur procurer une protection internationale. La situation deviendra encore plus complexe si des Libyens, qui ont un besoin criant de protection en raison soit du climat de terreur croissante imposé par le colonel Kadhafi, soit de l'émergence d'une guerre civile, se mettent à fuir en masse leur pays, ou si le colonel Kadhafi mettrait à exécution sa menace d'utiliser la migration irrégulière comme une arme contre l'Europe.
5. Dans l'intervalle, le nombre des victimes qui perdent la vie en tentant d'atteindre les côtes européennes sur des rafiots surchargés ne cesse d'augmenter, et on compte parmi les bateaux considérés comme perdus en mer des embarcations transportant jusqu'à 355 personnes.
6. L'Assemblée parlementaire reconnaît que l'une des premières priorités est de répondre aux besoins humanitaires et de mettre en place une protection internationale pour tous ceux qui ont déjà débarqué sur les côtes européennes, essentiellement en Italie et à Malte. Les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'Union européenne, les organisations internationales, la société civile et d'autres, tous doivent aider et doivent faire preuve de solidarité avec les Etats en première ligne. Cette solidarité et cette volonté de prendre sa part de responsabilité doivent être étendues à la côte d'Afrique du Nord et aux plusieurs milliers de réfugiés et personnes déplacées cherchant des moyens de rentrer chez eux après avoir fui la Libye. Elles devraient également s'étendre aux migrants et réfugiés pris au piège en Libye en attendant de pouvoir fuir le pays.
7. L'Assemblée note que, s'il y a bien eu une vague d'arrivées, pour l'instant, ce n'est pas le déferlement que l'on pouvait craindre. Il est important de faire cette distinction, car les responsables politiques, les médias et d'autres n'ayant pas précisé ce point, l'opinion publique est très inquiète, ne comprend pas et exige des réponses disproportionnées.
8. L'Assemblée est consciente de la pression à laquelle sont soumis les pays membres du Conseil de l'Europe se trouvant aux avant-postes; elle salue les efforts qu'ils déploient pour assurer l'assistance humanitaire prévue par les obligations internationales, et les encourage à poursuivre en ce sens. L'Assemblée rappelle les Etats à leur devoir, au plan international, de ne pas renvoyer des embarcations transportant des gens ayant besoin d'une protection internationale.
9. L'Assemblée relève que l'impossibilité des autorités italiennes à renvoyer des migrants irréguliers tunisiens les a amenées à leur délivrer des permis de séjour provisoires de six mois. Elle note également que cela risque de créer des tensions supplémentaires entre la France et l'Italie, étant donné que la France a intercepté et renvoyé de nombreux Tunisiens ayant pénétré sur son territoire par sa frontière avec l'Italie.
10. L'Assemblée estime qu'il n'est jamais trop tôt pour commencer à s'attaquer aux causes à l'origine de cette vague de réfugiés arrivés par la mer. Certaines d'entre elles peuvent être traitées relativement rapidement, d'autres sont plus compliquées et prendront du temps. Toutefois, pour les traiter, il faudra faire preuve de volonté politique, être prêt au compromis et mobiliser de l'argent. Les causes sont claires: les conflits, des situations économiques difficiles, l'absence de tout gouvernement démocratiquement légitimé, de stabilité et d'autorité politiques, ainsi qu'une explosion démographique dans le sud du Bassin méditerranéen.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 12 avril 2011.

11. L'Europe devra investir massivement dans ces pays d'un point de vue économique et démocratique. En outre, il faudra négocier sur des questions difficiles telles que le retour des ressortissants vers leur pays et les opportunités de migration par des voies légales. Si l'Europe ne fait pas assez, elle risque d'avoir pour voisins des pays d'Afrique du Nord dont les populations vivent dans les conflits et la pauvreté, dont la jeunesse n'a aucune perspective, et cela aura des conséquences majeures en termes de migration irrégulière.

12. L'Assemblée, reconnaissant que les événements en Afrique du Nord concernent tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, invite donc ceux-ci:

12.1. à prendre conscience que l'arrivée sur les rivages du sud de l'Europe d'un grand nombre de migrants en situation irrégulière relève de la responsabilité de tous les Etats européens et exige une solution qui tienne compte de la nécessité de partager cette responsabilité collectivement. L'Assemblée rappelle aux Etats membres les appels répétés qu'a lancés le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour qu'ils prennent effectivement leur part de responsabilité;

12.2. à apporter d'urgence une aide et une assistance humanitaires à tous ceux qui arrivent sur les côtes méridionales de l'Europe et se présentent à d'autres frontières, notamment par la mise à disposition de logements, d'un accueil et de soins de santé adéquats, comme l'Assemblée l'avait déjà rappelé dans sa [Résolution 1637 \(2008\)](#) sur les *boat people* de l'Europe: arrivée par mer en Europe du Sud de flux migratoires mixtes;

12.3. à éviter la rétention administrative automatique, qui ne doit être utilisée que lorsqu'il n'existe pas d'autre alternative raisonnable et en veillant à ce qu'elle soit exercée dans des conditions respectant les normes minimales des droits de l'homme, comme l'Assemblée l'indiquait dans sa [Résolution 1707 \(2010\)](#) sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe;

12.4. à veiller à ce que les personnes vulnérables, notamment les femmes et les enfants, les victimes de torture, les victimes de la traite et les personnes âgées, ne soient pas détenues et reçoivent des soins et une assistance appropriés;

12.5. à garantir le droit d'asile et le droit à ne pas être refoulé,

12.5.1. en veillant à ce que ne soit renvoyée aucune embarcation ayant à son bord des personnes nécessitant une protection internationale;

12.5.2. en assurant la qualité et la cohérence des décisions concernant les demandes d'asile, conformément à la [Résolution 1695 \(2009\)](#) de l'Assemblée intitulée «Améliorer la qualité et de cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe»;

12.6. à veiller à ce que le tri des arrivées et le traitement des dossiers de demande d'asile se fassent rapidement, mais sans sacrifier l'équité à la rapidité;

12.7. à donner son plein appui au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), au Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et à d'autres organisations internationales et nationales assurant une assistance humanitaire et autre, tant en Afrique du Nord que dans les pays d'arrivée en Europe, et à participer généreusement aux programmes de réinstallation des réfugiés bloqués dans les pays d'Afrique du Nord;

12.8. à faire preuve de solidarité dans les difficultés qui se posent, et notamment à prendre leur part de responsabilité avec les Etats exposés au premier chef, en particulier:

12.8.1. en accordant davantage de soutien à l'Agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures de l'Union européenne (Frontex) et au Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO) récemment établi, et en encourageant l'utilisation accrue de financement de l'Union européenne disponible par le biais du Fonds pour les frontières extérieures, du Fonds européen pour le retour, du Fonds européen pour les réfugiés et du Fonds européen d'intégration;

12.8.2. en examinant la possibilité de prendre des engagements pour la réinstallation de ceux, arrivés dans des pays européens, qui ont besoin d'une protection internationale et la possibilité de suspendre l'application des Règlements de Dublin;

12.8.3. en travaillant de manière concertée, notamment avec l'Union européenne, sur la question des retours volontaires et forcés, en prenant en compte les nécessaires protections des droits de l'homme lorsque des accords de réadmission sont invoqués, conformément à la [Résolution 1741 \(2010\)](#) de l'Assemblée sur les accords de réadmission, un mécanisme de renvoi des migrants en situation irrégulière;

12.8.4. en prenant conscience de la situation particulièrement difficile dans laquelle se trouve Malte, compte tenu de la taille de son territoire, de la forte densité de sa population et de ses moyens humains et matériels limités, pour s'engager à réinstaller ceux qui ont besoin d'une protection internationale.

13. L'Assemblée, prenant en compte le fait qu'il est nécessaire de s'attaquer aussitôt que possible aux causes premières de ces arrivées massives de migrants irréguliers, de demandeurs d'asile et de réfugiés, invite instamment les Etats membres:

13.1. à soutenir la réforme économique, sociale, démocratique et juridique et le développement en Tunisie et en Egypte et, le cas échéant, en Libye;

13.2. à mettre en place des voies légales de migration (par exemple pour des travaux saisonniers, pour la migration circulaire et d'autres formes de migration) pour les gens en provenance des pays concernés, afin de réduire la pression de la migration irrégulière ainsi que comme soutien à ces pays;

13.3. à se tenir prêts à apporter une assistance substantielle à la Libye pour stabiliser le pays dès que ce dernier sera sorti du conflit qu'il traverse actuellement.

14. En cas d'exode massif de réfugiés libyens dû à un climat de terreur croissante imposé par le colonel Kadhafi ou à l'émergence d'une guerre civile, l'Assemblée encourage les Etats membres de l'Union européenne à envisager d'appliquer la directive temporaire de protection (Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil).

15. L'Assemblée rappelle aux Etats membres les possibilités de financement qu'offre la Banque de développement du Conseil de l'Europe et les encourage à présenter des projets pour l'obtention de prêts en vue de contribuer à créer des structures d'accueil et des infrastructures adéquates afin de répondre aux besoins de ces personnes vulnérables.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution ... (2011) sur l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rivages du sud de l'Europe.
2. Dans ce contexte, l'Assemblée se réjouit, à la suite de l'initiative du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, de la réponse rapide donnée par le Comité des Ministres concernant une possible action de l'Organisation en cas d'arrivées massives de demandeurs d'asile et de migrants en provenance du Sud de la Méditerranée. Elle se félicite également de l'appui donné par le Comité des Ministres aux propositions du Secrétaire Général sur l'élaboration de plans d'action d'urgence et sur la formation des agents publics traitant les demandes d'asile.
3. Tout en espérant que ces mesures seront mises en œuvre sans délai, l'Assemblée souligne que le Conseil de l'Europe a un rôle plus important à jouer à court et à long termes.
4. L'Assemblée est persuadée que l'expérience du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et de l'Assemblée pourrait être utile aux autorités impliquées dans le traitement de ces arrivées massives de migrants et de demandeurs d'asile. Elle recommande que le Conseil de l'Europe réunisse les responsables de l'accueil et de la rétention administrative dans les Etats membres, avec les organes pertinents du Conseil de l'Europe, pour examiner les bonnes pratiques et méthodes de coopération afin de garantir que les droits de l'homme minimaux sont protégés et pour que l'on s'entende clairement sur ce qui est attendu de la part des Etats membres.
5. L'Assemblée invite également instamment le Comité des Ministres à examiner avec la Banque de développement du Conseil de l'Europe dans quelle mesure cette dernière peut soutenir les Etats membres pour l'accueil des migrants en situation irrégulière, réfugiés et demandeurs d'asile et pour l'intégration de ceux qui s'avèrent avoir besoin d'une protection internationale.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 12 avril 2011.

C. Exposé des motifs, par Mme Strik, rapporteur

1. Introduction

1. L'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rivages du sud de l'Europe n'est pas un phénomène nouveau. L'Assemblée parlementaire a déjà abordé ce problème dans plusieurs rapports et adopté un certain nombre de textes pertinents, notamment la [Résolution 1637 \(2008\)](#) sur les *boat people* de l'Europe: arrivée par mer en Europe du Sud de flux migratoires mixtes, la [Recommandation 1645 \(2004\)](#) sur l'accès à l'assistance et à la protection pour les demandeurs d'asile dans les ports maritimes et les zones côtières en Europe, et la [Résolution 1521 \(2006\)](#) sur l'arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud.

2. Les événements en Tunisie, en Egypte et en Libye cette année sont cependant à l'origine d'une nouvelle vague de personnes désespérées, prêtes à tout pour fuir le danger et/ou refaire leur vie ailleurs.

2. Rétrospective des événements

- Tunisie: le 17 décembre 2010, un jeune vendeur ambulant, Mohamed Bouazizi, s'immole par le feu pour protester contre la saisie de sa marchandise par la police. Cet acte tragique est suivi par une vague de protestations dans tout le pays, qui culmine par le départ du Président de la Tunisie, M. Ben Ali, qui s'enfuit du pays le 14 janvier 2011.
- Egypte: le 17 janvier 2011, un homme s'immole par le feu à proximité du parlement pour protester contre les mauvaises conditions de vie en Egypte. Les jours suivants, les Egyptiens descendent dans la rue pour manifester contre le régime du Président Hosni Moubarak. Après dix-huit jours de protestations massives, le Président Moubarak démissionne le 11 février 2011 et cède le pouvoir à l'armée.
- Libye: des protestations éclatent en Libye, le 16 février, à la suite de l'arrestation d'un militant des droits de l'homme. Le 25 février, la vague de protestations atteint Tripoli. Les forces rebelles ainsi que les civils prennent un grand nombre de villes et subissent ensuite l'attaque des forces loyales au colonel Muammar al-Kadhafi. Le 18 mars 2011, le Conseil de sécurité des Nations Unies vote en faveur d'une zone d'exclusion aérienne et de frappes aériennes contre les forces du colonel Kadhafi. Le 20 mars 2011, les forces britanniques, américaines et françaises participent à l'opération «Aube de l'Odyssée»⁴ et attaquent l'armée du colonel Kadhafi. Quelques jours plus tard, l'OTAN prend le contrôle des opérations militaires des alliés en Libye. Le 30 mars, le ministre des Affaires étrangères libyen démissionne.
- Des protestations d'intensité variable ont également lieu actuellement au Yémen, en Syrie, au Maroc, en Algérie, en Arabie saoudite, au Bahreïn et en Jordanie.

3. Le 8 mars 2011, la commission des questions politiques de l'Assemblée a tenu un échange de vues sur la situation en Egypte. Le 11 mars 2011, la Commission permanente de l'Assemblée a tenu un débat d'actualité sur le Conseil de l'Europe et les démocraties émergentes dans le monde arabe. Le 15 mars 2011, la commission des migrations, des réfugiés et de la population, réunie à Bruxelles, a décidé de demander au Bureau de proposer à l'Assemblée de tenir un débat d'actualité ou éventuellement un débat d'urgence, lors de la session d'avril, sur l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rivages du sud de l'Europe. La commission des migrations, des réfugiés et de la population a en outre accéléré ses travaux sur «le sauvetage en mer» et «le partage des responsabilités en Europe», compte tenu de l'urgence de trouver des solutions. Ces deux rapports devraient être examinés lors de la prochaine session de juin⁵.

4. A cet égard, il convient de rappeler qu'il y a lieu d'opérer et de maintenir une distinction entre deux sphères juridiques séparées, à savoir le droit de recourir à la force armée (*jus ad bellum*) et l'obligation de respecter les dispositions du droit humanitaire international lorsqu'un conflit a lieu (*jus in bello*). Alors que la première relève d'une autorisation dans le cadre de la Charte des Nations Unies, la deuxième se rapporte à ce qui est légitime ou non lorsqu'une situation de conflit armé a lieu dans la réalité. Le fait de protéger des civils en autorisant l'usage de la force ne dispense pas les parties dans le conflit de respecter leurs obligations prévues par le droit humanitaire international.

5. L'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants irréguliers (M. Arcadio Díaz Tejera, Espagne, SOC) et demandeurs d'asile et réfugiés: pour un partage des responsabilités en Europe (M. Christopher Chope, Royaume-Uni, GDE).

4. Le 15 mars 2011, sur l'initiative du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres a tenu une réunion extraordinaire afin d'examiner l'action possible du Conseil de l'Europe en cas d'arrivée massive de demandeurs d'asile et de migrants en provenance du sud de la Méditerranée. Lors de cette réunion, le Comité des Ministres a adhéré aux propositions du Secrétaire Général concernant l'élaboration de plans d'action d'urgence ainsi que la formation des agents chargés de l'examen des demandes d'asile.

3. Chiffres sur les arrivées

3.1. Italie/Lampedusa

5. A la suite des récents événements dans le sud de la Méditerranée, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) estime qu'entre la mi-janvier et le 6 avril 2011, plus de 23 000 personnes (dont plus de 21 000 Tunisiens) sont arrivées en bateau à Lampedusa, causant un surpeuplement massif du centre d'accueil pour les migrants. Un petit pourcentage seulement de ces personnes ont fait une demande d'asile, et la plupart ont été transférées entre-temps vers d'autres lieux en Italie⁶.

6. Le centre d'accueil local, conçu pour héberger 850 personnes, abrite actuellement 2 000 personnes environ. Cette situation évolue chaque jour, mais le surpeuplement reste constant. Après les récentes arrivées, plusieurs milliers de personnes ont été contraintes de dormir en plein air, à proximité du centre d'accueil et dans les installations portuaires. Un grand nombre de personnes ne trouvent pas d'abri contre la pluie et les basses températures. Le HCR a également exprimé ses vives préoccupations au sujet des conditions d'hygiène, qui seraient déplorable, et a demandé aux autorités italiennes de prendre des mesures d'urgence afin de résoudre le problème de la surpopulation sur l'île, qui ne compte que 5 000 habitants environ en dehors de la période de fréquentation touristique⁷⁸.

7. Des milliers de migrants ont été transférés entre-temps de Lampedusa vers le continent italien. Nombre d'entre eux ont été placés dans un centre d'accueil à Manduria, dans le sud du pays, tandis que d'autres ont été déplacés vers la région des Pouilles ou la Sicile. Le Gouvernement italien a mis au point un plan d'urgence pour accueillir 10 000 migrants de façon temporaire, avant leur rapatriement en Tunisie. Le 6 avril dernier, l'Italie a passé avec la Tunisie un accord en vertu duquel les Tunisiens se trouvant déjà en Italie recevront un permis de séjour temporaire de six mois tandis que la Tunisie s'engage à simplifier et accélérer les procédures de retour pour les Tunisiens qui viennent d'arriver.

8. S'il est compréhensible que l'Italie recherche des solutions rapides et efficaces pour mettre fin à l'immigration irrégulière, de telles procédures accélérées ne devraient pas exclure l'accès à une protection internationale pour les personnes qui en ont besoin. En effet, non seulement des Tunisiens, mais aussi de plus en plus d'Erythréens, d'Ethiopiens et de Somaliens arrivent à Lampedusa. Autour du 28 mars, les premières embarcations en provenance de Libye sont arrivées en Italie, avec 877 personnes à bord. Nombre de ces personnes auront certainement des motifs bien fondés pour demander une protection internationale et le HCR s'emploie à élaborer des plans d'intervention avec l'Italie, étant donné que l'on peut s'attendre à d'autres arrivées.

3.2. Situation à la frontière franco-italienne

9. Il est peu probable que ce nouvel accord entre l'Italie et la Tunisie, qui permettrait aux personnes ayant obtenu un permis de séjour de six mois de circuler librement dans la zone Schengen, fournisse une assurance à la France, qui craint qu'un grand nombre de ces arrivants ne tentent d'entrer sur son territoire. Compte tenu des liens historiques et culturels entre les deux pays, on suppose que de nombreux Tunisiens arrivés en Italie ont déjà essayé de se rendre en France pour s'y établir. Pour cette raison, les autorités françaises ont renforcé les contrôles aux frontières entre l'Italie et la France. Les migrants tunisiens en situation irrégulière interceptés ont été renvoyés à Vintimille, en Italie.

10. La Commission européenne a critiqué cette décision, en rappelant que tant la France que l'Italie sont membres de l'Espace Schengen, territoire européen sans frontières. Les migrants tunisiens en situation irrégulière interceptés par les forces de l'ordre françaises devraient être placés dans des centres de rétention français et la France devrait négocier leur retour avec le pays d'origine.

6. Source des chiffres: briefing du HCR, 6 avril 2011.

7. Voir le point de presse du HCR du 22 mars 2011 «Le HCR appelle à agir pour améliorer la situation humanitaire à Lampedusa».

8. Il y a lieu de signaler que le nombre de migrants et de demandeurs d'asile sur l'île a dépassé, à un certain moment, le chiffre de la population locale.

3.3. Malte

11. Malte a reçu, à ce jour, un millier de personnes, qui ont quasiment toutes besoin de protection (819 personnes sont arrivées dans un temps très court⁹); elles sont placées en rétention en attendant que leur cas soit examiné¹⁰. Plus de 411 d'entre elles sont somaliennes, 250 sont érythréennes et 87 éthiopiennes. On compte 557 hommes, 180 femmes et 82 enfants¹¹. Toutes ces personnes sont placées dans des centres de rétention, y compris les enfants avant qu'ils ne puissent être soumis à un examen médical et transférés avec leurs parents dans des centres d'accueil ouverts.

12. Après la diminution radicale des arrivées par mer ces derniers mois, les centres de rétention maltais étaient largement vides et peuvent, pour l'instant, accueillir les personnes arrivées récemment. Malte craint toutefois l'éventualité d'arrivées massives qui réduiraient ses capacités d'accueil.

13. Face à ces arrivées, les autorités sont instamment invitées à veiller attentivement à ce que des mécanismes soient mis en place pour identifier en particulier les individus vulnérables, notamment les femmes, les enfants, les victimes de la traite, les victimes de la torture, etc. A la suite de sa récente visite à Malte, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a sévèrement critiqué la politique de détention obligatoire¹², une politique d'autant plus condamnable lorsqu'elle concerne des groupes vulnérables, notamment les enfants.

3.4. Grèce

14. Bien qu'aucune arrivée par mer de migrants en situation irrégulière, réfugiés ou demandeurs d'asile provenant des pays touchés par les conflits en Afrique du Nord n'aie été enregistrée en Grèce à ce jour, il ne faut pas perdre de vue que la Grèce a reçu 10 300 demandes d'asile en 2010 et que, d'après le rapport annuel d'analyse des risques de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex)¹³, la Grèce est actuellement concernée par 75 % des détections totales de franchissement illégal des frontières dans l'Union européenne. Les flux migratoires évoluent rapidement et la Grèce pourrait bientôt se trouver confrontée à des arrivées de flux migratoires mixtes au lendemain de ces événements récents.

3.5. Renvois présumés

15. Si les pratiques de renvoi sont clairement condamnées, le refus d'accès au territoire auquel se heurtent des personnes venues de Libye doit l'être également. Le 14 mars 2011, les autorités italiennes ont refusé l'entrée à environ 1 800 personnes qui se trouvaient à bord du ferry *Mistral Express* en provenance de Libye. Le navire est finalement parvenu à gagner le Maroc¹⁴.

16. Dans le passé, le HCR a déjà fait part de ses graves préoccupations concernant les répercussions de cette politique qui, faute de garanties adéquates, risque d'empêcher l'accès à l'asile et de remettre en cause le principe international du non-refoulement. A cet égard, il est également utile de souligner que la commissaire européenne Cecilia Malmström a explicitement déclaré que l'interdiction et le renvoi des migrants trouvés en mer ne sont pas autorisés¹⁵.

17. Il y a lieu d'exhorter les pays concernés à ne procéder à aucun renvoi. En outre, bien qu'une intervention soit nécessaire, aucune expulsion massive ne doit avoir lieu et l'accès à une protection internationale doit être fourni.

9. Le 28 mars seulement, plus de 500 personnes sont arrivées.

10. Voir <http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/03/28/500-migrants-reach-malta-from-libya-first-arrivals-in-2011/>.

11. Source, HCR, 6 avril 2011.

12. Voir le site www.coe.int/t/commissioner/News/2011/110328Malta_fr.asp.

13. Voir le site www.frontex.europa.eu/gfx/frontex/files/frontex_ara_public_version.pdf.

14. *Il Messaggero*, «Viminale ferma nave con 1.800 migranti. PD all'attacco. Barroso: contate sulla Ue», 14 mars 2011. Voir aussi «Ferry with 1800 Evacuees from Libya, Blocked from Landing in Italy, Sails to Morocco», 20 mars 2011.

15. Voir le site <http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/02/19/frontex-operation-hermes-to-begin-on-sunday-20-feb-%e2%80%93push-back-practice-prohibited/>.

4. Réfugiés et migrants pris au piège des conflits

18. Le 8 avril 2011, fuyant la répression violente des protestations et le conflit armé en Libye, 460 000 personnes avaient franchi la frontière libyenne pour se rendre dans les pays voisins, principalement l'Egypte et la Tunisie, où elles ont échoué dans des camps organisés à la hâte. Dès le 1er mars 2011, le HCR et l'OIM ont lancé un appel conjoint aux gouvernements du monde entier afin qu'ils offrent leur soutien pour l'évacuation humanitaire d'urgence de ces personnes, des Egyptiens pour la plupart.

19. Le pont aérien immédiatement mis en place par plusieurs gouvernements – qui a permis à des dizaines de milliers d'Egyptiens de rentrer chez eux en quelques jours – a considérablement atténué le surpeuplement à la frontière. Toutefois, le HCR invite instamment les Etats à poursuivre leurs efforts tant que des milliers de personnes continueront de fuir la Libye. Une augmentation de l'afflux de familles libyennes vers l'Egypte a été observée en effet au début du mois d'avril, avec jusqu'à 2 500 Libyens franchissant la frontière chaque jour¹⁶.

20. Deux autres questions suscitent en outre une préoccupation immédiate en Libye.

21. Premièrement, un nombre de plus en plus important de personnes provenant de pays actuellement touchés par la guerre, par exemple la Somalie, parviennent à franchir la frontière entre la Libye et la Tunisie. Ces personnes ne peuvent être rapatriées dans leur pays d'origine. Les pays européens doivent par conséquent unir leurs efforts afin de trouver des solutions appropriées pour ces personnes, qui ont besoin d'une protection internationale.

22. Deuxièmement, un certain nombre de migrants et de réfugiés sont encore pris au piège des conflits en Libye. Le HCR indique que la plupart des réfugiés et demandeurs d'asile les plus vulnérables restent à Tripoli, incapables de se réinstaller ou d'accéder aux services de base. Il signale en outre qu'un certain nombre des personnes qui ont tenté de fuir ont été attaquées, touchées ou même tuées par balles. Les personnes en provenance d'Afrique subsaharienne risquent apparemment d'être considérées par la population comme appartenant aux forces mercenaires qui agissent aux côtés du colonel Kadhafi¹⁷. La situation est en train de s'aggraver et ces personnes, terrorisées pour leur vie, se terrent chez elles et ne peuvent s'échapper. En outre, elles craignent d'être forcées à rentrer dans leur pays d'origine.

23. Les gouvernements des Etats membres devraient revoir avec une priorité absolue les dispositions concernant la réinstallation de ces personnes (dont certaines se sont déjà vu accorder le statut de réfugié par le HCR et d'autres sont des demandeurs d'asile).

5. Décès lors des tentatives d'atteindre les côtes européennes

24. A la fin du mois de mars 2011, 27 migrants clandestins ont été retrouvés noyés dans la Méditerranée, au large des côtes tunisiennes.

25. Le 6 avril 2011, une embarcation a chaviré au large des côtes de Lampedusa. Les gardes-côtes italiens ont sauvé 49 personnes au total et ont récupéré 20 corps. De nombreuses personnes manquent encore à l'appel étant donné que l'embarcation en transportait apparemment 200 environ.

26. Certaines embarcations auraient également disparu. L'une d'entre elles serait partie le 22 mars (avec 335 personnes à bord) et l'autre le 25 mars (avec 68 personnes à bord)¹⁸. Des corps auraient été retrouvés échoués sur les côtes libyennes¹⁹.

27. De tels accidents tragiques continueront à se produire et pourraient même se multiplier dans les prochains jours ou les prochaines semaines. Cependant, l'Europe ne peut se limiter à fermer ses portes et à mettre fin aux arrivées, sans se pencher sur les causes profondes.

28. Entre-temps, il y a lieu de prendre des mesures d'urgence et de mener une action solidaire. Comme l'a souligné le Président de l'Assemblée dans sa déclaration du 1er avril 2011: «On ne peut pas se contenter de colmater la brèche pour enrayer ce flux, il faut aussi s'attaquer aux causes profondes du phénomène et apporter une aide à ceux qui sont en difficulté, qu'il s'agisse des naufragés en mer, des personnes qui fuient la persécution ou des petites îles qui subissent, en première ligne, les conséquences de cet afflux de migrants.»

16. HCR, Briefing sur la situation humanitaire en Libye et dans les pays voisins, 4 avril 2011.

17. *Ibid.*, 1er mars 2011.

18. *Ibid.*, 4 avril 2011.

19. Voir le site <http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/04/05/libyan-migrant-boats-carrying-over-400-people-missing-reports-of-deaths/>.

29. Comme le Président de l'Assemblée a conclu, à propos des *boat people*, «tout décès est un décès de trop».

6. Solidarité

30. Dès l'amorce de la première nouvelle vague d'arrivées à Lampedusa, l'Italie a déclaré l'état d'urgence sur l'île et a lancé un appel à l'aide à l'Union européenne et à ses Etats membres afin de faire face à ces arrivées et à celles à venir. En février, plus de personnes sont arrivées par mer à Lampedusa en cinq jours qu'au cours des douze mois précédents en Italie. Comme il a été souligné, les capacités d'accueil de Malte sont très sollicitées et – en vue de probables arrivées plus massives lorsque les conditions climatiques s'amélioreront – Malte a également demandé à l'Union européenne l'introduction immédiate d'un mécanisme de partage de la charge.

31. Le 1er mars 2011, le HCR, dans un effort pour démontrer la solidarité internationale et le partage de la charge, a présenté une proposition de programme de réinstallation dans le contexte de la situation d'urgence relative à la crise en Libye. Ce faisant, le HCR a exprimé l'espoir que les pays soient en mesure d'offrir d'autres places de réinstallation outre celles prévues par leur quota annuel pour 2011.

32. Le 16 mars 2011, la commission des affaires étrangères du Parlement européen s'est prononcée en faveur de la mise en œuvre d'un mécanisme de partage de la charge en cas d'arrivées massives de demandeurs d'asile provenant d'Afrique du Nord.

33. Le 23 mars 2011, face à l'augmentation considérable de la pression migratoire sur l'Italie et sur l'île de Lampedusa, notamment, l'agence Frontex a étendu la zone d'activité de l'opération commune Hermès²⁰ et prolongé sa durée de cinq mois, en vue de renforcer la capacité de contrôle des frontières de l'Europe dans le centre de la Méditerranée. La zone d'activité a été étendue afin d'inclure la Sardaigne. Frontex signale qu'en plus de l'aéronef et des deux navires qu'elle finance et coordonne déjà, un avion hollandais et un autre portugais sont arrivés respectivement à Pantelleria et en Sicile pour aider les autorités italiennes à renforcer leurs activités de contrôle des frontières²¹. Le 26 mars 2011, la zone d'activité de l'opération commune Poséidon²², qui couvre les îles grecques et la mer Egée, a également été élargie pour inclure la Crète.

34. Le 5 avril 2011, le Parlement européen a adopté une résolution sur les «Flux migratoires liés à l'instabilité: champ d'application et rôle de la politique étrangère de l'UE» (2010/2269(INI))²³. Dans cette résolution, le Parlement européen a souligné que Frontex ne peut constituer l'unique instrument de l'Union européenne pour aider l'Italie ou Malte à affronter la crise de l'immigration en Méditerranée et a invité le Conseil européen à élaborer un plan d'action pour la réinstallation des réfugiés tout en s'attaquant aux causes profondes (notamment le chômage) dans les pays d'origine et de transit des migrants.

35. Dans une lettre envoyée le 6 avril 2011, la commissaire européenne en charge des affaires intérieures, Cecilia Malmström, a invité tous les Etats membres de l'Union européenne à rechercher rapidement un accord sur le partage de la charge de l'accueil des réfugiés qui fuient la Libye et les côtes d'Afrique du Nord en conflit pour rejoindre l'Europe. Elle a demandé la mise en place de mesures d'urgence ainsi que l'activation, si nécessaire, d'un mécanisme de protection temporaire, prévu par une directive spéciale de 2001, qui aiderait des pays comme Malte et l'Italie à faire face à l'afflux²⁴.

20. A la suite d'une demande d'aide formelle émanant du ministère de l'Intérieur italien, reçue par Frontex le 15 février, concernant la situation migratoire extraordinaire à Lampedusa, l'opération commune Hermès a démarré le 20 février, avec le déploiement de moyens aériens et maritimes supplémentaires depuis l'Italie et Malte. Le Gouvernement italien a demandé de l'aide pour renforcer la surveillance des frontières extérieures de l'Union européenne dans le cadre d'une opération commune. En outre, l'Italie a demandé une analyse de risque ciblée sur les futurs scénarios possibles d'augmentation de la pression migratoire dans la région, à la lumière des récentes évolutions politiques en Afrique du Nord et sur la possibilité d'ouvrir un nouveau front migratoire dans la zone centrale de la Méditerranée.

21. Voir le site www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art103.html.

22. Depuis son démarrage en 2006 en tant que dispositif de patrouille purement maritime des eaux côtières entre la Grèce et la Turquie, l'opération Poséidon a pris de l'envergure pour devenir le centre du déploiement des opérations de Frontex dans la région méditerranéenne. Depuis début 2010, l'opération Poséidon comprend également une composante terrestre couvrant les frontières terrestres grecques et bulgares avec la Turquie.

23. Voir le site www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0121+0+DOC+XML+V0//FR.

24. Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une **protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées** et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (*Journal officiel* L 212 du 7 août 2001, p. 12).

36. La commissaire européenne mentionne également dans sa lettre des mesures à court terme qui pourraient être prises pour mettre fin aux arrivées de migrants irréguliers provenant de Tunisie, par exemple un renforcement des moyens d'action de Frontex et la mise en place d'un partenariat avec la Tunisie en vue du retour des migrants en situation irrégulière. La commissaire européenne annonce enfin son intention de présenter, en juin, un paquet de mesures à long terme. Malte a immédiatement accueilli avec satisfaction le contenu de cette lettre, en soulignant qu'elle avait soutenu ces points de vue depuis le début des soulèvements²⁵. Les ministres de l'Intérieur de l'Union européenne se sont réunis à Luxembourg le 11 avril 2011 pour examiner ces questions.

37. Le 8 avril 2011, la Commission européenne a publié une note décrivant en détail sa réponse aux flux migratoires en provenance d'Afrique du Nord²⁶.

38. Le 26 avril 2011, un sommet franco-italien se tiendra à Rome. Le Président français, Nicolas Sarkozy, et le chef du Gouvernement italien, Silvio Berlusconi, examineront notamment les problèmes migratoires et la situation en Libye.

39. En ce qui concerne les financements, la commissaire européenne en charge des affaires intérieures a souligné que 25 millions d'euros étaient disponibles et prêts à être utilisés à titre d'aide d'urgence pour faire face à la crise. D'autres fonds supplémentaires pourraient être trouvés si nécessaire. Elle a mentionné en outre que, dans tous les cas, les personnes fuyant la Libye ne seraient pas renvoyées par l'Union européenne.

7. Conclusions

40. Dans le projet de résolution, votre rapporteur s'efforce de traiter deux problèmes, le premier concernant les besoins humanitaires et de protection immédiats, le deuxième concernant les mesures à prendre pour traiter les causes premières de cet afflux de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés. Ce faisant, les Etats membres doivent absolument faire preuve de solidarité et, sous une forme ou sous une autre, prendre une part de responsabilité.

41. Nous devons être réalistes et les solutions que nous allons trouver devront équilibrer les besoins des pays sortant d'un conflit et les préoccupations et intérêts de nos Etats membres. Ce processus devra aller dans les deux sens et il faudra que toutes les parties acceptent des compromis. L'Europe devra apporter un soutien économique, social et juridique au développement et aux réformes démocratiques et devra aussi chercher des pistes permettant d'accueillir des migrants de ces pays en conditions régulières. De leur côté, ces pays devront s'attaquer à la migration irrégulière et ne pas faire obstacle au retour de leurs propres ressortissants.

42. A court terme, nous devons être immédiatement prêts à réinstaller les réfugiés déjà reconnus par le HCR et qui sont pris au piège des conflits en Libye.

43. A court terme, nous devons trouver des solutions immédiates pour ceux qui arrivent quotidiennement sur nos côtes méridionales et dont le nombre ne cessera de croître si le conflit en Libye persiste et s'aggrave. Quelles que soient les solutions, les Etats européens doivent respecter leurs obligations humanitaires et leurs obligations au titre du droit international des droits de l'homme et des réfugiés. Ils doivent donner l'accès à des procédures d'asile équitables et effectives, en tenant compte des besoins des groupes vulnérables. Ils ne doivent pas violer le principe du non-refoulement et éviter de renvoyer les embarcations en mer.

44. Les Etats membres doivent également examiner des solutions de réinstallation pour alléger le fardeau pesant actuellement sur les pays européens riverains du sud de la Méditerranée, soit en réinstallant les demandeurs d'asile qui ont obtenu une protection des Etats membres dans lesquels ils sont arrivés, soit en suspendant temporairement l'application des Règlements de Dublin.

45. En cas d'exode massif de réfugiés libyens dû à un climat de terreur croissante imposé par le colonel Kadhafi ou à l'émergence d'une guerre civile, les Etats membres de l'Union européenne devraient envisager l'application de la directive temporaire de protection.

25. Voir *Malta Today*, 6 avril 2011, www.maltatoday.com.mt/news/national/malmstrom-urges-all-eu-states-to-rapidly-agree-to-refugee-burden-sharing-system.

26. MEMO/11/226;

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/226&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

46. Toutefois, des solutions à court terme ne suffiront pas. L'Europe devra traiter les causes à l'origine de la situation et être prête à investir lourdement dans les nouvelles démocraties émergentes. Si les jeunes de ces pays n'ont toujours pas de perspectives d'avenir, en particulier pour le travail, ils continueront de tout tenter pour venir en Europe dans l'espoir d'une vie meilleure.

47. Que ce soit à court ou à long terme, les Etats membres du Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont des solutions. Nous devons nous assurer que nous utilisons nos ressources communes de la manière la plus efficace pour traiter les problèmes humanitaires actuels et nous attaquer aux causes profondes à l'origine de cette situation.