

Sauver des vies. Protéger les droits.

Comblent le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée



Recommandation

Sauver des vies. Protéger les droits.

Comblen le manque de protection des réfugiés
et des migrants en Méditerranée

Par la Commissaire aux droits de l'homme
du Conseil de l'Europe

Photo de couverture :
© Giorgos Moutafis (2017)
Suite à une opération de sauvetage menée près des côtes libyennes en Méditerranée centrale, Mamahba, 17 ans, originaire de Guinée, est enveloppé dans des couvertures thermiques à bord du Golfo Azzurro, l'ancien chalutier de pêche de l'ONG espagnole Proactiva Open Arms.

© Conseil de l'Europe, juillet 2019
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Avertissement :

L'analyse présentée dans cette recommandation tient compte des mesures prises et des pratiques appliquées jusqu'au 24 mai 2019.

Remerciements :

La présente recommandation a été élaborée par le Bureau de la Commissaire avec l'aide de Francesca De Vittor, chercheuse en droit international à l'Université catholique du Sacré-Cœur (Milan), qui est intervenue en qualité de consultante indépendante. La Commissaire tient aussi à remercier les nombreux autres experts issus du monde universitaire, de la société civile et d'organisations internationales qui ont formulé de précieux commentaires et conseils durant le processus de rédaction..

Table des matières

LISTE DES ACRONYMES	5
RÉSUMÉ	7
SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	11
INTRODUCTION	15
CHAPITRE 1 – UNE BONNE COORDINATION ET DES MOYENS APPROPRIÉS POUR DES OPÉRATIONS DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE EFFICACES	21
1.1. Assurer une bonne coordination des opérations de sauvetage	21
1.2. Allouer des moyens appropriés au sauvetage en Méditerranée	26
CHAPITRE 2 – GARANTIR UN DÉBARQUEMENT SÛR ET RAPIDE DES PERSONNES SECOURUES	31
2.1. Veiller à ce que les débarquements se produisent en lieu sûr	31
2.2. Renforcer la coordination des débarquements pour éviter des retards	35
2.3. Traiter les migrants débarqués de manière conforme aux droits de l'homme	39
CHAPITRE 3 – COOPÉRATION AVEC LES ONG	43
CHAPITRE 4 – COOPÉRATION AVEC DES PAYS TIERS	49
4.1. Approche globale en matière de coopération avec des pays tiers dans le domaine des migrations	49
4.2. Observations particulières concernant la coopération avec la Libye	51
CHAPITRE 5 – DES VOIES DE MIGRATION SÛRES ET LÉGALES POUR PRÉVENIR DES VOYAGES EN MER IRRÉGULIERS ET DANGEREUX	55
CONCLUSION	59

Liste des acronymes

CCS	Centre de coordination de sauvetage
CDDH	Comité directeur pour les droits de l'homme
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
JRCC	Centre conjoint de coordination de sauvetage
MANUL	Mission d'appui des Nations Unies en Libye
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMI	Organisation maritime internationale
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
SAR	Recherche et sauvetage
SOLAS	Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer
SRR	Région de recherche et de sauvetage
UE	Union européenne

Résumé

La protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants qui prennent la mer s'inscrit directement dans le droit international de la mer, des réfugiés et des droits l'homme. Comme l'explique le présent document, les États sont clairement tenus d'aider et de secourir toute personne trouvée en situation de détresse en mer, et de veiller au respect de ses droits, notamment de son droit à la vie et à la protection contre le refoulement. La Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe présente donc une recommandation visant à aider les États membres à rendre ces droits concrets et effectifs.

Ces dernières années, à titre individuel ou comme membre de l'Union européenne (UE), certains États membres du Conseil de l'Europe ont progressivement adopté des lois et des mesures 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.

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.

Il y a en effet urgence. Depuis 2014, des milliers d'êtres humains sont morts en Méditerranée alors qu'ils tentaient de se mettre à l'abri. Dans le même temps, les États ont réduit leurs opérations de SAR ; par conséquent, le sauvetage des réfugiés et des migrants en détresse en mer prend aujourd'hui bien plus de temps, voire intervient tout simplement trop tard. Le couloir maritime de la Méditerranée centrale en est devenu encore plus dangereux. Les mesures restrictives prises par les États ont par ailleurs permis à la traite des êtres humains et au trafic illicite de se développer.

En outre, l'UE et certains États européens continuent de confier les contrôles aux frontières à des pays tiers pour empêcher les réfugiés et les migrants

d'approcher des côtes européennes. Pour ce faire, ils financent, équiper et forment notamment les garde-frontières de pays connus pour leur triste bilan en matière de droits de l'homme. Si cette stratégie a entraîné une diminution des arrivées sur les côtes européennes, elle a cependant aussi un coût humain terrible. Non seulement des migrants continuent de mourir en mer, mais dans certains cas, ils sont interceptés et ramenés dans des pays comme la Libye, où ils sont souvent soumis à la torture, au viol, à l'esclavage, à l'exploitation ou à une détention illégale de durée indéterminée.

À ces mesures vient s'ajouter une répression plus sévère des personnes qui s'acquittent du devoir séculaire d'assistance aux personnes en détresse en mer. Les capitaines de navires de commerce et de pêche peuvent désormais être visés par des procédures judiciaires et administratives pour être venus en aide à des personnes en détresse en mer et pour les avoir ramenées à un port sûr en vue de leur débarquement. Ces actes humanitaires se retrouvent érigés en infractions et des dispositions sont prises, particulièrement contre des Organisations Non Gouvernementales (ONG), pour y faire obstruction. Certains gouvernements ont fermé leurs ports et laissent délibérément des personnes secourues et des équipages bloqués en mer de manière prolongée, pendant que les États membres se renvoient la responsabilité du débarquement de ces personnes.

Cette situation découle aussi de l'incapacité persistante des États européens à se partager la responsabilité des opérations de SAR en mer et de l'accueil des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants à terre. Il ne fait aucun doute que certains pays côtiers ont été forcés d'assumer seuls les difficultés posées par l'arrivée de migrants par la mer. Cela ne justifie cependant en aucun cas de prendre des mesures qui mettent en danger la vie et la sécurité d'êtres humains.

Si les États ont le droit de contrôler leurs frontières et d'assurer leur sécurité, ils ont néanmoins aussi le devoir de protéger effectivement les droits consacrés par la législation relative à la mer, aux droits de l'homme et aux réfugiés.

Les 35 recommandations contenues dans le présent document visent à aider tous les États membres du Conseil de l'Europe à trouver le juste équilibre entre ces impératifs. Elles s'articulent autour de cinq domaines d'action principaux : assurer une coordination efficace des opérations de SAR ; 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.

Ces domaines d'action sont étroitement liés ; on doit donc les considérer comme un tout pour trouver des moyens de coordonner la gestion de

la situation actuelle et d'en partager la responsabilité, dans le respect des droits de l'homme. Mises en œuvre de manière systématique, ces recommandations peuvent permettre d'éviter que les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants qui prennent la mer se retrouvent sans protection. Elles peuvent aussi aider les États membres à accomplir leur devoir de diligence pour veiller à ce que leurs actions ne contribuent pas, directement ou indirectement, à des violations des droits de l'homme commises par d'autres, par exemple des pays tiers.

Ces recommandations s'adressent aux États membres du Conseil de l'Europe en leur qualité d'États côtiers pour certains, d'États du pavillon des bateaux naviguant dans la Méditerranée pour d'autres, ou encore d'États devant contribuer au partage des responsabilités pour protéger la vie et les droits en mer. Les États membres devraient s'appuyer sur ces recommandations pour ajuster leur stratégie actuelle et orienter la conception de toutes les mesures qu'ils entendent mettre en œuvre à l'avenir, que ce soit à titre individuel ou dans le cadre d'actions collectives, notamment de mesures prises au sein de l'UE.

En Méditerranée, la situation actuelle et les réponses apportées par les États membres peuvent poser certains dilemmes qu'il faut impérativement résoudre dans le but premier de prévenir les décès et de protéger les droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants en mer. La tâche est certes immense, mais la nécessité de changer de trajectoire et de préserver la vie et la dignité humaines est plus grande encore.

Synthèse des recommandations

Des opérations de recherche et de sauvetage efficaces (chapitre 1)

- Améliorer la coordination des opérations de sauvetage, notamment:
 - en veillant à ce que les centres de coordination de sauvetage (CCS) soient pleinement opérationnels et aptes à répondre immédiatement à tout appel de détresse ;
 - en faisant en sorte que les capitaines de navire, les ONG et les sociétés de transport maritime ne soient pas sanctionnés pour avoir accompli leur devoir d'assistance aux personnes en détresse en mer ;
 - en enquêtant de manière effective sur toute allégation selon laquelle quelqu'un n'aurait pas immédiatement porté assistance à une personne en détresse en mer.
- Prévoir des moyens suffisants et appropriés pour le sauvetage en Méditerranée, notamment :
 - en allouant des ressources destinées spécifiquement aux opérations de SAR en Méditerranée, et en les déployant le long des couloirs où elles peuvent effectivement contribuer à sauver des vies ;
 - en veillant à ce que tous les navires disponibles soient pleinement mis au service des opérations de SAR, notamment les navires administrés par des ONG.

Débarquement sûr et rapide des personnes secourues (chapitre 2)

- Veiller à ce que les débarquements ne se produisent que dans des lieux sûrs au regard du droit maritime et du droit relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés, notamment :
 - en évaluant la sûreté des lieux de débarquement potentiels, en tenant pleinement compte du risque de persécution, de torture, de traitements inhumains ou dégradants, de refoulement en chaîne et d'autres violations graves des droits de l'homme, ainsi que des risques particuliers auxquels les personnes vulnérables sont susceptibles d'être exposées ;

- en s'abstenant de donner aux capitaines de navire des consignes qui pourraient entraîner, directement ou indirectement, le débarquement de personnes secourues dans un lieu dangereux ;
 - en respectant la liberté des capitaines de navire de choisir de ne pas débarquer des personnes secourues dans des lieux dangereux, et en informant tous les acteurs concernés des lieux qui ne peuvent être considérés comme sûrs et de la nécessité de s'abstenir d'y débarquer des personnes secourues.
- Renforcer la coordination des débarquements en vue d'éviter des retards, notamment :
 - en s'entraidant pour trouver rapidement un lieu sûr, et en veillant à ce que les désaccords entre États membres ne mettent en aucun cas en danger les droits des personnes secourues et à ce que les considérations humanitaires priment toujours ;
 - en mettant à profit les possibilités qu'offre le cadre de l'UE pour définir un mécanisme de partage des responsabilités en matière d'accueil et de prise en charge des survivants débarqués, et notamment de traitement de leurs demandes d'asile.
 - Veiller à ce que les réfugiés et les migrants débarqués soient traités de manière conforme aux droits de l'homme, et à ce que des garanties appropriées soient mises en place.

Coopération avec les ONG (chapitre 3)

- Chercher à coopérer de manière constructive avec les ONG participant aux opérations de SAR ; éviter tout discours stigmatisant ; et mettre fin à tout harcèlement politique, judiciaire et administratif.
- Veiller à ce que les lois et autres dispositions entravant ces ONG soient modifiées de manière à permettre aux ONG de mener leurs opérations ; organiser de véritables consultations des ONG ; et régler tout problème de conformité avec les règles techniques ou administratives dans un esprit de coopération.
- Faciliter l'action des ONG qui sauvent des vies en mer, notamment en leur donnant accès aux ports et en abrogeant toute politique générale fermant les ports à toutes les ONG, leur refusant l'entrée dans les eaux territoriales ou leur interdisant la navigation dans certaines zones des eaux internationales.

Coopération avec des pays tiers (chapitre 4)

- Garantir la transparence et la responsabilité dans le cadre de toute activité de coopération avec des pays tiers dans le domaine des migrations, notamment :
 - en menant des évaluations des risques pour les droits de l'homme, en élaborant des stratégies d'atténuation des risques, en mettant sur pied des mécanismes de suivi indépendants, et en publiant les résultats de ces activités d'évaluation et de suivi ;
 - en suspendant immédiatement toute activité de coopération qui mettrait en danger les droits de l'homme des personnes concernées.
- Compte tenu des graves violations des droits de l'homme commises en Libye contre des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, notamment des personnes interceptées en mer, prendre les mesures suivantes :
 - examiner immédiatement toutes les activités et pratiques de coopération avec les garde-côtes libyens ; mettre en évidence celles qui entraînent, directement ou indirectement, le retour de personnes interceptées en mer vers un lieu où se commettent de graves violations des droits de l'homme ; et suspendre ces activités jusqu'à ce que des garanties précises en matière de respect des droits de l'homme soient apportées ;
 - différer toute aide supplémentaire aux garde-côtes libyens tant qu'aucune mesure n'est prise pour montrer que les droits de l'homme sont respectés ; continuer à appuyer les efforts déployés par les organisations internationales pour obtenir la libération des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants détenus en Libye ; offrir de toute urgence des places aux fins du programme d'évacuation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ; et favoriser la création de couloirs humanitaires sûrs.

Des voies sûres et légales pour prévenir des voyages en mer irréguliers et dangereux (chapitre 5)

- Participer davantage aux programmes de réinstallation de réfugiés et envisager de proposer des visas humanitaires, des programmes de parrainage et d'autres mécanismes permettant de créer des voies sûres et légales, ou d'étendre ces possibilités ;
- Revoir les politiques en vigueur pour veiller à ce que les bénéficiaires de la protection internationale puissent accéder à des procédures de regroupement familial rapides, souples et effectives.

Introduction

La question de la protection effective des droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants qui prennent la mer met à rude épreuve les États membres du Conseil de l'Europe. Cette mise à l'épreuve ne date pas d'hier¹. Cependant, depuis 2014, année où les traversées de la Méditerranée ont augmenté, les réponses apportées par les États membres, à titre individuel ou comme membre de l'UE, ont rapidement évolué. Elles ont créé de nouveaux problèmes auxquels il faut s'attaquer de toute urgence.

L'évolution de ces pratiques a eu une incidence particulière sur l'efficacité des opérations de SAR en mer, sur la rapidité et la sécurité des débarquements de personnes secourues, ainsi que sur la prise en charge de ces personnes à terre, et notamment sur les possibilités de renvoi dans les cas où les autorités concluent qu'une protection internationale n'est pas nécessaire. Cette incidence est particulièrement visible le long de ce que l'on appelle le couloir maritime de la Méditerranée centrale². En octobre 2014, la mission italienne Mare Nostrum, dont le but était de sauver des vies humaines en Méditerranée centrale, a pris fin³. Elle a été remplacée par d'autres missions dont les capacités et/ou la portée géographique ont progressivement été réduites, ou dont l'objectif principal n'était pas de mener des opérations de SAR⁴. En outre, par le passé, les opérations de SAR menées près des côtes libyennes étaient en fait coordonnées par l'Italie ; mais depuis que la Libye a annoncé la création d'une région de recherche et de sauvetage (SRR)⁵, les autorités libyennes se chargent de plus en plus de ces opérations. Le soutien bilatéral et européen apporté aux garde-côtes libyens a par ailleurs fait beaucoup évoluer la façon dont les activités de SAR sont coordonnées et mises en œuvre en Méditerranée centrale⁶. Enfin, en juillet 2017, l'annonce d'un code de conduite pour les ONG, élaboré par l'Italie avec le soutien de l'UE, a coïncidé avec l'annonce de procédures pénales et administratives visant des capitaines de navire et des ONG, et de décisions d'interdiction d'entrer dans certaines eaux territoriales et certains ports⁷.

Si ces politiques et pratiques ont entraîné une diminution des arrivées sur les côtes européennes, elles ont aussi un coût humain terrible, que ni les États membres ni les organes européens et internationaux concernés ne peuvent ignorer ou sous-estimer⁸. De fait, en dépit d'une diminution du nombre absolu de personnes mortes noyées ou portées disparues en 2018, le risque relatif de décès en Méditerranée a considérablement augmenté⁹.

Le nombre de navires d'État patrouillant dans la Méditerranée a diminué ; par conséquent, le sauvetage des réfugiés et des migrants en détresse en mer prend aujourd'hui bien plus de temps, voire intervient tout simplement trop tard. En outre, la majeure partie des personnes qui fuient la Libye ravagée par la guerre en passant par le couloir maritime de la Méditerranée centrale sont désormais interceptées ou secourues par les garde-côtes libyens, puis renvoyées en Libye. Or, ce pays n'est toujours pas considéré comme un lieu sûr aux fins de débarquement, car les migrants secourus y sont exposés à des détentions arbitraires de durée indéterminée, au meurtre, à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, au viol, à la violence sexuelle, à l'extorsion, au travail forcé et à l'exploitation¹⁰.

Les capitaines de navire qui ne font que s'acquitter de leur devoir séculaire d'assistance aux personnes en détresse en mer peuvent désormais être visés par des procédures judiciaires et administratives pour ces faits. Ils sont par exemple accusés de refuser de suivre les instructions qui leur sont données, alors que celles-ci entraîneraient le débarquement de migrants et de réfugiés secourus dans un lieu où ces personnes seraient en danger. Les ONG opérant des sauvetages sont particulièrement visées. Par ailleurs, plusieurs incidents se sont produits, à l'occasion desquels des personnes sont longtemps restées bloquées en mer, pendant que les États membres se renvoyaient la responsabilité de leur débarquement.

La situation actuelle a en outre alourdi la responsabilité qui pèse sur les navires de commerce ou de pêche, ainsi que sur leurs équipages, en matière de sauvetage des migrants et réfugiés en détresse dans la Méditerranée. Ces navires et équipages jouent en effet un rôle essentiel dans le sauvetage des vies en mer. Cependant, la peur de subir de longs retards lors des débarquements, voire d'être poursuivis, risque de les dissuader d'accomplir leur devoir d'assistance. Il arrive aussi que des navires marchands reçoivent pour consigne de ramener les survivants vers des lieux dangereux comme la Libye. Or, la perspective de retourner en Libye peut provoquer le mécontentement des personnes secourues et ainsi rendre la situation dangereuse pour l'équipage d'un bateau de commerce ou de pêche.

La situation en Méditerranée est extrêmement complexe. L'intense politisation de problèmes à caractère humanitaire et la réticence des États membres à se partager les responsabilités compliquent encore la

recherche de solutions. Si les États ont le droit de contrôler leurs frontières et d'assurer leur sécurité, et de coopérer à cette fin avec leurs voisins, ils ne peuvent toutefois exercer ces droits aux dépens des droits des personnes qui se trouvent en mer ou à terre. Pour protéger effectivement les droits de ces personnes, les États membres doivent s'acquitter pleinement des obligations qui leur incombent au titre du droit international de la mer, des droits de l'homme et des réfugiés. L'ensemble de ces normes devraient être interprétés comme allant dans le même sens.

Toute personne a droit à la vie et à la protection de la dignité humaine. En application du droit maritime international, les États membres sont tenus de prendre des mesures pour protéger la vie en mer¹¹. En outre, comme l'a indiqué le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe :

« La protection du droit à la vie est au cœur de la Convention européenne des droits de l'homme ; c'est aussi l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques qui constituent le Conseil de l'Europe. Il est impératif que les États membres respectent pleinement leurs obligations légales de protection de la vie humaine en mer [...]. »¹²

De même, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a observé que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) consacre le droit à la vie et requiert des États qu'ils respectent et protègent la vie des personnes qui se retrouvent en situation de détresse en mer, conformément aux obligations que leur impose le droit maritime¹³.

Les opérations visant à sauver des vies humaines en mer doivent être menées en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et avec d'autres instruments internationaux, tels que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. À cette fin, il faut notamment veiller à ce que les sauvetages et les débarquements se déroulent dans le plein respect, entre autres, du principe de non-refoulement¹⁴, de la protection contre la détention arbitraire¹⁵ et de l'interdiction des expulsions collectives¹⁶.

Le présent document contient des recommandations formulées par la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour aider les États membres à remplir leurs obligations. Du point de vue de la Commissaire, la protection et la promotion effectives des droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants, en mer comme à terre, devraient toujours l'emporter sur tout dilemme ou toute incertitude que pourraient causer les interactions entre différents régimes juridiques, pratiques et politiques. En ce sens, ces recommandations visent à promouvoir la protection de la vie et de la dignité des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants qui prennent la mer, afin que ceux-ci ne se retrouvent pas sans protection. Elles ont enfin pour objectif d'aider les États membres à exercer leur devoir de diligence pour veiller à ce que leurs actions ne contribuent

pas, directement ou indirectement, à des violations des droits de l'homme commises par d'autres, par exemple des pays tiers.

Certaines recommandations présentées dans ce document s'adressent aux États membres jouant un rôle particulier dans le contexte méditerranéen actuel. Ainsi, certaines s'adressent aux États membres qui bordent la Méditerranée en leur qualité d'États côtiers tenus à des obligations particulières en vertu du droit maritime international. Ces recommandations concernent également les États membres qui interviennent en tant qu'États du pavillon des bateaux menant des opérations de sauvetage. Par ailleurs, plusieurs recommandations sont applicables aux États membres qui, sans être des États côtiers ni des États du pavillon des bateaux menant des opérations de sauvetage, ont tout de même un rôle important à jouer dans la protection globale de la vie et de la dignité dans la Méditerranée, notamment en prenant leur part de responsabilité pour assurer des moyens de sauvetage suffisants et un débarquement rapide des personnes secourues.

Même si ce document se fonde principalement sur les expériences vécues ces dernières années en Méditerranée centrale, les recommandations en elles-mêmes peuvent s'appliquer à toutes les situations dans lesquelles les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants sont en jeu.

Les États membres devraient s'appuyer sur ces recommandations pour ajuster le cas échéant leurs pratiques actuelles et pour évaluer toutes les mesures qu'ils entendent mettre en œuvre à l'avenir, non seulement à titre individuel, mais aussi et surtout dans le cadre d'initiatives ou de décisions collectives, notamment au sein de l'UE. La Commissaire invite les institutions, organes et départements de l'UE à contribuer eux aussi à la mise en œuvre de ces recommandations. Elle appelle en outre les parlementaires, ainsi que les structures de protection des droits de l'homme concernées (notamment les ombudsmans et les institutions nationales des droits de l'homme), à veiller à ce que leurs autorités respectives fassent preuve de transparence et rendent des comptes, afin de garantir la mise en œuvre de ces recommandations.

Celles-ci se répartissent entre cinq domaines d'action précis des États membres du Conseil de l'Europe : assurer une bonne coordination des opérations de SAR, et allouer à ces dernières des moyens appropriés (chapitre 1) ; garantir un débarquement sûr et rapide des migrants et des réfugiés secourus (chapitre 2) ; coopérer avec les ONG de manière effective (chapitre 3) ; prévenir les violations des droits de l'homme dans le cadre de la coopération avec des pays tiers en matière de migrations (chapitre 4) ;

et proposer des voies sûres et légales permettant de rejoindre l'Europe (chapitre 5). Certes, ces domaines d'action sont traités séparément dans le présent document, mais c'est principalement parce qu'ils sont étroitement liés que des problèmes en matière de droits de l'homme se posent en Méditerranée. Pour protéger efficacement les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants en mer, il faut donc envisager ces différents aspects comme un tout.

Chapitre 1 – Une bonne coordination et des moyens appropriés pour des opérations de recherche et de sauvetage efficaces

1.1. Assurer une bonne coordination des opérations de sauvetage

Les règles du droit maritime international visent à garantir que quiconque se trouve en détresse en mer reçoive rapidement de l'aide. Il est essentiel de respecter ces règles pour protéger le droit à la vie. Deux obligations revêtent une importance particulière. Premièrement, en application du droit maritime, chaque État doit demander aux capitaines de navires qui battent son pavillon de porter assistance à toute personne risquant de se perdre en mer, et de sauver le plus rapidement possible les personnes en détresse. Les capitaines de navires ne sont exemptés de cette obligation que si une opération de sauvetage ne peut se faire sans mettre gravement en danger le navire, l'équipage ou les passagers¹⁷.

En d'autres termes, il incombe à chaque État de veiller à ce que tout navire battant son pavillon, qu'il soit administré par l'État en question ou par une entité privée, s'acquitte de son devoir de sauvetage¹⁸. Or, comme on l'a observé, la situation actuelle incite davantage à se dégager de ces responsabilités. Les politiques intransigeantes adoptées par nombre d'États membres pour prévenir de nouvelles arrivées peuvent signaler à la marine et aux autres navires administrés par l'État qu'il vaut mieux essayer d'éviter de récupérer des migrants en mer. En effet, pour ne pas violer le principe de non-refoulement (voir le chapitre 2 ci-après), il faudra peut-être, dans la pratique, conduire ces migrants sur le sol européen, où ils auraient par exemple le droit de demander asile¹⁹. L'allongement de la durée de débarquement des personnes secourues (voir ici aussi le chapitre 2 ci-après) peut avoir des conséquences financières considérables pour les navires de commerce et de pêche, ce qui risque fort de les décourager d'intervenir en cas de détresse. Dans ce contexte, il est primordial que les

États membres informent dûment les capitaines de navire et les sociétés de transport maritime des obligations qui leur incombent en Méditerranée, où la situation est très complexe et en évolution constante. Les États membres doivent en outre veiller à garantir clairement aux capitaines de navire et aux sociétés de transport maritime que le fait de s'acquitter de leurs obligations au titre du droit maritime international ou d'agir dans le respect des droits de l'homme et des principes du droit des réfugiés n'entraînera aucune forme de sanction.

La seconde obligation revêtant une importance particulière, complémentaire à la première, est la suivante : tous les États côtiers (c'est-à-dire les États placés directement en bordure d'une mer) doivent faciliter la création et le fonctionnement d'un service permanent de SAR adéquat pour assurer la sécurité maritime et aérienne, notamment, s'il y a lieu, en collaborant avec leurs voisins²⁰. Pour protéger les vies en mer, il faut assurer une coordination effective entre les différents acteurs susceptibles de contribuer à apporter une aide, notamment les moyens de sauvetage étatiques comme les aéronefs, les navires et autres véhicules et installations, les acteurs privés en mesure de fournir une assistance, et les autres autorités étatiques concernées. À cette fin, les États côtiers doivent prendre un certain nombre de mesures. Ils doivent notamment créer une région de recherche et de sauvetage (SRR), c'est-à-dire une zone maritime dans laquelle l'État concerné est principalement responsable de la coordination des activités de sauvetage. Jusqu'à récemment, la Méditerranée centrale était pour partie couverte par les SRR de l'Italie et de Malte, qui se chevauchent partiellement, tandis qu'aucune SRR ne couvrait l'autre partie, plus proche des côtes de l'Afrique du Nord. Après une première tentative avortée, la Libye a apparemment créé sa propre SRR en 2018²¹. Les États côtiers doivent par ailleurs établir un centre de coordination de sauvetage (CCS) pleinement opérationnel²². Les CCS sont des structures équipées pour recevoir des appels de détresse et pour coordonner des opérations de sauvetage dans leur SRR respective. En application du droit maritime, ces centres doivent être en mesure d'assumer efficacement leurs responsabilités en matière de coordination²³.

De plus, tous les CCS ou toute autre autorité concernée qui recevraient des informations selon lesquelles une personne se trouve ou semble se trouver en détresse en mer sont tenus de prendre immédiatement des mesures permettant d'apporter à cette personne l'aide nécessaire²⁴. De même, toute unité de recherche et sauvetage (SAR : navires de sauvetage, hélicoptères, avions, etc.) qui recevrait des informations au sujet d'une situation de détresse a l'obligation d'intervenir immédiatement si elle est en position d'apporter une aide, et doit informer sans délai le CCS de la zone dans laquelle l'incident s'est produit²⁵. En temps normal, il incombe au CCS de la

zone dans laquelle un incident se produit de se charger de la coordination de l'opération de sauvetage, notamment de déterminer quels navires sont en mesure d'apporter leur aide et de leur donner les consignes appropriées²⁶. Il se peut néanmoins que d'autres CCS, comme ceux des États du pavillon, reçoivent des appels de détresse. Ils doivent alors immédiatement informer le CCS responsable de la SRR en question, mais restent tenus de répondre à l'appel de détresse jusqu'à ce qu'il soit évident que le CCS responsable de la SRR en question, ou tout autre CCS compétent, est disposé à assumer la coordination de l'opération de sauvetage, est en mesure de le faire, et s'est effectivement exécuté²⁷.

Le contexte particulier de la Méditerranée centrale suscite depuis peu des inquiétudes quant à la question de savoir dans quelle mesure les États membres assument leurs responsabilités en matière de coordination. Ces inquiétudes ont surtout trait aux activités menées par l'Italie pour aider les garde-côtes libyens à établir un CCS en Libye, avec la coopération et le soutien de l'UE²⁸. À cet effet, un navire de la marine italienne a notamment été stationné dans les eaux territoriales libyennes²⁹. D'après les informations communiquées par le Gouvernement italien, cette aide « vise [...] à renforcer l'autonomie des capacités opérationnelles » libyennes³⁰. Elle a abouti à la création d'un « centre conjoint de coordination de sauvetage » (JRCC) en Libye. Il semble que l'Italie fournisse à ce centre des infrastructures technologiques essentielles à son fonctionnement³¹. Par ailleurs, il a été signalé que des personnels de la marine italienne opérant en Libye prennent activement part à la coordination d'opérations de sauvetage³².

Le rôle du JRCC pose problème à divers égards. Premièrement, des ONG ont attiré l'attention sur plusieurs cas dans lesquels le JRCC n'avait pas répondu à des appels de détresse. Quand le JRCC se charge effectivement de la coordination des opérations de sauvetage, des ONG reçoivent parfois pour consigne de s'abstenir de sauver des personnes et d'attendre l'arrivée des garde-côtes libyens, même quand elles se trouvent déjà sur place ou plus près du lieu d'un incident que les garde-côtes libyens. Plusieurs ONG ont par ailleurs rapporté avoir reçu des avertissements ou des menaces visant à leur faire quitter le lieu d'un incident. En outre, il y a eu d'inquiétantes allégations selon lesquelles des navires des garde-côtes libyens mettent des vies en danger en sauvant ou en interceptant des personnes en mer. Chose importante, quand le JRCC coordonne des opérations de sauvetage, les personnes interceptées sont invariablement débarquées en Libye, alors même que le pays ne peut pas être considéré comme un lieu sûr (voir le chapitre 2 ci-après).

La création de ce JRCC a donné lieu à l'émergence d'une nouvelle pratique en Méditerranée. En effet, les États membres semblent attribuer les responsabilités de coordination en appliquant les règles en la matière de

manière formaliste, sans prendre suffisamment en compte les inquiétudes exprimées plus haut. Quand ils reçoivent des appels de détresse provenant de la SRR créée par la Libye, les CCS de certains États membres du Conseil de l'Europe tentent de plus en plus de transférer la responsabilité de la coordination des opérations de sauvetage au JRCC³³. Pour ce faire, il semblerait qu'ils contactent directement le JRCC pour lui demander d'assumer la responsabilité de la coordination de certaines opérations de sauvetage, ou qu'ils donnent les coordonnées du JRCC à des ONG ou à des migrants appelant à l'aide³⁴. Dans ce contexte, il est impératif de souligner que les CCS des États membres restent chargés de veiller à ce que les opérations de SAR se déroulent dans le plein respect des obligations internationales. L'annonce de la création d'une SRR par la Libye et la mise en place du JRCC ne justifient aucunement que les CCS des États membres prennent des mesures mettant fondamentalement en danger la vie de personnes en détresse en mer, ou entraînant le débarquement de personnes secourues dans un port qui ne peut être considéré comme un lieu sûr.

Recommandations

1. Les États membres devraient veiller à ce que leurs CCS soient pleinement opérationnels et aptes à assurer une coopération et une coordination effectives entre tous les acteurs intervenant dans le cadre d'une opération de recherche et sauvetage. Ils devraient veiller à ce que les CCS répondent immédiatement à tout appel de détresse ou à toute information reçue selon laquelle un navire aurait besoin d'aide.

2. En vue de protéger les droits des migrants et des réfugiés secourus, les États membres devraient faire en sorte que les capitaines de navire et les sociétés de transport maritime ne soient sanctionnés d'aucune manière pour leur participation à des opérations de sauvetage, dans la mesure où ils ont agi conformément aux normes internationales.

3. Les États du pavillon devraient enquêter de manière rapide et effective sur toute allégation selon laquelle des capitaines de navires battant leur pavillon auraient évité de porter assistance à des personnes en détresse alors qu'ils étaient en mesure de le faire sans mettre en danger leur navire, leur équipage et leurs passagers. Les États du pavillon devraient en outre prendre des mesures permettant de prévenir ce type d'incident.

4. Les États membres devraient veiller à ce que le premier CCS à recevoir un appel de détresse assume la responsabilité de la coordination de la situation jusqu'à ce que le CCS de l'État membre responsable de la SRR dans laquelle a lieu l'incident endosse la responsabilité de la coordination des opérations. Toutefois, les États membres ne devraient transférer cette responsabilité au CCS responsable de la SRR en question que si ce CCS est en mesure de s'acquitter pleinement des obligations qui lui incombent en application du droit maritime international et du droit des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne la sécurité des débarquements.

5. Dans les cas où les États membres coordonnent leurs activités avec le JRCC, il doit être clairement entendu que les États membres restent pleinement responsables de la sauvegarde de la vie en mer et du respect de l'obligation de non-refoulement, et que les personnes secourues ne peuvent être débarquées ni en Libye ni en aucun autre lieu ne pouvant être considéré comme sûr au regard du droit maritime ou du droit des droits de l'homme.

6. Les États membres devraient enquêter sur les signalements selon lesquels des migrants en détresse, des ONG transmettant des informations au sujet d'une potentielle situation de détresse, ou d'autres navires contribuant à un sauvetage, reçoivent simplement les coordonnées des CCS d'autres États. Le cas échéant, les États membres devraient veiller à mettre un terme à cette pratique.

1. 2. Allouer des moyens appropriés au sauvetage en Méditerranée

Comme cela a été indiqué précédemment, les États côtiers sont clairement tenus d'assurer la création et le fonctionnement d'un service permanent, efficace et adéquat de SAR, notamment, s'il y a lieu, en collaborant avec leurs voisins³⁵. Un service de SAR ne peut être efficace et adéquat que dans la mesure où le contexte de mise en œuvre le permet. À cet égard, il est évident que la prévision de ressources suffisantes, notamment de navires et d'aéronefs de sauvetage, constitue un facteur important. Cependant, ni le droit maritime international ni les autres directives élaborées n'établissent de normes précises pour déterminer si les capacités de sauvetage sont suffisantes.

La Méditerranée centrale pose un certain nombre de difficultés particulières sur le plan des moyens de sauvetage. La présence de réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants qui tentent de réaliser la dangereuse traversée de la Méditerranée entraîne une augmentation considérable du nombre de situations de détresse dans des eaux où les services de SAR ne sont habituellement confrontés qu'à des accidents occasionnels, impliquant notamment des navires de commerce ou de pêche. Les bateaux qui transportent des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants sont invariablement surchargés et peu adaptés à un long voyage, surtout si la mer est agitée, et ne sont pas manœuvrés par un équipage compétent ni équipés d'outils de navigation. Il en découle qu'ils devraient être considérés comme des bateaux en détresse dès qu'ils quittent leur point de départ³⁶. En ce sens, il ne fait aucun doute que des moyens de sauvetage accrus sont nécessaires pour faire face aux défis actuels³⁷.

Le lancement, en octobre 2013, de l'opération Mare Nostrum par l'Italie, était à la hauteur des problèmes que pose la traversée de la Méditerranée par des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants. L'opération a sauvé des milliers de vies. Cependant, elle a pris fin un an plus tard, ce qui a marqué le début d'une réduction progressive et continue des capacités de sauvetage en Méditerranée centrale. Bien qu'elle fut remplacée successivement par des missions italiennes, européennes et multilatérales, celles-ci n'avaient pas pour objectif principal de mener des opérations de SAR, même si dans la pratique, elles ont aussi contribué à sauver des vies, conformément à l'obligation imposée par le droit maritime international de porter assistance aux personnes en détresse en mer. Par ailleurs, les navires d'État sont, de manière générale, déployés plus près de l'Europe, et donc plus loin des zones de la Méditerranée où les incidents sont les plus probables. En outre, la diminution du nombre de navires d'État déployés en Méditerranée a entraîné une réduction des capacités de sauvetage.

Inquiètes, plusieurs ONG ont tenté de combler ce manque au cours de ces dernières années. Cependant, pour des raisons décrites dans le chapitre 2, ces opérations menées par des ONG sont aujourd’hui presque toutes interdites, et seul un petit nombre de navires se trouve occasionnellement près des eaux internationales au large des côtes libyennes, où les situations de détresse sont les plus probables.

Dans les zones les plus touchées, les capacités de SAR reposent donc principalement, d’une part, sur les navires de commerce de passage, lesquels sont généralement mal équipés pour sauver un grand nombre de migrants en détresse en mer, et d’autre part, sur les services de sauvetage assurés par des pays d’Afrique du Nord. Or, ces derniers disposent aussi de moyens très limités, et la Libye, en particulier, n’est pas vraiment en mesure de sauver et de débarquer des migrants tout en respectant leurs droits de l’homme et les obligations énoncées par le droit maritime international (voir la section 2.1).

En outre, l’annonce par la Libye de la création de sa propre SRR, couvrant les principales zones où les situations de détresse sont les plus probables, a largement modifié le paysage du contrôle des migrations et des opérations de SAR en Méditerranée centrale. Elle semble avoir signifié le retrait des navires et des aéronefs de sauvetage déployés par les États membres dans les eaux internationales au large des côtes libyennes, et au-dessus de ces zones, apparemment parce que les États membres partent du principe que les opérations de sauvetage seront dorénavant assurées par la Libye. Cependant, comme on l’a vu, l’annonce de la Libye n’élimine pas la nécessité d’accroître les capacités de SAR des États membres. À cet égard, il convient de noter qu’aucune règle de droit maritime international, ou plus généralement de droit international, n’empêche les États membres de déployer des moyens de sauvetage dans la SRR d’un autre État, à condition qu’ils restent en dehors des eaux territoriales de cet État. En ce sens, l’annonce par la Libye de la création d’une SRR n’empêche en aucun cas les États membres de déployer des moyens de sauvetage bien plus près des zones dans lesquelles les besoins sont les plus grands. Cette nécessité se fait d’ailleurs de plus en plus pressante au vu de la recrudescence du conflit armé libyen, qui pourrait pousser davantage de personnes à tenter de fuir par bateau et risque donc de faire augmenter le nombre des situations de détresse en mer. Dans ce contexte, il convient de noter que la Mission d’appui des Nations Unies en Libye (MANUL) et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme (HCDH) ont de fait ouvertement appelé les garde-côtes libyens à permettre aux navires de sauvetage humanitaires de procéder à des opérations de sauvetage, en pleine conformité avec les normes du droit maritime international³⁸.

De l'avis de la Commissaire, les services de sauvetage visant à sauver des vies en mer ne sont ni adéquats ni efficaces à l'heure actuelle. Pour combler ces manques, il importe notamment de ne pas réduire encore les ressources disponibles, déjà limitées, et de déployer plutôt davantage de moyens navals et aériens spécialement destinés aux activités de SAR. Il convient en outre de mettre pleinement à profit les capacités des navires n'appartenant pas aux États, en vue de garantir des opérations de sauvetage effectives. À cet égard, il convient de faciliter et d'appuyer les opérations de sauvetage menées par des navires administrés par des ONG, plutôt que de les restreindre. Compte tenu de l'ampleur du problème et de son lien étroit avec la politique migratoire européenne, cette responsabilité ne peut pas incomber aux seuls États côtiers. Il est absolument capital que les États membres œuvrent ici dans un esprit de partage des responsabilités. Dans ce contexte, les États membres ne peuvent plus et ne doivent plus ignorer les appels des nombreux organismes internationaux et ONG qui leur demandent de déployer davantage de moyens aux fins de recherche et de sauvetage³⁹.

Recommandations

7. Tous les États membres sont instamment priés d'allouer des ressources destinées spécifiquement aux activités de SAR, afin que ces dernières puissent augmenter en nombre et en portée. Ce faisant, les États membres devraient établir un système parfaitement opérationnel, doté de moyens suffisants, qui permette de sauver des vies en mer et dont les capacités soient proportionnées aux problèmes qui se posent actuellement en Méditerranée. Les États membres devraient déployer des navires le long des couloirs où ils peuvent effectivement contribuer à éviter des décès et garantir un traitement digne des personnes secourues.

8. Tous les États côtiers concernés devraient veiller à exploiter pleinement toutes les unités de SAR et les autres ressources disponibles, notamment les navires administrés par des ONG, pour porter assistance aux personnes qui se trouvent, ou semblent se trouver, en situation de détresse en mer.

Chapitre 2 – Garantir un débarquement sûr et rapide des personnes secourues

2.1. Veiller à ce que les débarquements se produisent en lieu sûr

Le débarquement « en lieu sûr » des personnes secourues fait partie intégrante de toute opération de sauvetage⁴⁰. Conformément à la Résolution MSC.167(78) de l'Organisation maritime internationale (OMI), portant adoption des Directives sur le traitement des personnes secourues en mer (ci-après « Directives de l'OMI »), un lieu sûr est au minimum « un endroit où la vie des survivants n'est plus menacée et où l'on peut subvenir à leurs besoins fondamentaux (tels que des vivres, un abri et des soins médicaux). De plus, c'est un endroit à partir duquel peut s'organiser le transport des survivants vers leur prochaine destination ou leur destination finale»⁴¹.

Du point de vue des droits de l'homme, le terme de « lieu sûr » devrait s'interpréter de façon plus générale pour désigner un lieu où le droit international des droits de l'homme et des réfugiés est respecté. Ainsi, le HCR souligne la nécessité d'éviter de débarquer des demandeurs d'asile et des réfugiés secourus sur des territoires où leur vie et leurs libertés seraient menacées⁴². Cette nécessité découle du principe de non-refoulement, lequel devrait être pleinement respecté dans le cadre de toute procédure de débarquement. En ce sens, si un État ramène des personnes secourues dans un lieu où elles courent un risque réel d'être soumises à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants, en connaissance de cause ou alors qu'il est censé savoir qu'un tel risque existe, il enfreint l'article 3 de la CEDH ainsi que l'a jugé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*⁴³. Un navire appartenant à un État membre du Conseil de l'Europe qui mène une opération de sauvetage est clairement tenu de respecter pleinement ce principe⁴⁴. Il en va de même pour un navire déployé par un État membre dans les eaux territoriales de pays tiers⁴⁵.

Autre aspect à prendre en compte : même si les personnes secourues ne seront pas soumises à ce genre de traitement à l'endroit où elles sont débarquées, il se peut qu'elles risquent effectivement de subir des mauvais traitements si elles sont ensuite renvoyées dans un autre pays (refoulement en chaîne). Pour éviter ce risque, il faut normalement pouvoir demander une protection internationale dans le pays de débarquement et en jouir de manière effective, notamment en accédant rapidement à une procédure de demande d'asile équitable et efficace. La situation personnelle des personnes secourues entre aussi en ligne de compte. Ainsi, même s'il est globalement possible de bénéficier d'une protection internationale, il se peut que ce ne soit pas le cas pour certains groupes vulnérables (comme les personnes LGBTI). Parmi les autres aspects liés aux droits de l'homme à prendre en compte figure la question de savoir dans quelle mesure les personnes débarquées pourraient être soumises à une privation arbitraire de liberté, et si elles pourraient être vulnérables à la traite ou à l'exploitation.

La question de savoir si un État donné constitue un lieu sûr au regard des considérations énoncées plus haut dépend en règle générale des circonstances particulières de l'espèce. À l'heure actuelle, la Libye fait cependant figure d'exception. Comme l'ont rappelé des organismes de l'ONU comme la MANUL, le HCDH et le HCR, ainsi que des ONG, les migrants et les réfugiés qui sont interceptés ou sauvés par les garde-côtes libyens, puis débarqués en Libye, sont régulièrement soumis à des détentions arbitraires et de durée indéterminée, à la torture, à l'extorsion, au travail forcé, à la violence sexuelle, et à d'autres traitements inhumains ou dégradants⁴⁶. En outre, dans plusieurs villes de Libye, de violents affrontements accroissent les risques auxquels sont exposés les migrants et les réfugiés (notamment les enfants), dont beaucoup sont toujours enfermés dans des centres de détention. C'est pourquoi les ports libyens ne peuvent être considérés comme des lieux sûrs remplissant les critères précités.

Depuis que l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* a été rendu, il semble que les personnes secourues par des navires d'État autres que libyens ne soient plus renvoyées directement en Libye. Néanmoins, en Méditerranée, les circonstances actuelles continuent de donner lieu à des situations dans lesquelles des migrants et des réfugiés secourus sont débarqués en Libye, alors même que le pays ne constitue pas un lieu sûr au vu des graves violations des droits de l'homme qui s'y produisent. Cela est imputable à deux facteurs : d'une part, les garde-côtes libyens disposent de moyens accrus pour intercepter les réfugiés et les migrants qui tentent de traverser la Méditerranée, grâce aux ressources et aux fonds offerts par certains États membres du Conseil de l'Europe et l'UE (voir la section 4.2) ; d'autre part, pendant une opération de secours, un capitaine de navire est susceptible de recevoir des consignes entraînant le débarquement de migrants dans

un port libyen⁴⁷. Un capitaine qui ne respecterait pas ces consignes peut même être poursuivi.

Conformément aux Directives de l'OMI, les capitaines de navire devraient en temps normal « se conformer à toutes prescriptions pertinentes du Gouvernement responsable de la région SAR où les survivants ont été récupérés, ou d'un autre État côtier étant intervenu, et demander des conseils supplémentaires à ces autorités en cas de difficultés à se conformer aux prescriptions. »⁴⁸ Or, si ces prescriptions sont censées aboutir à un débarquement en Libye, les capitaines de navire se trouvent face à un dilemme : doivent-ils suivre les consignes qu'ils ont reçues en mettant ainsi en danger les personnes qu'ils ont secourues, ou faire fi des consignes qu'ils ont reçues, refuser de débarquer des migrants en Libye et en subir les conséquences ?

Pour ce qui est de l'attitude des États membres du Conseil de l'Europe face à ce type de situation, il convient de ne pas oublier ce qui suit. Si la coordination des opérations de sauvetage, y compris des débarquements, relève principalement de la responsabilité des CCS, les capitaines de navire jouent cependant un rôle crucial dans la prise de décisions. Dans le cadre d'une opération de SAR, un capitaine de navire doit non seulement prendre à pleine vitesse la direction du lieu de l'incident et offrir son aide aux personnes en détresse, mais aussi préserver la sécurité à bord et veiller à ce que les survivants soient traités avec humanité, tout en coopérant avec les autorités concernées aux fins d'un débarquement en lieu sûr⁴⁹. C'est le capitaine qui connaît le mieux la situation à bord et qui a un aperçu global de l'état de santé des personnes secourues, ainsi que de facteurs externes comme les conditions météorologiques et la capacité du bateau à mener l'opération en toute sécurité⁵⁰. Il est libre de prendre toute décision qu'il estime nécessaire, sur la base de son jugement professionnel, pour garantir la sûreté en mer (par exemple, si le navire ou les personnes à son bord sont en danger du fait des conditions météorologiques) et la protection de l'environnement marin⁵¹. Les Directives de l'OMI énoncent par ailleurs que tout capitaine de navire devrait « s'efforcer de veiller à ce que les survivants ne soient pas débarqués en un lieu où leur sécurité serait compromise »⁵². À ce titre, un capitaine de navire est autorisé à empêcher que des personnes secourues soient débarquées dans un lieu dangereux. De ce point de vue, les États membres du Conseil de l'Europe devraient respecter toute décision prise par un capitaine de navire de ne pas débarquer des migrants en Libye ou dans un autre endroit qui ne constituerait pas un lieu sûr. Chose importante, ils devraient aussi veiller à ce que les consignes qu'ils donnent aux capitaines de navire soient pleinement conformes au principe fondamental selon lequel un débarquement ne peut se faire qu'en lieu sûr.

Recommandations

9. Les autorités responsables de la coordination, et toute autre autorité concernée, devraient veiller à ce que les instructions données au cours d'opérations de secours respectent pleinement les droits de l'homme des migrants secourus, notamment en empêchant que les migrants secourus se trouvent en danger de mort ou dans une situation où ils seraient soumis à la torture, à des traitements inhumains ou dégradants, ou à une privation arbitraire de liberté. Ces autorités devraient aussi s'abstenir de donner, directement ou indirectement, pour consigne aux capitaines de navire de débarquer des personnes secourues dans un pays qui ne peut être considéré comme un lieu sûr.

10. Lorsqu'ils déterminent si un certain lieu de débarquement peut être considéré comme un « lieu sûr », les États membres ne devraient pas s'en tenir aux considérations énoncées dans le droit maritime. Ils devraient aussi prendre pleinement en compte des questions liées aux droits de l'homme, et en particulier le risque de persécution, de torture, de traitements inhumains ou dégradants, et de refoulement en chaîne. Les États membres devraient procéder à des évaluations complètes en se fondant sur des sources fiables et objectives, par exemple des informations communiquées par l'ONU et des ONG.

11. Outre les garanties globales protégeant contre ce type de traitement dans les lieux de débarquement potentiels, les États membres devraient prendre en compte les risques particuliers auxquels les personnes vulnérables sont exposées.

12. Les États membres devraient respecter la liberté des capitaines de navire de choisir de ne pas débarquer des migrants et des réfugiés secourus dans des endroits dangereux. En outre, ils devraient se garder de sanctionner d'une quelconque manière les capitaines de navire pour avoir pris des décisions visant à protéger la vie des personnes secourues.

13. Les États membres devraient veiller à ce que tous les acteurs concernés, notamment les capitaines de navire et les sociétés de transport maritime, soient correctement informés des lieux qui ne peuvent être considérés comme sûrs et de la nécessité de s'abstenir d'y débarquer des migrants et des réfugiés.

2.2. Renforcer la coordination des débarquements pour éviter des retards

La désignation d'un lieu sûr aux fins du débarquement des personnes secourues doit se faire « dans un délai raisonnable » et limiter au minimum le détour occasionné au navire de secours par rapport au trajet prévu. Cette dernière modalité concerne particulièrement les navires de commerce, car ceux-ci ne disposent généralement que d'installations pour leur équipage et ne sont pas équipés pour répondre aux besoins d'un grand nombre de personnes secourues. Aujourd'hui, le débarquement de personnes secourues connaît fréquemment des retards dans la Méditerranée, ce qui peut avoir de lourdes conséquences. En effet, un retard peut causer la détérioration de la situation des migrants secourus (en particulier des migrants nécessitant des soins médicaux et des autres personnes vulnérables), lesquels sont susceptibles d'avoir déjà souffert et subi de graves violences physiques et psychologiques avant et pendant leur traversée de la Méditerranée. Une situation d'urgence peut finir par se développer. En cas de retard prolongé, la santé et le bien-être de tous les migrants secourus risquent d'être compromis.

Au lieu d'autoriser un débarquement, des États membres ont plusieurs fois permis à des navires transportant des migrants secourus de s'abriter du mauvais temps près de leurs eaux territoriales. Il est alors parfois arrivé que la Cour européenne des droits de l'homme indique des mesures provisoires demandant au Gouvernement italien « de prendre toutes les mesures nécessaires, dès que possible, pour fournir à tous les requérants les soins médicaux, la nourriture, l'eau et les produits de première nécessité nécessaires. Le Gouvernement est également prié d'apporter aux 15 mineurs non accompagnés qui se trouvent à bord l'assistance juridique appropriée (par exemple des mesures de tutelle), et de tenir la Cour informée régulièrement de l'évolution de la situation des requérants »⁵³. Si ces mesures provisoires peuvent être nécessaires pour éviter le développement d'une situation d'urgence dans l'immédiat, elles ne suffisent toutefois pas à garantir des débarquements rapides en lieu sûr. Par ailleurs, ce genre de situation peut poser problème sur le plan des droits de l'homme dans la mesure où des personnes que l'on empêche de débarquer du navire qui les a secourues se retrouvent *de facto* privées de liberté. Si ce confinement à bord découle d'une action étatique, on peut se poser des questions sur la légalité de cette privation de liberté et sur l'existence de garanties suffisantes, comme un contrôle judiciaire, au sens de l'article 5 de la CEDH⁵⁴.

Comme indiqué dans le chapitre 1, le retardement du débarquement de migrants secourus par des navires de commerce risque en outre de causer

des pertes financières importantes, qui peuvent ensuite dissuader d'autres navires de s'acquitter pleinement de leur obligation de sauvetage. De plus, tout débarquement tardif retarde le moment où les bateaux servant précisément à mener des opérations de SAR pourront reprendre leurs activités, ce qui crée des déficiences dans la capacité globale de SAR en mer. C'est pourquoi les retards chroniques dus à des désaccords entre États membres ou à des mesures prises unilatéralement par ces États nuisent fortement à l'intégrité du système de SAR en Méditerranée, et donc à l'objectif de sauvegarde de la vie et de protection de la dignité humaine.

L'État responsable de la SRR où une opération de sauvetage a été menée devrait assumer au premier chef la responsabilité de la coordination d'un débarquement en lieu sûr⁵⁵. Les amendements apportés à la Convention SAR en 2004 sont venus éclaircir ces responsabilités étatiques. Cependant, Malte refuse à ce jour d'accepter ces amendements, et donc l'idée selon laquelle elle devrait assumer au premier chef la responsabilité de la coordination du débarquement des personnes secourues dans sa SRR. Il convient de noter que cette responsabilité ne signifie pas nécessairement que les personnes se trouvant dans la SRR d'un État doivent être débarquées sur le territoire de cet État. Selon les circonstances, et en coordination avec d'autres États, un lieu de débarquement sûr et mieux adapté peut être trouvé. Le Comité de la simplification des formalités de l'OMI recommande toutefois, si une solution ne peut être trouvée rapidement, qu'il revienne à l'État responsable de la SRR d'accepter le débarquement en question⁵⁶. En dépit de cette recommandation, des États membres, l'Italie et Malte en particulier, ont eu ces dernières années plusieurs différends concernant des débarquements.

Quand une opération de sauvetage est menée dans la SRR d'un pays tiers et que les migrants secourus ne peuvent ensuite pas être débarqués dans ce pays, par exemple pour des raisons liées aux droits de l'homme, la question du lieu de débarquement risque fort d'entraîner des désaccords. C'est ce qui se produit dans le couloir maritime de la Méditerranée centrale quand des personnes sont secourues dans la SRR créée par la Libye. Dans le passé, plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, en particulier l'Italie, ont assumé la responsabilité du débarquement de migrants secourus en dehors de leur propre SRR. Ces actes sont éminemment louables, mais depuis que la Libye a annoncé la création de sa propre SRR, cette bonne volonté des États membres semble s'être fortement dissipée. Cette réticence à prendre en charge des débarquements est liée, entre autres, au fait que tout État autorisant un débarquement doit ensuite traiter les demandes d'asile déposées, puis accueillir les demandeurs d'asile, identifier les migrants et, le cas échéant, procéder à leur renvoi.

Si, en fonction de leur rôle, les États membres peuvent avoir des responsabilités particulières en matière de coordination, c'est toutefois uniquement en partageant la responsabilité des débarquements qu'ils parviendront à établir un système effectif de débarquement rapide. Les Directives de l'OMI demandent aux États de mettre en place des plans et dispositifs efficaces aux fins du débarquement des survivants et de leur conduite en lieu sûr, en précisant qu'il peut s'agir de plans interinstitutions ou internationaux, le cas échéant⁵⁷. En Méditerranée, il est urgent de s'accorder sur un système prévisible permettant de débarquer rapidement les migrants et les réfugiés secourus et de protéger pleinement leurs droits de l'homme. S'il est arrivé plusieurs fois que des États membres proposent de prendre en charge un certain nombre de personnes secourues après leur débarquement, ces propositions sont formulées de manière *ad hoc*, et souvent après des désaccords politiques tenaces, et donc une longue attente⁵⁸.

Pour que ce système prévisible de débarquement rapide ait le plus de chances de devenir réalité, les États membres doivent savoir qu'ils n'auront pas à assumer seuls la responsabilité de l'identification des personnes, du traitement des demandes d'asile et de l'accueil des migrants et des réfugiés s'ils autorisent un débarquement. Dans ce contexte, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) constate qu'il est nécessaire « de séparer les opérations de sauvetage menées par les États membres des demandes d'asile ultérieures des personnes secourues en mer, ces deux aspects correspondant à des obligations distinctes des États membres »⁵⁹. Le fait que les États membres du Conseil de l'Europe qui se trouvent le long du couloir maritime de la Méditerranée centrale sont aussi membres de l'UE offre des possibilités concrètes de partage des responsabilités. Ces États sont tenus à des normes minimales communes en matière d'accueil des demandeurs d'asile, de traitement des demandes d'asile et de renvoi des personnes. En outre, la notion de solidarité et de partage des responsabilités est ancrée dans les obligations d'ordre général imposées par la législation européenne⁶⁰, et les instruments européens en vigueur offrent des moyens à cette fin⁶¹. Des mesures d'urgence provisoires visant le partage des responsabilités ont par ailleurs été adoptées il y a quelque années⁶². Dans un souci de protection des droits des migrants et de préservation de l'efficacité du système de sauvetage en mer, il est crucial de prendre appui sur la bonne volonté dont font preuve certains États membres et de surmonter tous les obstacles éventuels pour mettre sur pied un système provisoire ou plus permanent qui permette de partager rapidement les responsabilités s'agissant des migrants débarqués. À cet égard, les différentes propositions formulées par des organisations internationales et des ONG pourraient être utiles⁶³.

Recommandations

14. Les États membres prenant part à une opération de SAR, notamment les États côtiers concernés, l'État responsable du premier CCS contacté, et les États du pavillon, devraient coopérer pour veiller à ce que le débarquement des personnes secourues se fasse rapidement. Si le CCS chargé de la coordination n'est pas en mesure d'offrir un lieu sûr conforme aux normes internationales, les États concernés devraient en particulier contribuer à définir rapidement un lieu de débarquement sûr.

15. Les désaccords entre États membres au sujet des responsabilités en matière de débarquement ne devraient en aucun cas mettre en danger les droits de l'homme des personnes secourues. En cas de désaccord, les considérations humanitaires devraient primer, et l'essentiel devrait être de procéder rapidement à un débarquement. Plutôt que de laisser des migrants secourus bloqués en mer, sans lieu sûr, les États membres devraient régler *après* le débarquement la question de la responsabilité de l'accueil des migrants secourus et du traitement de leur cas.

16. Les États membres du Conseil de l'Europe qui sont aussi membres de l'UE sont encouragés à s'accorder de toute urgence sur un mécanisme de partage des responsabilités en matière d'accueil des personnes et de traitement des demandes d'asile pour les cas où les personnes secourues sont débarquées dans d'autres États membres de l'UE.

2.3. Traiter les migrants débarqués de manière conforme aux droits de l'homme

Les États membres du Conseil de l'Europe sur le territoire desquels des migrants secourus sont débarqués doivent traiter ces derniers dans le plein respect des obligations qui leur incombent en vertu de la CEDH et d'autres cadres juridiques, notamment, le cas échéant, le droit d'asile de l'UE. Il en va de même si des migrants secourus se retrouvent soumis à la juridiction d'un État membre, notamment si un navire transportant des migrants secourus attend de pouvoir entrer dans un port se trouvant dans les eaux territoriales de l'État membre, ou si un bateau s'est amarré sans que les migrants aient encore reçu la permission de débarquer. Une aide médicale devrait alors être proposée immédiatement, et tous les besoins humanitaires éventuels devraient être satisfaits dès l'arrivée. Quel que soit le mécanisme de partage des responsabilités en place, l'État où a lieu le débarquement devrait rapidement informer les personnes débarquées de leurs droits, y compris du droit à l'asile. Les personnes souhaitant demander l'asile se verront garantir l'accès à une procédure équitable et efficace, ainsi qu'à toutes les garanties procédurales nécessaires, notamment à des recours effectifs avec effet suspensif le cas échéant, soit dans l'État où le débarquement a eu lieu, soit dans un autre État qui accepte de se porter responsable. De même, les procédures appliquées doivent garantir le respect du droit à la vie de famille. À cet effet, l'unité familiale doit être préservée, d'une part, et d'autre part, les personnes débarquées doivent être informées des procédures permettant d'obtenir un regroupement familial ailleurs en Europe, et y avoir accès.

Dans le cas où une personne ne souhaite pas demander la protection internationale, les États membres doivent tout de même veiller à l'identifier et à lui donner la possibilité de présenter les raisons pour lesquelles elle ne devrait pas être renvoyée, afin de remplir leurs obligations concernant l'interdiction des expulsions collectives⁶⁴. Pour ce faire, ils devraient disposer d'un personnel correctement formé et d'interprètes, proposer une assistance juridique et prévoir la possibilité d'un réexamen des décisions par un organe indépendant. En vue de prévenir des violations des droits de l'homme, il est crucial d'identifier rapidement les personnes vulnérables, telles que les enfants (non accompagnés), les femmes enceintes, les victimes de la traite des êtres humains et les victimes de la torture⁶⁵.

Les migrants et les réfugiés débarqués devraient bénéficier de conditions d'accueil adéquates, et notamment d'un logement de bonne qualité, d'un accès à l'eau, à la nourriture et à des installations sanitaires, de soins de santé et, pour les enfants, d'un accès à l'enseignement. Les autorités devraient mettre les personnes débarquées en lieu sûr pour les protéger entre autres

de la violence, en particulier de l'exploitation et des abus sexuels. À cet égard, il convient de prendre des mesures particulières pour assurer la protection des personnes vulnérables, notamment les enfants, les femmes enceintes, les personnes LGBTI, les membres de minorités ethniques ou religieuses, et les victimes de la torture.

Comme tout un chacun, les migrants et les réfugiés jouissent du droit à la liberté et de la liberté de circulation. Toute restriction à cet égard devrait être strictement conforme aux obligations imposées aux États membres par la CEDH⁶⁶. Il faudrait toujours rechercher des alternatives à la rétention, envisageables dans le cas particulier, et prouver qu'elles ne sont pas efficaces avant que la rétention ne soit ordonnée⁶⁷. Les États devraient faire le nécessaire pour que ces alternatives existent et soient accessibles⁶⁸. Ils disposent à cette fin d'un ensemble de ressources pouvant les aider, notamment les travaux intergouvernementaux du Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CDDH)⁶⁹. Par ailleurs, quand il s'agit d'enfants, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que « la situation d'extrême vulnérabilité [...] est déterminante et prédomine sur la qualité d'étranger en séjour illégal », et que les États devraient prendre des mesures en conséquence⁷⁰. Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU constate d'ailleurs que le placement d'enfants migrants en rétention au motif de la situation de leurs parents au regard de l'immigration va à l'encontre de l'intérêt supérieur des enfants et des obligations qui incombent aux États en application de la Convention relative aux droits de l'enfant de l'ONU⁷¹. Plusieurs organismes internationaux, parmi lesquels la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et l'APCE, ont appelé les États à prévenir la rétention d'enfants migrants et à mettre fin à cette pratique de toute urgence⁷².

Si des migrants débarqués doivent être renvoyés, toute procédure d'expulsion doit être pleinement conforme aux obligations incombant aux États membres au titre de la CEDH, ainsi que, le cas échéant, du droit européen.

Recommandations

17. Les États membres devraient veiller à ce que toutes les garanties nécessaires soient mises en place :

- pour que les migrants et les réfugiés débarqués jouissent du droit à la liberté et de la liberté de circulation. Si les États membres envisagent des restrictions, ils devraient, dans la mesure du possible, trouver des alternatives efficaces à la rétention des migrants et des réfugiés, en fonction des besoins. Dans les cas impliquant des enfants, ces alternatives devraient toujours être préférées à la rétention ;
- pour que les migrants et les réfugiés débarqués aient accès aux procédures d'asile, à des informations appropriées et à une assistance juridique s'ils souhaitent faire une demande de protection internationale ;
- pour que les migrants et les réfugiés débarqués ne soient pas renvoyés dans un pays où ils seraient exposés à un risque réel de torture ou de traitements inhumains ou dégradants, qu'il s'agisse du premier pays d'entrée ou de tout autre pays de renvoi ;
- pour que les migrants et les réfugiés débarqués ne fassent pas l'objet d'expulsions collectives, et pour que toute décision d'expulsion prise et mise en œuvre comporte toutes les garanties exigées par la CEDH ;
- pour que les migrants et les réfugiés débarqués aient accès à des recours effectifs et bénéficient de conditions d'accueil et d'une aide adéquates ;
- pour que les personnes vulnérables soient rapidement identifiées parmi les migrants et les réfugiés débarqués, et reçoivent une aide appropriée ;

pour que l'unité familiale soit préservée. Le cas échéant, les migrants et les réfugiés débarqués devraient pouvoir accéder à une procédure de regroupement familial.

Chapitre 3 – Coopération avec les ONG

Face à la diminution des opérations de recherche et sauvetage (SAR) conduites par des États en mer (voir la section 1.2 plus haut), les ONG apportent aux États membres du Conseil de l'Europe une aide précieuse dans la sauvegarde de vies humaines en mer. En 2017, elles ont mené environ 40 % des sauvetages effectués en Méditerranée centrale⁷³. Toutefois, ainsi que cela a été indiqué en introduction, un ensemble de mesures prises par des États membres ont forcé ces ONG à abandonner leurs activités presque entièrement, sans que celles-ci aient été remplacées par des opérations de sauvetage menées par des États pour prévenir les pertes humaines en Méditerranée. Les relations entre les États membres et les ONG constituent donc une question pressante qui nécessite un examen plus approfondi.

Des experts de l'ONU ont déclaré qu'une opération de SAR visant à sauver des vies en mer ne saurait constituer une infraction à la législation nationale relative au contrôle des frontières ou à l'immigration clandestine, car le droit à la vie doit l'emporter sur la législation nationale, le droit européen, les accords bilatéraux et les mémorandums d'entente, ainsi que sur toute autre décision politique ou administrative visant à lutter contre l'immigration clandestine⁷⁴. La Commissaire aux droits de l'homme souscrit pleinement à cette observation.

En outre, tout navire jouit en principe de la liberté de navigation dans les eaux internationales, et a droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales. Par ailleurs, comme indiqué dans la section 1.1, tout capitaine de navire (y compris si le navire est administré par une ONG) est clairement tenu de se diriger aussi vite que possible vers toute personne qui aurait besoin d'aide en mer, à moins que cette opération ne mette gravement en danger le navire, son équipage ou ses passagers. Un capitaine de navire ne devrait en aucun cas être sanctionné pour avoir simplement accompli ce devoir, quelle que soit la situation des personnes secourues, notamment leur nationalité ou leur situation au regard de la législation sur l'immigration⁷⁵.

De plus, il convient de noter que les bateaux de sauvetage administrés par des ONG qui conduisent des migrants secourus sur le territoire d'États membres du Conseil de l'Europe ne peuvent être considérés comme se

livrant à un trafic illicite de migrants au sens du Protocole de l'ONU contre le trafic illicite de migrants, à moins de remplir un certain nombre de critères, par exemple de tenter d'assurer l'entrée illégale d'une personne sur le territoire d'un État membre. Si une ONG, après avoir procédé à une opération de sauvetage, demande à un État membre de désigner un lieu sûr et d'autoriser le débarquement des personnes secourues, il n'est pas question d'« assurer une entrée illégale » à ces personnes. Sans compter que, pour que son action relève du trafic illicite de migrants, quiconque tente d'assurer l'entrée illégale d'une personne doit le faire afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel⁷⁶. Le Protocole de l'ONU exclut délibérément l'aide humanitaire de la définition du trafic illicite de migrants⁷⁷.

Dans le contexte de l'UE, les règles relatives au trafic illicite diffèrent quelque peu du Protocole de l'ONU⁷⁸. L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) constate que, prenant appui sur ces règles, la majorité des États membres de l'UE n'exigent pas qu'il soit question d'un avantage financier ou d'un autre avantage matériel pour que des actes visant à assurer l'entrée de migrants soient passibles de poursuites. De plus, seuls quelques États membres prévoient expressément l'exemption de toute poursuite judiciaire pour les actes à visée humanitaire⁷⁹. En juillet 2018, le Parlement européen a adopté une résolution appelant à l'adoption de lignes directrices permettant d'éviter la criminalisation de l'aide humanitaire tout en appliquant les règles de l'UE sur la lutte contre le trafic illicite⁸⁰. Il convient par ailleurs de noter que tous les États membres du Conseil de l'Europe, mis à part l'Andorre, l'Islande et l'Irlande, ont ratifié le Protocole de l'ONU contre le trafic illicite de migrants, et l'UE elle-même y a adhéré.

En ce qui concerne le travail des ONG en général, les États membres ont maintes fois reconnu l'importante contribution des défenseurs des droits de l'homme à la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit⁸¹. Compte tenu des efforts qu'elles déploient pour protéger le droit à la vie et respecter la dignité humaine et le bien-être des personnes en détresse, et du rôle qu'elles jouent dans le signalement de violations éventuelles, les ONG qui mènent des activités de SAR en Méditerranée devraient, de l'avis de la Commissaire, être considérées comme des défenseurs des droits de l'homme⁸². Les États membres du Conseil de l'Europe se sont clairement engagés à faire en sorte que tous les défenseurs des droits de l'homme puissent travailler dans un environnement sûr et favorable⁸³.

Il existe un aspect particulièrement inquiétant des relations entretenues par certains États membres avec les ONG qui prennent part au suivi de la situation en Méditerranée et, quand des personnes sont en détresse, aux opérations de secours : il s'agit des campagnes de dénigrement, des

attaques médiatiques ainsi que des enquêtes pénales à répétition dont ces ONG font l'objet, souvent sur la base d'allégations selon lesquelles les navires administrés par des ONG se livreraient à un trafic illicite. Si les États ont autorité pour enquêter sur des infractions pénales et poursuivre leurs auteurs, ils doivent faire preuve de bonne foi, et non pas simplement se servir de ce pouvoir pour empêcher des ONG de faire leur travail. À ce jour, aucune action en justice intentée contre des ONG œuvrant dans le couloir maritime de la Méditerranée centrale n'a abouti à une condamnation⁸⁴. Pourtant, le simple fait d'ouvrir une enquête suffit à perturber leurs activités pendant longtemps, voire de façon permanente. La FRA a maintes fois souligné que la lutte contre le trafic illicite de migrants ne doit pas conduire à punir des personnes venant en aide à des migrants pour des raisons humanitaires⁸⁵. De même, le Groupe mondial sur la migration de l'ONU et le HCDH soulignent que l'aide aux migrants ne doit pas être érigée en infraction⁸⁶.

Au-delà du harcèlement judiciaire, les ONG sont aussi soumises à des restrictions concernant l'utilisation des ports des États membres du Conseil de l'Europe. L'utilisation de ces ports, à la fois pour débarquer les migrants et les réfugiés secourus et pour faire le plein de carburant, rééquiper les navires de sauvetage et remplacer l'équipage, est un préalable essentiel à des activités de SAR efficaces. En outre, on observe qu'une fois amarrés, certains bateaux se voient interdire de quitter un port au motif d'obstacles d'ordre judiciaire, administratif ou technique. En règle générale, les États membres du Conseil de l'Europe devraient permettre aux navires de SAR de faire usage de leurs ports. Les décisions de politique générale fermant les ports aux ONG vont à l'encontre du partage des responsabilités en matière de protection de la vie et de la dignité humaines dans la Méditerranée. Nombre d'organismes internationaux ont dénoncé cette fermeture des ports, parmi lesquels la Commissaire aux droits de l'homme, l'APCE et des organes et experts de l'ONU⁸⁷.

De récents événements ont par ailleurs mis en lumière le rôle des États du pavillon, et notamment la responsabilité qui est la leur s'agissant du contrôle des questions administratives, techniques et sociales qui touchent leurs bateaux quand ceux-ci se trouvent en haute mer et transportent des personnes secourues après avoir effectué une opération de SAR⁸⁸. L'exécution de cette responsabilité est cruciale pour la sûreté en mer, notamment dans le cadre d'opérations de SAR ; pourtant, un certain nombre de décisions prises par des États du pavillon à l'égard d'ONG impliquées dans des opérations de recherche et de sauvetage soulèvent des inquiétudes. Ainsi, des navires de sauvetage utilisés par des ONG se sont soudainement vu retirer leur pavillon⁸⁹, ou imposer des exigences plus strictes qui n'existaient pas antérieurement. Dans ce contexte, la Commissaire relève en particulier

l'exemple du Gouvernement néerlandais, qui a introduit de nouvelles exigences en matière de sécurité, lesquelles ont empêché le Sea-Watch 3, bateau administré par une ONG, de reprendre ses opérations de sauvetage⁹⁰. Constatant que ces réglementations n'étaient pas suffisamment précises et que le gouvernement aurait dû déployer davantage d'efforts pour nouer un dialogue avec l'ONG en question, le tribunal de district de La Haye a ordonné de reporter l'application des nouvelles réglementations au Sea-Watch 3. L'introduction soudaine de ces réglementations ne respectait donc pas les principes de bonne gouvernance, en particulier la sécurité juridique⁹¹.

De l'avis de la Commissaire, le rôle important que jouent les ONG en matière de capacité de sauvetage, ainsi que les engagements pris par les États membres à l'égard des défenseurs des droits de l'homme et dans le domaine de la protection de la société civile de manière générale, font que les États du pavillon doivent remédier à toute éventuelle déficience administrative ou technique dans un esprit de coopération avec les ONG, et dans le but de permettre aux navires de reprendre le plus rapidement possible leurs activités de sauvetage. Toute restriction imposée aux ONG par un État doit être prévue par la loi, répondre à des critères objectifs et être proportionnelle aux objectifs légitimes visés afin de pouvoir faire l'objet d'un contrôle par les tribunaux nationaux. Il importe en outre de veiller à ne pas faire subir inutilement aux ONG le poids des échecs des États membres à assumer, conjointement ou individuellement, leurs responsabilités, notamment en matière de débarquement rapide.

Recommandations

18. Les États membres devraient établir une coopération constructive avec les ONG menant des opérations de SAR afin de protéger la vie et la dignité des migrants et des réfugiés en mer.

19. Les États membres devraient éviter tout discours stigmatisant concernant les ONG qui mettent en œuvre des activités de SAR, et reconnaître que le travail de ces ONG contribue à protéger la vie et la dignité des migrants et des réfugiés en mer.

20. Les États membres devraient respecter leur obligation de veiller à ce que les ONG qui mènent des opérations de SAR puissent faire leur travail dans un environnement sûr et favorable, comme l'exige leur statut de défenseurs des droits de l'homme. Les États membres devraient aussi cesser immédiatement tout harcèlement politique, judiciaire et administratif contre les ONG qui assurent des services de SAR dans la Méditerranée et contre leurs équipages.

21. Les États membres qui prévoient des modifications de la législation ou de nouvelles mesures ayant une incidence sur le statut, le financement ou les domaines d'opération des navires administrés par des ONG, devraient veiller à ce que ces modifications et mesures visent à favoriser la création et l'existence de ces organisations, à leur permettre de mener leurs opérations et à les aider à poursuivre leurs objectifs et activités. À cet égard, les ONG devraient être consultées pendant le processus décisionnel relatif à tout cadre réglementaire ayant une incidence directe ou indirecte sur elles.

22. Les États membres devraient faciliter l'action des ONG qui sauvent des vies en mer, notamment en les autorisant à accéder aux ports à des fins de débarquement ou en raison de tout autre besoin lié à leur travail ou de nécessités d'ordre technique. Ils devraient abroger toute politique générale fermant les ports à toutes les ONG, leur refusant l'entrée dans les eaux territoriales ou leur interdisant la navigation dans certaines zones des eaux internationales.

23. Tout problème de conformité avec les règles techniques ou administratives devrait être résolu dans un esprit de coopération et dans l'optique de permettre aux navires qui œuvrent en faveur des droits de l'homme, par exemple en protégeant la vie humaine en mer, de reprendre leurs activités aussi vite que possible.

Chapitre 4 – Coopération avec des pays tiers

4.1 Approche globale en matière de coopération avec des pays tiers dans le domaine des migrations

Pour préserver la vie et protéger les droits de l'homme des personnes en mer, il est crucial de coopérer au niveau international avec tous les États qui bordent la mer Méditerranée. La Commissaire souligne que ses observations au sujet des responsabilités des États membres du Conseil de l'Europe ne déchargent aucunement les États non membres du Conseil de l'Europe de leurs obligations. Réciproquement, le fait que d'autres États, comme les pays de la rive sud de la Méditerranée, sont eux aussi soumis à des obligations en application du droit international, ne dispense pas les États membres du Conseil de l'Europe d'assumer et de prendre leurs propres responsabilités, et d'œuvrer dans un esprit de coopération et de partage des responsabilités dans le but de protéger la vie et la dignité humaines⁹².

La Commissaire constate que la coopération avec des pays tiers dans le domaine des migrations peut présenter certains risques en raison des lacunes du cadre juridique de ces pays (par exemple en matière de protection internationale), ou du fait de pratiques dans ces pays à l'égard des migrants (mauvais traitements, par exemple). La Commissaire a précisé un cadre pour que les États membres du Conseil de l'Europe ne contribuent pas, directement ou indirectement, à des violations des droits de l'homme en coopérant avec des pays tiers dans le domaine des migrations⁹³. Ce cadre est présenté ci-après et s'applique à toutes les formes de coopération, notamment la fourniture d'équipement, le déploiement de personnel, le partage de renseignements et le soutien financier.

Recommandations

24. Les États membres qui mettent sur pied des activités de coopération dans le domaine des migrations avec des pays tiers bordant la Méditerranée devraient au préalable mener des évaluations des risques pour les droits de l'homme. Ils devraient notamment examiner l'impact de leurs activités de coopération sur les droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants : le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ni à des traitements inhumains ou dégradants, la protection contre le refoulement, le droit à la liberté et le droit au respect de la vie privée et familiale.

25. En s'appuyant sur ces évaluations, les États membres devraient élaborer des stratégies d'atténuation des risques énonçant précisément les mesures qui seront prises pour empêcher que des violations des droits de l'homme se produisent. S'il est impossible d'atténuer suffisamment les risques pour les droits de l'homme, il convient de suspendre la mise en œuvre des activités de coopération prévues.

26. Toute activité de coopération effectivement mise en œuvre, y compris toute stratégie d'atténuation des risques, devrait être soumise à des mécanismes indépendants chargés de suivre son impact sur les droits de l'homme des personnes touchées. Ce suivi devrait être effectué par des acteurs ne jouant aucun rôle politique, financier ou opérationnel dans les activités de coopération.

27. Les États membres devraient veiller à ce que les personnes potentiellement touchées par leurs activités de coopération puissent accéder à un recours effectif.

28. Les résultats de l'évaluation des risques et du suivi doivent pouvoir entraîner une suspension immédiate des activités de coopération si celles-ci mettent en péril les droits de l'homme des personnes concernées.

29. Pour garantir la transparence et l'obligation de rendre des comptes, les plans de coopération, les évaluations des risques, les stratégies d'atténuation des risques et les résultats du suivi devraient être publiés.

30. La Commissaire invite les institutions pertinentes de l'UE, en particulier la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure, à veiller elles aussi à mettre en place de telles garanties pour assurer la transparence et la responsabilité des activités de coopération avec des pays tiers menées sous leur autorité respective.

4.2. Observations particulières concernant la coopération avec la Libye

Depuis 2017, certains États membres du Conseil de l'Europe et l'UE ont considérablement investi pour améliorer la capacité des garde-côtes libyens à secourir et/ou intercepter les migrants en mer. Ils ont ainsi dispensé des formations et fourni des ressources aux garde-côtes libyens, et pris d'autres mesures, consistant par exemple à appuyer la création d'un Centre conjoint de coordination de sauvetage (JRCC) et d'une Région de recherche et de sauvetage (SRR) par la Libye⁹⁴. On constate que l'accroissement des moyens des garde-côtes libyens permet à ces derniers de secourir ou d'intercepter davantage de personnes qui tentent de quitter la Libye pour l'Europe⁹⁵. Il convient de noter que, de manière générale, le fait que des États membres aident d'autres États à renforcer leur capacité de recherche et sauvetage (SAR) est louable et s'inscrit dans la logique du partage des responsabilités en matière de sûreté en mer. Cependant, dans le cas de la Libye, il est difficile de distinguer l'aide visant à renforcer les moyens de sauvetage de celle qui permet aux garde-côtes libyens d'empêcher des personnes de fuir la Libye. En outre, comme indiqué, les personnes récupérées par les garde-côtes libyens (soit au cours d'une opération menée par les garde-côtes libyens eux-mêmes, soit après avoir été secourues par un autre navire et remises aux garde-côtes libyens à la demande de ces derniers) sont ramenées en territoire libyen, où il arrive souvent qu'elles soient détenues, puis soumises à la torture, à la violence sexuelle, à l'extorsion et à d'autres violations graves des droits de l'homme⁹⁶. La recrudescence du violent conflit qui secoue le pays ne fait qu'accroître les risques auxquels sont exposées les personnes renvoyées en Libye, en violation flagrante de l'obligation de ne débarquer des personnes secourues qu'en lieu sûr.

En dépit du lien étroit qui existe entre les actions des États membres et les renvois de personnes en Libye, on parle remarquablement peu des mesures qui auraient été prises par les États membres pour s'assurer de ne pas contribuer, directement ou indirectement, à des violations des droits de l'homme des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants interceptés par les garde-côtes libyens. Certes, des informations indiquent que des garde-côtes libyens ont reçu des formations en matière de droits de l'homme et que des organisations internationales intervenant en Libye bénéficient d'aides. Mais ces seules actions n'apportent pas de réponse adéquate à cette question cruciale, sur laquelle des organismes internationaux ont pourtant maintes fois attiré l'attention des États membres, à titre individuel ou collectif. Ainsi, en décembre 2017, le Comité contre la torture de l'ONU s'est dit profondément préoccupé par l'absence de garanties permettant de s'assurer que la coopération entre l'Italie

et les garde-côtes libyens serait réexaminée à la lumière d'éventuelles violations graves des droits de l'homme⁹⁷. En décembre 2018, la MANUL et le HCDH ont appelé sans ambiguïté l'UE et ses États membres à faire tout le nécessaire pour que cette coopération soit conforme au droit des droits de l'homme, et énoncé un ensemble de mesures à prendre pour mettre en œuvre leur recommandation⁹⁸. Les organisations de la société civile ont elles aussi maintes fois appelé les États membres à veiller à ce que leurs activités, notamment dans le cadre de l'UE, ne contribuent pas à des violations des droits de l'homme, par exemple à la suite d'opérations de sauvetage et d'interceptions des garde-côtes libyens⁹⁹.

En mars 2019, les migrants interceptés par les garde-côtes libyens continuaient d'être renvoyés en Libye, et les recommandations précitées n'avaient toujours pas été mises en œuvre. La Commissaire constate donc qu'il incombe aujourd'hui aux États membres de démontrer d'urgence que l'aide apportée aux garde-côtes libyens ne contribue pas à des violations des droits de l'homme, et de suspendre cette aide s'ils ne peuvent apporter de telles preuves¹⁰⁰. La Commissaire regrette qu'en dépit d'appels répétés de sa part et de la part d'autres instances, les États membres du Conseil de l'Europe n'aient toujours pas prouvé l'existence de garanties adéquates permettant de s'assurer qu'ils ne contribuent pas, à titre individuel ou collectif, à de graves violations des droits de l'homme.

Recommandations

31. Les États membres devraient d'urgence examiner toutes leurs activités et pratiques de coopération avec les garde-côtes libyens et d'autres entités pertinentes, et identifier celles qui entraînent, directement ou indirectement, le renvoi de personnes interceptées en mer vers la Libye ou d'autres violations des droits de l'homme. Ces activités devraient être suspendues jusqu'à ce que soient mises en place des garanties précises du plein respect des droits de l'homme, conformément aux principes énoncés dans la section 4.1. Dans un souci de transparence et d'obligation de rendre des compte, les résultats de ces évaluations devraient être rendus publics.

32. De même, les États membres devraient subordonner tout projet d'aide supplémentaire aux garde-côtes libyens, ou à d'autres entités, à la mise en œuvre des mesures énoncées dans la section 4.1. En attendant la publication de tous les résultats de ces mesures, il faudrait suspendre toute aide supplémentaire, en particulier la livraison de navires et d'autres équipements aux garde-côtes libyens.

33. Les États membres devraient continuer à appuyer les efforts déployés par les organisations internationales pour obtenir la libération des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants détenus en Libye, et offrir de toute urgence un grand nombre de places aux fins du programme d'évacuation de Libye créé par le HCR. Ils devraient en outre faciliter immédiatement la création de couloirs humanitaires sûrs pour que les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants puissent quitter les zones touchées par des conflits.

Chapitre 5 – Des voies de migration sûres et légales pour prévenir des voyages en mer irréguliers et dangereux

Les chapitres précédents ont porté sur l'attitude des États membres face aux migrants qui tentent de traverser la Méditerranée. Or, cette question est étroitement liée à l'absence de voies sûres et légales pour rejoindre l'Europe, dont beaucoup reconnaissent qu'elle explique en partie que des migrants clandestins empruntent des itinéraires dangereux¹⁰¹, et que le trafic illicite d'êtres humains puisse se développer. Ainsi, non seulement l'absence de voies sûres et légales met les droits des migrants en péril, mais elle compromet aussi la réalisation de l'objectif des États membres de lutter contre le trafic illicite. Elle expose en outre les migrants à un risque accru d'être soumis à la traite des êtres humains. À cet égard, le Protocole de l'ONU contre le trafic illicite de migrants et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains établissent expressément que les États parties doivent prendre les mesures nécessaires afin de faire en sorte que les migrations se fassent de manière légale¹⁰².

L'absence de voies sûres et légales constitue un problème particulièrement pressant pour les personnes nécessitant une protection internationale. En 2018, sur 1,2 million de personnes ayant besoin d'être réinstallées dans le monde, parmi lesquelles figurent des survivants de la violence et de la torture, des personnes nécessitant une protection juridique et physique, et des femmes et des filles vulnérables, seules 55 700 (soit 4,7 %) ont effectivement été réinstallées¹⁰³. D'après les estimations du HCR, le nombre de réfugiés ayant besoin d'être réinstallés va augmenter pour atteindre 1,4 million. Le manque de possibilités de réinstallation pourrait pousser davantage de réfugiés désespérés à chercher à atteindre un lieu sûr par leurs propres moyens, notamment en traversant la Méditerranée pour rejoindre l'Europe. Cette pénurie de places fait par ailleurs peser un poids énorme sur le nombre réduit de pays, souvent situés dans des régions en développement, qui accueillent la très grande majorité des réfugiés dans le monde¹⁰⁴. Dans la zone du Conseil de l'Europe, la Turquie se distingue en étant l'un des pays du monde qui accueillent le plus de réfugiés. En effet,

selon le HCR, 3,6 millions de réfugiés syriens étaient recensés en Turquie en mai 2019¹⁰⁵, soit plus que l'ensemble des réfugiés syriens arrivés dans tous les autres États membres ces dernières années. Si les États membres du Conseil de l'Europe ne sont pas les seuls à pouvoir et devoir contribuer aux programmes de réinstallation, nombre d'entre eux disposent encore d'une capacité d'absorption considérable, qui devrait être exploitée pour partager équitablement les responsabilités internationales en matière de protection des réfugiés. Dans le contexte méditerranéen, il est en outre particulièrement important d'apporter un soutien accru au Mécanisme de transit d'urgence du HCR pour faciliter l'évacuation des réfugiés depuis la Libye, ainsi que leur réinstallation. Dans le même temps, les États membres du Conseil de l'Europe devraient insister pour que ce mécanisme soit déployé en toute transparence et comporte des garanties adéquates pour les droits des personnes évacuées.

Outre les programmes de réinstallation, les États membres du Conseil de l'Europe peuvent proposer d'autres voies sûres et légales, comme des visas humanitaires¹⁰⁶ et des programmes de parrainage communautaire. La question du regroupement familial inquiète particulièrement la Commissaire. Dans un document thématique de 2017, son prédécesseur soulignait que les États membres du Conseil de l'Europe tendent de plus en plus à restreindre les possibilités de regroupement familial¹⁰⁷. Ce document thématique contient 36 recommandations adressées aux États membres et destinées à permettre aux réfugiés et aux personnes bénéficiant d'une autre protection d'exercer leur droit à l'unité familiale de manière effective, et à éviter ainsi que les membres de leur famille en viennent à penser qu'ils n'ont d'autre choix que de tenter d'atteindre l'Europe clandestinement. Dans toute la zone du Conseil de l'Europe, ces recommandations doivent encore être mises en œuvre de toute urgence. En outre, les restrictions imposées aux regroupements familiaux concernant des personnes ne jouissant pas de la protection internationale, mais d'un autre statut, soulèvent aussi des problèmes sur le plan des droits de l'homme¹⁰⁸.

La mise en place de voies sûres et légales pour les personnes nécessitant une protection et pour les membres de leur famille devrait être une priorité. Toutefois, aux fins d'une approche cohérente de la prévention des traversées dangereuses et irrégulières de la Méditerranée, il serait aussi très utile d'ouvrir des voies sûres et légales à l'intention d'autres catégories de migrants¹⁰⁹. On pourrait notamment élargir les possibilités de regroupement familial à des personnes autres que celles reconnues comme réfugiées¹¹⁰, autoriser davantage la migration (temporaire) des travailleurs, délivrer plus de visas d'études, et offrir davantage de possibilités de se rendre dans des États membres du Conseil de l'Europe de manière régulière¹¹¹.

Recommandations

34. Les États membres devraient participer davantage aux programmes de réinstallation. Ceux qui ont récemment réduit leur nombre de places, ou suspendu leur participation à ces programmes, devraient immédiatement revoir ces décisions. Les États membres devraient aussi envisager de proposer des visas humanitaires, des programmes de parrainage et d'autres mécanismes permettant de créer des voies sûres et légales, ou d'étendre ces possibilités si elles existent déjà.

35. Les États membres devraient réexaminer leurs politiques afin de s'assurer les bénéficiaires de la protection internationale puissent accéder à une procédure de regroupement familial rapide, souple et effective, conformément aux recommandations formulées dans le document thématique du Commissaire.

Conclusion

Dans le présent document ont été décrits certains des problèmes majeurs qu'il conviendrait de régler de manière afin de garantir la préservation de la vie humaine en mer et la protection des droits des réfugiés, des demandeurs d'asile et des migrants qui tentent de traverser la Méditerranée. L'accent a été mis sur les questions les plus pressantes, mais d'autres aspects qui n'ont pas été mentionnés requièrent eux aussi l'attention des États membres. Ainsi, en ce qui concerne les migrants morts ou portés disparus, des actions resteraient nécessaires dans plusieurs domaines : il s'agirait notamment d'améliorer l'identification de ces personnes et la recherche de membres de leur famille, de veiller à la réalisation effective du droit des familles à la vérité, et de faciliter le rapatriement des corps ou de leur donner une sépulture digne. A ce sujet, les États membres peuvent se référer aux lignes directrices existantes en la matière¹¹².

En Méditerranée centrale, la situation actuelle et la manière dont les États membres du Conseil de l'Europe y font face soulèvent d'importantes questions sous l'angle des obligations leur incombant au titre du droit maritime international et du droit des droits de l'homme. Ces obligations ont beau être précises dans l'ensemble, il semble que les États membres tendent de plus en plus à essayer de s'en décharger plutôt qu'à s'en acquitter pleinement. Ainsi, il semble que, à la suite de l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (voir la section 2.1), les États s'emploient aujourd'hui activement à éviter de faire monter des migrants secourus à bord de leurs navires, et à les remettre à d'autres États, y compris à des États non liés par la CEDH.

En outre, de nouvelles pratiques peuvent parfois soulever la question de savoir si les États membres exercent leur juridiction au sens de la CEDH dans un cas précis. On ne peut pas répondre facilement à cette question sur le plan théorique. En revanche, au vu des actions en justice qui ont déjà été intentées, et de celles qui seront sans aucun doute introduites à l'avenir, les États membres devraient garder à l'esprit que la CEDH est un instrument vivant. La Cour européenne des droits de l'homme constate en effet que, compte tenu de l'évolution des schémas de migration, l'interprétation de la CEDH doit changer pour offrir une protection effective. Les problèmes découlant de la gestion des flux migratoires ne peuvent justifier le recours, de la part des États, à des pratiques qui seraient incompatibles avec leurs

obligations conventionnelles. La Cour européenne des droits de l'homme a en outre déjà noté que la spécificité du contexte maritime ne saurait aboutir à la consécration d'un espace de non-droit au sein duquel les individus ne relèveraient d'aucun régime juridique susceptible de leur accorder la jouissance des droits et garanties prévus par la CEDH et que les États se sont engagés à reconnaître aux personnes placées sous leur juridiction¹¹³.

Par ailleurs, quelles que soient leurs responsabilités particulières au titre de la CEDH, la Commissaire observe que les États peuvent voir leur responsabilité internationale engagée s'ils aident d'autres États à commettre des actes illicites, y compris des violations des droits de l'homme au titre du droit international des droits de l'homme¹¹⁴. Dans cette optique aussi, il est utile que les États membres mettent en œuvre les recommandations formulées dans le présent document.

La protection des droits de l'homme, d'un côté, et la mise en œuvre de politiques efficaces de gestion des flux migratoires, de l'autre, ne sont pas incompatibles. Au contraire, la protection des droits de l'homme devrait être au cœur de toute politique légitime et effective en matière de migrations. Cette nécessité se fait sentir en Méditerranée plus que nulle part ailleurs, car la stratégie appliquée à ce jour par les États membres n'empêche pas les pertes humaines inutiles, met les personnes secourues dans une situation imprévisible et précaire, et accroît les risques de violations graves des droits de l'homme par des pays tiers. Nul doute que la tâche est immense ; mais la nécessité de changer de trajectoire pour préserver la vie et la dignité humaines est plus grande encore.

Notes de fin

- 1 Voir, par exemple : Cour européenne des droits de l'homme, affaire Xhavara et autres c. Italie et Albanie, requête n° 39473/98 (11 janvier 2001) portant sur l'interception d'un bateau albanais transportant des migrants qui a provoqué des morts en 1997 ; et Cour européenne des droits de l'homme, affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie [Grande Chambre], requête n° 27765/09 (23 février 2012) portant sur le retour en Libye de migrants interceptés en 2009. Voir aussi : Le "bateau cercueil" : actions et réactions, rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Doc. 13164 (2014) ; et Vies perdues en Méditerranée : qui est responsable ?, rapport de l'APCE, Doc. 12617 (2012).
- 2 L'expression « couloir maritime de la Méditerranée centrale » est utilisée pour désigner la traversée des pays d'Afrique du Nord (le plus souvent la Libye, mais aussi l'Algérie, l'Égypte et la Tunisie) vers Malte et l'Italie.
- 3 Pour plus de précisions, voir ministère italien de la Défense, marine italienne, opération Mare Nostrum, 18 octobre 2013-31 octobre 2014. Comme le rapporte le Parlement européen au paragraphe D de sa Résolution du 29 avril 2015 sur les récentes tragédies dans la Méditerranée et les politiques de migration et d'asile de l'Union européenne (2015/2660(RSP)), l'opération Mare Nostrum a porté secours à 150 810 migrants sur une période de 364 jours.
- 4 Si les opérations menées par l'Union européenne (UE), comme l'ancienne opération Triton et EUNAVFOR Med (aussi appelée opération Sophia et dont le déploiement des moyens navals est actuellement suspendu), n'ont pas pour objet principal les activités de SAR, elles ont sauvé des milliers de vies, en vertu du devoir d'assistance aux personnes en détresse en mer imposé à tous les États et capitaines de navires par le droit maritime. Cependant, comme le note la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires au paragraphe 62 de son rapport intitulé Mort illégale de réfugiés et de migrants (A/72/335, 15 août 2017), « Ces opérations n'ont jamais été à la mesure du succès obtenu par Mare Nostrum pour prévenir les pertes en vies humaines, en partie parce que leur mission première n'est pas axée sur la recherche et le sauvetage, mais sur le contrôle des frontières. » Voir aussi Z. Campbell, « Europe's deadly migration strategy », Politico.eu, 28 février 2019.
- 5 Le 14 décembre 2017, faisant suite à une précédente déclaration datant du mois de juillet de la même année, l'Autorité libyenne des ports et des transports maritimes a annoncé à l'Organisation maritime internationale (OMI) la création d'une région libyenne de recherche et de sauvetage. Voir la réponse à la question du Parlement européen (référence P-003665/2018) apportée au nom de la Commission européenne par le commissaire chargé de la migration, des affaires intérieures et de la citoyenneté, en date du 4 septembre 2018. Le rapport du Centre de coordination de sauvetage maritime de Rome intitulé 2017 SAR Operations in the Mediterranean Sea (page 18) vient confirmer cette réponse. Le 26 juin 2018, les données concernant la SRR libyenne ont été ajoutées au Système mondial intégré d'information sur les transports maritimes

(GISIS), le système de partage d'informations en ligne de l'OMI. Le 28 juin 2018, l'ancien ambassadeur d'Italie en Libye a félicité sur Twitter les autorités libyennes d'avoir mené à bien les procédures relatives à la création de leur zone de SAR.

- 6 Le 20 juin 2016, le Conseil de l'UE a prorogé le mandat de l'opération Sophia, qui consiste à « [contribuer] au développement des capacités et à la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne en matière d'opérations répressives en mer, aux fins notamment de prévenir le trafic de migrants et la traite des êtres humains. » (Décision (PESC) 2016/993 du Conseil.) Ce mandat a ensuite été prorogé jusqu'au 31 décembre 2018, pour inclure, entre autres, une tâche supplémentaire consistant à suivre l'efficacité des formations offertes aux garde-côtes libyens (décision (PESC) 2017/1385 du Conseil). Le 2 février 2017, l'Italie a signé avec le gouvernement d'union nationale libyen un Mémoire d'entente sur la coopération dans les domaines du développement et de la lutte contre l'immigration clandestine, la traite des êtres humains et le trafic de pétrole, et sur le renforcement de la sécurité des frontières entre l'État libyen et la République d'Italie. Le lendemain, le 3 février 2017, les 28 États membres du Conseil de l'UE ont tenu à Malte une réunion informelle lors de laquelle ils « ont décidé de prendre des mesures [...] pour réduire considérablement les flux migratoires, casser le modèle économique des passeurs et sauver des vies. En particulier, ils sont convenus de renforcer la coopération avec les autorités libyennes. » (Déclaration de Malte.) De plus, la Commission européenne s'est servie du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique pour financer des projets de soutien à la Libye, parmi lesquels figure notamment un projet visant à établir un Centre de coordination de sauvetage maritime (MRCC) pleinement opérationnel. Ce projet vise en outre à répondre aux principaux besoins existant en matière d'équipement et de formation. Pour plus de précisions, voir Commission européenne, Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique – fenêtre Afrique du Nord, infographie sur la coopération européenne dans le domaine de la migration en Libye. Voir aussi Service européen pour l'action extérieure (SEAE), les relations entre l'UE et la Libye, 9 novembre 2018.
- 7 Ministère italien de l'Intérieur, code de conduite pour les ONG entreprenant des activités de sauvetage de migrants en mer, 7 août 2017. Voir aussi Commission européenne, Plan d'action concernant des mesures visant à soutenir l'Italie, à réduire la pression le long de la route de la Méditerranée centrale et à accroître la solidarité, 4 juillet 2017, SEC(2017) 339, page 2. Concernant l'incidence de ces mesures sur les ONG, voir Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), « Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations », 2018.
- 8 Voir l'analyse des statistiques et tendances par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) : Voyages du désespoir – Réfugiés et migrants qui arrivent en Europe et aux frontières de l'Europe – janvier-décembre 2018, janvier 2019.
- 9 *ibid.* Pour plus de données, voir Organisation internationale pour les migrations (OIM), Missing Migrants, Tracking Deaths along Migratory Routes.
- 10 HCR, Voyages du désespoir – Réfugiés et migrants qui arrivent en Europe et aux frontières de l'Europe – janvier-décembre 2018, janvier 2019. Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL) et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Desperate and dangerous: report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, décembre 2018. HCR, Position du HCR sur les retours en Libye (Mise à jour II), septembre 2018. Human Rights Watch, No Escape from Hell: EU Policies contribute to abuse of migrants in Libya, janvier 2019. Amnesty International, Between the devil and the deep blue sea: Europe fails refugees and migrants in the Central Mediterranean, août 2018.

- 11 Le devoir de protéger la vie en mer découle du droit coutumier international et il est inscrit dans un certain nombre de conventions internationales, dont les plus importantes sont : la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), Montego Bay, 1982, article 98 en particulier ; la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS), Londres, 1974, chapitre V, règle 33 ; et la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (Convention SAR), Hambourg, 1979. Des amendements ont été adoptés en mai 2004 qui sont entrés en vigueur le 1er juillet 2006.
- 12 Comité des Ministres, Réponse à la Recommandation 2137 (2018) de l'APCE, « Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe : protéger les vies en mer », Doc. 14831, 14 février 2019. Cet engagement à sauver la vie des migrants est par ailleurs réaffirmé dans l'objectif 8 du Pacte mondial des Nations Unies pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, « Sauver des vies et mettre en place une action internationale coordonnée pour retrouver les migrants disparus », 11 janvier 2019.
- 13 Comité des droits de l'homme (CCPR), Observation générale n° 36 sur l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) concernant le droit à la vie, 30 octobre 2018, CCPR/C/GC/36, paragraphe 63. Tous les États membres du Conseil de l'Europe sont parties au PIDCP.
- 14 Article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et article 33(1) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.
- 15 Article 5 de la CEDH.
- 16 Article 4 du Protocole n° 4 à la CEDH.
- 17 CNDUM, article 98(1).
- 18 Voir aussi OMI, Résolution MSC.167(78), Directives sur le traitement des personnes secourues en mer, 20 mai 2004, paragraphe 3.1.
- 19 Pour en savoir plus sur les inquiétudes quant aux navires d'État qui esquiveraient leurs obligations en matière de sauvetage, voir le rapport de l'APCE intitulé Le "bateau cerceuil" : actions et réactions, Doc. 13164 (2014).
- 20 CNDUM, article 98(2).
- 21 Voir la note 5 ci-dessus.
- 22 Voir : Convention SAR, chapitres 2.1 et 2.3 ; Convention SOLAS, chapitre V, règle 7(1) ; et CNUDM, article 98(2).
- 23 Ibid.
- 24 Convention SAR, chapitre 2.1.1.
- 25 Ibid, chapitre 4.3.
- 26 Ibid, chapitre 3.
- 27 Directives de l'OMI sur le traitement des personnes secourues en mer, paragraphe 6.7.
- 28 Sous-comité de la navigation, des communications et de la recherche et du sauvetage de l'OMI, projet de centre de coordination de sauvetage en mer en Libye proposé par l'Italie, doc. NCSR 5/INF.17, 15 décembre 2017 (consultable sur le portail d'information IMODOCS).

- 29 Deliberazione del Consiglio dei Ministri in merito alla partecipazione dell'Italia alla missione internazionale in supporto alla Guardia costiera libica adottata il 28 luglio 2017, Atto del Governo DOC. CCL, n. 2, p. 5.
- 30 Lettre de Marco Minniti, ancien ministre de l'Intérieur italien, au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 11 octobre 2017.
- 31 Consiglio dei ministri, Relazione analitica sulle missioni internazionali in corso e sullo stato degli interventi di cooperazione allo sviluppo a sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione, 28 décembre 2017, DOC. CCL-bis, N. 1, Scheda 36, p. 101. Voir aussi la décision rendue par le tribunal de Catagne dans l'affaire du navire marchand Open Arms, 27 mars 2018, pp. 21-22.
- 32 Voir, par exemple, M. Petrillo et L. Bagnoli, « The Open Arms case continued: new documents and Malta », Open Migration, 12 avril 2018. Voir aussi Global Legal Action Network, « Legal action against Italy over its coordination of Libyan Coast Guard pull-backs resulting in migrant deaths and abuse. », 8 mai 2018.
- 33 MANUL et HCDH, Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya, 18 décembre 2018, p. 17 : « LCG officials noted that the majority of distress calls they received "were coming through Italy." »
- 34 Il convient de noter que si le CCS d'un État membre est alerté à propos d'une situation de détresse et se contente de communiquer le numéro de téléphone du JRCC, il ne s'acquitte évidemment pas de son obligation d'assumer la responsabilité de la situation jusqu'à ce qu'un autre CCS puisse officiellement se charger de la coordination des opérations.
- 35 CNDUM, article 98(2).
- 36 Voir Amnesty International, Des vies à la dérive – Réfugiés et migrants en péril en Méditerranée, septembre 2014, p. 35. Voir aussi l'article 9(2)(f)(i)-(x) du Règlement (UE) 656/2014 établissant des règles pour la surveillance des frontières maritimes extérieures dans le cadre de la coopération opérationnelle coordonnée par l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne, qui dresse une liste utile des facteurs permettant de déterminer si un navire est en détresse. Parmi ces facteurs figurent : l'existence d'une demande d'assistance ; l'état de navigabilité du navire et la probabilité que le navire n'atteigne pas sa destination finale ; le nombre de personnes se trouvant à bord par rapport au type et à l'état du navire ; l'existence des réserves nécessaires, par exemple en carburant, en eau et en nourriture, pour atteindre une côte ; la présence à bord d'un équipage qualifié et du personnel de direction du navire ; l'existence d'équipements de sécurité, de navigation et de communication et leur état de fonctionnement ; la présence à bord de personnes ayant un besoin urgent d'assistance médicale ; la présence à bord de personnes décédées ; la présence à bord de femmes enceintes ou d'enfants ; les conditions météorologiques et l'état de la mer, y compris les prévisions en la matière.
- 37 À cet égard, voir la Convention SOLAS, chapitre V, règle 7(1) : « Chaque Gouvernement contractant s'engage à prendre les dispositions nécessaires pour la communication et la coordination en cas de détresse dans la zone relevant de sa responsabilité et pour le sauvetage des personnes en détresse en mer à proximité de ses côtes. Ces dispositions doivent comprendre la mise en place, l'utilisation et l'entretien des installations, de recherche et de sauvetage jugées réalisables et nécessaires, eu égard à la densité du trafic en mer et aux dangers de la navigation, et doivent, autant que possible, fournir des moyens adéquats pour repérer et secourir les personnes en détresse. »

- 38 MANUL et HCDH, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 18 décembre 2018, p. 58.
- 39 Voir, par exemple : Commissaire aux droits de l'homme, « Commissioner calls for more rescue capacity in the Mediterranean », 27 mars 2019 ; HCR, « Le HCR lance une mise en garde sur les capacités de sauvetage en Méditerranée », 30 septembre 2018 ; Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme des migrants et Rapporteur spécial de l'ONU sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, « EU "trying to move border to Libya" using policy that breaches rights – UN experts », 17 août 2017 ; ainsi que les innumérables appels d'ONG et d'autres organismes.
- 40 Convention SAR, chapitre 1, paragraphe 1.3.2.
- 41 OMI, Résolution MSC.167(78), Directives sur le traitement des personnes secourues en mer, paragraphe 6.12.
- 42 HCR, *General legal considerations: search-and-rescue operations involving refugees and migrants at sea*, novembre 2017 ; voir aussi OMI, Résolution MSC.167(78), Directives sur le traitement des personnes secourues en mer, paragraphe 6.17.
- 43 Cour européenne des droits de l'homme, affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie [Grande Chambre], requête n° 27765/09 (23 février 2012), paragraphe 114.
- 44 Ibid, paragraphes 74, 77, 175, 177 et 178.
- 45 Voir Commissaire aux droits de l'homme, lettre adressée au ministre de l'Intérieur de l'Italie pour demander des éclaircissements concernant les opérations maritimes italiennes dans les eaux territoriales libyennes aux fins de la gestion des flux migratoires, 11 octobre 2017.
- 46 MANUL et HCDH, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, 18 décembre 2018 ; HCR, *Position du HCR sur les retours en Libye (Mise à jour II)*, septembre 2018, paragraphe 42 ; Human Rights Watch, *No Escape from Hell: EU Policies contribute to abuse of migrants in Libya*, janvier 2019 ; Amnesty International, *Between the devil and the deep blue sea: Europe fails refugees and migrants in the Central Mediterranean*, août 2018.
- 47 Voir, par exemple, M. Stierl, « Migrants calling us in distress from the Mediterranean returned to Libya by deadly 'refoulement' industry », *The Conversation*, 7 février 2019.
- 48 OMI, Résolution MSC.167(78), Directives sur le traitement des personnes secourues en mer, paragraphe 5.1.7.
- 49 Ibid, paragraphe 5.
- 50 Comme l'admet aussi l'OMI dans sa Résolution MSC.167(78), Directives sur le traitement des personnes secourues en mer, paragraphe 6.10 (2, 3 et 8).
- 51 Convention SOLAS, chapitre V, règle 34.1.
- 52 OMI, Résolution MSC.167(78), Directives sur le traitement des personnes secourues en mer, paragraphe 5.1.6.
- 53 Communiqué de presse de la Cour européenne des droits de l'homme, « La CEDH indique une mesure provisoire dans l'affaire du navire SeaWatch 3 », 29 janvier 2019. Faisant suite à cette décision, l'Italie a trouvé un accord avec d'autres États membres de l'UE sur la répartition des passagers du SeaWatch 3, et autorisé le débarquement de ces derniers.

- 54 Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, affaire Medvedyev et autres c. France [Grande Chambre], requête n° 3394/03 (29 mars 2010).
- 55 Convention SAR (telle qu'amendée en 2004), chapitre 3.1.9.
- 56 Comité de la simplification des formalités de l'OMI, Principes régissant les procédures administratives pour le débarquement des personnes secourues en mer, Fal.3/Circ.194, 22 janvier 2009, paragraphe 2.3 : « S'il est impossible d'organiser rapidement ailleurs le débarquement des personnes secourues, le Gouvernement responsable devrait accepter qu'il se fasse, conformément à la législation et la réglementation en matière d'immigration de chaque État Membre, dans un lieu sûr qui relève de son contrôle et dans lequel les personnes secourues pourront ensuite recevoir l'aide requise en temps voulu ».
- 57 OMI, Résolution MSC.167(78), Directives sur le traitement des personnes secourues en mer, paragraphe 6.5.
- 58 Le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) observe que l'approche « bateau par bateau » suivie exacerbe les souffrances des migrants secourus, entraîne une exploitation politique de ces incidents, accroît les charges et les coûts administratifs, et nuit à la réputation des États membres. Voir ECRE, Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation, janvier 2019, page 4.
- 59 Résolution 2229 (2018) de l'APCE, « Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger les vies en mer », paragraphe 5.3.
- 60 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, article 80 : « Les politiques de l'Union visées au présent chapitre [contrôles aux frontières, asile et immigration] et leur mise en œuvre sont régies par le principe de solidarité et de partage équitable de responsabilités entre les États membres, y compris sur le plan financier. Chaque fois que cela est nécessaire, les actes de l'Union adoptés en vertu du présent chapitre contiennent des mesures appropriées pour l'application de ce principe. »
- 61 En application du Règlement (UE) n° 604/2013 (Règlement Dublin III), les États membres de l'UE devraient recourir activement aux dispositions relatives au regroupement familial contenues dans les articles 8 à 10, ainsi qu'à la clause humanitaire contenue à l'article 17(2). C'est pourtant l'inverse qui se produit : les États membres de l'UE tendent à appliquer strictement la notion selon laquelle le premier pays d'entrée a pour responsabilité d'examiner les demandes d'asile présentées, ce qui fait largement obstacle à un partage effectif des responsabilités dans la pratique.
- 62 Voir les décisions (UE) 2015/1523 et 2015/1601 du Conseil. Il convient toutefois de noter qu'en raison de problèmes de mise en œuvre, le nombre de personnes effectivement réinstallées en exécution de ces décisions a été bien inférieur aux objectifs initialement fixés.
- 63 Voir par exemple HCR et OIM, Proposal for a regional cooperative arrangement ensuring predictable disembarkation and subsequent processing of persons rescued-at sea, 27 juin 2018 ; ECRE, Relying on relocation: ECRE's proposal for a predictable and fair relocation arrangement following disembarkation, janvier 2019 ; Amnesty International et Human Rights Watch, Plan d'action : vingt mesures pour un système de sauvetage équitable et prévisible en mer Méditerranée, 6 mars 2019.
- 64 Il s'agit là d'une autre raison pour laquelle, quand des migrants sont secourus par un navire administré par un État membre du Conseil de l'Europe, il se peut que le seul moyen d'exécuter les obligations imposées par la CEDH soit de procéder à un

débarquement sur le territoire de l'État membre en question. Dans ce contexte, voir Cour européenne des droits de l'homme, affaire Hirsi Jamaa et autres c. Italie [Grande Chambre], requête n° 27765/09 (23 février 2012), paragraphes 185 et 202, où la Cour conclut qu'en l'absence de personnel compétent, d'interprètes et de conseils juridiques, la situation à bord des navires militaires ne permettait pas de mener des entretiens individuels et de mettre en œuvre des garanties respectant l'interdiction des expulsions collectives (CEDH, Protocole n° 4, article 4) et le droit à un recours effectif (CEDH, article 13). Voir la fiche thématique de la Cour européenne des droits de l'homme sur sa jurisprudence en matière d'expulsions collectives.

- 65 Comme l'ont observé le 15 mai 2019 des experts de l'ONU, il est impératif de prendre note du fait qu'au vu des violations des droits de l'homme et de la traite des êtres humains auxquelles les migrants sont systématiquement soumis en Libye, et dont les preuves abondent, on peut raisonnablement penser que lorsque des migrants entrent en territoire italien ou se retrouvent soumis à la juridiction de l'État italien, ils devraient déjà être considérés comme des victimes ou victimes potentielles de la traite. (« Joint Communication from Special Procedures », AL ITA 4/2019.) À la lumière des informations recueillies sur le traitement réservé aux migrants en Libye, les États membres devraient par ailleurs tenir compte du fait que les personnes secourues ont probablement subi des actes de torture ou des traitements inhumains ou dégradants.
- 66 Pour obtenir un aperçu détaillé de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de rétention administrative, voir ses fiches thématiques sur les migrants en rétention, les mineurs migrants accompagnés en rétention et les mineurs migrants non accompagnés en rétention, ainsi que l'Analyse sur les aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations élaborée par le Comité directeur pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (CDDH) (7 décembre 2017, section II.1).
- 67 Analyse sur les aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations, CDDH, 7 décembre 2017.
- 68 Commissaire aux droits de l'homme, « Il est grand temps que les États investissent dans des alternatives à la détention des migrants », Carnet des droits de l'homme, 31 janvier 2017 ; Commissaire aux droits de l'homme, lettre adressée au secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration de la Belgique sur la reprise du placement d'enfants migrants en rétention, 5 juin 2018 ; Commissaire aux droits de l'homme, lettre adressée à la présidente de la Commission de l'intérieur et du territoire du Parlement allemand, 16 mai 2019.
- 69 Voir, par exemple : CDDH, Analyse sur les aspects juridiques et pratiques des alternatives efficaces à la rétention dans le contexte des migrations, 7 décembre 2017 ; HCR, Options Paper 2: options for governments on open reception and alternatives to detention, 25 juin 2015 ; International Detention Coalition, There are alternatives: a handbook for preventing unnecessary immigration detention (édition révisée), 2015.
- 70 Popov c. France, requêtes n° 39472/07 et n° 39474/07 (19 janvier 2012), paragraphe 91.
- 71 Observation générale conjointe n° 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23, 16 novembre 2018, paragraphe 5.

- 72 Commissaire aux droits de l'homme, lettre adressée au secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration de la Belgique sur la reprise du placement d'enfants migrants en détention, 5 juin 2018 ; Résolution 2020 (2014) de l'APCE, « Les alternatives au placement en rétention d'enfants migrants », 3 octobre 2014, paragraphe 3.
- 73 Voir Amnesty International, *Between the Devil and the Deep Blue Sea*, août 2018, page 5 ; Centre de coordination de sauvetage maritime de Rome, *2017 SAR Operations in the Mediterranean Sea*, page 14.
- 74 Parmi les experts de l'ONU figurent : le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants ; le Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ; la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants ; la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée ; le Rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme ; et l'Expert indépendant sur les droits de l'homme et la solidarité internationale, « Joint Communication from Special Procedures », AL ITA 4/2019, 15 mai 2019, page 4.
- 75 De fait, comme indiqué dans la section 2.1, les États du pavillon doivent veiller à ce que cette obligation soit exécutée, et nombre d'entre eux imposent des sanctions pénales à quiconque n'accomplirait pas son devoir de sauvetage.
- 76 Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, articles 3(a), 6(1) et 19, 15 novembre 2000.
- 77 Voir Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD), Travaux préparatoires des négociations en vue de l'élaboration de la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et des Protocoles s'y rapportant, troisième partie portant sur 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.
- 78 Directive 2002/90/CE du Conseil de l'UE définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers ; Décision-cadre 2002/946/JAI du Conseil de l'UE visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.
- 79 FRA, *Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations*, paragraphe 4.
- 80 Parlement européen, Résolution 2018/2769(RSP) sur les lignes directrices destinées aux États membres pour empêcher que l'aide humanitaire ne soit érigée en infraction pénale, 5 juillet 2018.
- 81 Voir la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe, 28 novembre 2018, et la Recommandation CM/Rec(2007)14 du Comité des Ministres aux États membres sur le statut juridique des organisations non gouvernementales en Europe, 10 octobre 2007.
- 82 Voir la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 9 décembre 1998.
- 83 Voir la note 82 ci-dessus.

- 84 Une étude de la FRA montre que la plupart des enquêtes ouvertes ont débouché sur un acquittement ou une clôture, faute de preuves. FRA, *Fundamental rights considerations: NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and criminal investigations*, paragraphe 9.
- 85 Ibid, paragraphe 5.
- 86 ONU, *Principles and Guidelines, supported by practical guidance, on the human rights protection of migrants in vulnerable situations*, 2018, principe 4.7.
- 87 Commissaire aux droits de l'homme, lettre au Premier ministre italien soulignant la nécessité de respecter les droits de l'homme des personnes secourues en mer, 7 février 2019 ; APCE, Résolution 2229 (2018), « Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger les vies en mer », paragraphes 1 et 5.2 ; « Joint Communication from Special Procedures », AL ITA 4/2019, 15 mai 2019.
- 88 Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, article 94.
- 89 C'est ce qui est arrivé à l'Aquarius, bateau administré par l'ONG SOS Méditerranée en partenariat avec MSF, auquel Gibraltar a retiré son pavillon. Voir par exemple *Human Rights at Sea, Human Rights and International Rule of Law Ramifications of the De-Flagging of the M/V Aquarius Dignitus*, février 2019. Il convient de noter que l'Aquarius a ensuite été enregistré au Panama avant de perdre à nouveau son pavillon peu après.
- 90 Lettre de la ministre néerlandaise des Infrastructures et de la Gestion des eaux au Parlement néerlandais, 1 avril 2019, référence 2019Z06433 ; Sea-Watch, « Le gouvernement néerlandais bloque le Sea-Watch 3 et d'autres navires d'ONG avec un changement de réglementation, citant des préoccupations relatives à la « sécurité », alors que des gens continuent de se noyer », 2 avril 2019.
- 91 Tribunal de district de La Haye, « Ministeriële regeling voorlopig niet op Sea-Watch van toepassing », 7 mai 2019.
- 92 Voir, par exemple, le Rapport de la mission d'information en Espagne du 18 au 24 mars 2018 du Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, SG/Inf(2018)25, 3 septembre 2018. Paragraphe 3.1 : « les États membres sont tenus en principe d'exercer une vigilance adéquate au regard des droits de l'homme dans le cadre de cette coopération. »
- 93 Voir, par exemple, Commissaire aux droits de l'homme, « European states must put human rights at the centre of their migration policies », 5 juillet 2018.
- 94 Voir la note 6 ci-dessus.
- 95 HCR, *Position du HCR sur les retours en Libye (Mise à jour II)*, septembre 2018, paragraphe 22.
- 96 Ibid, paragraphe 19.
- 97 Comité contre la torture de l'ONU, *Observations finales concernant le rapport de l'Italie valant cinquième et sixième rapports périodiques*, CAT/C/ITA/CO/5-6, 17 décembre 2017, paragraphe 22.
- 98 MANUL et HCDH, *Desperate and Dangerous: Report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya*, décembre 2018, pages 58-59.
- 99 Pour un exemple récent, voir : Amnesty International et Human Rights Watch, *Plan d'action : vingt mesures pour un système de sauvetage équitable et prévisible en mer Méditerranée*, 6 mars 2019.

- 100 Commissaire aux droits de l'homme, « Commissioner calls for more rescue capacity in the Mediterranean », 27 mars 2019.
- 101 Voir par exemple la Résolution 2229 (2018) de l'APCE, « Obligations internationales des États membres du Conseil de l'Europe de protéger les vies en mer », paragraphe 4 : « Tout en soulignant que les États européens ne sont pas directement responsables des flux migratoires importants que l'on observe aujourd'hui, l'Assemblée attire l'attention sur le fait que la fermeture des frontières place les demandeurs d'asile dans des situations encore plus risquées pour leurs vies car leur voyage devient plus long et le trajet plus dangereux. »
- 102 Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, article 5(3); Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, STCE n° 197, article 5(4).
- 103 HCR, « En 2018, moins de 5% des besoins mondiaux pour la réinstallation de réfugiés ont été satisfaits », 19 février 2019.
- 104 HCR, Global Trends report of 2017. Selon le rapport, 85 % des réfugiés relevant du mandat du HCR vivent dans des pays en développement.
- 105 HCR, Portail opérationnel, Crises de réfugiés, Syria Regional Refugee Response: Turkey, chiffres au 9 mai 2019. Il convient de noter que la Turquie accueille aussi, quoiqu'en plus petit nombre, des personnes originaires d'autres pays qui ont besoin d'une protection internationale.
- 106 Voir en particulier la Résolution du Parlement européen contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires (2018/2271(INL)), 11 décembre 2018, et la Résolution 2227(2018) de l'APCE, « Traitement extraterritorial des demandes d'asile et création de centres d'accueil sûrs pour les réfugiés à l'étranger », 27 juin 2018, paragraphe 9.1.
- 107 Commissaire aux droits de l'homme, Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe, Document thématique, juin 2017 ; voir aussi HCR, Families Together: Family Reunification in Europe for Refugees, décembre 2018.
- 108 Commissaire aux droits de l'homme, Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités, Document thématique, mai 2016, chapitre 1.
- 109 ONU, Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, A/HRC/37/50, 26 février 2018, paragraphes 36-37.
- 110 Commissaire aux droits de l'homme, Intégration des migrants : il est temps que l'Europe prenne ses responsabilités, Document thématique, mai 2016, chapitre 1 ; Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés, La dimension des droits de l'homme dans les politiques d'intégration des immigrés et des réfugiés, Document thématique, mars 2019.
- 111 Concernant les engagements politiques visant à ouvrir des voies sûres et légales pour des personnes autres que des réfugiés, voir, par exemple, l'objectif 5 du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières de l'ONU, « Faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples », 11 janvier 2019 ; voir aussi la déclaration politique du sommet de La Valette sur la migration, 11-12 novembre 2015.
- 112 Voir, par exemple, Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Les migrants disparus et leurs familles – Recommandations du CICR à l'intention des responsables

politiques, Document d'orientation, octobre 2017 ; Commission internationale pour les personnes disparues (CIPD), The Paris Principles addressing the issue of missing persons, février 2019. Le document thématique du Commissaire aux droits de l'homme intitulé Personnes disparues et victimes de disparition forcée en Europe et publié en mars 2016 énonce en outre des obligations des États membres, dont un certain nombre s'appliquent aussi à la situation des migrants portés disparus ou morts.

- 113 Cour européenne des droits de l'homme, *Medvedyev et autres c. France* [Grande Chambre], requête n° 3394/03 (29 mars 2010), paragraphe 81 ; voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* [Grande Chambre], requête n° 27765/09 (23 février 2012), paragraphes 73-75, 77, 175 et 177-179.
- 114 ONU, Commission du droit international, « Articles sur la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite », article 16. Cette responsabilité repose sur deux éléments : l'État en question agit ainsi en connaissance des circonstances du fait internationalement illicite, et le fait serait internationalement illicite s'il était commis par cet État.

Le Commissaire aux droits de l'homme est une instance non judiciaire, indépendante et impartiale, créée en 1999 par le Conseil de l'Europe. Sa mission est de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme et leur respect dans les États membres. Ses activités s'articulent autour de trois grands axes étroitement liés :

- des visites dans les pays et un dialogue avec les autorités nationales et la société civile,
- un travail thématique et de conseil sur la mise en oeuvre systématique des droits de l'homme, et
- des activités de sensibilisation.

La Commissaire actuelle, Dunja Mijatović, a pris ses fonctions en avril 2018. Elle a succédé à ce poste à Nils Muižnieks (2006-2012), Thomas Hammarberg (2006-2012) et Álvaro Gil-Robles (1999-2006).



www.commissioner.coe.int

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il compte 47 États membres, dont 28 sont également membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en oeuvre de la Convention dans les États membres.



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE