



Doc. 14971

01 octobre 2019

Sauver des vies en Méditerranée: le besoin d'une réponse urgente

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur: M. Domagoj HAJDUKOVIĆ, Croatie, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Au cours des six dernières années, près de 20 000 personnes sont mortes lors de leur périlleux voyage à travers la Méditerranée. Malgré une diminution importante du nombre de migrants cherchant à entrer en Europe, il continue d'y avoir trop de morts tragiques et la situation peut encore être qualifiée «d'urgence».

Faisant suite à un premier débat d'urgence sur les «Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger la vie en mer» tenu en juin 2018, l'Assemblée parlementaire, ce rapport préparé selon la procédure d'urgence, fait le point sur la situation actuelle des réfugiés et des migrants qui tentent de traverser la Méditerranée au risque de leur vie, et sur l'efficacité des politiques des États membres visant à faire face à ces flux migratoires. L'Assemblée parlementaire demande à l'Union européenne d'accélérer sa révision des directives concernant les procédures d'asile et de migration régulière et aux États membres de soutenir les initiatives actuellement menées pour mieux organiser la solidarité et le partage des responsabilités pour la réception, la réinstallation et l'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe. Le rapport met en lumière des recommandations et propositions venant d'États membres, de la Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe et du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 4474 du 30 septembre 2019.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs de M. Domagoj Hajduković, rapporteur	5
1. Introduction	5
2. La situation actuelle en Méditerranée	5
3. Le traitement des causes	6
4. Opérations de recherche et sauvetage: coopération avec les ONG en Méditerranée	7
5. La gestion des arrivées	8
5.1. Recommandation de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, «Comblé le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée» (juin 2019)	8
5.2. Le Mécanisme conjoint HCR/OIM de débarquement	9
6. Conclusions	10

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle avoir attiré l'attention sur la tragédie qui se joue en Méditerranée depuis sa [Résolution 1872 \(2012\)](#) «Vies perdues en Méditerranée: qui est responsable?». D'autres textes ont suivi, en particulier la [Résolution 1999 \(2014\)](#) «Le «bateau cercueil»: actions et réactions», la [Résolution 2000 \(2014\)](#) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes, la [Résolution 2050 \(2015\)](#) «La tragédie humaine en Méditerranée: une action immédiate est nécessaire» et la [Résolution 2088 \(2016\)](#) «La Méditerranée: une porte d'entrée pour les migrations irrégulières». Le 27 juin 2018, l'Assemblée a tenu un débat d'urgence sur «Les obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe: protéger les vies en mer» et adopté plusieurs autres textes dans lesquels il est question de la situation en Méditerranée et de la nécessité de trouver des solutions.

2. L'Assemblée demeure consternée par le nombre élevé de demandeurs d'asile morts en Méditerranée en tentant désespérément de rejoindre l'Europe sur des embarcations de fortune. Elle appelle les États membres à respecter leurs obligations internationales et à coordonner leurs efforts pour protéger les vies en mer. Bien que les flux migratoires aient désormais baissé et ne représentent plus qu'une infime proportion des chiffres atteints en 2015, la situation peut encore être décrite comme une urgence. Dans le cas de la Grèce, par exemple, le nombre de migrants a augmenté de 150% en quelques mois. Au cours des six dernières années, près de 20 000 personnes sont mortes lors de leur périlleux voyage à travers la Méditerranée. Cette situation est intenable et il convient d'y remédier sans délai. L'Assemblée se félicite de l'accord émergent de certains États membres de l'Union européenne sur la réinstallation de personnes sauvées en mer par des organisations non-gouvernementales et autres, et appelle d'autres États à rejoindre cet accord. De même, elle accueille favorablement la volonté des États méditerranéens à coopérer.

3. Les opérations aéronavales (actuellement seulement aériennes) successives Triton et Sophia menées par l'Union européenne ont permis de faire baisser de près de 32 % les arrivées sur les côtes italiennes entre novembre 2016 et novembre 2017 et de sauver plus de 200 000 vies depuis 2014. Toutefois, la priorité que continue d'accorder l'Union européenne au contrôle des frontières et la tendance à encourager le traitement des demandes d'asile vers des pays et régions en dehors de ses frontières n'ont pas produit de résultats convaincants et pourraient même avoir accru les risques que courent les réfugiés et demandeurs d'asile et auxquels ils s'exposent eux-mêmes dans leurs efforts pour atteindre la sécurité.

4. L'Assemblée se félicite de l'engagement des organisations non-gouvernementales mais insiste sur le fait que les États se doivent d'empêcher qu'on puisse périr en Méditerranée. Face au déni des droits fondamentaux auxquels continuent de se heurter les migrants en Méditerranée, l'Assemblée, soucieuse d'éviter davantage de morts tragiques et désireuse de donner aux migrants le droit d'obtenir la protection internationale et d'avoir accès aux procédures d'asile, demande instamment aux États membres:

4.1. de placer le sauvetage des hommes, femmes et enfants en mer Méditerranée au-dessus de toute considération politique ou autre et d'en faire un impératif pour le respect des principes universels qui sous-tendent le respect de la vie humaine et l'assistance aux personnes en danger de mort;

4.2. de consacrer une attention spéciale à l'assistance des migrants vulnérables comme les enfants, les femmes, les personnes handicapées et celles ayant besoin d'un soutien médical ou psychologique spécial;

4.3. de lancer une nouvelle mission de secours de l'Union européenne. L'Assemblée se félicite de l'engagement des ONG, mais c'est le devoir des États de ne pas laisser des personnes périr en Méditerranée;

4.4. de mener une action unifiée, conformément à la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), pour faire cesser la traite des êtres humains et combattre le trafic d'individus, en coopération avec d'autres organisations internationales;

4.5. de respecter les dispositions des conventions internationales, en particulier la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, ainsi que le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Protocole de Palerme);

4.6. de respecter le principe de non-refoulement, notamment dans le contexte d'opérations de sauvetage conjoint, où l'interdiction du refoulement ne saurait être collectivement éludée en vertu des obligations découlant de la législation concernant les réfugiés et de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5);

2. Projet de résolution adopté par la commission le 1^{er} octobre 2019.

- 4.7. de contribuer, pour les pays concernés, à la mise en œuvre du Pacte mondial des Nations Unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et du Pacte mondial sur les réfugiés;
 - 4.8. d'appuyer toutes les propositions visant à mettre en œuvre une relocalisation plus efficace, et de partager ainsi les responsabilités pour la gestion des migrations;
 - 4.9. de veiller à ce que ces initiatives soient prises dans le plein respect des principes énoncés par l'Assemblée dans ses précédentes résolutions et recommandations, ainsi que par d'autres instances du Conseil de l'Europe, en particulier la Commissaire aux droits de l'homme dans sa recommandation de juin 2019 intitulée «Comblers le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée»;
 - 4.10. de s'assurer en outre que toute mesure qui serait mise en place soit conforme aux normes et principes proposés par nos partenaires internationaux, notamment la proposition conjointe de 2018 du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de l'Organisation internationale pour les migrations en faveur de dispositifs régionaux de débarquement;
 - 4.11. d'autoriser les organisations non gouvernementales, comme indiqué dans des textes antérieurs de l'Assemblée, à effectuer leurs missions de sauvetage en Méditerranée, en reconnaissant leur capacité à organiser rapidement les secours et en s'abstenant de stigmatiser les travaux des ONG;
 - 4.12. de faire plus particulièrement en sorte que les capitaines de tous les navires secourant les migrants et les réfugiés en Méditerranée puissent débarquer dans le premier port sûr (tel que prévu par la loi maritime internationale) et qu'une fois secourus en mer, les migrants soient amenés dans des lieux d'accueil sûrs qui répondent à leurs besoins essentiels grâce à des conditions de vie adéquates, au respect de leur droit de demander asile et à des procédures en la matière appliquées de manière efficace. Une attention particulière doit être apportée aux soins et aux conditions d'accueil des enfants, ainsi qu'à la mise à disposition de soutien et d'informations adaptés aux enfants;
 - 4.13. de multiplier les voies régulières et légales vers l'Europe par le biais de programmes de réinstallation, de visas humanitaires et de procédures rapides de regroupement familial, entre autres, pour permettre le recours à ces possibilités plutôt que de s'embarquer sur la traversée irrégulière et mortelle de la Méditerranée;
 - 4.14. de mettre fin à la formation, au financement et à l'appareillage, ainsi qu'au soutien logistique des garde-côtes libyens fournis par l'Union européenne et par ses États membres.
5. L'Assemblée exhorte également l'Union européenne à accélérer ses travaux concernant la révision du Règlement de Dublin, ainsi que l'accord et les normes concernant les pays tiers sûrs, sans mettre indûment l'accent sur l'externalisation du traitement des demandes d'asile. Elle recommande que les futures présidences de l'Union européenne accordent une priorité plus grande aux efforts visant à mettre un terme aux morts inutiles en Méditerranée et tirent parti des débats positifs en cours parmi les États membres qui souhaitent partager les responsabilités d'accueil et d'intégration des réfugiés et des demandeurs d'asile, afin de garantir un partage égal des responsabilités entre les États membres.

B. Exposé des motifs de M. Domagoj Hajduković, rapporteur

1. Introduction

1. Il y a un an, lors de sa partie de session de juin 2018, l'Assemblée parlementaire avait décidé, sur proposition du Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC), de tenir un débat selon la procédure d'urgence sur les «Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger la vie en mer». M^{me} De Sutter avait été désignée rapporteur et le rapport avait été débattu le 27 juin.

2. Le Groupe des socialistes a proposé un nouveau débat sur le sujet le 29 septembre 2019, pour lequel j'ai été désigné rapporteur. J'étais en effet vivement intéressé par la possibilité de travailler sur ce sujet, dont j'avais déjà abordé certains aspects dans le rapport que j'avais préparé en 2018 sur le traitement extraterritorial des demandes d'asile et la création de centres d'accueil sûrs pour les réfugiés à l'étranger³. De plus, je prépare actuellement un rapport sur les droits et obligations des ONG qui viennent en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe, un texte qui a des liens évidents avec le présent rapport.

3. Ce nouveau rapport est avant tout motivé par la tragédie qui continue de se dérouler en Méditerranée et qui est marquée par de nouveaux morts annoncés chaque jour par les médias et les organisations internationales, la dégradation persistante des conditions de vie des personnes victimes de la traite et du trafic d'êtres humains, l'extension des «zones dangereuses» maritimes à de nouvelles zones et la stigmatisation des ONG. Toutes ces conséquences dramatiques ont été décrites et dénoncées dans les précédents textes adoptés par l'Assemblée.

4. Deuxièmement, le Conseil de l'Europe, en tant que défenseur des droits de l'homme dans toute l'Europe, devrait continuer à prendre une position de premier plan sur les questions de migration, d'autant que l'Assemblée est la mieux placée pour donner une vue d'ensemble et appeler à renforcer l'action collective, en attirant l'attention sur la nécessité de respecter les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et de mettre en œuvre les recommandations formulées par des instances tels que le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et le Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés.

5. Troisièmement, ce rapport vient à un moment où, malgré un contexte toujours très négatif, des événements récents montrent que les États membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe semblent davantage disposés à trouver collectivement des stratégies pour gérer plus efficacement les flux migratoires, réduire le nombre atroce de pertes de vies humaines en mer et assurer un traitement décent et équitable des migrants contraints de quitter leur pays pour survivre. De nouvelles propositions, recommandations et lignes directrices ont également été formulées par des organisations internationales visant à aider les États européens à mieux gérer l'accueil et la protection des migrants qui se rendent en Europe. Toutes ces initiatives devraient être accueillies favorablement, encouragées et éventuellement combinées pour constituer une base solide pour l'action collective.

2. La situation actuelle en Méditerranée

6. Le débat d'urgence de 2018 a été déclenché par le refus des gouvernements italien et maltais d'autoriser l'accès à leurs ports nationaux de deux navires qui avaient secouru des demandeurs d'asile au large des côtes libyennes, l'Aquarius (exploité par SOS Méditerranée et appartenant à l'ONG allemande Sea Watch) et, un peu plus tard, le Lifeline (exploité sous pavillon néerlandais par l'ONG allemande Mission Lifeline). D'autres refus d'accès ont été notés en 2019, notamment celui qui a été opposé en août au capitaine du navire Ocean Viking des ONG *Médecins Sans Frontière* et *SOS Méditerranée*, lequel avait secouru plus de 300 personnes qui ont finalement pu débarquer à Malte après deux semaines en mer grâce à un accord de relocalisation. Après plusieurs incidents de ce type et à la suite d'une évolution des comportements politiques, en particulier en Italie, on se remet à espérer que les sauvetages en mer seront suivis d'un accueil rapide et de meilleures conditions, bien que les moyens restent insuffisants pour mettre en place des installations d'hébergement décentes.

3. Voir [Doc. 14571](#).

7. Selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), 59 503 migrants sont arrivés en Europe par la mer en 2019⁴. Cependant, le fait qu'aucune protection n'ait pu être accordée aux migrants au cours de l'été 2019, alors que 30 % d'entre eux avaient besoin d'une protection internationale, a montré à quel point il était nécessaire d'établir un nouveau mécanisme régional d'intervention immédiate garantissant un débarquement prévisible et le traitement ultérieur des personnes sauvées en mer.

8. Les demandeurs d'asile empruntent trois grands itinéraires migratoires pour se rendre en Europe: la Méditerranée occidentale entre l'Espagne et le Maroc, la Méditerranée orientale, en traversant la mer pour atteindre les îles grecques de la mer Égée orientale, et la région de la Méditerranée centrale, qui est la partie de la mer Méditerranée située entre l'Afrique du Nord et l'Italie⁵. Les migrants qui arrivent en Méditerranée occidentale viennent principalement du Maroc, de la Guinée, du Mali et de l'Algérie; en Méditerranée orientale, les Syriens sont les plus nombreux, suivis des Afghans et des Irakiens; en Méditerranée centrale, les demandeurs d'asile arrivent principalement de Tunisie, de Libye et d'Érythrée. En 2019 (janvier-août), le nombre de franchissements illégaux de frontières est resté élevé: 14 824 en Méditerranée occidentale, 858 en Méditerranée centrale et 3 060 en Méditerranée orientale.

9. Au total, au cours des six dernières années, 18 888 personnes ayant fui leur foyer en quête de sécurité sont mortes dans la région méditerranéenne. D'après le projet sur les migrants disparus (MPP) de l'Organisation internationale pour les migrations, qui enregistre le nombre de migrants décédés dans le monde entier, au 29 septembre 2019, 970 personnes avaient perdu la vie dans la région méditerranéenne (252 en Méditerranée occidentale, 59 en Méditerranée orientale et 659 en Méditerranée centrale). La proportion de décès par rapport aux tentatives de traversée en Méditerranée reste également extrêmement élevée même si elle est inférieure à celle de 2016, point culminant de la «crise» des réfugiés. En effet, de 1,5 % en 2018 (1 855 décès pour 118 398 tentatives de traversée), le taux est tombé à 0,9 % en 2019 (970 décès pour 107 999 tentatives de traversée).

10. En ce qui concerne le nombre de migrants décédés par région d'origine, on compte environ 722 victimes issues d'une région indéterminée, tandis que d'autres viennent d'Afrique du Nord (77), de la Corne de l'Afrique (15) et d'Afrique subsaharienne (47). Certaines d'entre elles viendraient d'Afrique subsaharienne (68), du Moyen-Orient (11) et d'autres régions méditerranéennes (7).

11. En plus des mesures prises dans différents domaines d'action, la communauté internationale a réagi à ces développements par des déclarations, telles que celle du 25 juillet 2019 de Filippo Grandi, Haut-Commissaire des Nations-Unies pour les Réfugiés, qui a déploré la mort de 150 personnes dans une collision en mer en Libye, l'incident le plus médiatisé depuis mai 2017. Le Haut-Commissaire a plaidé en faveur de la reprise des opérations de secours en mer, de la fin de la détention des réfugiés et des migrants en Libye et de la multiplication des voies de sortie sûres du pays. L'Assemblée a aussi réagi tout récemment par une déclaration de la Présidente de la commission des migrants, des réfugiés et des personnes déplacées le 14 août 2019, partageant l'inquiétude du HCR concernant l'adoption par le Parlement italien d'une loi imposant des restrictions significatives sur les ONG menant des opérations de sauvetage en mer, dénonçant le risque de cette loi qui serait d'augmenter le nombre de morts. En même temps, elle a appelé la communauté européenne à montrer plus de solidarité avec l'Italie en participant à la réinstallation des migrants.

3. Le traitement des causes

12. Selon la [Résolution 2228 \(2018\)](#) sur l'impact sur les droits de l'homme de la «dimension extérieure» de la politique d'asile et de migration de l'Union européenne: hors de vue, hors de droits?, la délégation des procédures de migration aux pays extérieurs aux frontières de l'Union européenne est censée «alléger la pression migratoire sur les États membres aux frontières de l'Union européenne, facilitant ainsi la réinstallation des migrants dans toute l'Europe et un afflux plus régulier; réduire la nécessité pour les migrants d'entreprendre des voyages terrestres et maritimes potentiellement mortels; et promouvoir la coopération avec les voisins de l'Europe en matière de gestion des migrations».

13. Dans ce contexte, les opérations aéronavales de l'Union européenne, Triton et Sophia, ont permis de réduire de près de 32 % les arrivées sur les côtes italiennes entre novembre 2016 et novembre 2017 et de sauver plus de 200 000 vies depuis 2014. Le financement de l'Union européenne a également permis au HCR et à l'OIM d'aider les réfugiés et les migrants. Toutefois, le transfert de responsabilités à des pays tiers pour renforcer les contrôles aux frontières de l'Union européenne entraîne de graves risques pour les droits

4. <https://data2.unhcr.org/en/dataviz/95?sv=0&geo=0>.

5. <https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-routes/central-mediterranean-route/>.

de l'homme; il augmente le risque pour les migrants d'être «bloqués» dans des pays de transit par le biais de la réadmission, ainsi que le recours accru à des mesures punitives et restrictives telles que le refoulement, la détention arbitraire et les mauvais traitements. C'est également un moyen pour de nombreux États membres de l'Union européenne de prendre leurs distances par rapport à la question politiquement controversée de l'assistance et de l'intégration des réfugiés.

14. Maintenir les migrants à une plus grande distance peut aussi, en fait, constituer un moyen d'éviter des situations de refoulement en Europe. Dans la [Résolution 2215 \(2018\)](#) susmentionnée, l'Assemblée invitait les États membres du Conseil de l'Europe à se conformer aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui leur impose de s'abstenir de renvoyer des migrants vers des pays où ils sont exposés au risque de torture et de peines ou traitements inhumains ou dégradants, et à ne pas coopérer avec des pays tiers en matière de contrôle des migrations si cela risque de provoquer des violations de l'article 3.

4. Opérations de recherche et sauvetage: coopération avec les ONG en Méditerranée

15. Le rapport à venir, intitulé «Droits et obligations des ONG venant en aide aux réfugiés et aux migrants en Europe», se penchera en particulier sur les ONG portant secours à des migrants en mer.

16. Depuis la fin de l'opération Mare Nostrum des garde-côtes italiens en 2014⁶ les États membres de l'Union européenne ont eu recours à l'opération Sophia de l'EUNAVFOR MED⁷ et à l'opération Triton de FRONTEX⁸, ainsi qu'aux opérations de sauvetage menées par les garde-côtes libyens⁹ et les garde-côtes italiens et maltais en ce qui concerne la Méditerranée centrale, et par les garde-côtes marocains et espagnols pour ce qui est de la Méditerranée occidentale¹⁰. On note à cet égard que les garde-côtes nationaux de Grèce et de Turquie n'ont pas grandement secouru les migrants en détresse en Méditerranée orientale mais que certains navires privés ont parfois été en mesure de le faire¹¹. Malgré ces opérations, les morts en mer se poursuivent.

17. Les navires de secours exploités par des ONG ont une importante fonction de sauvetage de vies humaines, de sorte que l'on ne peut que regretter les poursuites, voire même les persécutions, dont font l'objet les organisations concernées. Les exemples sont nombreux et maintenant bien documentés pour la plupart, notamment celui du Sea-Watch3. Le 26 janvier 2019, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas fait droit à la demande de mesures provisoires d'urgence en vue de débarquer formulée par la capitaine et 40 migrants, mais a demandé au gouvernement italien de prendre toutes les mesures nécessaires pour fournir aux requérants les soins médicaux, la nourriture, l'eau et les produits de première nécessité nécessaires (requêtes n° 5504/19 et 5604/19)¹².

18. Le même raisonnement a été confirmé dans la décision de la Cour du 26 juin 2019 dans l'affaire *Rackete et autres c. Italie* (requête n° 32969/19)¹³. Cependant, la situation à bord du Sea-Watch3 est devenue si difficile que la capitaine Rackete a finalement décidé, le 29 juin 2019, d'entrer dans le port sicilien de Lampedusa, désobéissant ainsi aux ordres des gardes-frontières italiens. Accusée d'avoir défié un navire de guerre et mis en danger la vie de quatre policiers en vertu du droit pénal italien, son assignation à résidence a finalement été levée¹⁴. L'affaire est toujours pendante, mais M^{me} Rackete a bénéficié d'un large soutien international¹⁵.

6. https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2015/04/20/migrants-en-mediterranee-qu-est-ce-que-l-operation-triton_4619129_4355770.html.

7. <https://www.operationsophia.eu/>.

8. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf.

9. <https://libya.iom.int/rescue-sea-support>.

10. <https://www.dw.com/en/morocco-rescues-242-migrants-in-mediterranean/a-49766768>.

11. <https://www.infomigrants.net/en/post/18292/cruise-ship-rescues-111-migrants-off-greece>.

12. <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6315038-8248463>.

13. <http://hudoc.echr.coe.int/eng-press?i=003-6443361-8477507>.

14. <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-italy-captain/italy-court-lifts-house-arrest-on-german-captain-says-she-was-protecting-life-idUSKCN1TX2LF>.

15. <https://www.churchtimes.co.uk/articles/2019/20-september/news/world/german-churches-plan-to-buy-sea-rescue-ship>.

19. La plupart des poursuites sont principalement fondées sur des allégations selon lesquelles des ONG avaient aidé des passeurs. Le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer de 2000, additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée (ci-après dénommé «Protocole de Palerme») traite de cette question. Il a été signé par presque tous les États membres du Conseil de l'Europe¹⁶.

20. Aux termes de l'article 3 du Protocole de Palerme, toute personne qui tire directement ou indirectement «un avantage financier ou autre avantage matériel» du trafic illicite de migrants est passible de poursuites pénales. Or, dans les cas mentionnés dans l'aperçu général de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne¹⁷, il apparaît qu'aucune affirmation de ce type n'a été avancée par des procureurs nationaux. Les autorités nationales devraient donc respecter ce constat et exclure de la responsabilité pénale toutes les opérations de sauvetage qui constituent manifestement une «exemption humanitaire» du trafic d'êtres humains¹⁸.

21. Aux termes de l'article 5 du Protocole de Palerme, «les migrants ne sont pas passibles de poursuites pénales en vertu du présent Protocole». Par conséquent, quiconque assiste uniquement des migrants en détresse en mer ne peut être tenu responsable. Cela est d'autant plus vrai que les navires ont l'obligation de secourir d'autres navires et personnes en détresse en vertu du droit international de la mer. Le rapport (Doc. 14586) de M^{me} Petra De Sutter (Belgique, SOC) et la [Résolution 2229 \(2018\)](#) «Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger les vies en mer» soulignent clairement cette obligation internationale.

22. Les compétences et les capacités des navires des ONG à mener des opérations de recherche et de sauvetage en mer doivent être reconnues et il convient de maintenir la coopération avec ces navires.

23. Les garde-côtes libyens ont également secouru un grand nombre de migrants en mer.¹⁹ Environ 450 000 personnes déplacées ont été retournées en Libye depuis 2016, et 47 879 réfugiés ont été enregistrés en Libye par le HCR en août 2019.²⁰ Les ONG²¹ et les organisations internationales sur le terrain se sont systématiquement inquiétées du fait que la Libye n'est pas un pays sûr et que, par conséquent, les migrants ne devraient pas y être renvoyés.²² L'OIM organise des formations pour les garde-côtes libyens²³ et continue de mener son programme de retours volontaires vers leurs pays d'origine de migrants étrangers se trouvant en Libye.²⁴ Les États membres doivent continuer à surveiller la situation sécuritaire en Libye.²⁵

5. La gestion des arrivées

5.1. Recommandation de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, «Comblant le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée» (juin 2019)

24. En juin 2019, la Commissaire aux droits de l'homme a publié une recommandation complète intitulée «Sauver des vies. Protéger les droits. Comblant le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée». Elle souligne le fait que certains États membres du Conseil de l'Europe ont progressivement adopté des approches plus strictes et restrictives en vue de faire face aux tentatives de traversée du couloir maritime de la Méditerranée centrale par des réfugiés et des migrants. Le résumé énonce que «Politisant un problème à caractère humanitaire, ces États ont adopté des lois, des politiques et des pratiques souvent contraires aux obligations légales qui sont les leurs, à savoir: assurer l'efficacité des opérations de recherche et de sauvetage (SAR); débarquer et prendre en charge les personnes secourues de façon rapide et en toute sécurité; et prévenir la torture ainsi que les traitements inhumains ou dégradants. C'est pourquoi la présente recommandation vise à mettre en évidence les lacunes de cette approche et à aider les États membres à repenser leur action conformément aux normes relatives aux droits de l'homme».

16. https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-b&chapter=18&lang=en.

17. <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/2019-update-ngos-sar-activities>.

18. <https://www.unodc.org/e4j/en/tip-and-som/module-1/key-issues/humanitarian-exemption.html>.

19. <https://www.infomigrants.net/en/post/19849/libya-s-coast-guard-rescues-71-migrants>.

20. <https://data2.unhcr.org/en/country/lby>.

21. <https://www.dw.com/en/italy-ngos-argue-over-migrant-rescue-code-of-conduct/a-39825332-0>.

22. <https://www.unhcr.org/news/press/2019/7/5d2765d04/unhcr-iom-joint-statement-international-approach-refugees-migrants-libya.html>.

23. <https://libya.iom.int/rescue-sea-support>.

24. <https://www.iom.int/news/iom-voluntary-humanitarian-return-assistance-migrants-continues-amid-conflict-tripoli>.

25. <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/67875>.

25. La recommandation contient 35 principes qui s'articulent autour de cinq domaines d'action principaux: assurer une coordination efficace des opérations de recherche et sauvetage; garantir un débarquement sûr et rapide des personnes secourues; coopérer avec les ONG de manière effective; prévenir les violations des droits de l'homme dans le cadre de la coopération avec des pays tiers; et ouvrir l'accès à des voies sûres et légales pour rejoindre l'Europe. Ils visent à aider les États membres à accroître le partage des responsabilités dans le contexte des migrations, dans le respect des droits de l'homme.

26. En plus de fournir des orientations de politiques, y compris sur les relations des autorités nationales avec les ONG qui viennent en aide aux migrants, la recommandation encourage les États membres à participer aux programmes de réinstallation des réfugiés, à envisager de proposer des visas humanitaires, des programmes de parrainage, etc., afin de créer des voies sûres et légales vers une installation en Europe, grâce notamment à des procédures de regroupement familial effectives.

5.2. Le Mécanisme conjoint HCR/OIM de débarquement²⁶

27. En 2018, le HCR et l'OIM ont appelé les pays méditerranéens à convenir d'un mécanisme de débarquement prévisible et responsable qui s'appliquerait en accordant la priorité aux droits de l'homme et à la sécurité et qui serait dissocié, après le débarquement, du traitement ultérieur du statut et des responsabilités de suivi connexes concernant les personnes sauvées dans les eaux internationales.

28. Les deux organisations ont souligné que cette réponse régionale conjointe devrait reposer sur un ensemble d'objectifs communs, notamment la maximisation des efforts conjoints visant à réduire les pertes en vies humaines en mer; veiller à ce que le sauvetage de vies humaines demeure la priorité de la communauté internationale; intensifier les efforts visant à renforcer la capacité des garde-côtes dans les pays méditerranéens (et pas seulement en Libye) à mener des opérations de sauvetage efficaces dans leur région de recherche et de sauvetage respective; veiller à ce que les centres nationaux de coordination et de sauvetage en mer (MRCC) soient en mesure de mener à bien leur travail efficacement aux fins des opérations de recherche et de sauvetage; assurer un débarquement rapide des personnes sauvées en Méditerranée dans des ports sûrs, conformément aux accords de sauvetage en mer et au droit maritime international en vigueur, et coordonné par l'intermédiaire des MRCC responsables; établir des mesures favorisant des accords de coopération visant à soutenir les États qui acceptent le débarquement; sauvegarder le droit de demander l'asile et respecter les droits de l'homme de tous les individus, tels que le non-refoulement, y compris le droit de ne pas être débarqué ou transféré dans un lieu où il existe un risque de persécution, de torture ou d'autres dommages graves; renforcer les efforts visant à lutter contre le trafic et la traite des êtres humains, en particulier des mesures visant à assurer la protection des victimes de la traite et à poursuivre efficacement les personnes impliquées dans la traite ou le trafic, et enfin renforcer la capacité de sauvetage en mer coordonnée par des MRCC efficaces qui interviennent conformément au droit international.

29. Le mécanisme élaboré par le HCR et l'OIM repose sur une proposition en six étapes visant à «veiller à ce que les personnes sauvées en mer dans les eaux internationales soient rapidement débarquées d'une manière prévisible, conformément au droit maritime international, dans des conditions qui garantissent le respect de leurs droits, y compris le non-refoulement, et évitent tout dommage grave ou autre risque»; et à ce que «le traitement responsable après le débarquement, avec le soutien, le cas échéant, de l'OIM et du HCR, conduise à des solutions différenciées rapides et efficaces et réduise les déplacements ultérieurs grâce à un arrangement de coopération efficace.»

30. Cette proposition vise à faciliter l'application des normes existantes du droit international et exige la solidarité entre les États membres de l'Union européenne dans la gestion de toutes les conséquences du sauvetage, du débarquement et du traitement. La première étape du débarquement prévoit que la détermination des lieux de débarquement dans les centres de débarquement actuellement utilisés et dans des centres pré-identifiés supplémentaires sur le territoire de l'Union européenne, voire ailleurs, devrait être fondée sur une répartition géographique qui tienne dûment compte des capacités disponibles dans ces centres et du respect des droits de l'homme.

31. La deuxième étape, qui concerne les modalités d'accueil, prévoit la manière dont les migrants secourus devraient être transportés vers des centres d'accueil publics offrant des conditions d'accueil adéquates, sûres et dignes. Elle prévoit également un enregistrement biométrique immédiat des migrants et un contrôle de sécurité. La troisième étape consiste à traiter et à évaluer les besoins de protection internationale des migrants, y compris l'option du retour volontaire. L'OIM et le HCR fourniront un appui spécialisé à ce stade.

26. Proposition relative à un arrangement de coopération régionale garantissant un débarquement prévisible et le traitement ultérieur des personnes sauvées en mer, 27 juin 2018, HCR et OIM.

Les trois étapes suivantes prévoient le processus de recherche de solutions dans un délai raisonnable pour les réfugiés, les personnes ayant des besoins spécifiques et les personnes ayant besoin d'aide pour retourner dans leur pays d'origine.

32. Cette proposition pourrait fournir une structure à l'accord piloté par la France qui sera proposé au Conseil des ministres de la justice et des affaires intérieures les 7-8 octobre 2019 à Luxembourg²⁷.

6. Conclusions

33. Le présent rapport est destiné à servir de base au débat d'urgence qui se tiendra le 3 octobre 2019. Il n'a pas pour ambition de donner un aperçu complet de tous les aspects de la situation actuelle des migrants qui tentent de traverser la Méditerranée, mais de rappeler aux États membres leurs obligations en vertu des traités internationaux auxquels ils sont Parties.

34. Certains aspects mériteraient un examen plus approfondi, notamment les changements des routes migratoires, qu'il s'agisse des voies terrestres mais aussi des voies maritimes traversant la Méditerranée. Les contrôles aux frontières et les mesures de sécurité devenant de plus en plus stricts, les réfugiés et demandeurs d'asile potentiels sont amenés à prendre de plus en plus de risques et à effectuer des voyages difficiles et périlleux, dans les conditions extrêmes, vers les destinations qu'ils ont choisies. Les États membres doivent continuer à renforcer leur coopération et à accorder une plus grande attention tant à leur propre besoin d'accueillir et d'intégrer les migrants dans un contexte de déclin démographique partout en Europe qu'à l'obligation morale de sauver des vies et d'aider les personnes en danger.

35. Des lois, règlements, directives, bonnes pratiques, initiatives et mécanismes sont indispensables pour s'acquitter de l'obligation incontestable de sauver des vies en mer et d'alléger les souffrances endurées par ceux qui quittent leur foyer, non pas volontairement mais par nécessité absolue. Ces dispositions doivent être prises en compte et appliquées pour garantir un plus grand respect des droits de l'homme et de l'égalité.

27. L'accord proposé par la France, qui n'a pas encore été rendu public, a jusqu' à présent recueilli le soutien de la Croatie, de la Finlande, de l'Irlande, de la Lituanie, du Luxembourg et du Portugal.