Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12628
01 juin 2011

L'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants en situation irrégulière

Rapport[1]
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteur: M. Arcadio DÍAZ TEJERA, Espagne, Groupe socialiste

Résumé

Alors que le continent européen doit faire face à l'arrivée relativement importante de flux migratoires mixtes par la mer en provenance d'Afrique et arrivant principalement via l'Italie, Malte, l'Espagne, la Grèce et Chypre, la surveillance des frontières méridionales de l'Europe est devenue une priorité régionale. Les passagers voyagent souvent dans des embarcations de fortune, à la merci de trafiquants sans scrupules, et de nombreux incidents mortels se produisent.

La commission des migrations, des réfugiés et de la population exprime à nouveau la profonde inquiétude que lui inspirent certaines des mesures prises pour régler le sort de ces personnes désespérées. Parfois, elles sont renvoyées dans leur pays d'origine, ce qui remet en question le principe bien établi du non-refoulement; en outre, il semble que les interprétations divergent sur ce qu'est le «lieu sûr» où doivent être conduits ceux qui sont secourus. Même les opérations conjointes menées par l'Agence pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, Frontex, n'offrent pas toutes les garanties voulues s'agissant du plein respect des droits de l'homme. Enfin, pour les pays des frontières méridionales de l'Union européenne, la tâche à accomplir pour gérer ces flux est disproportionnée, ce qui est injuste.

Les Etats n'ont pas seulement l'évidente obligation morale et juridique de secourir les personnes en détresse, mais ils doivent aussi appliquer rigoureusement le droit international pour gérer cet afflux d'immigrés, ce qui exige de traiter les personnes interceptées avec humanité, en leur donnant une chance équitable d'obtenir, si nécessaire, une protection internationale et en réduisant au minimum la période de rétention. Le personnel de Frontex a besoin d'une formation appropriée dans tous ces domaines et la communauté internationale doit indiquer avec plus de clarté et de cohérence comment il convient précisément d'appliquer le droit maritime.

1. Renvoi en commission: Doc. 11880 et Doc. 11905, Renvoi 3569 du 29 mai 2009.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 6
C. Exposé des motifs, par M. Díaz Tejera, rapporteur 7
1. Introduction 7
2. Vue d’ensemble 7
3. Analyse 10
4. Recommandations 23

A. Projet de résolution[2]

1. La surveillance des frontières méridionales de l'Europe est devenue une priorité régionale. Le continent européen doit en effet faire face à l'arrivée relativement importante de flux migratoires par la mer en provenance d'Afrique et arrivant en Europe principalement via l'Italie, Malte, l'Espagne, la Grèce et Chypre.

2. Des migrants, des réfugiés, des demandeurs d'asile et d'autres personnes mettent leur vie en péril pour rejoindre les frontières méridionales de l'Europe, généralement dans des embarcations de fortune. Ces voyages, toujours effectués par des moyens irréguliers et la plupart à bord de navires sans pavillon, au risque de tomber entre les mains de réseaux de trafic illicite de migrants et de traite des êtres humains, sont l'expression de la détresse des personnes embarquées qui n'ont pas de moyen régulier et en tout cas pas de moyen moins risqué de gagner l'Europe.

3. Même si le nombre d'arrivées par mer a drastiquement diminué ces dernières années, avec pour effet de déplacer les routes migratoires (notamment vers la frontière terrestre entre la Turquie et la Grèce), l'Assemblée parlementaire, rappelant notamment sa Résolution 1637 (2008) «Les boat people en Europe: arrivée par mer de flux migratoires mixtes en Europe», exprime à nouveau ses vives préoccupations concernant les mesures prises pour gérer l'arrivée par mer de ces flux migratoires mixtes. De nombreuses personnes en détresse en mer ont été sauvées et de nombreuses personnes tentant de rejoindre l'Europe ont été renvoyées, mais la liste des incidents mortels – aussi tragiques que prévisibles – est longue et elle augmente actuellement presque chaque jour.

4. Par ailleurs, les récentes arrivées en Italie et à Malte survenues suite aux bouleversements en Afrique du Nord confirment la nécessité pour l'Europe d'être prête à affronter, à tout moment, l'arrivée massive de migrants irréguliers, demandeurs d'asile et réfugiés sur ses côtes méridionales.

5. L'Assemblée constate que la gestion de ces arrivées par mer soulève de nombreux problèmes, parmi lesquels cinq sont particulièrement inquiétants:

5.1. Alors que plusieurs instruments internationaux pertinents s'appliquent en la matière, et énoncent de manière satisfaisante les droits et les obligations des Etats et des individus, il semble y avoir des divergences dans l'interprétation de leur contenu. Certains Etats ne sont pas d'accord sur la nature et l'étendue de leurs responsabilités dans certains cas et certains Etats remettent également en question l'application du principe de non-refoulement en haute mer;

5.2. Bien que la priorité absolue en cas d'interception en mer soit d'assurer le débarquement rapide des personnes secourues en «lieu sûr», la notion de «lieu sûr» ne semble pas être interprétée de la même manière par tous les Etats membres. Or il est clair que la notion de «lieu sûr» ne saurait se limiter à la seule protection physique des personnes mais qu'elle englobe nécessairement le respect de leurs droits fondamentaux;

5.3. Ces désaccords mettent directement en péril la vie des personnes à secourir, notamment en retardant ou en empêchant les actions de sauvetage, et sont susceptibles de dissuader les marins de venir au secours des personnes en détresse en mer. De plus, ils pourraient avoir pour conséquence la violation du principe de non-refoulement à l'égard d'un nombre important de personnes, y compris à l'égard de personnes ayant besoin de protection internationale;

5.4. Alors que l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Frontex) joue un rôle de plus en plus grand en matière d'interception en mer, les garanties du respect des droits de l'homme et des obligations relevant du droit international et du droit communautaire dans le contexte des opérations conjointes qu'elle coordonne sont insuffisantes;

5.5. Enfin, ces arrivées par la mer font peser une charge disproportionnée sur les Etats situés aux frontières méridionales de l'Union européenne. Le but d'un partage plus équitable des responsabilités et d'une plus grande solidarité en matière de migration entre les Etats européens est loin d'être atteint.

6. La situation est compliquée par le fait que les flux migratoires concernés sont à caractère mixte et qu'ils demandent donc des réponses spécialisées prenant en compte les besoins de protection et adaptées au statut des personnes secourues. Pour apporter aux arrivées par mer une réponse adéquate et conforme aux normes internationales pertinentes, les Etats doivent tenir compte de cet élément dans leurs politiques et activités de gestion des migrations.

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 1er juin 2011.

7. L'Assemblée rappelle aux Etats membres leurs obligations relevant du droit international, notamment au terme de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 et de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, en particulier le principe de non-refoulement et le droit de demander l'asile. L'Assemblée rappelle également les obligations des Etats Parties à la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1974 et à la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes.

8. Enfin et surtout, l'Assemblée rappelle aux Etats membres qu'ils ont l'obligation tant morale que légale de secourir les personnes en détresse en mer sans le moindre délai et réaffirme sans ambiguïté l'interprétation faite par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) selon lequel le principe de non-refoulement s'applique également en haute mer. La haute mer n'est pas une zone dans laquelle les Etats sont exempts de leurs obligations juridiques, y compris de leurs obligations issues du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés.

9. L'Assemblée appelle donc les Etats membres, dans la conduite des activités de surveillance des frontières maritimes, que ce soit dans le contexte de la prévention du trafic illicite et de la traite des êtres humains ou dans celui de la gestion des frontières – qu'ils exercent leur juridiction de droit ou de fait –*:*

9.1. à répondre sans exception et sans délai à leur obligation de secourir les personnes en détresse en mer;

9.2. à veiller à ce que leurs politiques et activités relatives à la gestion de leurs frontières, y compris les mesures d'interception, reconnaissent la composition mixte des flux de personnes tentant de franchir les frontières maritimes;

9.3. à garantir à toutes les personnes interceptées un traitement humain et le respect systématique de leurs droits de l'homme, y compris du principe de non-refoulement, indépendamment du fait que les mesures d'interception soient mises en œuvre dans leurs propres eaux territoriales, dans celles d'un autre Etat sur la base d'un accord bilatéral ad hoc, ou en haute mer;

9.4. à s'abstenir de recourir à toute pratique pouvant s'apparenter à un refoulement direct ou indirect, y compris en haute mer, en respect de l'interprétation de l'application extraterritoriale de ce principe faite par le HCR et des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme;

9.5. à assurer en priorité le débarquement rapide des personnes secourues en «lieu sûr» et à considérer comme «lieu sûr» un lieu susceptible de répondre aux besoins immédiats des personnes débarquées, qui ne mette nullement en péril leurs droits fondamentaux; la notion de «sûreté» allant au-delà de la simple protection du danger physique et prenant également en compte la perspective des droits fondamentaux du lieu de débarquement proposé;

9.6. à garantir aux personnes interceptées ayant besoin d'une protection internationale l'accès à une procédure d'asile juste et efficace;

9.7. à garantir aux personnes interceptées victimes de la traite des êtres humains ou risquant de le devenir, l'accès à une protection et une assistance, y compris de procédures d'asile;

9.8. à veiller à ce que le placement en rétention de personnes interceptées – en excluant systématiquement les mineurs et les groupes vulnérables – indépendamment de leur statut, soit autorisé par les autorités judiciaires et qu'il n'ait lieu qu'en cas de nécessité et pour des motifs prescrits par la loi, en l'absence de toute autre alternative appropriée et dans le respect des normes minimales et des principes définis dans la Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée sur la rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe;

9.9. à suspendre les accords bilatéraux qu'ils peuvent avoir passés avec des Etats tiers si les droits fondamentaux de personnes interceptées n'y sont pas garantis adéquatement, notamment leur droit d'accès à une procédure d'asile, et dès lors qu'ils peuvent s'apparenter à une violation du principe de non refoulement, et à conclure de nouveaux accords bilatéraux contenant expressément de telles garanties en matière de droits de l'homme et des mesures en vue de leur contrôle régulier et effectif;

9.10. à signer et ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, les instruments internationaux pertinents susmentionnés et à tenir compte des Directives de l'Organisation maritime internationale (OMI) sur le traitement des personnes secourues en mer;

9.11. à signer et ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n°197) et les Protocoles dits «de Palerme» à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000);

9.12. à veiller à ce que les opérations de surveillance aux frontières maritimes et les mesures de contrôle aux frontières n'entravent pas la protection spécifique accordée au titre du droit international aux catégories vulnérables telles que les réfugiés, les personnes apatrides, les enfants non accompagnés et les femmes et, les migrants, les victimes de la traite ou les personnes risquant de le devenir, ainsi que les victimes de tortures et de traumatismes.

10. L'Assemblée est inquiète de l'absence de clarté en ce qui concerne les responsabilités respectives des Etats membres de l'Union européenne et de Frontex et du manque de garanties adéquates du respect des droits fondamentaux et des normes internationales dans les cadre des opérations conjointes coordonnées par cette agence. Alors que l'Assemblée se félicite des propositions présentées par la Commission européenne pour modifier le règlement de cette agence afin de renforcer les garanties du plein respect des droits fondamentaux, elle les juge insuffisantes et souhaiterait que le Parlement européen soit chargé du contrôle démocratique des activités de cette agence, notamment eu égard au respect des droits fondamentaux.

11. L'Assemblée considère également qu'il est essentiel que des efforts soient entrepris pour remédier aux causes premières qui poussent des personnes désespérées à s'embarquer en direction de l'Europe au péril de leur vie. L'Assemblée appelle tous les Etats membres à renforcer leurs efforts en faveur de la paix, de l'état de droit et de la prospérité dans les pays d'origine des candidats à l'immigration et des demandeurs d'asile.

12. Enfin, étant donné les sérieux défis posés aux Etats côtiers par l'arrivée irrégulière par mer de flux mixtes de personnes, l'Assemblée appelle la communauté internationale, en particulier l'OMI, le HRC, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (y compris Frontex et le Bureau européen d'appui en matière d'asile):

12.1. à fournir toute l'assistance requise à ces Etats dans un esprit de solidarité et de partage des responsabilités;

12.2. sous l'égide de l'OMI, à déployer des efforts concertés afin de garantir une approche cohérente et harmonisée du droit maritime international, au moyen, notamment, d'un consensus sur la définition et le contenu des principaux termes et normes;

12.3. à mettre en place un groupe inter-agences chargé d'étudier et de résoudre les problèmes principaux en matière d'interception en mer, y compris les cinq problèmes identifiés dans cette résolution, de fixer des priorités politiques précises, de conseiller les Etats et autres acteurs concernés et de contrôler et évaluer la mise en œuvre des mesures d'interception en mer. Le groupe devrait être composé de membres de l'OMI, du HCR, de l'OIM, du Conseil de l'Europe, de Frontex et du Bureau européen d'appui en matière d'asile.

B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution … (2011) sur l'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants en situation irrégulière.

2. L'Assemblée relève que, à ses frontières méridionales, l'Europe doit faire face à l'arrivée par mer d'un nombre relativement important de flux migratoires mixtes. Les arrivées récentes de migrants, engendrées par les bouleversements survenus en Afrique du Nord confirment que l'Europe doit être prête à affronter de telles arrivées en nombre assez important. Il est donc urgent de trouver rapidement une solution aux cinq principaux problèmes recensés par l'Assemblée dans sa résolution précitée concernant les mesures existantes pour gérer ces arrivées maritimes.

3. L'Assemblée se félicite de l'initiative du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe visant à organiser une réunion extraordinaire du Comité des Ministres pour examiner les dispositions que pourrait prendre le Conseil de l'Europe en cas d'arrivée massive de demandeurs d'asile et de migrants du sud de la Méditerranée. En outre, elle se réjouit du soutien apporté par le Comité des Ministres aux propositions du Secrétaire Général sur l'élaboration de plans d'action d'urgence ainsi que sur la formation des fonctionnaires chargés de traiter les demandes d'asile.

4. Tout en appuyant largement ces décisions, l'Assemblée rappelle au Comité des Ministres sa double responsabilité: aider les Etats membres qui en ont besoin, mais aussi faire en sorte que toutes les obligations en matière de droits de l'homme soient respectées dans le contexte de l'interception et du sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants irréguliers, notamment en garantissant aux personnes interceptées l'accès à une procédure d'asile juste et efficace.

5. L'Assemblée invite, par conséquent, le Comité des Ministres:

5.1. à intégrer dans le matériel de formation tous les éléments nécessaires pour permettre aux personnes formées de procéder à une évaluation préliminaire des besoins de protection internationale des personnes interceptées et à veiller à ce que le personnel participant aux opérations de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Frontex) reçoive la formation voulue;

5.2. à définir, en étroite coopération avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), des lignes directrices et des procédures standardisées lors des opérations d'interception et de sauvetage en mer, en fixant des procédures administratives minimales pour s'assurer que les personnes ayant besoin d'une protection internationale soient identifiées et bénéficient de la protection adéquate;

5.3. à continuer de suivre la situation concernant les arrivées massives de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile et, en particulier, les questions relatives à l'interception et au sauvetage en mer, notamment en tenant, si nécessaire, des réunions extraordinaires sur la situation et, s'il y a lieu, à profiter des bons offices du HCR, par l'intermédiaire de son représentant auprès du Conseil de l'Europe.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 1er juin 2011.

C. Exposé des motifs, par M. Díaz Tejera, rapporteur

1. Introduction[4]

1. La surveillance des frontières méridionales de l'Europe est devenue une priorité régionale, les Etats d'Europe du Sud se sentant submergés par l'arrivée massive de personnes débarquant par mer de façon irrégulière. Qu'elles soient menées à titre individuel, par un groupe d'Etats ou dans le cadre d'une opération conjointe coordonnée par Frontex[5], les activités de gestion des frontières reposent généralement sur des considérations légitimes accordant la priorité à la sécurité et la stabilité nationale ou régionale, dans le souci de réduire les pertes de vies humaines en mer. Pour réaliser ces objectifs, les Etats procèdent entre autres à l'interception en mer de navires et de personnes. Pourtant, plusieurs aspects des mesures d'interception maritime soulèvent des questions préoccupantes sur le plan des droits de l'homme, notamment les circonstances propres aux personnes interceptées. Une analyse des normes pertinentes en matière de droit maritime international et de droit international des droits de l'homme s'impose, avant de passer en revue les diverses inquiétudes liées au respect des droits de l'homme et de proposer des mesures susceptibles de les apaiser.

2. L'approche combinée de ces deux secteurs du droit adoptée pour le présent rapport[6] s'appuie sur plusieurs questions concrètes, facilitant ainsi une analyse juridique sans cela fort complexe. Au stade préliminaire, il convient d'étudier l'aspect juridictionnel et de déterminer dans quelle mesure, s'il en est, les Etats sont liés par leurs obligations internationales relatives aux droits de l'homme lors de la mise en œuvre de mesures d'interception en mer, et plus particulièrement en haute mer. Une fois défini ce premier paramètre, le degré de responsabilité de l'Etat vis-à-vis d'éventuelles violations des droits de l'homme consécutives à une interception en mer doit être déterminé de manière spécifique ou pour des situations génériques.

3. Il convient de souligner dès le départ qu'il n'entre pas dans le cadre ou le mandat de ce rapport de viser des pays particuliers ou de les critiquer pour leurs actions passées et/ou présentes. Néanmoins, nous ferons inévitablement référence à un certain nombre d'incidents maritimes et de politiques étatiques dans la mesure où ils sont au cœur même de l'objet du présent rapport. Les incidents et politiques spécifiques évoqués ont trait à la situation au large des côtes d'Afrique de l'Ouest et en Méditerranée centrale.

2. Vue d'ensemble

4. Cette section introductive a pour objet de donner un bref aperçu des schémas migratoires qui touchent les frontières du sud de l'Europe et impliquent différents Etats africains. Après cet aperçu, nous proposerons une définition de la notion d'«interception». La description proposée en introduction ne se veut en aucun cas un compte rendu détaillé des scénarios migratoires ou liés à l'asile qui se jouent en Méditerranée ou au large des côtes d'Afrique occidentale, bien qu'elle ait pour objet d'en exposer les principales caractéristiques et modalités[7].

---

4. Le rapporteur tient à remercier M. Neil Falzon, avocat spécialisé dans le domaine des droits de l'homme et universitaire et consultant lors de la rédaction du présent rapport. Il convient de souligner que le présent rapport a été préparé et rédigé avant les récents événements en Afrique du Nord, notamment en Tunisie, en Egypte et en Libye. Le rapport a été mis à jour pour prendre en compte cette nouvelle situation.

5. L'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Frontex) a été créée par le Règlement du Conseil (CE) no 2007/2004 du 26 décembre 2004.

6. Dans le cadre de la préparation de ce rapport, j'ai tenu compte de la conférence organisée par le Parlement et le Service des étrangers et des frontières (SEF) portugais du ministère de l'Intérieur, la commission des migrations, des réfugiés et de la population de l'Assemblée parlementaire et le Comité européen sur les migrations (CDMG) du Conseil de l'Europe, avec la participation du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) à Lisbonne les 31 mai et 1er juin 2010, intitulée «Droits de l'homme et migration: concevoir une approche de la protection des migrants, réfugiés et demandeurs d'asile fondée sur les droits de l'homme». Un échange de vues a également été organisé par la commission des migrations, des réfugiés et de la population à Strasbourg le 7 octobre 2010, sur «L'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants irréguliers». Les avis exprimés et les informations communiquées à l'occasion de ces deux événements ont été pris en compte dans ce rapport.

7. Voir la Résolution 1637 (2008) et la Recommandation 1850 (2008) «Les boat people de l'Europe: arrivée par mer de flux migratoires mixtes en Europe du Sud».

2.1. Flux migratoires mixtes depuis l'Afrique vers l'Europe

5. Ces dernières années, la mer Méditerranée a été le théâtre de flux de plus en plus importants de personnes quittant les rivages d'Afrique du Nord dans l'espoir d'atteindre l'Europe par la mer. Des personnes issues de divers pays d'origine montent à bord d'embarcations de fortune rarement adaptées à un voyage si périlleux. Ces embarcations ne sont en général pas suffisamment équipées pour faire face aux difficultés posées par les rudes conditions climatiques, le nombre excessif de passagers et leur état physique et mental.

6. Les personnes quittant l'Afrique du Nord, habituellement depuis la Libye, mais aussi la Tunisie, le Maroc et l'Algérie, ont pour première destination l'Italie. Située à mi-chemin entre l'Afrique du Nord et l'Italie, Malte devient dans la plupart des cas une destination imprévue. Un scénario similaire se déroule au large des côtes d'Afrique de l'Ouest où des bateaux partis du Sénégal et de Mauritanie cherchent à atteindre les îles Canaries, point d'entrée sur le territoire européen[8].

7. Les voyages sont systématiquement entrepris par des moyens irréguliers. La grande majorité des navires utilisés à cette fin sont sans pavillon, soulevant ainsi des questions de juridiction. Ce recours à des moyens de transport irréguliers est principalement dû au fait que la plupart des personnes quittant l'Afrique de cette manière n'ont pas d'autre possibilité régulière et surtout plus sûre. Pour nombre d'entre elles, notamment les réfugiés et les personnes nécessitant une forme ou une autre de protection internationale, l'obtention de documents d'identité authentiques et officiels s'avère impossible compte tenu de la réticence des gouvernements à délivrer les papiers nécessaires, de leur exposition personnelle aux risques consécutifs à leurs tentatives pour en obtenir ou à l'inexistence pure et simple d'entités étatiques compétentes. Ces difficultés sont encore exacerbées par les conditions strictes régissant le droit d'accès à l'Union européenne.

8. Pour toutes ces raisons, le seul moyen pour ces personnes de traverser la Méditerranée ou l'Atlantique entre l'Afrique de l'Ouest et les îles Canaries est de chercher l'assistance de réseaux de passeurs ou, dans certains cas, de tomber entre les mains de trafiquants d'êtres humains[9]. Ajouté aux risques élevés qu'entraînent des traversées si périlleuses, le recours à des moyens irréguliers pour gagner le territoire européen a amené les Etats à réagir et à prendre des mesures de lutte contre le trafic illicite et la traite d'êtres humains, de maintien de la sûreté et sécurité maritimes et de gestion et protection des frontières.

9. En dépit de l'apparente nouveauté de ces situations et de leur importante couverture médiatique – mises une nouvelle fois sous le feu des projecteurs à la suite des événements dans le sud de la Méditerranée et de l'afflux massif sur l'île de Lampedusa (Italie) – il convient de mentionner que le phénomène des *boat people* n'est certainement pas récent ni réservé particulièrement ou exclusivement à l'Europe[10].

10. Ces arrivées par bateau sont généralement associées à un afflux soudain de personnes qui met à mal les capacités de recherche et de sauvetage, les modalités d'accueil et les systèmes d'asile de l'Etat hôte, quand bien même il s'agit d'un Etat européen. Après une série d'appels à la solidarité européenne lancés par les Etats d'Europe du Sud, Chypre, la Grèce, l'Italie et Malte ont, en janvier 2009, exprimé en détail leurs inquiétudes dans un document présenté aux institutions de l'Union européenne. Il y est précisé que l'afflux d'immigrants illégaux est indubitablement une source de préoccupations dans la mesure où il pèse très lourd sur les ressources et les systèmes d'asile de ces pays[11]. Ce document lance un appel clair à l'Union

---

8. Selon le HCR, les arrivées par mer depuis l'Afrique se décomposent approximativement comme suit: Italie – 22 000 en 2006, 19 900 en 2007, 36 000 en 2008, 8 700 en 2009 et 390 en 2010; Malte – 1 800 en 2006, 1 800 en 2007, 2 700 en 2008, 1 470 en 2009 et 28 en 2010. S'agissant des arrivées par mer depuis l'Afrique de l'Ouest vers l'Espagne: 32 000 en 2006; 18 000 en 2007; 13 400 en 2008; 7 285 en 2009 et 1 270 en 2010. Voir www.unhcr.org/pages/4a1d406060.html.

9. La distinction entre traite des êtres humains et trafic illicite des êtres humains est très importante, notamment dans ce contexte. «Trafic illicite» désigne «le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un Etat Partie d'une personne (…)» tandis que la «traite des personnes» désigne «le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d'autres formes de contrainte (...) aux fins d'exploitation». Voir Assemblée générale des Nations Unies, Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée («Protocole contre le trafic illicite»), 15 novembre 2000, et le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée («Protocole contre la traite des personnes»), 15 novembre 2000. Il est habituellement fait référence aux deux protocoles sous la dénomination «Protocoles de Palerme».

10. Voir par exemple: Mathew P., «Refugee Protection in the Wake of the Tampa», American Journal of International Law, vol. 96, no 3 (juillet 2002), p. 661-676; Hathaway J. C., «Labelling the "Boat People": The Failure of the Human Rights Mandate of the Comprehensive Plan of Action for Indochinese Refugees», Human Rights Quarterly, vol. 15, no 4 (novembre 1993), p. 686-702; Stepick A., «Haitian Boat People: A Study in the Conflicting Forces Shaping U.S. Immigration Policy», Law and Contemporary Problems, vol. 45, no 2, U.S. Immigration Policy (printemps, 1982), p. 163-196; Willheim E., «MV Tampa: The Australian Response», International Journal of Refugee Law, 2003, p. 159-191.

européenne afin que celle-ci aide les quatre Etats à relever les défis posés par leur situation géographique à la frontière sud de la région. L'assistance demandée par Chypre, la Grèce, l'Italie et Malte englobe notamment la conclusion d'accords de réadmission de l'Union européenne avec les pays d'origine et de transit d'Afrique et du Moyen-Orient, le renforcement de Frontex et la mise en œuvre d'un programme de relocalisation intra-européenne pour les personnes reconnues comme nécessitant une protection internationale.

11. Une autre particularité commune aux arrivées par bateau est la composition mixte des groupes de personnes à bord des navires, leurs mouvements migratoires s'apparentant à des flux migratoires mixtes comprenant des demandeurs d'asile, des réfugiés et des personnes pouvant prétendre à une protection subsidiaire ou complémentaire, des migrants économiques, des victimes de la traite ou risquant de le devenir et d'autres. L'arrivée simultanée de ces personnes permet de qualifier ces flux migratoires de mixtes et doit constituer le fondement même de toute stratégie d'ensemble d'une gestion des frontières prenant en compte les besoins de protection, développée et mise en œuvre par les Etats concernés, qu'il s'agisse de pays de départ, de transit ou de destination.

12. Dans le contexte spécifique des arrivées par la Méditerranée, les statistiques montrent la présence massive de personnes ayant potentiellement droit à une protection internationale, compte tenu du fait que les pays d'origine d'un pourcentage substantiel de personnes sont des pays sources de réfugiés, sources pour la traite des êtres humains et le trafic illicite, ou des pays actuellement engagés dans un conflit armé. D'après les chiffres officiels, sur les 1 475 personnes arrivées à Malte par bateau en 2009[12], 1 308 ont demandé asile (89 % des arrivées). Parmi ces personnes, il a été reconnu à 852 d'entre elles le besoin de protection internationale[13], notamment à 65 % de l'ensemble des demandeurs d'asile cette année et 58 % des arrivées par bateau. En 2008[14], près de 36 000 personnes ont rejoint l'Italie par la mer et 75 % d'entre elles y ont demandé asile. En outre, près de 70 % de toutes les demandes d'asile reçues par l'Italie étaient présentées par des personnes arrivées par mer. Compte tenu du fait qu'à l'instar des années précédentes, le besoin de protection internationale a été reconnu dans près de la moitié des affaires d'asile traitées en Italie[15], on peut supposer que plus de 20 % de l'ensemble des personnes ayant rejoint l'Italie par bateau étaient soit des réfugiés, soit des personnes qui, pour d'autres raisons, avaient besoin d'une protection internationale[16].

13. S'agissant des îles Canaries, les chiffres diffèrent quelque peu et font état d'un contingent de demandeurs d'asile moins important parmi les personnes arrivées sur l'île. En 2008, 356 demandes d'asile ont été déposées dans les îles Canaries sur un nombre total d'arrivées d'environ 2 300[17]. Par ailleurs, on constate une diminution annuelle régulière du nombre d'arrivées en Espagne, d'où la réduction consécutive du nombre de demandes d'asile déposées par des personnes ayant quitté l'Afrique de l'Ouest par bateau[18]. En 2006, près de 32 000 personnes sont arrivées par la mer; elles n'étaient plus qu'environ 12 000 en 2007[19].

14. Selon le HCR, à la suite des événements S qui d'ailleurs perdurent dans le sud de la Méditerranée, près de 34 500 personnes sont arrivées par mer entre la mi-janvier et le 10 mai 2011 à Lampedusa, entraînant le surpeuplement du centre de rétention. Parmi eux, il y avait 23 000 Tunisiens (principalement des

---

11. www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0970_Final_paper_Versione_firmata.pdf, p. 1.
12. Sur les 1 475 personnes, les deux groupes de population les plus représentés étaient les Somaliens avec 898 personnes, et les Erythréens avec 156 personnes.
13. Parmi elles, sept personnes ont été reconnues en tant que réfugiées, tandis que 845 se sont vu accorder une protection subsidiaire. Voir le Cabinet du Premier ministre (Malte), «Annual Reports of Government Departments 2009», juillet 2010, https://opm.gov.mt/file.aspx?f=2626.
14. Les chiffres de 2009 pour l'Italie ne sont pas communiqués en raison d'une situation anormale consécutive à la mise en œuvre par le Gouvernement italien de sa politique de renvoi.
15. Les taux de protection les plus élevés concernent les demandeurs d'asile somaliens, dont 352 ont obtenu le statut de réfugié et 3 173 ont obtenu une protection subsidiaire.
16. «Refugee protection and international migration: a review of UNHCR's operational role in southern Italy», Pre-publication edition, HCR, septembre 2009, p. 4, www.unhcr.org/4ac35c600.html. Voir par ailleurs les informations communiquées par le ministère de l'Intérieur italien sur www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/temi/ asilo/ sottotema009.html.
17. Il convient de noter que sur ces 356 demandes, 140 ont été présentées à des postes de frontières officiels.
18. Cette diminution est principalement imputable à la série d'opérations conjointes HERA, coordonnées par Frontex, dont le principal objectif était de s'attaquer aux flux migratoires illégaux depuis les pays d'Afrique de l'Ouest vers les îles Canaries. Repris de Frontex, HERA 2008 and NAUTILUS 2008 Statistics, News Releases, 17 février 2009, www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art40.html. Les projets HERA sont examinés plus en détail ci-après.
19. «Refugee protection and international migration: a review of UNHCR's role in the Canary Islands, Spain», HCR, avril 2009, www.unhcr.org/4a1d2d7d6.html.

migrants en situation irrégulière) et 11 000 personnes d'autres nationalités (principalement des réfugiés et des demandeurs d'asile fuyant les conflits en Libye). S'agissant de Malte, le pays a enregistré 1 100 demandes d'asile depuis le début des soulèvements en Afrique du Nord.

15. Afin de garantir la réponse la plus appropriée aux différentes catégories de personnes, la première étape consiste à reconnaître la composition mixte de chacun des groupes atteignant les côtes d'un Etat européen. Cette reconnaissance est d'autant plus importante dans le contexte de l'interception de bateaux et des actions subséquemment entreprises.

2.2. Définition de travail du terme «interception»

16. En tant que corollaire du principe de souveraineté de l'Etat, il est dans l'intérêt légitime des Etats de garantir leur intégrité territoriale. Tout Etat a donc le droit souverain d'exercer le contrôle de ses frontières et de prendre les mesures jugées nécessaires pour prévenir les entrées illégales sur son territoire. L'interception de personnes est l'un des outils de gestion des entrées adoptés par les Etats.

17. Si le droit international ne fournit pas de définition complète de la notion d'«interception», le HCR a cherché à définir le terme comme suit:

«l'interception constitue l'une des mesures employées par les Etats pour:

i. interdire l'embarquement de personnes pour un voyage international;

ii. interrompre le trajet international de personnes ayant déjà commencé leur voyage, ou

iii. arraisonner les navires lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser qu'ils transportent des personnes en violation des règles du droit maritime national ou international;

lorsque dans les cas ci-dessus les personnes sont dépourvues des documents nécessaires ou n'ont pas obtenu l'autorisation valable d'entrer sur le territoire, et lorsque ces mesures servent également à protéger la vie et la sécurité des voyageurs et des personnes introduites ou transportées de façon clandestine»[20].

18. La définition susmentionnée inclut de toute évidence dans son champ d'application des mesures et activités sans rapport avec l'interception en mer mais ayant toutefois un objet et des effets similaires, à savoir freiner les entrées clandestines dans le pays de destination. De telles mesures non maritimes comprennent le détachement extraterritorial d'agents de l'immigration et d'officiers de liaison auprès des compagnies aériennes dans les aéroports et d'autres postes frontière, et la mise à disposition des pays d'origine et de transit de capacités financières et techniques. S'agissant des mesures d'interception en mer, l'interception de bateaux transportant des personnes qui partent des côtes africaines pour tenter d'atteindre le territoire européen fait intervenir une combinaison de plusieurs éléments contenus dans la définition du HCR, à des degrés divers toutefois selon la situation contextuelle générale et spécifique.

19. Bien des situations se traduisent en réalité par la prise de contrôle d'un navire par un Etat empêchant bien souvent la poursuite du voyage. Si le sauvetage en mer de personnes en détresse par des acteurs non étatiques, par exemple des pêcheurs ou l'équipage de cargos, n'implique pas nécessairement la prise ou l'exercice du contrôle par un Etat à l'égard des personnes secourues, il peut néanmoins signifier pour ces dernières l'interruption de leur voyage.

3. Analyse

20. Cette section identifie les instruments juridiques applicables en cas d'interception de migrants irréguliers, de demandeurs d'asile ou de réfugiés, dans le but de clarifier et souligner les obligations juridiques imposées aux Etats lorsqu'ils procèdent à une interception en mer. Nous verrons que la discussion suppose obligatoirement de passer en revue les points de jonction entre le droit maritime international et le droit international des droits de l'homme. Toute recommandation ou proposition d'action future doit par conséquent reposer sur les principes énoncés dans ces domaines du droit.

---

20. Comité exécutif du HCR, «Conclusion sur les garanties de protection dans les mesures d'interception», no 97, 2003 (LIV). Egalement dans le document du HCR, «Interception de demandeurs d'asile et de réfugiés: le cadre international et les recommandations en vue d'une approche globale», 9 juin 2000, www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&doci.

21. Le flux mixte de personnes voyageant par mer n'est pas une situation simple. De par sa nature même, du fait qu'elle se déroule en mer, cette situation requiert l'application de divers aspects du droit maritime international, à savoir la juridiction, le droit de passage inoffensif, le trafic et la traite des êtres humains. Le droit international des droits de l'homme et le droit des réfugiés s'appliquent également puisque l'interception de ces personnes a un effet certain sur le degré de jouissance de leurs droits de l'homme fondamentaux tels que le droit à la vie, de ne pas être soumis à la torture, d'accès à un recours effectif, de demander l'asile et d'en bénéficier, d'être protégé contre le refoulement vers un lieu où existe un risque de persécution et de mauvais traitements et de ne pas être soumis à des expulsions collectives. Par ailleurs, l'objet principal du présent rapport étant l'interception, il convient également de prêter attention aux instruments pertinents de l'acquis communautaire de l'Union européenne.

3.1. La CNUDM et les questions d'ordre juridictionnel

22. S'agissant du droit maritime international, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM)[21] est la principale convention internationale relative aux affaires maritimes dans la mesure où elle codifie les droits et responsabilités des Etats en mer et établit des concepts clés tels que la mer territoriale, la zone économique exclusive, le droit de passage inoffensif et la liberté de la haute mer[22]. En délimitant les différentes étendues d'eau en termes de distance par rapport à un Etat côtier, la CNUDM détaille la nature des droits d'un Etat au sein de ces zones en définissant notamment la mesure dans laquelle un Etat exerce sa juridiction sur les personnes et les navires dans ces eaux. Dans la discussion ci-après, nous nous appuierons sur ces précisions apportées par le droit maritime international pour déterminer dans quelle mesure, si tant est qu'il y en ait, les obligations internationales d'un Etat en matière de droits de l'homme, et notamment l'interdiction absolue de refoulement, sont applicables dans ces eaux.

23. Le concept le plus évident à cet égard, énoncé à l'article 2 de la CNUDM, est que la souveraineté de l'Etat côtier s'étend à ses eaux territoriales, bien que ces eaux ne constituent pas au plan technique le territoire d'un Etat. Cet article sert de fondement à plusieurs autres dispositions de la convention consacrées, *inter alia*, à la manifestation par les Etats de leur souveraineté par l'exercice de leur pouvoir juridictionnel. Ainsi, en vertu de ces dispositions, il apparaît clairement qu'un Etat jouit d'un vaste pouvoir juridictionnel lorsqu'il intervient dans ses propres eaux territoriales – d'une juridiction *de jure*.

24. La situation diffère quelque peu lorsqu'un Etat intervient dans les eaux territoriales d'un autre Etat, avec le consentement exprès de ce dernier comme prévu par la CNUDM ou une disposition d'un traité bilatéral. C'est précisément le scénario rencontré au large des côtes d'Afrique de l'Ouest, avec les navires espagnols qui patrouillent dans les eaux territoriales sénégalaises et mauritaniennes. Dans un tel cas, avec l'aval de l'Etat côtier, l'Etat qui effectue des patrouilles est effectivement en droit d'exercer son propre pouvoir juridictionnel dans les eaux territoriales de l'Etat côtier puisqu'il s'est vu conférer une juridiction *de jure*. Aux termes de l'accord conclu par exemple entre l'Espagne et la Mauritanie, l'Espagne bénéficie d'un tel pouvoir juridictionnel. C'est sur cette base que, dans le cadre des opérations conjointes coordonnées par Frontex au large des côtes mauritaniennes, des navires espagnols interceptent des bateaux sans pavillon et assurent leur retour en Mauritanie[23]. Il convient de noter que la participation de Frontex à des opérations conjointes entreprises dans le cadre d'accords bilatéraux avec des pays tiers n'est pas prévue dans la régulation instaurant Frontex. Il faut donc l'amender afin de définir le rôle et les compétences de Frontex dans ce contexte[24].

---

21. Pour un aperçu général de la convention, voir Hollis D.J. et Rosen T., United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS), 1982, www.eoearth.org/article/United_Nations_Convention_on_Law_of_the_Sea_%28UNCLOS%29,_1982.

22. Aux fins de ce rapport, il convient de définir certains termes clés. L'article 3 énonce que la largeur de la mer territoriale d'un Etat ne dépasse pas 12 milles marins mesurés à partir de lignes de base établies, tandis que les eaux intérieures d'un Etat sont situées en deçà de la ligne de base de la mer territoriale («la ligne de base normale» est définie à l'article 5 comme étant «la laisse de basse mer le long de la côte»). La zone contiguë (article 33) est une zone contiguë à la mer territoriale ne pouvant s'étendre au-delà de 24 milles marins des lignes de base, tandis que la zone économique exclusive (article 57) peut s'étendre jusqu'à 200 milles marins des lignes de base. Enfin, l'article 86 précise que la haute mer correspond à toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, dans la mer territoriale ou dans les eaux intérieures d'un Etat. De plus, la définition du «passage inoffensif» donnée à l'article 19 précise que «l'embarquement ou débarquement de (...) personnes en contravention aux (...) règlements (...) d'immigration» n'entrent pas dans le champ de la définition du «passage inoffensif».

23. «Acuerdo entre el Reino de España y la Repuública Islámica de Mauritania en materia de inmigración», Madrid, 1er juillet 2003, Boletín Oficial del Estado, no 185, 4 août 2003, 30050-30053.

24. Voir note d'information AI/ECRE sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement (CE) no 2007/2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne (Frontex)», note à la Commission européenne, p. 27.

25. S'agissant de la haute mer, la CNUDM établit le principe de liberté de navigation dans les articles 89 et 90, précisant que «aucun Etat ne peut légitimement prétendre soumettre une partie quelconque de la haute mer à sa souveraineté» et que «la haute mer est affectée à des fins pacifiques»[25]. D'un point de vue juridictionnel, les bateaux qui naviguent en haute mer sont soumis à la souveraineté exclusive de l'Etat du pavillon et ont interdiction expresse d'arraisonner des navires étrangers, sauf dans les circonstances exceptionnelles énumérées à l'article 110 (droit de visite), notamment lorsqu'ils ont de sérieuses raisons de soupçonner que le navire est sans nationalité[26]. Le fait que les bateaux qui transportent de manière illicite des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés de l'Afrique vers l'Europe ne battent généralement pas pavillon, et ne sont par conséquent pas soumis à la juridiction exclusive d'un Etat particulier, confère le droit au navire de n'importe quel Etat d'établir et d'exercer sa souveraineté sur ces embarcations. Les Etats membres de l'Union européenne se fondent sur cet aspect juridique pour exercer leur pouvoir juridictionnel lors des activités d'interception menées en haute mer, au large des îles Canaries et en Méditerranée centrale.

26. Pourtant, aux fins de la présente analyse, une appréciation du concept de pouvoir juridictionnel au titre du droit maritime international n'est pas suffisante pour permettre une discussion plus approfondie de la notion d'interception en mer. Si le droit maritime international éclaire la nature et l'étendue des obligations imposées à un Etat en mer en termes d'exercice de son pouvoir juridictionnel, le droit international des droits de l'homme fournit des indications quant à la mesure dans laquelle un tel pouvoir engage la responsabilité de l'Etat qui procède à l'interception en termes de droits de l'homme internationaux. La question est essentiellement de savoir si un Etat est lié par ses obligations relatives aux droits de l'homme lorsqu'il met en œuvre des mesures d'interception en mer (en fonction du *ratione loci* des traités des droits de l'homme pertinents)[27].

27. L'application territoriale des obligations imposées par un traité n'est pas remise en cause, puisqu'à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire[28]. Un Etat est ainsi tenu de respecter, protéger et appliquer les droits fondamentaux de chaque personne présente sur son territoire. Comme évoqué ci-dessus, un Etat exerce sa souveraineté et sa juridiction sur ses propres eaux territoriales, tout en étant soumis aux obligations qui lui incombent en matière de droits de l'homme. C'est pourquoi les mesures d'interception entreprises par un Etat dans ses eaux territoriales doivent être pleinement conformes à ses obligations en matière de droits de l'homme. L'Etat est ainsi tenu de protéger les droits de toutes les personnes à bord des navires interceptés et, dans le cas de demandeurs d'asile ou de réfugiés, de garantir leur accès aux procédures d'asile et leur droit de ne pas être renvoyés dans leur pays d'origine, tel que souligné également par le HCR[29].

28. Comme susmentionné, la juridiction *de jure* dont jouit un Etat lorsqu'il intervient dans les eaux territoriales d'un autre Etat, avec le consentement ou l'acquiescement ad hoc de ce dernier, conduit à la même conclusion. Ce point a été répété par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bankovic*[30]. Ainsi, par exemple, les activités menées par l'Espagne dans les eaux territoriales mauritaniennes sur la base d'un accord bilatéral lui conférant le pouvoir juridictionnel d'intercepter des bateaux transportant des passagers et de les reconduire sur les rivages de la Mauritanie requiert l'application par l'Espagne de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) («la Convention»)[31].

---

25. Article 88.
26. Article 110.1.d.
27. Voir par exemple: Article 2.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP); article 2.1 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT) ; article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE); et au niveau régional: article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme; article 1 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.
28. Ce principe est également inscrit à l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969.
29. Comité exécutif du HCR, Conclusion no 97 (LIV), voir note 20 supra, où il est indiqué au paragraphe a.i que «la responsabilité primordiale de la satisfaction des besoins de protection des personnes interceptées incombe à l'Etat dont le territoire souverain ou les eaux territoriales constituent le théâtre de l'interception». Voir également le document du HCR, «Maritime interception operations and the processing of international protection claims: legal standards and policy considerations with respect to extraterritorial processing», novembre 2010, www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html, paragraphe 2.
30. Bankovic et autres c. Belgique et 16 autres Etats contractants, Requête no 52207/99, arrêt du 12 décembre 2001, paragraphe 71, dans laquelle la Cour a conclu qu'un Etat peut exercer sa compétence lorsqu'il entreprend des actes sur un territoire extérieur à ses frontières, ou sur un territoire relevant de la juridiction d'un autre Etat, «en vertu du consentement, de l'invitation ou de l'acquiescement du gouvernement local», dans Harris, O'Boyle et Warbrick, Law of the European Convention on Human Rights, Oxford University Press (2e édition), 2009, p. 805; et Klug A. et Howe T., «The concept of State jurisdiction and the applicability of the non-refoulement principle to extraterritorial interception measures», in Ryan Bernard et Mitsilegas Valsamis (eds.), Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges, Martinus Nijhoff, Leydes, 2010.

29. Au-delà des eaux intérieures et territoriales d'un Etat, l'interception en haute mer de bateaux de migrants, demandeurs d'asile et réfugiés, et victimes potentielles de la traite, généralement sans pavillon, permet de ce fait à l'Etat qui procède à l'interception d'exercer sa juridiction sur les navires et les personnes à bord. Une telle juridiction *de jure* devrait également être considérée comme une base juridique suffisante pour requérir de l'Etat qui procède à l'interception le respect de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme. En d'autres termes, l'Etat devrait être tenu de traiter les personnes interceptées de la même manière que les personnes présentes sur son territoire. Il convient de noter qu'un Etat est également lié par ses obligations internationales en matière de droits de l'homme lorsqu'il exerce une juridiction de fait[32].

30. Cette conclusion est toutefois contestée en ce qui concerne l'application extraterritoriale du principe de non-refoulement[33]. Il est en effet avancé que l'interdiction de renvoyer une personne aux frontières d'un territoire où sa vie ou liberté pourrait être menacée s'applique aux personnes déjà présentes sur le territoire d'un Etat et non à celles qui tentent d'y entrer. Selon cette argumentation, la pratique visant à détourner des bateaux transportant en haute mer des personnes, dont des demandeurs d'asile et des réfugiés, vers des territoires où leur vie pourrait être mise en péril ne constituerait pas une pratique interdite au titre du droit international sur les réfugiés et les droits de l'homme[34]. Pourtant, l'application extraterritoriale du principe de non-refoulement est fermement défendue par le HCR, comme clairement énoncé dans l'Avis consultatif sur l'application extraterritoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son protocole de 1967[35].

31. Dans son avis consultatif, le HCR rappelle les principes et l'interprétation établis des obligations des Etats à l'égard du non-refoulement et examine ces obligations d'un point de vue géographique. Il conclut et estime:

> *«(…) que le but, l'intention et le sens de l'article 33.1 de la convention de 1951 sont sans ambiguïté et établissent une obligation de ne pas renvoyer un réfugié ou un demandeur d'asile vers un pays où il ou elle risquerait une persécution ou tout autre préjudice sérieux, qui s'applique partout où l'Etat exerce son autorité, y compris à la frontière, en haute mer ou sur le territoire d'un autre Etat»*[36].

32. Le HCR analyse également la lacune regrettable qui pourrait être créée dans le système de protection si les Etats étaient autorisés à renvoyer des réfugiés et des demandeurs d'asile vers un pays où ils risquent une persécution au seul motif qu'ils agissent en-dehors de leur territoire, une approche qui «serait fondamentalement en contradiction avec l'objet et le but humanitaire de la convention de 1951 et de son protocole de 1967[37]». Dans son avis, le HCR s'inspire largement des affaires et déclarations des organes internationaux et régionaux des droits de l'homme pour mettre l'accent sur une interprétation de l'interdiction de refoulement qui s'étende aux actes des Etats au-delà de leur territoire et en haute mer[38].

---

31. L'affaire Bankovic fait partie d'une série dans laquelle la Cour a examiné l'application extraterritoriale de la Convention. Selon les conclusions générales de la Cour à cet égard, à partir du moment où un Etat exerce un contrôle et un pouvoir effectifs sur des personnes ou des biens, il exerce alors une juridiction de facto et est, par conséquent tenu de se conformer à ses obligations en matière de droits de l'homme. Voir Chypre c. Turquie (première et deuxième requêtes), Requêtes nos 6780/74 et 6950/75, 1975; la troisième affaire interétatique Chypre c. Turquie, Requête no 8007/77, 1978; Loizidu c. Turquie, 1995; la quatrième affaire interétatique Chypre c. Turquie, Requête no 25781/94, 2001; Öcalan c. Turquie, Requête no 46221/99, 2005; Ilascu et autres c. Moldova et Fédération de Russie, Requête no 48787/99, 2004, et Issa c. Turquie, Requête no 31821/96, 2004. Une évaluation des affaires et un aperçu de l'évolution progressive de la Cour vis-à-vis de l'application extraterritoriale de la Convention sont proposés dans Harris, O'Boyle et Warbrick, note 30 supra, p. 804-807.

32. Voir amicus curiae du HCR dans l'affaire Hirsi, www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html, paragraphe 4.2.

33. L'interdiction est inscrite à l'article 33.1 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, à l'article 7 du PIDCP et à l'article 3.1 de la CAT. Au niveau régional, elle figure à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 2.3 de la Convention régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique de l'Organisation de l'unité africaine, 1969, et à l'article 22.8 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme de 1969. Pour une analyse détaillée du principe au titre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, du PIDCP, de la Convention européenne des droits de l'homme et de la CAT, voir Wouters K., International Legal Standards for the Protection from Refoulement, Intersentia, Mortsel (Belgique), 2009.

34. C'est du moins le point de vue adopté par la Cour suprême des Etats-Unis dans l'affaire Sale, Acting Commissioner, Immigration and Naturalisation Service et al., Petitioners v. Haitian Centres Council, Inc., et al., 21 juin 1993, 509 US 155, et réitéré ensuite dans plusieurs affaires en Australie et au Royaume-Uni. Par ailleurs, en 2005, le ministère fédéral allemand de l'Intérieur déclarait que selon la pratique étatique et l'avis juridique prédominant, le principe de non-refoulement tel qu'inscrit dans la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, ne s'applique pas en haute mer aux personnes alléguant avoir été persécutées dans la mesure où la haute mer est extraterritoriale, cité dans Fisher-Lescano A., Lohr T. et Tohidipur T., «Border Controls at Sea: Requirements under International Human Rights and Refugee Law», International Journal of Refugee Law, vol. 21, no 2, p. 256-295.

35. 26 janvier 2007, www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html.

36. Ibid., paragraphe 24.

33. Par ailleurs, comme nous le verrons ultérieurement, le droit maritime international en matière de prévention du trafic et de la traite des êtres humains et la législation de l'Union européenne mentionnent expressément l'obligation faite aux Etats de respecter le principe de non-refoulement, y compris durant leurs activités en haute mer.

34. L'application en haute mer des normes internationales relatives aux droits de l'homme, dont le principe de non-refoulement, exige des Etats qu'ils exercent leur pouvoir juridictionnel sur les navires et personnes interceptés en pleine conformité avec ces normes. Il convient de souligner que cette exigence ne se limite pas à l'interdiction d'un refoulement direct ou indirect, elle concerne aussi un éventail plus large de droits. Les officiers de marine des Etats font-ils un usage excessif de la force au cours des opérations d'interception? Le retour dans le pays de départ peut-il s'apparenter à une expulsion collective telle que définie dans le Protocole no 4 à la Convention européenne des droits de l'homme?[39] Les personnes interceptées pourraient-elles contester la décision de renvoi dans le pays de départ?[40]

35. Comme nous en avons conclu dans le contexte des mesures d'interception menées dans les eaux territoriales, de l'Etat procédant à l'interception ou d'un autre, des évaluations ad hoc des activités d'interception seraient nécessaires par la suite afin de pourvoir juger, dans des situations spécifiques, de la violation des droits fondamentaux des personnes interceptées, et déterminer, en cas de violation(s) avérée(s), si elles sont imputables aux actes de l'Etat ayant procédé à l'interception.

3.2. Débarquement en «lieu sûr»

36. Aux fins de la présente discussion sur les interceptions en mer, il convient de préciser que la CNUDM codifie également l'obligation de tout marin de prêter assistance à quiconque est trouvé en péril en mer[41]. Outre cette obligation, la CNUDM stipule par ailleurs que tous les Etats côtiers doivent faciliter la création et le fonctionnement d'un service permanent de recherche et de sauvetage adéquat et efficace[42]. Deux autres instruments internationaux majeurs viennent compléter ces obligations, en l'occurrence la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer de 1974 (SOLAS) et la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR). Cette dernière précise les mécanismes et règles régissant l'obligation pour les Etats de porter assistance à toute personne en détresse en mer, sans tenir compte de la nationalité ou du statut de cette personne ni des circonstances dans lesquelles celle-ci a été trouvée[43]. Le système SAR repose essentiellement sur le principe de coopération des Etats dans le contexte d'un plan international de recherche et de sauvetage maritimes visant à répondre aux besoins d'assistance de personnes en détresse en mer. C'est sur la base de cette convention que les mers et les océans du globe sont divisés en «région(s) de dimensions déterminées dans les limites de laquelle sont fournis des services de recherche et de sauvetage»[44], communément appelées zones de responsabilité SAR.

37. Outre la mise en place de zones de responsabilité SAR et de Centres de coordination de sauvetage (RCC), c'est-à-dire d'unités nationales chargées d'assurer l'organisation et la coordination des opérations de recherche et de sauvetage dans ces régions, et la définition de la nature des obligations SAR, la convention établit également le principe sur la base duquel la responsabilité SAR d'un Etat est engagée. S'il incombe à chaque marin, y compris à ceux des navires d'Etat, de porter assistance et de secourir toute personne en

---

37. Ibid., paragraphe 29. Un argument similaire, en référence toutefois à l'application extraterritoriale plus large de la CEDH, a été avancé par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de la quatrième requête interétatique impliquant Chypre et la Turquie. La Cour a en effet déclaré que toute autre conclusion ne reconnaissant pas une telle application extraterritoriale des normes des droits de l'homme «conduirait à une lacune regrettable dans le système de protection des droits de l'homme dans cette région, car les individus qui y résident se verraient privés des garanties fondamentales de la Convention et de leur droit de demander à une Haute Partie contractante de répondre des violations de leurs droits dans une procédure devant la Cour», au paragraphe 78.

38. Il est fait référence à plusieurs conclusions du Comité exécutif du HCR, aux affaires de la Cour de Strasbourg évoquées au Comité des droits de l'homme, à la Cour de justice internationale et au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT).

39. Le Protocole no 4 à la Convention européenne des droits de l'homme garantit certains droits et libertés autres que ceux déjà inscrits dans la Convention et son premier Protocole de 1963. L'article 4 énonce que «les expulsions collectives d'étrangers sont interdites».

40. Dans l'affaire portée devant la Cour par le premier groupe de personnes renvoyées en Libye par l'Italie en 2009 (Hirsi et al. c. Italie, Requête no 27765/09), les requérants alléguaient de violations des articles 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 4 du Protocole no 4.

41. Bien qu'il soit reconnu que l'interception en mer et les opérations de recherche et de sauvetage sont deux choses distinctes, les opérations de sauvetage peuvent dans certaines situations relever de la définition du terme «interception».

42. Article 98.

43. Chapitre 2, 2.1.10.

44. Annexe, chapitre 1, 1.3.1

détresse en mer, c'est la localisation de l'opération de sauvetage qui détermine le RCC – et par la même l'Etat – en charge de la coordination d'ensemble de l'opération de sauvetage. De telles opérations requises et menées dans une zone SAR d'un Etat particulier relèvent de la responsabilité SAR de cet Etat. Ce principe, ainsi que la nature précise des obligations de l'Etat en vertu de la convention, sont au cœur d'une importante discussion aux lourdes conséquences sur la situation des personnes à bord de bateaux faisant l'objet d'un sauvetage ou d'une interception.

38. Après plusieurs incidents maritimes qui ont, semble-t-il, menacé l'intégrité de la tradition et l'obligation des marins de prêter assistance en mer, un processus d'amendement entre autres des conventions SAR et SOLAS a été initié en 2001[45]. L'Organisation maritime internationale (OMI)[46] a souligné la nécessité d'identifier les lacunes et incohérences en vue d'améliorer le système de recherche et de sauvetage.

39. Les amendements adoptés en 2004 et entrés en vigueur en juillet 2006 précisent pour l'essentiel que les obligations SAR d'un Etat incluent la responsabilité de coordonner l'ensemble des opérations de recherche et de sauvetage dans sa zone SAR et de garantir le débarquement en lieu sûr, dans un délai raisonnable, de toutes les personnes secourues[47]. Outre ces modifications, l'OMI a également adopté des directives sur le traitement des personnes secourues en mer[48], afin de fournir aux autorités étatiques compétentes une explication détaillée des obligations qui leur incombent en vertu du droit international applicable dans le contexte des opérations de recherche et de sauvetage[49].

40. Plusieurs des directives ont directement trait à l'interception en mer de réfugiés, demandeurs d'asile et autres migrants. Les directives cherchent également à clarifier la question épineuse qui est de déterminer ce qui peut ou non être considéré comme un «lieu sûr» où débarquer les personnes secourues.

41. Une approche traditionnelle du terme serait de garder à l'esprit les intentions des rédacteurs de la convention de refléter le contexte maritime approprié. Une telle interprétation permet de définir ce qu'est un «lieu sûr» par rapport aux menaces maritimes et aux dangers qui ont conduit à l'opération de sauvetage. Par conséquent, on entend également par «lieu sûr» tous les ports où la vie des personnes secourues n'est plus menacée par un danger imminent et où elles bénéficieront d'un accès adéquat à des vivres, un abri, des soins médicaux, etc.

42. Cependant, pour garantir la pertinence du terme aujourd'hui et, surtout, son utilité pour les capitaines de navire, il doit pouvoir s'appliquer aux scénarios auxquels sont confrontés les marins d'aujourd'hui. La tendance croissante de groupes de personnes, dont des demandeurs d'asile et des réfugiés, à entreprendre des voyages périlleux en mer, associée à une meilleure sensibilisation et prise de conscience du niveau de protection des droits de l'homme dans certains pays ou certaines régions, nécessitent une interprétation de la notion de «sûreté» qui aille au-delà de la simple protection du danger physique et prenne également en compte la perspective des droits fondamentaux du lieu de débarquement proposé. Il semblerait incongru d'accepter une définition de «lieu sûr» susceptible de permettre le débarquement de personnes par un navire prêtant assistance, et sous la coordination des RCC d'un Etat, dans un port d'un Etat où les droits fondamentaux des personnes secourues seraient menacés. Une telle action pourrait être assimilée à une mesure de refoulement.

---

45. Voir Assemblée de l'OMI, Résolution A.920(22), «Examen des mesures de sécurité et des procédures relatives au traitement des personnes secourues en mer», 29 novembre 2001,www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_ id %3D24573/A920(22).pdf.

46. L'OMI a par ailleurs exprimé la nécessité de garantir que les navires de sauvetage soient en mesure de débarquer les personnes secourues en lieu sûr.

47. Comité de sécurité maritime de l'OMI (MSC), Résolution MSC.155(78), «Adoption d'amendements à la Convention internationale de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritimes telle que modifiée», 20 mai 2004, www.imo.org/includes/blastData.asp/doc_id=6879/155(78).pdf. Les amendements à la convention SOLAS ont été inclus à la Résolution MSC.153(78), «Adoption d'amendements à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer», telle que modifiée, 20 mai 2004,http://books.google.com/books?id=p6WeOVU3y4MC&pg= PA350&lpg#v=. Pour un aperçu du contenu actuel de ces conventions, voir la brochure préparée par l'OMI conjointement avec le HCR, «Sauvetage en mer: guide des principes et des mesures qui s'appliquent aux migrants et aux réfugiés», www.unhcr.fr/4ad2f0b75.html.

48. Comité de sécurité maritime de l'OMI, Résolution MSC.167(78), «Directives sur le traitement des personnes secourues en mer, 20 mai 2004, disponible àwww.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/data_id %3D15540/167%2878%29.pdf.

49. Les directives invitent les Etats, les Centres de coordination de sauvetage et les capitaines de navire à établir leurs propres procédures conformes au contenu des directives, dont l'objet est «de fournir des indications (…) pour ce qui est des obligations qui leur incombent sur le plan humanitaire et en vertu du droit international applicable en matière de traitement des personnes secourues en mer», annexe, paragraphe 1.1.

43. Les directives adoptent cette interprétation de ce qu'est un «lieu sûr» et énoncent que dans le cas de demandeurs d'asile et de réfugiés récupérés en mer, le débarquement dans des territoires où la vie et la liberté de ces personnes seraient menacées doit être évité[50]. Dans la liste de la réglementation internationale pertinente et des principes énoncés par les directives, il est fait expressément référence au principe de non-refoulement tel que codifié à l'article 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés[51].

44. Le Comité de simplification des formalités de l'OMI a réaffirmé cette interprétation lorsqu'il a publié, en janvier 2009, un ensemble de principes à l'intention des Etats afin de les aider à harmoniser leurs procédures de débarquement[52]. Les «Principles relating to Administrative Procedures for Disembarking Persons Rescued at Sea»[53] (Principes relatifs aux procédures administratives pour le débarquement de personnes secourues en mer) invitent les Etats à introduire un certain nombre de priorités dans leurs procédures administratives encadrant le débarquement. Chose très importante, l'OMI précise que les Etats ne devraient pas imposer aux capitaines de navire des procédures autres que l'assistance immédiate et le recueil d'informations de base sur l'identité des personnes secourues, à bord du navire prêtant assistance. Les Etats devraient veiller à garantir aux demandeurs d'asile la plus grande sécurité et confidentialité de leur identité et, après le débarquement, l'accès aux autorités compétentes en matière d'asile afin d'assurer le traitement de leur demande d'asile. Enfin, les Etats sont instamment invités à garantir le respect des principes internationaux relatifs à la protection inscrits dans la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et la convention des Nations Unies contre la torture (CAT) dans l'ensemble de leurs procédures de débarquement.

45. Au-delà de l'aspect opérationnel, l'élaboration d'une définition exhaustive de ce que l'on entend par «lieu sûr» qui soit reconnue et mise en œuvre par les Etats présente un intérêt manifeste lorsqu'il s'agit d'évaluer si le débarquement de personnes secourues ou interceptées dans un pays tiers spécifique, par exemple la Libye, le Sénégal ou la Mauritanie, est jugé conforme aux obligations qui incombent aux Etats au titre du droit international des droits de l'homme. Dans l'analyse précédente sur l'applicabilité en haute mer des normes internationales, s'agissant en particulier de l'application extraterritoriale du principe de non-refoulement, nous sommes parvenus à la conclusion qu'à partir du moment où un Etat exerce sa juridiction sur des personnes ou des navires, il est tenu de garantir la protection de leurs droits fondamentaux. Cette exigence implique une protection contre le non-refoulement au sens défini par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, la CEDH, le PIDCP et la CAT[54]. L'évaluation permettant de déterminer qu'un lieu prévu pour le débarquement est un lieu sûr suppose de ce fait une analyse approfondie de sa situation générale en matière de droits de l'homme, ainsi qu'un examen plus spécifique du traitement particulier réservé aux personnes interceptées.

46. Des inquiétudes ont par exemple été exprimées à l'égard de la Libye dans le contexte de la politique de renvoi mise en œuvre par l'Italie tout au long de l'année 2009 et de l'incident impliquant Malte en juillet 2010[55]. Les préoccupations soulevées portaient notamment sur le fait que la Libye n'est pas signataire de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et ne dispose pas de procédure d'asile ou d'institutions en charge de l'asile et des réfugiés. Les conditions particulièrement dures dans les centres de détention libyens et les nombreux actes de discrimination et violence raciale dont sont souvent victimes les Africains de la région subsaharienne ont également été pointés du doigt[56]. A la suite de l'expulsion du HCR mi-2010, il semble que la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés précédemment reconnus en vertu du mandat

---

50. Annexe, paragraphe 6.17.
51. Annexe, paragraphes 7 et 8.
52. Il est bien entendu important que l'OMI ait jugé nécessaire de publier ces principes à la suite des directives.
53. Le Comité de simplification des formalités de l'OMI, FAL.3/Circ.194, 22 janvier 2009, www.imo.org/includes/blastDataOnly.asp/ data_id%3D24818/194.pdf.
54. Ce point a également été évoqué par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans son rapport annuel 2008-2009, paragraphes 93-95, www.cpt.coe.int/fr/annuel/rep-19.pdf.
55. Si l'incident de Malte s'est produit durant une mission de sauvetage, les renvois mis en œuvre par l'Italie à l'été 2009 faisaient suite à des opérations de sauvetage ou à des activités d'interception. Pour plus de détails, voir Tondini M., Fishers of Men? The Interception of Migrants in the Mediterranean Sea and Their Forced Return to Libya, document INEX, octobre 2010, www.inexproject.eu/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=51&&Itemid=72, et le Sunday Times, «Right back where they left», 25 juillet 2010, www.timesofmalta.com/articles/view/20100725/local/right-back-where-they-left.
56. Voir, par exemple, la présentation du HCR dans l'affaire Hirsi, mars 2010, p. 4-8, www.unhcr.org/refworld/docid/4b97778d2.html; CPT, «Report to the Italian Government on the visit to Italy carried out by the CPT from 27 to 31 July 2009», avril 2010, chapitre II(C); Human Rights Watch, «Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers», 21 septembre 2009, www.hrw.org/en/node/85582/section/1, et Jesuit Refugee Service Malta, «Do they know? Asylum-seekers testify to life in Libya», décembre 2009, www.jesuit.org.mt/.

du HCR se soit encore détériorée[57]. Dans les faits, compte tenu de la détérioration de la situation en Libye depuis la guerre civile déclenchée en février 2011, les réfugiés et les demandeurs d'asile se sont trouvés exposés à un grave danger, amenant le HCR à en appeler à la communauté internationale pour trouver de toute urgence des possibilités de réinstallation.

47. Une analyse similaire s'impose eu égard aux opérations conjointes coordonnées par Frontex et menées par l'Espagne au large des côtes d'Afrique de l'Ouest. Selon les statistiques dressées par Frontex[58], 5 969 personnes ont été déroutées vers le rivage le plus proche (Sénégal ou Mauritanie) durant l'opération conjointe HERA 2008 sans que l'on sache précisément ce qu'il est advenu d'elles, et en particulier si les autorités espagnoles, sénégalaises ou mauritaniennes ont assuré la protection de leurs droits de l'homme. Les modalités d'interception restant floues, il est impossible d'affirmer avec précision comment les bateaux ont été détournés de leur itinéraire initial et ramenés sur la côte la plus proche[59]. Aucune information n'a été fournie et l'on ne peut déterminer si les demandeurs d'asile détournés se sont vu accorder l'opportunité de présenter leur demande d'asile et le traitement dont ont bénéficié ces personnes sur un plan général. En dépit de ce qu'affirme Frontex, à savoir qu'un agent des forces de l'ordre mauritaniennes ou sénégalaises est systématiquement présent à bord des navires déployés par les Etats membres pour prendre en charge le détournement, l'analyse précédente met en lumière la responsabilité qui incombe à l'Espagne d'agir conformément à ses obligations internationales en matière de droits de l'homme. Il est par ailleurs intéressant de noter que, compte tenu de la référence faite par Frontex aux moyens mis à disposition par les Etats membres participant à l'opération conjointe, l'Espagne n'est donc pas seule à être tenue de satisfaire à ses obligations relatives aux droits de l'homme; c'est le cas de tous les Etats membres impliqués dans l'opération HERA 2008[60].

48. Comme souligné précédemment, les efforts récemment déployés par l'Union européenne pour harmoniser les pratiques des opérations de recherche et de sauvetage grâce à l'adoption de directives appropriées ont également porté sur l'introduction d'une définition de la notion de «lieu sûr» prenant en compte le principe de non-refoulement, y compris le fait que les personnes secourues doivent se voir accorder la possibilité d'exprimer leurs craintes d'être renvoyées vers le point de débarquement prévu.

3.3. Etablir les responsabilités en matière de débarquement

49. Grâce aux amendements portés aux conventions SAR et SOLAS, on est en mesure d'espérer que la lumière sera faite sur les situations complexes et que les Etats disposeront désormais des outils nécessaires pour harmoniser leurs pratiques. Pourtant, ces modifications ont eu pour conséquence indirecte et totalement imprévue l'émergence d'un nouveau désaccord, opposant principalement l'Italie et Malte. Malte a fait savoir qu'il n'était pas dans son intérêt d'accepter les amendements de 2004 et les a rejetés. Les autorités maltaises ont en effet motivé leur refus par le fait que ces modifications faisaient également endosser à l'Etat responsable de la zone SAR dans laquelle les personnes sont secourues, la responsabilité du lieu sûr où les débarquer. Les autorités s'inquiétaient essentiellement de devoir assumer la responsabilité de chaque personne secourue dans sa zone SAR[61]. Or la zone SAR dont Malte a la responsabilité est extrêmement large, puisqu'elle s'étend des abords de la Tunisie jusqu'à la Grèce et couvre une superficie d'environ 250 000 kilomètres carrés[62]. La non-adoption par Malte des amendements de 2004 a conduit à la situation suivante: Malte reste liée par les conventions SAR et SOLAS non modifiées alors que l'Italie, ayant adopté les amendements, est liée par les nouvelles versions de ces instruments.

---

57. «Le HCR affirme avoir reçu l'ordre de fermer son bureau en Libye», HCR, 8 juin 2010, www.unhcr.fr/4c0f5faa6.html.
58. HERA 2008 and NAUTILUS 2008 Statistics, 17 février 2009, www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art40.html.
59. Si les accords bilatéraux entre l'Espagne et le Sénégal et entre l'Espagne et la Mauritanie sont disponibles, le rapport explicatif détaillant les éléments opérationnels des patrouilles aux frontières ne relève pas du domaine public. Frontex a expliqué que les personnes interceptées ont été incitées à retourner en lieu sûr ou ont été ramenées sous escorte, ibid.
60. Ce point peut soulever d'épineuses questions en termes de droit international dans la mesure où le fondement juridique des opérations de patrouille menées par les Etats membres autres que l'Espagne dans les eaux territoriales sénégalaises ou mauritaniennes est peu clair. En l'absence d'une telle base juridique, la légitimité de ces activités peut être remise en question. Voir Trevisanut S., «Maritime Border Control and the Protection of Asylum-Seekers in the European Union», Touro International Law Review, vol. 12, 2009, p. 158-161.
61. Voir le courrier adressé par le représentant permanent de Malte auprès de l'Union européenne au président de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen le 2 juillet 2007, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/organes/libe/libe_20070703_0900_hearing.htm. Pour une analyse détaillée, voir Aalberts T. E. et Gammeltoft-Hansen T., Sovereignty at Sea: The law and politics of saving lives in the Mare Liberum, DIIS Working Paper, 2010, www.diis.dk/graphics/Publications/WP2010/WP201018_sovereingty_at_sea_mare_liberum_web.pdf.

50. Plus concrètement, cela signifie que si Malte est tenue de garantir le débarquement des personnes secourues dans sa zone SAR au port sûr le plus proche, l'interprétation faite par l'Italie de la notion de débarquement telle qu'elle figure dans le système SAR veut qu'il doive avoir lieu dans l'Etat responsable de la zone SAR. La possibilité de conflit est claire, notamment dans les cas où les personnes sont secourues dans la zone SAR de Malte mais à un endroit géographiquement proche de Lampedusa. Ce type de désaccord fut à l'origine de l'impasse diplomatique dans laquelle se sont trouvées l'Italie et Malte en avril 2009, à la suite du sauvetage de plus de 140 personnes par le cargo turc *Pinar E* à environ 41 milles nautiques de Lampedusa et 114 milles nautiques de Malte. Alors que Malte insistait pour que les personnes secourues soient acheminées vers le port le plus proche, en l'occurrence un port italien, l'Italie quant à elle exhortait Malte de prendre en charge ces personnes conformément à ses obligations au titre de la convention SAR.

51. Après quatre jours, l'Italie a donné l'autorisation au navire de pénétrer dans les eaux italiennes et de débarquer les personnes secourues[63]. Le décès d'une femme enceinte à bord du navire, la détérioration rapide de l'état de santé physique et psychologique des personnes à bord due au manque de nourriture et d'eau potable, les risques accrus en termes de sécurité en raison du surpeuplement, et la perte financière alléguée de plus de 350 000 dollars des Etats-Unis, soulignent la nécessité urgente pour les Etats d'améliorer l'efficacité de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage, et de donner la priorité au respect de la vie humaine dans toutes les activités menées en mer[64].

52. Ces approches divergentes de l'interprétation des obligations des Etats en vertu de la convention SAR ne concernent pas uniquement l'Italie et Malte mais également d'autres Etats membres de l'Union européenne au point de rendre problématique l'organisation des opérations conjointes Frontex[65]. En réponse à cette situation, l'Union européenne a adopté, en avril 2010, les «Lignes directrices Frontex» «afin d'assurer une meilleure coordination entre les Etats membres participant à une opération lorsque de telles situations se présentent, et de faciliter la conduite des opérations en question»[66]. Concrètement, les lignes directrices réitèrent le principe de non-refoulement, s'agissant notamment des responsabilités relatives au débarquement, et soulignent l'obligation d'informer les personnes secourues du lieu de débarquement prévu afin qu'elles puissent expliquer les raisons qui les poussent à craindre un retour à cet endroit[67]. Les lignes directrices sont controversées puisqu'elles incluent une disposition énonçant que lorsqu'il s'avère impossible de débarquer les personnes dans le pays de départ, le débarquement devrait avoir lieu dans l'Etat membre accueillant l'opération Frontex[68]. L'avenir de ces lignes directrices reste incertain dans la mesure où elles font actuellement l'objet d'une remise en question devant la Cour européenne de justice (CEJ). Elles conservent néanmoins leur validité dans l'attente des conclusions de la CEJ dans cette affaire[69].

---

62. Il convient de rappeler que le débarquement d'un demandeur d'asile sur le territoire d'un Etat a des implications à long terme s'agissant de l'accès aux procédures d'asile, des modalités d'accueil ou de la recherche de solutions durables.
63. Voir le Sunday Times de Malte, «Pregnant woman's funeral on stranded cargo vessel: Italy, Malta refuse to give ground», 19 avril 2009, www.timesofmalta.com/articles/view/20090419/local/pregnant-womans-funeral-on-stranded-cargo-vessel; La Repubblica, «Pina, le lacrime del comandante "Non sono riuscito a salvare quella ragazza"» (Pinar, les larmes du capitaine, «Je n'ai pas réussi à sauver cette fille»), 21 avril 2009, www.repubblica.it/2009/04/sezioni/ cronaca/ immigrati-5/reportage-21apr/reportage-21apr.html.
64. Une semaine à peine après cet incident, l'Italie et Malte ont été impliqués dans une affaire similaire qui s'est soldée par le débarquement à Malte des personnes secourues. Voir le Times de Malte, «Migrants rescued close to Lampedusa brought to Malta: Government keeps mum», 1er mai 2009, www.timesofmalta.com/articles/view/20090501/ local/ migrants-rescued-close-to-lampedusa-brought-to-malta. Rétrospectivement, il est possible d'avancer que ces deux incidents sont à l'origine du regain de tension entre l'Italie et Malte, au point de mener l'Italie à prendre la décision de mettre en œuvre sa politique de renvoi dès mai 2009.
65. Frontex, «Go ahead for Nautilus 2008», 7 mai 2008, www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art36.html, et le Times de Malte, «Germany to accept migrant survivors», 29 juin 2007. Voir aussi la position du Gouvernement néerlandais annoncée le 3 septembre 2010, dans laquelle le ministre de la Justice du pays déclarait sommairement que les navires néerlandais n'étaient pas le territoire néerlandais et que les demandes d'asile formulées à bord des navires néerlandais devaient être examinées par l'Etat accueillant l'opération Frontex (http://migrantsatsea.wordpress.com/ 2010/09/14/dutch-govt-position-on-asylum-requests-made-at-sea/).
66. Décision du Conseil du 26 avril 2010 visant à compléter le code frontières Schengen en ce qui concerne la surveillance des frontières extérieures maritimes dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, préambule, paragraphe 9. Les lignes directrices, dans leur intégralité, doivent faire partie du plan opérationnel établi pour chaque projet coordonné par Frontex.
67. Partie I, ligne directrice 1.2.
68. Partie II, ligne directrice 2.1.
69. Parlement européen c. Conseil de l'Union européenne, affaire C-355/10.

53. Un autre aspect non résolu du système SAR qui soulève de sérieuses préoccupations en matière de droits de l'homme a trait aux situations dans lesquelles l'Etat responsable de la zone SAR concernée ne répond pas aux appels de détresse et ne s'acquitte pas de son obligation de coordonner les opérations de recherche et de sauvetage. Dans le contexte européen, de tels incidents se sont produits dans la région de la Méditerranée centrale où des personnes secourues dans la zone SAR libyenne se sont vu refuser l'accès aux eaux territoriales maltaises au motif que la responsabilité de cette zone incombait à la Libye. L'incident du *Francisco y Catalina* en juillet 2006 est un exemple clair de l'impact d'un tel scénario sur la vie des personnes secourues et de celles prêtant assistance[70]. En fait, il semblerait que ce soit sur la base de la solution négociée par le HCR au moment de cet incident que les Etats d'Europe du Sud ont décidé d'inclure dans leur document susmentionné la proposition d'établir un système de partage des responsabilités pour les personnes secourues en dehors de la zone SAR d'un Etat membre de l'Union européenne[71].

3.4. Lutter contre le trafic illicite et la traite des personnes

54. Deux autres instruments maritimes internationaux que nous nous devons d'aborder dans le cadre de la présente discussion sont communément dénommés «les Protocoles de Palerme»[72]. En tant que protocoles à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (2000), ils donnent corps aux efforts internationaux de lutte contre le trafic illicite et la traite des personnes en énonçant une définition détaillée des deux termes et en définissant un cadre de coopération visant à criminaliser et prévenir les activités tombant sous le champ de ces définitions[73].

55. Les protocoles demandent aux Etats parties de renforcer les contrôles aux frontières nécessaires pour prévenir et détecter la traite des personnes[74]. Afin de satisfaire efficacement à ces obligations, les Etats sont autorisés à refuser l'entrée de personnes impliquées dans la commission des infractions[75], mettre fin à l'utilisation dudit navire dans ce but mais aussi à l'arraisonner et le visiter[76]. Les protocoles confèrent ainsi aux Etats une autorité considérable sur les navires pour lesquels il y a des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils sont utilisés à des fins de trafic illicite ou de traite des êtres humains. Puisque, comme évoqué précédemment, les migrants, demandeurs d'asile et réfugiés traversent les mers et les océans dans la grande majorité des cas de manière illégale, en recourant à des réseaux de passeurs ou de la traite, les Etats d'Europe du Sud sont habilités à intercepter ces navires aux fins de la lutte contre la criminalité. Pourtant, les protocoles n'octroient pas aux Etats le droit d'exercer cette juridiction *de jure* de manière absolue.

56. Outre plusieurs dispositions faisant obligation aux Etats de garantir la protection et un traitement humain aux personnes victimes de la traite ou du trafic illicite[77], les deux protocoles comportent d'importantes clauses de sauvegarde qui incorporent l'obligation de respecter le principe fondamental de non-refoulement dans toutes les mesures adoptées par les Etats en vertu de ces protocoles. L'article 14.1[78] du Protocole sur la traite des personnes énonce que:

> *«Aucune disposition du présent protocole n'a d'incidences sur les droits, obligations et responsabilités des Etats et des particuliers en vertu du droit international, y compris du droit international humanitaire et du droit international relatif aux droits de l'homme, et, en particulier, lorsqu'ils s'appliquent, de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi que du principe de non-refoulement qui y est énoncé.»*

---

70. Après avoir secouru 51 personnes dans la zone SAR de la Libye, le chalutier espagnol s'est vu interdire l'accès dans les eaux maltaises. Voir le communiqué de presse du HCR «Malte: un chalutier attend au large, le HCR appelle l'Union européenne au partage des tâches», 18 juillet 2006, www.unhcr.fr/4acf4133f.html.
71. Voir le document auquel il est fait référence en note 11 supra, p. 3-4.
72. La liste des Etats Parties au Protocole sur la traite des personnes: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=fr, et au Protocole sur le trafic illicite: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-b&chapter=18&lang=en.
73. Pour une définition des deux termes, voir la note 9 supra. L'article 2 de chaque protocole énonce leur finalité qui est essentiellement de prévenir et combattre ces deux crimes, protéger les droits des victimes et promouvoir la coopération entre les Etats en vue d'atteindre ces objectifs.
74. Article 11.1 des deux protocoles.
75. Protocole sur la traite des personnes, article 11.5.
76. Protocole sur le trafic illicite, articles 8.1 et 8.7 respectivement.
77. Par exemple, l'article 9.1.a du Protocole sur le trafic illicite oblige les Etats à veiller à la sécurité et au traitement humain des personnes à bord; en vertu de l'article 14, sur la formation et la coopération technique, les Etats sont tenus d'inclure «le traitement humain des migrants et la protection des droits qui leur sont reconnus» dans toutes les formations dispensées au personnel impliqué dans la lutte contre le trafic illicite. Au titre de l'article 16, les Etats sont tenus de prendre les mesures appropriées pour accorder aux migrants une protection adéquate contre toute violence, et protéger

57. Ces clauses de sauvegarde ont un impact effectif: un navire sans pavillon qui se livre à un trafic illicite ou à la traite de personnes ne confère pas pour autant aux Etats le droit de s'appuyer sur ces protocoles pour justifier des mesures d'interception qui entraîneraient une violation du principe de non-refoulement ou de n'importe quel autre droit de l'homme[79]. Associées aux conclusions auxquelles nous sommes parvenus précédemment concernant l'application extraterritoriale des obligations internationales en matière de droits de l'homme et du principe de non-refoulement, les clauses de sauvegarde des Protocoles de Palerme renforcent encore l'idée selon laquelle l'interception en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants doit être conduite dans le plein respect des normes internationales des droits de l'homme.

3.5. L'Union européenne

58. Au niveau régional, le principe de non-refoulement est également inscrit dans l'un des principaux instruments de l'Union européenne relatifs au droit maritime. Un corollaire indispensable à la création d'un espace sans frontières intérieures afin de garantir la libre circulation des personnes était l'adoption par l'Union européenne d'une politique commune de gestion de ses frontières extérieures[80]. Aux fins d'atteindre ces objectifs, le «Code frontières Schengen»[81] a été adopté et constitue l'instrument principal par lequel les Etats membres prendront, sur une base commune, toutes les mesures nécessaires à la gestion des frontières intérieures et extérieures de l'Union. En vertu du chapitre II du code, les Etats membres sont tenus de contrôler les frontières extérieures en procédant, entre autres, à la vérification des personnes qui tentent d'entrer sur leur territoire et à des activités de surveillance des frontières, l'article 13 précisant que l'entrée sur le territoire de l'Union est refusée au ressortissant de pays tiers qui ne remplit pas l'ensemble des conditions d'entrée telles que définies. Il est néanmoins expressément précisé dans ce même article que «cette disposition est sans préjudice de l'application des dispositions particulières relatives au droit d'asile et à la protection internationale[82]». Il convient également de rappeler que le droit d'asile est inscrit dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne[83].

59. Le Code frontières Schengen est complété par un manuel pratique à utiliser par les autorités nationales chargées des contrôles des personnes aux frontières dont les dispositions doivent être intégrées aux programmes de formation relatifs à la gestion des frontières des Etats membres[84]. Ce manuel présente un intérêt particulier dans le cadre de notre analyse dans la mesure où il clarifie les principes et procédures à suivre par les gardes-frontières dans différentes situations, en particulier[85]:

– toutes les personnes exprimant le souhait de présenter une demande de protection internationale à la frontière doivent pouvoir le faire;

– une personne doit être considérée comme demandeur de la protection internationale si elle exprime – de quelque manière que ce soit – la crainte de faire l'objet d'atteintes graves si elle retourne dans son pays d'origine ou son lieu de résidence antérieur;

– une demande de protection ne requiert aucune forme d'expression particulière; la crainte exprimée est l'élément déterminant;

---

leurs droits en particulier le droit à la vie et le droit de ne pas être soumis à la torture ou à d'autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Par ailleurs, il convient de prêter une attention spéciale aux besoins particuliers des femmes et des enfants.

78. Reproduit à l'article 19.1 du Protocole sur le trafic illicite.

79. Voir Gallagher A., Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis, Human Rights Quarterly, Vol. 23, No. 4 (novembre 2001), p. 975-1004.

80. Voir, en particulier, Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Vers une gestion intégrée des frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, COM/ 2002/0233 final, 7 mai 2002, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0233 :FR:HTML.

81. Règlement (CE) no 562/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mars 2006, établissant un Code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (Code frontières Schengen), http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14514_fr.htm.

82. Article 13.1. Ce principe figure également dans le préambule du code (paragraphe 20), qui énonce que ce code «devrait être mis en œuvre dans le respect des obligations des Etats membres en matière de protection internationale et de non-refoulement».

83. Article 18. Voir www.europarl.europa.eu/charter/default_fr.htm.

84. Commission européenne, «Manuel pratique à l'intention des gardes-frontières (manuel Schengen) commun à utiliser par les autorités compétentes des Etats membres lors du contrôle des personnes aux frontières» (C(2006) 5186 final), 2006, http://blade.eurodyn.com/justice_home/doc_centre/freetravel/rights/doc/C_2006_5186_F_fr.pdf.

85. Voir section 10, «Demandeurs d'asile/demandes de protection internationale».

– en cas de doutes sur le fait de savoir si une déclaration doit être interprétée comme le souhait de présenter une demande de protection internationale, les gardes-frontières ne peuvent agir seuls et doivent consulter les autorités nationales responsables de l'examen de telles demandes;

– plusieurs garanties procédurales sont clairement énoncées (le recours, si besoin est, à des interprètes, la communication des informations pertinentes, etc.).

3.6. Frontex

60. S'il n'entre pas dans le cadre du présent rapport de fournir une évaluation de cette agence de l'Union européenne, il convient néanmoins de porter une attention particulière à son rôle actuel et potentiel en matière d'interception en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants.

61. A ce jour, l'opération conjointe HERA est la seule dans laquelle les navires interceptés sont déroutés vers les côtes les plus proches. Cette procédure n'a jamais figuré dans les accords relatifs au mode opératoire des opérations communes menées en Méditerranée centrale. Il est toutefois difficile de savoir si cet état de fait est imputable à une politique des Etats membres accueillant ou participant aux opérations ou plutôt au manque de soutien et de consentement des Etats d'Afrique du Nord concernés, notamment la Libye. A cet égard, l'annonce récemment faite par la Commission européenne de la finalisation, avec la Libye, d'un programme de coopération dans le domaine de l'immigration ne fait aucunement référence au rôle de Frontex, concernant notamment le détournement des navires interceptés. Il reste par conséquent à déterminer quel sera le rôle attribué à l'agence et à ses opérations conjointes. Cette coopération a cependant été temporairement suspendue à la lumière des événements actuels en Libye, les institutions de l'Union européenne ayant reconnu la nécessité de réévaluer leur politique d'asile au regard de leurs relations avec les pays tiers jugés peu sûrs[86].

62. Dans les commentaires précédents relatifs à l'opération HERA 2008, nous avons insisté sur l'obligation de l'Espagne de veiller à ce que ses mesures d'interception soient appliquées d'une manière conforme à ses obligations internationales en matière de droits de l'homme. Ce principe a également été rappelé à l'égard des autres Etats membres participant à l'opération. Et pourtant, la responsabilité et l'obligation de rendre compte de Frontex dans ce cadre restent évasives. Lors des opérations conjointes, Frontex coordonne les efforts et ressources des Etats membres et fournit une expertise technique de manière à optimiser l'efficacité et les chances de réussite de l'opération[87], alors qu'il incombe aux Etats membres participant de décider des aspects opérationnels, y compris des règles régissant le débarquement, de la présomption de responsabilité à l'égard des personnes secourues, ainsi que des détournements. En sa qualité d'agence de l'Union européenne, Frontex est tenue d'agir de manière conforme aux valeurs fondamentales de l'Union, telles qu'énoncées dans les traités fondateurs, puis réitérées à plusieurs reprises dans les acquis de l'Union européenne. La nature, l'étendue ou la teneur du pouvoir décisionnel de Frontex ou de ses compétences opérationnelles ne limitent ou ne lèvent pas l'obligation pour l'agence de respecter les droits humains fondamentaux dans ses propres actions et de veiller à leur observation dans l'ensemble des activités qu'elle coordonne ou facilite. Cette interprétation est aussi confirmée dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 51).

63. Peut-être en réponse à de telles préoccupations, la proposition de la Commission de modifier le Règlement Frontex, présentée en février 2010, énonce un certain nombre de dispositions visant à renforcer «les garanties assurant le plein respect des droits fondamentaux»[88]. Il est ainsi proposé que toutes les activités Frontex soient conduites conformément aux droits fondamentaux et aux obligations en matière de protection internationale[89]. Ce principe général réaffirme les conclusions susmentionnées sans toutefois ajouter aucun élément substantif. Il s'agit néanmoins d'une inclusion louable dont seule l'application dans la pratique pourra déterminer la force. Il en va de même de la proposition d'inclure dans l'évaluation des activités

---

86. «Gaddafi's illegitimacy forces EU into asylum policy rethink, MEP says», Malta Today, 24 mars 2011, www.maltatoday.com.mt/news/national/gaddafis-illegitimacy-forces-eu-into-asylum-policy-rethink-mep-says.
Voir également le communiqué de presse du Parlement européen du 16 mars 2011, «Vols en provenance d'Afrique: trouver une solution à long terme», www.europarl.europa.eu/fr/pressroom/content/20110314IPR15475/html/Vols-en-provenance-d'Afrique-trouver-une-solution-%C3%A0-long-terme.

87. Ce point est clairement spécifié dans le Règlement établissant l'agence (article 1), où il est également réaffirmé que les Etats membres ont pour obligation de contrôler et surveiller les frontières extérieures.

88. Commentaires de Cecilia Malmström, commissaire européenne aux affaires intérieures, lors de l'annonce des propositions, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/184&type=HTML&aged=0&language=. Les propositions de la Commission sont disponibles sur http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0061:FIN:FR:PDF.

89. Amendement de l'article 1.

de Frontex, entreprise tous les cinq ans, une analyse spécifique de la manière dont la Charte des droits fondamentaux a été respectée[90]. En dépit de ces affirmations, la proposition ne précise pas les mesures à prendre pour garantir la pleine conformité avec ces règles[91]. S'agissant de la formation, la Commission européenne suggère que les gardes-frontières et les autres membres du personnel des Etats membres, ainsi que les membres du personnel de l'agence reçoivent une formation relative aux droits fondamentaux et à l'accès à la protection internationale[92]. Il est intéressant de noter dans ce contexte que, le 31 mars 2011, le conseil d'administration de Frontex a approuvé le plan d'action sur les droits fondamentaux de l'agence[93].

64. La proposition confère également à Frontex un rôle plus important dans la conception et la conduite des opérations conjointes en exigeant l'élaboration d'un plan opérationnel du projet par le directeur exécutif de Frontex, convenu conjointement par ce dernier et l'Etat membre hôte. Ainsi, ce plan opérationnel devrait aborder divers éléments tels que le mode opératoire, la durée, la zone géographique couverte et plus particulièrement «en ce qui concerne les opérations en mer, les exigences spécifiques relatives au ressort juridique et aux dispositions du droit maritime qui s'appliquent à la zone géographique dans laquelle l'opération conjointe a lieu»[94]. Il convient de rappeler que les Lignes directives Frontex évoquées précédemment font partie du plan opérationnel et incorporent la définition plus large de ce que l'on entend par «lieu sûr»[95].

65. A la suite d'une demande d'aide officielle présentée par le ministère italien de l'Intérieur à Frontex le 15 février 2011 compte tenu de la situation migratoire hors du commun à Lampedusa, l'opération conjointe HERMES 2011 a démarré en février 2011 avec le déploiement de moyens aériens et maritimes italiens et maltais supplémentaires. Selon un communiqué officiel de Frontex, le Gouvernement italien a demandé une aide pour le renforcement de la surveillance aux frontières extérieures de l'Union européenne sous la forme d'une opération conjointe. Par ailleurs, l'Italie a réclamé une analyse ciblée des risques occasionnés par les scénarios potentiels de pressions migratoires accrues dans la région à la lumière des développements politiques récents en Afrique du Nord et de l'éventuelle ouverture d'un nouveau front migratoire en Méditerranée centrale[96].

66. Dans le cadre de cette opération, la commissaire de l'Union européenne, Cecilia Malmström, a clairement déclaré que la mission de Frontex sera régie par la législation européenne et a rappelé que l'interdiction et le refoulement de migrants interceptés en mer ne sont pas autorisés[97]. Cette déclaration de la Commission est susceptible d'avoir des répercussions sérieuses sur l'évolution de la politique d'asile de l'Union européenne mais aussi en particulier sur les relations des Etats membres de l'Union européenne avec les pays tiers peu enclins ou dans l'incapacité de garantir le respect et la protection adéquats des droits des migrants et des demandeurs d'asile. L'application de cette déclaration aux activités maritimes espagnoles et italiennes susmentionnées reste tout particulièrement à démontrer. Il convient toutefois de noter qu'en dépit de cette déclaration, le 14 mars 2011, les autorités italiennes ont refusé l'entrée sur le territoire à près de 1 800 personnes embarquées sur le *Mistral Express*. Le navire a finalement fait route vers le Maroc[98].

---

90. Nouveau paragraphe de l'article 33.
91. C'est l'un des points soulevés par Amnesty International et par le Conseil européen des réfugiés et exilés (ECRE) dans leurs observations relatives à la proposition. Voir Amnesty International et ECRE, «Briefing on the Commission proposal for a Regulation amending Council Regulation (EC) 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)», septembre 2010, p. 14.
92. Nouveau paragraphe 1.a de l'article 2 et remplacement du premier paragraphe de l'article 5.
93. Voir www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art105.html.
94. Nouveaux paragraphes à l'article 3.
95. Pour une analyse critique de la proposition, voir le document d'information présenté par Amnesty International et l'ECRE en note 91 supra, ainsi que le HCR, «UNHCR's observations on the European Commission's proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)», COM(2010)61 final, octobre 2010, www.unhcr.org/refworld/docid/4cb881a02.html.
96. www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art95.html.
97. Voir http://migrantsatsea.wordpress.com/.
98. «Viminale ferma nave con 1 800 migranti. PD all'attacco. Barroso: contate sulla Ue», Il Messaggero, 14 mars 2011. Voir également, «Ferry with 1 800 Evacuees from Libya, Blocked from Landing in Italy, Sails to Morocco», 20 mars 2011, http://migrantsatsea.wordpress.com/2011/03/20/ferry-with-1800-evacuees-from-libya-blocked-from-landing-in-italy-sails-to-morocco/.

4. Recommandations

67. L'analyse ci-avant résume les principaux paramètres encadrant et régissant la mise en œuvre des mesures d'interception en mer par les Etats. Les obligations énoncées par les différents instruments internationaux et régionaux relatifs au droit maritime ont été mises en lumière et comparées ou confrontées aux responsabilités imposées par le droit international, y compris par le droit international en matière de droits de l'homme et le droit des réfugiés. Cette analyse a été présentée dans le contexte des flux mixtes de personnes quittant les côtes africaines pour tenter d'atteindre et d'accéder au territoire européen.

68. A ce stade, il est nécessaire de tirer certaines conclusions des observations susmentionnées et d'émettre un ensemble de recommandations. Ces dernières s'adressent essentiellement aux Etats, mais aussi indirectement aux institutions internationales et régionales compétentes ainsi qu'à d'autres acteurs.

68.1. Les Etats devraient veiller à ce que leurs politiques et activités relatives à la gestion de leurs frontières, y compris les mesures d'interception, reconnaissent la composition mixte des flux de personnes tentant de franchir les frontières maritimes et garantissent que toutes les personnes concernées par ces politiques et activités ne sont pas privées de leurs droits de l'homme fondamentaux. Les mesures d'interception doivent inclure des directives claires sur l'identification et l'orientation des personnes ayant besoin d'une protection internationale ainsi que sur d'autres mesures susceptibles d'affecter les droits, telles que la privation de liberté, les restrictions à la liberté de circulation, etc.

68.2. Chaque fois que les Etats exercent leur juridiction de droit ou de fait sur les personnes et navires interceptés, ils sont tenus de satisfaire à leurs obligations au titre du droit international, notamment celles découlant du droit international en matière de droits de l'homme et du droit des réfugiés, y compris d'assurer la protection contre le refoulement, indépendamment du fait que les mesures d'interception soient mises en œuvre dans leurs propres eaux territoriales, dans celles d'un autre Etat sur la base d'un accord bilatéral ad hoc, ou en haute mer. Il convient d'élaborer des procédures normalisées permettant de garantir le respect des droits fondamentaux et d'inclure un système de supervision rapide, automatique, impartiale et indépendante des opérations.

68.3. Les accords internationaux sur lesquels se fondent les opérations d'interception doivent être publiquement accessibles et soumis au contrôle démocratique. Leur application doit par ailleurs faire l'objet d'une supervision indépendante.

68.4. Tous les Etats ou agences impliqués dans les opérations d'interception ou leur coordination doivent consigner dans des rapports la nationalité, l'âge, la situation personnelle de chacune des personnes interceptées et les raisons qui ont motivé leur périple en mer.

68.5. Tous les Etats qui procèdent actuellement à l'interception en mer de migrants, de demandeurs d'asile et de réfugiés devraient s'abstenir sur le champ de recourir à de telles pratiques lorsque ces dernières entraînent un refoulement direct ou indirect.

68.6. Les désaccords quant à l'Etat responsable des personnes secourues mettent en péril la vie, la sécurité et les moyens d'existence de ces dernières ainsi que ceux des personnes prêtant assistance et sont susceptibles de dissuader les marins de venir au secours des personnes en détresse en mer. Le débarquement rapide des personnes secourues en lieu sûr doit être une priorité de tout système de recherche et de sauvetage. Les opérations aux frontières maritimes doivent être régies par des instructions claires quant au lieu de débarquement.

68.7. Le débarquement des personnes secourues doit être effectué en un lieu susceptible de répondre à leurs besoins de protection et d'assistance au moyen de mécanismes nationaux d'orientation ou de procédures similaires, y compris d'asile, et d'évaluer leurs besoins immédiats, qui ne mette nullement en péril leurs droits fondamentaux. Les personnes ayant besoin d'une protection internationale doivent avoir accès à une procédure d'asile juste et efficace permettant un examen adéquat de leur demande.

68.8. Dans la conduite des activités de surveillance des frontières, que ce soit dans le contexte de la prévention du trafic illicite et de la traite des êtres humains ou de celui de la gestion des frontières, il convient de garantir à toutes les personnes interceptées un traitement humain et le respect systématique de leurs droits de l'homme, y compris du principe de non-refoulement.

68.9. L'arrivée par mer de flux mixtes de personnes – directement, après une opération de recherche et de sauvetage ou dans le contexte d'activités de gestion des frontières – pose de sérieux défis aux Etats côtiers. La communauté internationale devrait fournir toute l'assistance requise à ces Etats dans un esprit de solidarité et de partage des responsabilités.

68.10. Sous l'égide de l'Organisation maritime internationale, les Etats devraient déployer des efforts concertés afin de garantir une approche cohérente et harmonisée du droit maritime international, au moyen, notamment, d'un consensus sur la définition et le contenu des principaux termes et normes.

68.11. Il convient de mettre en place un groupe interagences chargé de fixer des priorités politiques précises, de conseiller les Etats et autres acteurs concernés, et de contrôler et évaluer la mise en œuvre des mesures d'interception en mer. Le groupe devrait être composé de membres de l'Organisation maritime internationale, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'Organisation internationale pour les migrations, du Conseil de l'Europe, de Frontex et du Bureau européen d'appui en matière d'asile.