

LE CONTRÔLE DES FRONTIÈRES, UNE PRIORITÉ SUR LA VIE HUMAINE

Violations des droits des migrants et des réfugiés en mer



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان

NOTE POLITIQUE
Juin 2014

Copenhague – Juin 2014

RESEAU EURO-MEDITERRANEEN DES
DROITS DE L'HOMME

Vestergade 16

1456 Copenhagen K - Denmark

Tél + 45 32 64 17 00

Fax + 45 32 64 17 02

www.euromedrights.org

© Copyright 2014 Euro-Mediterranean
Human Rights Network

Informations Bibliographiques

ISBN : 978-87-92990-35-8

Titre : Le contrôle des frontières, une
priorité sur la vie humaine : violations des
droits des migrants et des réfugiés en mer

Auteur : Marie Martin

Auteur collectif : Réseau euro-méditerranéen
des droits de l'Homme (REMDH)

Publication : Réseau euro-méditerranéen
des droits de l'Homme (REMDH)

Date de publication : Juin 2014 – 27 pages

Langue d'origine : Anglais

Traduction en français : Sandrine Pulvar

Traduction en arabe : Adli Hawwari

Mise en page : Zéna Khairallah

Mots-clés : Interception maritime,
Sauvetage en mer, Droits de l'Homme,
Migrants, Réfugiés

Termes géographiques : Méditerranée /
Union Européenne

Cette note politique est publiée grâce
au soutien de l'Agence danoise d'aide au
développement international (Danida) et
de l'Agence internationale suédoise de
coopération au développement (Sida).



Le contenu de cette note politique appartient
au Réseau euro-méditerranéen des droits
de l'Homme et ne peut en aucun cas être
perçu comme reflétant la position de Danida
ou de Sida.

Sommaire analytique

Après la mort tragique de 366 migrants au large des côtes de Lampedusa le 3 octobre 2013, la Commission européenne a créé la task-force pour la Méditerranée afin de « résoudre » le problème des décès en mer à ses frontières méridionales.

Hélas, les recommandations formulées par la task-force, de même que le premier document de travail sur leur mise en œuvre¹, ne proposent rien de mieux qu'un recyclage des politiques existantes et accordent une trop grande importance à la coopération avec les pays tiers, au renforcement du contrôle des frontières, aux retours volontaires. Elles préconisent entre autres de renforcer le rôle de Frontex dans les opérations de sauvetage et soulignent l'intérêt du dispositif EUROSUR, tant pour assurer la surveillance que pour sauver des vies. Toutefois, la surveillance accrue et le contrôle des frontières ne permettent pas, en eux-mêmes, de sauver des vies.

En s'appuyant sur des exemples concrets de violations des droits des migrants et des réfugiés, ainsi que sur une analyse critique des processus de décision de l'Union

Européenne (UE) relatifs aux opérations maritimes, cette note vise à montrer comment les cadres politiques et juridiques mettent en danger la vie des migrants et des réfugiés en mer et fragilisent leurs droits. Elle présente également des exemples d'actions entreprises par des organisations de la société civile pour s'opposer aux politiques actuelles, espérant ainsi inspirer de nouvelles actions de plaidoyer et de sensibilisation.

Les politiques envisagées par l'UE et par ses États membres ne proposent pas de solutions réelles et concrètes au problème des décès en mer Méditerranée. Les États sont réticents à assumer la responsabilité d'accueillir des personnes secourues, ce qui explique que le déclenchement d'opérations de recherche et de sauvetage soit souvent retardé. Ce n'est pas en accroissant la surveillance que cela changera, d'ailleurs, la Méditerranée est l'une des mers les plus meurtrières alors même qu'elle est l'une des plus surveillées.

En outre, les États de l'UE ne doivent pas seulement concevoir des politiques qui ne font que « sauver des vies ». Ils ont également obligation de s'assurer que leurs politiques protègent pleinement les droits des migrants et des réfugiés.

Actuellement, ce n'est pas le cas, et ça ne le sera pas davantage si les 38 recommandations de la task-force sont pleinement appliquées, ou quand elles le seront. Les politiques supposées « éviter » les décès en mer comprennent plusieurs propositions qui exposent la vie des migrants et des réfugiés, comme par

1 Voir les documents suivants : [Communication sur le travail de la task-force pour la Méditerranée](#), COM(2013) 869 final, 4 décembre 2013; et le document de travail [Mise en œuvre de la communication sur le travail de la task-force pour la Méditerranée](#), 27 mai 2014.

exemple l'autorisation de débarquement dans un pays tiers lorsque l'interception ou le sauvetage ont eu lieu en haute mer. Dans sa forme la plus extrême, accorder la priorité au contrôle des frontières plutôt qu'à tout autre intérêt encourage à refouler en mer, vers des pays où leurs vies sont menacées, des réfugiés ou d'autres personnes ayant besoin de protection. Afin de se soustraire à leurs obligations internationales, les États de l'UE avancent de plus en plus sur cette voie, par le biais d'accords relatifs à la gestion des migrations passés avec des pays n'appartenant pas à l'UE, ou en déléguant ces refoulements à des navires commerciaux. Alors même que tous les textes font état de la nécessité de respecter le principe de non-refoulement, dans les faits, les garanties sont faibles.

Les organisations de défense des droits de l'Homme n'ont pas été les seules à condamner la politique migratoire de l'UE. Dans son rapport de 2013, le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'Homme des migrants déplorait que « les mouvements migratoires ainsi que le contrôle des frontières soient de plus en plus envisagés dans des contextes sécuritaires, car ils encouragent une approche policière, défensive et criminelle, plutôt qu'une approche fondée sur les droits de l'Homme »². Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a également produit un rapport accablant qui

souligne comment les politiques migratoires menées par l'UE avec les pays tiers violent de fait le droit de chacun à quitter un pays, y compris le sien³.

Le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme rappelle que c'est la difficulté à accéder légalement au territoire de l'UE qui oblige les migrants et les réfugiés à risquer leur vie en traversant la Méditerranée. Toute solution cherchant véritablement à lutter contre les décès en mer Méditerranée doit prendre cet élément en compte et se conformer intégralement aux obligations internationales des États de l'UE. Plus spécifiquement :

- Les migrants en mer doivent être protégés. Leur sécurité doit être garantie et les responsabilités des organismes de recherche et de sauvetage doivent être clairement distinguées de celles des autorités de contrôle des frontières. Lorsque des migrants sont repérés, les opérations de recherche et de sauvetage doivent être prioritaires. Si des interceptions sont effectuées lors d'opérations de contrôle des frontières, les gardes-côtes doivent transférer les personnes vers les autorités de recherche et de sauvetage.
- Toute personne interceptée en mer doit pouvoir accéder au territoire de l'UE, où sa situation individuelle devra être examinée avant toute décision de retour.

2 Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'Homme des migrants, Étude régionale : la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne et ses incidences sur les droits de l'Homme des migrants, 24 avril 2013.

3 Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Le droit de quitter un pays, Document thématique, octobre 2013.

- Personne ne doit être transféré vers un État côtier n'appartenant pas à l'UE et les obligations internationales relatives au principe de non-refoulement doivent être respectées en toute situation, y compris en haute mer.
- L'UE et ses États membres doivent s'abstenir de toute coopération transfrontalière maritime avec des pays non membres de l'UE qui ne garantissent pas le respect des droits des migrants et des réfugiés, que ce soit dans le droit ou dans les faits, et qui criminalisent l'immigration irrégulière.

Introduction

Depuis 1988, près de 20 000 migrants et réfugiés ont perdu la vie en tentant de rejoindre l'Europe en franchissant la Méditerranée.

Après la mort tragique de 366 migrants et réfugiés au large de la côte sicilienne en octobre 2013, les gouvernements européens ont été contraints de prendre des mesures. Toutefois, leurs réponses – telles que l'initiative Mare Nostrum en Italie et la task-force pour la Méditerranée de l'Union Européenne (UE) – restent limitées et déterminées par des préoccupations sécuritaires, même si près de 30 000 migrants ont été secourus en mer dans le cadre de l'opération Mare Nostrum. L'UE et les États membres reconnaissent qu'il est nécessaire de « s'attaquer » aux décès en mer, mais leur principale préoccupation reste d'empêcher les migrants et les réfugiés de quitter les pays du sud de la Méditerranée pour rejoindre le territoire de l'UE.

Ainsi, les décisions destinées à lutter contre les décès en mer sont soit sapées par les politiques de contrôle de frontière de l'UE, soit intrinsèquement liées à ces dernières. La présente note politique examine plus en détail la façon dont cette situation continue à mettre en danger la vie des migrants et des réfugiés, et les prive du plein respect de leurs droits, que ce soit en mer ou au moment de leur débarquement sur le territoire européen.

La première partie étudie comment la réticence à accueillir des migrants et des réfugiés implique une **imprécision constante quant aux responsabilités en mer, ce qui retarde les prises de décisions face à des migrants en détresse**. La deuxième partie examine comment la politique de l'UE visant à limiter l'accès à son territoire a mené à une **confusion entre les missions de recherche et de sauvetage et les actions de contrôle des frontières**, aggravant ainsi la vulnérabilité des migrants et des réfugiés en mer et dégradant leurs droits. Enfin, la troisième partie expose plus précisément comment les États de l'UE ont tenté de limiter l'accès au territoire de l'UE, en **refoulant des réfugiés et d'autres personnes vulnérables, soit en passant des accords avec des États non membres de l'UE, soit en privatisant les refoulements opérés par des navires commerciaux**.

Cette note propose, à travers le récit de situations concrètes de violations des droits de l'Homme en mer, une synthèse des raisons, à la fois législatives et politiques, qui expliquent que ces abus aient pu se produire et pourquoi ils continuent à avoir lieu. L'analyse, complétée par des exemples d'actions menées par la société civile en réaction à ces violations, s'inscrit dans le contexte de la médiatisation des problèmes posés par le sauvetage en mer et vise à informer non seulement les organisations de la société civile, mais aussi les responsables politiques. Elle se conclut par une liste de recommandations adressées à l'Union Européenne, au Parlement européen, à Frontex et aux États membres de l'UE.

Imprécision des responsabilités en mer : les lenteurs décisionnelles mettent des vies en danger

Le droit maritime international établit l'obligation de porter secours aux personnes en détresse en mer, quel que soit leur statut⁴. En outre, les lois internationales relatives aux droits humains exigent que les États se conforment au principe de non-refoulement, qui interdit de renvoyer une personne vers un pays dans lequel sa vie serait menacée.

Or, en dépit de l'affirmation claire de ces principes, le droit souverain des États membres à permettre ou interdire l'entrée sur leurs territoires a pris le pas sur les principes humanitaires fondamentaux, tendance qui se reflète dans l'élaboration du droit européen. Cela a d'importantes conséquences sur la protection des migrants et des réfugiés en mer et a conduit, à plusieurs reprises, à des décès en mer qui auraient pu être facilement évités :

» **En mars 2011**, 72 personnes, dont deux nourrissons, ont quitté la Libye à destination de l'Italie sur une petite embarcation qui a dérivé durant 14 jours. À bord, très peu d'eau et de nourriture. Ils ont toutefois été repérés : un hélicoptère leur a distribué huit bouteilles d'eau ainsi que quelques paquets de biscuits, et les survivants ont indiqué avoir vu un navire militaire à proximité. Les autorités italiennes et maltaises, bien qu'informées, interprétant de façon divergente leurs obligations en matière de recherche et de sauvetage, n'ont pas considéré qu'elles avaient le devoir d'agir. **63 personnes ont péri** avant que l'embarcation ne finisse par retourner en Libye. Cet incident dramatique, que l'on appellera ensuite cas du « Left-to-Die Boat » (bateau abandonné à la mort), a été pris très au sérieux par le Conseil de l'Europe, qui a lancé une enquête afin de « prévenir l'impunité ». Un an plus tard, la rapporteuse Tineke Strik a conclu à un « ensemble de défaillances »⁵ et a demandé à l'OTAN, aux autorités militaires du Royaume-Uni, de la France et de l'Espagne, ainsi qu'aux autorités de recherche et de sauvetage italiennes et maltaises d'expliquer pour quelles raisons cette embarcation avait été ignorée.

» **Le 25 octobre 2012**, un bateau pneumatique a été détecté de nuit,

4 Voir pour plus d'information : HCR, [Textes de références sélectionnés : Sauvetage en mer, interception maritime et passagers clandestins](#), mai 2007.

5 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur : Mme Tineke STRIK, Pays-Bas, groupe socialiste, [Vies perdues en Méditerranée : qui est responsable?](#), 5 avril 2012.

au cours d'une opération aérienne intervenant dans le cadre de l'opération Frontex Indalo, menée dans le détroit de Gibraltar. Les migrants n'ont été secourus qu'en fin de journée : dans ce cas, il a fallu plus de 16 heures aux autorités de recherche et de sauvetage espagnoles, maltaises et marocaines pour coordonner leurs interventions et secourir les personnes en détresse, alors même que le bateau pneumatique avait été survolé pendant au moins 30 minutes par un avion espagnol, sans qu'aucune aide ne soit apportée. **14 cadavres ont été trouvés à bord du bateau** lors de cette interception, 18 personnes ont été secourues. Bien que l'embarcation ait été initialement détectée dans la zone de recherche et de sauvetage marocaine, les personnes ont été secourues par les autorités de recherche et de sauvetage espagnoles. Il reste en effet difficile de déterminer qui aurait dû et qui aurait pu agir, même lorsque cela a lieu dans les eaux territoriales d'un pays en particulier.

- » **Le 11 octobre 2013, 268 réfugiés syriens, dont plus d'une centaine d'enfants, ont péri en mer** entre la Sicile et Malte. Les trois appels de détresse envoyés par téléphone satellitaire aux autorités italiennes n'ont obtenu pour seule réponse que l'injonction de s'adresser plutôt aux autorités maltaises⁶.

COMMENT EN ARRIVE-T-ON LÀ ?

Différentes raisons peuvent expliquer, mais ne justifient cependant pas, comment de telles tragédies se produisent en dépit de l'existence d'un cadre légal applicable clair.

Les États membres ne sont pas tous liés par les mêmes obligations

Certains États membres n'ont pas signé la version amendée de la Convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) de 1974⁷, ni celle de la Convention sur la recherche et le sauvetage maritimes de 1979 (SAR)⁸. La version 2004 de la Convention SAR exige que les opérations de recherche et de sauvetage soient menées par le pays dont dépendent les eaux territoriales où l'embarcation en détresse est repérée. Plusieurs pays n'ont pas signé les versions amendées de la SAR et de la SOLAS. Malte, en particulier, a refusé de signer en avançant que les migrants interceptés dans son (très large) périmètre de recherche et de sauvetage ne devraient pas être systématiquement ramenés sur son territoire, mais qu'ils devraient plutôt être accompagnés à leur port d'embarquement.

Cette prise de position divergente a créé des tensions, en particulier entre Malte et l'Italie, et par conséquent les deux pays hésitent à secourir rapidement les migrants, en dépit de leur situation de détresse.

6 Lampedusa shipwreck: those 268 dead could have been avoided, L'Espresso, 7 novembre 2013.

7 Texte de la Convention internationale sur la sauvegarde de la vie en mer (SOLAS), 1974 telle qu'amendée.

8 Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, 1979 telle qu'amendée.

L'AFFAIRE DU PÉTROLIER SALAMIS

Le 4 août 2013, le Salamis a secouru 102 migrants au large des côtes libyennes, d'où il avait appareillé. Se trouvant plus près de l'Italie que de Malte, le capitaine a informé les autorités italiennes du besoin d'aide des migrants interceptés. Le centre de coordination de sauvetage maritime italien a alors demandé au Salamis de repartir vers la Libye, qu'il considérait comme étant le pays de départ des migrants, et de les débarquer au port de Khoms. Le pétrolier a refusé d'obtempérer pour des raisons commerciales, ne voulant pas se dérouter de son itinéraire en direction de Malte. Le capitaine a alors informé les autorités maltaises de la présence de migrants à son bord, indiquant que certains avaient besoin de soins médicaux. Malte a refusé au Salamis l'entrée dans ses eaux territoriales et a demandé aux membres de l'équipage de débarquer les migrants en Libye, leur pays de départ. Le capitaine a ignoré cet appel et est entré dans les eaux territoriales maltaises. L'Italie avait également refusé l'entrée au navire prétextant, de concert avec Malte, que le droit international imposait que l'on débarque les migrants en Libye, alors même que la commissaire européenne aux affaires intérieures, Cecilia Malmström, indiquait que compte-tenu du besoin d'aide humanitaire et de la situation en Libye, ce serait une infraction au droit international. Après deux jours de différend diplomatique, l'Italie a finalement accepté que les migrants soient débarqués au port de Syracuse.

Voir : [Tanker « Salamis » carrying migrants stopped from entering Malta](#), Watch The Med, août 2013

Cela a également rendu les navires commerciaux réticents à secourir les migrants en difficulté. L'exemple du pétrolier Salamis (voir encadré) illustre bien le « coût », pour les navires commerciaux, de l'aide qu'ils apportent aux migrants en mer. Puisque les États sont en désaccord quant aux ports de débarquement et qu'ils sont réticents à accueillir les migrants secourus sur leurs

territoires, les navires commerciaux prennent le risque de devoir allonger leurs parcours en déviant de leur itinéraire initial, ou de devoir prendre en charge à bord des migrants naufragés sans savoir où les débarquer.

Interprétation des principes fondamentaux

Cette différence dans l'application des conventions est accentuée par l'absence de compréhension commune des principes fondamentaux. Par exemple, la notion de « lieu sûr » n'est pas définie. Le même problème se pose lorsqu'il s'agit d'évaluer la pertinence du lancement d'une opération de recherche et de sauvetage.

Il existe en effet une absence d'acceptation claire et commune de ce qu'est la situation de « détresse ». La Convention SAR établit qu'une situation de détresse est une situation « dans laquelle il existe une certitude raisonnable qu'une personne, un navire ou toute autre embarcation soit menacé par un danger grave et imminent, nécessitant une aide immédiate. » Les nouvelles dispositions de l'amendement de 2004 à la Convention élargissent le champ d'intervention aux situations dans lesquelles la personne « **est, ou semble être**, en détresse en mer » (Article 2-1(1))⁹.

Cependant, là encore, le problème est que certains pays de l'UE ne sont pas signataires de la version amendée de 2004 de la Convention SAR et ne sont par conséquent pas tenus à cette nouvelle disposition en vigueur depuis 2006.

⁹ [Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, 1979](#) telle qu'amendée.

ÉVITER DES RESPONSABILITÉS EN L'ABSENCE D'UN CADRE EUROPÉEN COHÉRENT

En dépit de l'applicabilité du droit international et du droit européen, la réticence à signer les amendements des conventions qui impliqueraient plus de responsabilités reflète – à un niveau fondamental – le fait qu'aucun État ne veuille prendre la responsabilité d'accueillir et d'aider des migrants. Le cas du « Left-to-Die Boat » est particulièrement représentatif à cet égard : alors que l'on a largué des biscuits et de l'eau minérale aux migrants, aucun navire n'a pris la responsabilité de les prendre à bord.

Cette tentative de se soustraire aux responsabilités s'explique en partie par les dispositifs actuels d'accueil des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile en Europe. L'absence de cadre clair et cohérent commun à tous les États de l'UE nuit à l'efficacité des interceptions maritimes et, au final, porte atteinte aux droits des migrants et des réfugiés. Le cadre actuel, en vertu de l'application du Règlement de Dublin III, place les États côtiers en première ligne pour l'interception, le débarquement et l'accueil des migrants, notamment lorsqu'ils sont demandeurs d'asile. Le Règlement de Dublin a été adopté en 2004. Il pose en principe le fait que les demandes d'asile doivent être établies et étudiées dans l'État membre d'entrée, sauf si des membres de la famille sont installés dans un autre État membre. Par conséquent, les pays situés à la frontière extérieure de l'UE doivent faire face à un nombre disproportionné de demandes d'asile, en comparaison avec les autres États membres,

alors même qu'ils disposent souvent de plus faibles moyens de d'accueil et de prise en charge. Bien que le Règlement ait été amendé en 2013, ce principe n'a pas été modifié¹⁰.

C'est l'une des raisons pour lesquelles Malte a, comme nous l'avons mentionné plus haut, refusé de signer les versions amendées de 2004 des Conventions SAR et SOLAS, et qu'elle refuse également de prendre part aux interventions maritimes de Frontex depuis 2010. Le nouveau règlement sur la surveillance maritime par Frontex, qui rentrera bientôt en vigueur, comme la décision précédente du Conseil 2010/252, établit que les migrants interceptés au cours d'une intervention de Frontex doivent être débarqués soit dans le pays d'embarquement hors de l'UE, soit sur le territoire de l'État membre sur lequel l'intervention maritime Frontex a lieu.

LE PROJET MARE NOSTRUM EN ITALIE : UNE RÉELLE RÉORIENTATION POLITIQUE ?

En octobre 2013, l'Italie a lancé son dispositif de sauvetage Mare Nostrum. À ce jour, il a permis d'intercepter et de secourir plus de 27 000 migrants. Bien que cela représente un changement radical d'orientation de l'approche italienne en matière de recherche et de sauvetage, des organisations de défense des droits de l'Homme ont exprimé leur inquiétude quant aux conditions d'accueil et au sort des personnes secourues, une fois débarquées.

¹⁰ Règlement (UE) N° 604/2013 du 26 juin 2013, établissant les critères et les dispositifs de désignation de l'État membre responsable d'étudier une demande de protection internationale établie dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers ou par une personne apatride (refonte).

À plusieurs reprises, le gouvernement italien a demandé davantage de soutien à l'UE, menaçant d'autoriser les migrants à se déplacer à travers l'Europe, en violation du Règlement de Dublin. Dans un contexte qui décrit l'arrivée de migrants comme « une situation de crise », il est raisonnable de se demander si Mare Nostrum incarne réellement un changement politique et un engagement durable des autorités à sauver des vies.

Malgré Mare Nostrum, 17 personnes ont trouvé la mort au large de la côte sicilienne, le 12 mai 2014. Le HCR et les organisations de défense des droits de l'Homme ont souligné qu'il est nécessaire d'augmenter les réinstallations et d'ouvrir des voies légales d'entrée en l'Europe afin d'éviter de nouvelles tragédies à l'avenir.

ACTIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

La multiplication des tragédies en mer, malgré le déploiement d'outils de plus en plus sophistiqués, a déclenché des initiatives de la société civile axées sur des pratiques de surveillance pendant les interceptions maritimes, d'identification des responsabilités et d'information des décideurs politiques :

- » En avril 2012 deux chercheurs de l'université de Goldsmiths ont publié un rapport sur le cas du « Left-to-Die Boat », énumérant les événements qui ont mené au décès de 63 migrants en mars 2011¹¹. Les auteurs du rapport ont réuni des données géo-localisées mais aussi des témoignages, en particulier ceux des survivants, réussissant ainsi à

retracer la chronologie des faits et des responsabilités.

Cette étude a incité un groupe d'organisations de défense des droits des migrants et d'avocats à engager des poursuites dans les pays d'Europe dont l'armée a participé à l'action de l'OTAN en Libye en 2011. Les survivants ont déposé une plainte en France en 2012, où l'affaire est actuellement en instance. Suite à la décision du Bureau du Procureur de Paris de ne pas donner suite à la plainte, deux survivants du bateau « Left-to-Die » ont déposé des plaintes en France et en Espagne. Le dépôt de plainte avec constitution de partie civile va rendre obligatoire l'ouverture d'une instruction judiciaire¹².

Parallèlement, les deux chercheurs de Goldsmiths ont lancé un programme nommé « **Watch The Med** » dont l'objectif est de répertorier sur une carte les incidents survenant en Méditerranée : « À travers les récits des survivants et des témoins, mais aussi en s'appuyant sur l'analyse des courants marins, des vents, des données de téléphones mobiles et d'images satellites, il est possible de déterminer dans quelles zones de recherche et de sauvetage, sous quelles juridictions et dans quels secteurs opérationnels les incidents se sont produits, tout comme il est possible de démontrer quels sont

11 Charles Heller, Lorenzo Pezzani et Situ Studio, Rapport sur le bateau "abandonné à la mort", avril 2012.

12 63 migrants morts en Méditerranée : l'armée française mise en cause pour non-assistance à personne en danger, FIDH, 12 avril 2012 (la dernière mise à jour datant de mars 2014 est disponible [ici](#)).

les bateaux qui sont passés à proximité de ceux qui étaient en détresse. Situer dans l'espace de telles informations est essentiel pour désigner les responsabilités des violations en mer »¹³.

Limitation des entrées sur le territoire de l'UE : confusion entre la mission de recherche et de sauvetage et le contrôle des frontières

La création d'un espace de libre circulation au sein de l'UE s'est accompagnée du renforcement de ses frontières extérieures, politique qui a été décrite par ses détracteurs comme création d'une « Europe forteresse ».

Aux frontières maritimes méridionales de l'UE, cela a entraîné une confusion croissante entre les missions de recherche et de sauvetage et le contrôle des frontières. Alors que l'amendement de 2004 de la Convention SOLAS exige clairement que l'obligation de

porter secours prévale sur tout objectif de gestion frontalière, c'est le plus souvent l'inverse qui se produit dans l'UE. Il en résulte un affaiblissement des droits des migrants en mer, dû à la criminalisation de la solidarité ainsi qu'au développement de dispositifs de maîtrise des frontières tels que Frontex et EUROSUR (European Border Surveillance System) qui, bien que présentés comme des outils de « sauvetage » pour éviter des décès en mer, ont pour principale vocation d'empêcher ceux qui sont interceptés d'entrer sur le territoire de l'UE.

CRIMINALISATION DE LA SOLIDARITÉ

Signataire du Protocole de Palerme de 2000¹⁴, l'UE a adopté en 2001 une directive imposant des sanctions pénales aux transporteurs qui transféreraient des personnes non-autorisées à entrer sur le territoire de l'UE (nommée « Directive sur la responsabilité des transporteurs »)¹⁵. Si un transporteur est reconnu coupable d'avoir favorisé l'entrée irrégulière de migrants, il est condamné à une amende allant de 3 000 € à 5 000 € « par personne transportée ». Une autre directive adoptée en 2002 appelle les

14 [Le protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies de 1999 contre la criminalité transnationale organisée](#), a été adopté en 2000. Il pénalise l'aide à l'entrée – en échange d'une rétribution – d'une personne qui n'est pas légalement autorisée à entrer sur le territoire d'un État. Le protocole demande toutefois de ne pas criminaliser les migrants passés de manière irrégulière, mais plutôt de sauvegarder et de protéger leurs droits.

15 [Directive 2001/51/CE du 28 juin 2001](#) du Conseil visant à compléter les dispositions de l'article 26 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985.

13 www.watchthemed.net

États membres à mettre en œuvre leurs lois nationales contre l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irrégulier¹⁶.

ENTRÉES IRRÉGULIÈRES OU PERSONNES EN DÉTRESSE ?

En juillet 2012, deux situations similaires se sont présentées à quelques jours d'intervalle : deux groupes de migrants, l'un de 125 personnes, l'autre de 127 – comprenant chacun des familles avec des enfants – ont été laissés à la dérive au large des côtes italiennes durant plus de deux jours avant d'être « interceptés ». Dans les deux cas, les petites embarcations avaient été détectées par un avion islandais intervenant dans le cadre de l'opération Frontex AENEAS déployée en Méditerranée centrale. Selon Frontex, les autorités italiennes auraient été averties de la présence de ces deux bateaux dès leur repérage, mais n'auraient pas jugé opportun de lancer une intervention de recherche et de sauvetage. La présence d'une centaine de personnes, dont des familles, sur un bateau de pêche n'a pas été jugée suffisante pour caractériser un besoin d'assistance. D'ailleurs, Frontex a rapporté ces interceptions comme celles de « migrants clandestins » et de « passeurs présumés », ce qui témoigne de l'approche sécuritaire qui domine le discours au sujet des personnes interceptées en mer.

Le 16 juin 2013, un groupe de migrants se cramponnant à la cage de pêche d'un bateau navigant au large de la Sicile a été découvert par l'équipage. Celui-ci a alors sectionné les cordages retenant la cage, provoquant ainsi la noyade de sept personnes. Lors de l'évaluation de la situation, la mise en danger des migrants n'a pas été prioritaire : ils ont été avant tout perçus comme des migrants « clandestins ». Les gardes-côtes italiens ont finalement secouru 95 personnes.

Alors que secourir des migrants en détresse ne devrait pas être sanctionné, les marins sont de plus en plus encouragés à vérifier la présence de passagers « clandestins », puisqu'ils risquent des amendes s'ils débarquent des migrants irréguliers. La frontière est mince entre la solidarité et l'illégalité :

- » L'affaire dite du « **Cap Anamur** » est révélatrice. Trois personnes (le responsable de l'organisation humanitaire Cap Anamur, le capitaine du navire et le second capitaine) ont été condamnées par un tribunal italien pour avoir secouru des migrants en détresse dans le détroit de Sicile en 2004 et les avoir débarqués en Italie. Les trois hommes ont été arrêtés à leur débarquement au port d'Agrigente (Sicile) et accusés, en vertu de la loi italienne, d'aide à l'entrée irrégulière de migrants clandestins. Ils ont été condamnés à une amende de 40 000 € et à une peine de quatre ans d'emprisonnement, une décision qui a été annulée en 2009 en Cour d'appel.
- » Le 18 novembre 2009, le même tribunal d'Agrigente a levé les charges qui pesaient sur sept pêcheurs tunisiens depuis février 2007, suite au secours qu'ils avaient porté à 44 migrants qui étaient sur le point de chavirer dans le détroit de Sicile. Les migrants avaient été débarqués sur l'île de Lampedusa. Les pêcheurs avaient été initialement accusés d'aide à l'entrée irrégulière. Leurs bateaux ont été immobilisés durant deux ans. Les charges

16 Directive 2002/90/CE du 28 novembre 2002 du Conseil définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers.

ont finalement été levées grâce à une importante mobilisation impliquant le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme, Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), Migreurop, Rete antirazzista Siciliana, la Ligue Tunisienne des Droits de l'Homme (LTDH) et la Fédération Tunisienne pour une Citoyenneté des deux Rives (FTCR). Les bateaux ont été rendus et des compensations financières ont été versées, toutefois les deux capitaines ont été condamnés à deux ans et demi de prison pour avoir refusé d'obtempérer aux forces de l'ordre lors du débarquement en 2007¹⁷. Ils ont été acquittés en 2011.

D'autres situations similaires rendent les pêcheurs et les capitaines de plus en plus réticents à secourir des embarcations en détresse, de crainte d'être sanctionnés, ce qui met encore plus en péril les personnes en détresse.

INSTRUMENTS DE GESTION DES FRONTIÈRES DE L'UE – FRONTEX ET EUROSUR

Les opérations en mer de Frontex

L'une des mesures phares de l'UE face à l'immigration irrégulière en mer a été d'encourager les États membres à coopérer entre eux, en particulier par le biais de

l'agence Frontex. Les interventions relatives aux frontières maritimes concernent un quart du budget de l'agence (24 %) et la moitié de son budget opérationnel (qui couvre ses opérations aux frontières maritimes, aériennes et terrestres). Frontex n'est pas directement mandatée pour mener des opérations de recherche et de sauvetage, qui demeurent de la compétence des États membres. L'agence affirme qu'elle ne procède pas à des interceptions de migrants mais que son intervention se limite à la détection, la coordination d'opérations de recherche et sauvetage, ainsi qu'à l'accompagnement jusqu'au port de débarquement le plus sûr¹⁸.

Depuis l'adoption du nouveau mandat par l'agence en octobre 2011, le rôle de Frontex ne se limite plus à la coordination des opérations, il peut également les initier. Il s'agit par ailleurs d'administrer le système de surveillance des frontières maritimes EUROSUR (voir ci-dessous), dont l'objectif est de détecter les petites embarcations et d'intercepter les migrants tentant d'entrer irrégulièrement dans les eaux territoriales de l'UE.

Au fil des années, les critiques se sont intensifiées, dénonçant l'incohérence que représente la forte implication de l'agence dans les opérations maritimes alors même que les obligations de recherche et de sauvetage directement applicables en mer ne sont pas clairement établies. La

17 1000 Bâbords, *Verdict de l'affaire des 7 d'Agrigente*, 24 novembre 2009 ; Migrants at Sea, *Italian Appeals Court Acquits 2 Tunisian Fishing Boat Captains Who Rescued Migrants in 2007*, 29 septembre 2011.

18 Statewatch, *Criticism mounts of Frontex's operations at sea - "I try to avoid giving the impression I'm somehow sneaking out of the responsibility"*, Frontex's Executive Director on search and rescue at sea, 24 octobre 2012.

Commission européenne s'est efforcée de répondre à ces critiques en proposant au Conseil la décision 2010/252, portant sur la surveillance des frontières maritimes extérieures au cours des interventions de Frontex. Le texte autorise notamment les équipes de Frontex déployées à l'occasion des opérations en mer à appréhender des migrants suspectés d'essayer de contourner les postes-frontières et à les remettre aux autorités de pays n'appartenant pas à l'UE.

En septembre 2012, la Cour de Justice européenne a annulé la décision du Conseil, suite à une requête déposée par le Parlement européen, qui contestait la légalité de la procédure suivie pour son adoption. À la demande de la Cour, la Commission européenne a présenté une nouvelle proposition de règlement du Conseil juridiquement contraignant, en avril 2013. En avril 2014, le Parlement européen a voté en faveur d'une proposition révisée¹⁹, qui devrait entrer en vigueur à l'été 2014, après validation officielle du Conseil.

Le Règlement proposé, qui associe la recherche et le sauvetage à l'interception en haute-mer, illustre bien la confusion croissante entre les opérations de secours et le contrôle des frontières. Des organisations de la société civile, le HCR, ainsi que des parlementaires de l'UE ont fait part de plusieurs préoccupations majeures au sujet du Règlement alors qu'il était encore en discussion²⁰. Bien que le texte final ait été

amélioré par rapport à la proposition initiale et à la décision précédente du Conseil, plusieurs points continuent cependant de poser problème :

- Une définition du « lieu sûr » qui ne le limite géographiquement pas à l'UE. Cela laisse la possibilité de considérer des pays n'appartenant pas à l'UE comme des lieux sûrs pour débarquer les migrants et les réfugiés.
- Alors que les refoulements sont prohibés, Frontex et les États membres sont autorisés à ordonner à une embarcation détectée dans la mer territoriale ou la zone contiguë d'un État membre à se déplacer vers une autre destination.
- Le Règlement ne prend pas en considération le cas des migrants interceptés dans les eaux territoriales des pays tiers. Cela pourrait permettre des refoulements dans les eaux territoriales des pays tiers, où Frontex et les États membres sont intervenus et continuent à opérer (Frontex dans les eaux de Mauritanie et du Sénégal, et précédemment l'Italie dans les eaux libyennes).
- Alors qu'il est demandé aux États membres d'utiliser tous les moyens possibles pour identifier les migrants interceptés, évaluer leur situation et les informer de leur lieu de débarquement, de façon à ce qu'ils puissent formuler

¹⁹ Voir le Règlement final [ici](#)

²⁰ Voir, par exemple, la [note sur la proposition de la Commission](#) préparée par le Comité Meijers (23 mai 2013), l'analyse de Statewatch (avril 2013), la [note](#)

[conjointe](#) de Amnesty International, International Commission of Jurists et ECRE (6 septembre 2013), et les [commentaires et recommandations](#) du HCR relatifs à la proposition (avril 2014). Statewatch a publié [une analyse du texte adopté](#) suite à son approbation par le comité LIBE (février 2014).

une demande de non-refoulement, les interprètes et les conseillers juridiques ne sont exigés sur terre qu'en « cas de nécessité », ce qui laisse aux agents présents à bord un rôle excessif dans l'appréciation de la situation.

- Le point précédent, associé à la possibilité de débarquer les migrants interceptés en haute-mer dans des pays n'appartenant pas à l'UE, augmente le risque d'opérations visant à repousser et à expulser les réfugiés. De nombreuses organisations ont étudié la situation des migrants dans les pays n'appartenant pas à l'UE et il apparaît que, dans la plupart des situations, les droits humains des migrants et des réfugiés ne sont pas respectés, par exemple en Libye ou en Tunisie²¹.

- L'agence Frontex n'est présentée que comme l'entité de coordination de la surveillance maritime alors qu'elle peut aussi initier des opérations communes, ce qui comporte le risque que l'agence soit déchargée de toute responsabilité directe en cas de violation des droits de l'Homme au cours d'opérations maritimes²².

EUROSUR - Système européen de surveillance des frontières extérieures

EUROSUR est un système d'information servant de canal de transmission de données sur la situation aux frontières extérieures de l'UE. Il a été lancé en décembre 2013 pour les frontières méridionales et orientales et sera opérationnel à partir de décembre 2014 pour les autres États. Le principal objectif est d'accroître la vigilance sur la situation

UNE DÉFINITION CONFUSE DE LA DÉTRESSE...

Le nouveau Règlement donne également des définitions pour les situations de « détresse », d'« incertitude » et d'« alertes », à l'instar de la convention SAR. Toutefois, contrairement à cette dernière qui préconise des actions d'urgence lorsque la personne **est ou semble être** en détresse, l'article 9 de la proposition semble limiter la mise en œuvre d'opérations de recherche et de sauvetage aux situations où les personnes **sont** en détresse de façon avérée.

Dans les situations « d'incertitude » ou « d'alerte », il semble qu'aucune obligation ne soit faite aux patrouilles Frontex de porter secours et que leur rôle pourrait se limiter à informer le centre de coordination de sauvetage responsable de ces opérations dans la zone concernée. Néanmoins, la situation « d'incertitude » d'un bateau peut devenir une situation de « détresse ». Hiérarchiser les degrés de vulnérabilité risque de provoquer des situations de détresse qui pourraient être évitées. En suivant cette logique, on applique différents degrés de protection selon l'estimation qui est faite du danger. Cela mène à accroître la vulnérabilité des migrants et des réfugiés, qui pourraient ainsi être abandonnés en mer parce qu'ils n'auraient pas été placés dans la catégorie « en détresse ».

21 FIDH, Migreurop, JSFM, Libya: the hounding of migrants must stop, novembre 2012 ; Communiqué de presse commun FTDES-Cimade, Risques de refoulement d'exilés vers la Libye, août 2013 ; Jesuit Refugee Services, Beyond Imagination, janvier 2014.

22 Il convient de rappeler ici que dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. l'Italie*, les gardes-côtes italiens ont procédé à certains refoulements dans le cadre des opérations coordonnées par Frontex, tel que cela a été confirmé par le jugement de la CEDH.

en mer et plus précisément de rechercher la présence de petites embarcations, qui entrent souvent dans les eaux territoriales de l'UE sans être détectées. Cela implique l'utilisation de satellites, et potentiellement de drones, aussi bien à la frontière extérieure de l'UE que dans les pays n'appartenant pas à l'UE mais ayant donné leur accord pour le déploiement de EUROSUR le long de leur frontière maritime.

L'objectif d'EUROSUR est triple :

- « réduire le nombre d'immigrants illégaux qui parviennent à entrer sur le territoire de l'UE sans être découverts,
- renforcer la sécurité intérieure dans l'ensemble de l'UE, en contribuant à prévenir la criminalité transfrontalière,
- renforcer les capacités de recherche et de sauvetage d'immigrants illégaux et de personnes qui ont besoin d'une protection internationale afin de réduire le nombre de morts en mer »²³.

Les défenseurs du projet ont particulièrement mis l'accent sur les aspects de recherche et de sauvetage, afin de le légitimer et de contrebalancer l'impression que l'arsenal déployé à travers EUROSUR vise à accroître la détection et l'interception de migrants et de les empêcher davantage d'accéder au territoire de l'UE.

Le développement d'EUROSUR ne suffit toutefois pas à sauver des vies en mer. Cela a été confirmé par le directeur adjoint de Frontex en mai 2014, qui a affirmé que

les informations collectées par EUROSUR ne pouvaient pas être utilisées dans le cadre de la recherche et du sauvetage, et que son rôle de contrôle des frontières n'avait rien à voir avec des opérations de secours²⁴. Plusieurs membres du Parlement européen, ainsi que les organisations de défense des droits de l'homme et différents chercheurs²⁵, ont aussi tiré la sonnette d'alarme au sujet des implications politiques considérables que le programme EUROSUR entraînera sur les droits des migrants et des réfugiés.

CONSÉQUENCES SUR LES DROITS DES MIGRANTS LORS DU DÉBARQUEMENT

La confusion des responsabilités entre contrôle des frontières et mission de recherche et de sauvetage conduit à une dégradation des droits des migrants et des réfugiés en mer, et accroît leur vulnérabilité dans un contexte déjà dangereux. La pénalisation de la solidarité accentue les hésitations des bateaux à secourir les personnes en détresse. Par ailleurs, l'élargissement du champ d'action du mandat de Frontex, ajouté à la mise en œuvre d'EUROSUR pour « sauver des vies », soulève de sérieuses interrogations quant à la latitude laissée à l'UE pour les interceptions. Par conséquent, il semble légitime de se demander dans quelle mesure la sécurité et

23 Conseil de l'Union Européenne, Le Conseil adopte le système de surveillances des frontières extérieures, 22 octobre 2013.

24 EU Observer, EU border surveillance system not helping to save lives, 14 mai 2014.

25 The EU's New Border Surveillance Initiatives: Assessing the Costs and Fundamental Rights Implications of EUROSUR and the "Smart Borders" Proposals - Une étude de la fondation Heinrich Böll rédigée par Ben Hayes et Mathias Vermeulen, juin 2012.

la protection seront prioritaires sur la lutte globale contre l'immigration irrégulière.

La différence floue entre les définitions de personne en détresse et de migrant irrégulier entraîne d'autres conséquences en termes de vulnérabilité des migrants et des réfugiés secourus ou interceptés en mer.

Pour les migrants interceptés qui sont conduits sur le territoire de l'UE, le statut de migrant en situation irrégulière prévaut. Le droit souverain des États membres à contrôler leurs frontières extérieures semble justifier le recours à des mesures de protection qui comprennent, pour certains pays de l'UE, la détention systématique.

Selon le rapporteur de l'ONU sur les droits de l'Homme des migrants dans son rapport annuel, la détention est à présent utilisée comme « outil de contrôle des frontières ».

Selon le droit communautaire, pour que la détention ne soit pas considérée comme arbitraire, la privation de liberté pour « entrée non autorisée » devra être explicitement autorisée (article 5(1)f de la Charte européenne des droits fondamentaux). Une telle loi n'existe pas à Malte, où les migrants, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non, sont systématiquement placés en détention lors de leur débarquement²⁶. En outre, de récents rapports et décisions de justice ont prouvé, dans le cas de la Grèce, de l'Italie et de

l'Espagne²⁷, que les droits des migrants sont bafoués lors de leur détention – y compris lorsqu'ils sont placés en détention dès leur débarquement. C'est pour cette raison que certaines organisations de la société civile ont accueilli le projet italien Mare Nostrum sans enthousiasme, préoccupées par le sort de ces migrants une fois débarqués en Italie, où la détention est une pratique courante, dans des conditions alarmantes.

ACTIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

» En juillet 2011, dans le sillage des troubles politiques des pays nord-africains et de l'affaire du « Left-to-Die Boat », un groupe d'organisations euro-méditerranéennes (syndicats, ONG, journalistes, militants) a appelé à la mise en place d'une « flottille » pour mettre fin aux décès en Méditerranée et surveiller la situation en mer²⁸. Le projet **Boats4People**²⁹, réunissant 17 organisations, a été lancé quelques mois plus tard pour dénoncer les pertes de vies humaines en Méditerranée et l'impossibilité pour les migrants d'atteindre l'Europe en sécurité, ainsi que pour soutenir la solidarité entre les marins et les militants de chaque côté de la mer. En juillet 2012, une opération qui s'est déroulée sur trois semaines a

26 Voir par exemple Human Rights Watch, Boat ride to detention: adult and child migrants in Malta, juillet 2012.

27 Human Rights Watch, The EU's dirty hands: Frontex involvement in ill-treatment of migrant detainees in Greece, septembre 2011, et Statewatch, Detainees' rights overrule absconding and rioting charges, courts rule, janvier 2013.

28 A flotilla to stop deaths in the Mediterranean, 7 juillet 2011.

29 www.boats4people.org

affrété un voilier de l'Italie vers la Tunisie, un itinéraire symbolique après la révolution tunisienne.

- » L'impact que la coopération de Frontex avec les pays extérieurs à l'UE a sur les droits de l'Homme, ainsi que l'absence de responsabilité de l'agence, ont fait l'objet d'une très forte controverse, y compris de la part du médiateur de l'Union Européenne. En mars 2013, 21 organisations de la société civile, dont le Réseau euro-méditerranéen des droits de l'Homme, ont lancé la campagne **Frontexit**³⁰ en Europe et en Afrique. Cette campagne appelle l'Union Européenne à exiger que Frontex rende compte de son implication dans la gestion des frontières extérieures, dont les frontières maritimes. L'un des axes de travail de la campagne consiste à décrire les pratiques utilisées lors des interceptions maritimes, à partir d'informations recueillies auprès de Frontex mais aussi au cours de missions de terrain. Ces données sont utilisées pour l'analyse, les stratégies de plaidoyer et les actions en justice. La campagne vise à démontrer que Frontex met en péril les droits des migrants et des réfugiés, et que son existence même renforce la criminalisation de la migration.
- » En avril 2013, Amnesty International a lancé sa propre initiative, nommée « **SOS Europe** », dans le cadre de la campagne « **When You Don't Exist** »³¹. Amnesty

y dénonce les refoulements et appelle l'UE à adopter des recommandations communes en matière de recherche et de sauvetage, mais aussi à faire la lumière sur les responsabilités au sujet des décès de migrants et de réfugiés en mer. La campagne soutient que « les politiques de restriction des migrations qui se contentent de tenter de bloquer les arrivées en Europe n'empêchent en rien les personnes d'essayer de se rendre en Europe ».

Refoulement des réfugiés et des personnes vulnérables

Le HCR a livré des directives claires sur les principes essentiels et les pratiques qui doivent être suivis pour respecter pleinement les droits des migrants et des réfugiés en mer (voir encadré). Pourtant, la tendance à faire du contrôle des frontières une priorité s'accompagne de plus en plus systématiquement de refoulements de réfugiés et de personnes vulnérables. Ces refoulements sont en hausse dans les États de l'UE qui se dérobent ainsi à leurs obligations, stipulées dans la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, ou dans d'autres conventions internationales.

30 www.frontexit.org/fr

31 Voir le site de la campagne : <http://www.whenyoudontexist.eu/>

HCR – GARANTIR LES DROITS DES RÉFUGIÉS ET DES MIGRANTS EN MER (SÉLECTION DE DOCUMENTS)

- [Sauvetage en mer : Guide des principes et des mesures qui s'appliquent aux migrants et aux réfugiés](#)
- [Note sur la protection des demandeurs d'asile et réfugiés en mer](#) (en anglais)

PRATIQUES EN DÉVELOPPEMENT

Au fil des dernières années, les pays européens ont renforcé leur coopération avec les pays d'Afrique du Nord et de l'Ouest afin de repérer et d'intercepter les migrants en situation irrégulière dès le début de leur parcours, et de faciliter ainsi leur renvoi.

Espagne-Sénégal

Plusieurs ONG ont vivement critiqué l'opération maritime commune de Frontex dite HERA (déclenchée dans le cadre d'accords bilatéraux entre l'Espagne et le Sénégal), au cours de laquelle de nombreux migrants ont soit été détournés vers le Sénégal, soit interceptés et renvoyés vers ce pays. Bien qu'il reste à prouver qu'il s'agit de situations de refoulement, certains éléments semblent indiquer que c'est bel et bien le cas. Par exemple le fait que, selon l'agence, de nombreux migrants interceptés étaient « [...] soit convaincus de retourner vers la sécurité, soit [...] reconduits au rivage le plus proche »³². Quoi qu'il en soit, cela pourrait constituer, dans tous les cas, une violation du droit de chacun à quitter un pays.

Italie-Libye

Une opération de refoulement, dont la nature ne fait aucun doute, s'est déroulée en mai 2009 lors de l'interception en haute-mer de 200 migrants par les garde-côtes italiens, qui les ont directement renvoyés en Libye, en se fondant sur un accord de coopération signé entre les deux pays en août 2008. Celui-ci prévoit entre autres des dispositions particulières relatives à la réadmission en Libye de migrants en situation irrégulière, même s'ils ne sont pas libyens, en contrepartie d'une coopération économique avec l'Italie. Le 24 mai 2009, 24 de ces migrants ont déposé une plainte devant la Cour Européenne de droits de l'Homme (CEDH). En février 2012, l'Italie a été condamnée dans l'arrêt marquant de l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. l'Italie*³³. Les victimes étaient originaires d'Érythrée et d'Éthiopie, deux pays dans lesquels leurs vies peuvent être mises en danger en raison de l'instabilité et de la violence aveugle.

La Cour a réaffirmé que les migrants interceptés dans les eaux territoriales de l'UE ne doivent pas être renvoyés automatiquement et qu'ils doivent pouvoir accéder au territoire de l'UE, en vertu du droit au recours équitable et au principe de non-refoulement. La CEDH a également clarifié un point essentiel : les migrants interceptés en haute-mer tombent sous la juridiction du pays d'enregistrement du bateau qui les intercepte, ils doivent donc bénéficier des mêmes droits que toute autre personne dépendant de la juridiction de cet État.

32 Frontex, Statistiques *Hera* 2008 et *Nautilus* 2008

33 Voir *Hirsi Jamaa et autres c. l'Italie* (Appl. No. 27765/09).

Malgré la condamnation publique des refoulements par la Commission européenne, et son implication dans la surveillance des pratiques des États membres à l'égard de leurs frontières maritimes, les incidents et les situations pouvant être assimilés à des refoulements systématiques continuent à être rapportés.

Grèce-Turquie

Les opérations de refoulement sont particulièrement fréquentes entre la Grèce et la Turquie, comme en témoignent plusieurs organisations. Les gardes-côtes grecs renvoient quasi systématiquement vers la Turquie les migrants interceptés, de façon violente et dégradante, y compris les réfugiés en provenance d'Afghanistan, de Syrie, de Palestine, d'Irak, d'Iran, d'Érythrée ou du Soudan.

Amnesty International et Pro Asyl ont récemment publiés des rapports basés sur une grande enquête de terrain et sur des témoignages de migrants ou de réfugiés dans cette région frontalière. Ils exposent en détail les situations de refoulement systématique des eaux territoriales grecques et des îles grecques, c'est-à-dire de la mer Egée, qui mènent à des violations des droits des hommes, des femmes et des enfants, voire à leur décès. Les réfugiés fuyant le conflit en Syrie ont également été victimes de ces refoulements. Le REMDH, en collaboration avec la FIDH et Migreurop, a lui aussi, dans le cadre de la campagne Frontexit, publié récemment un rapport soulignant des

violations semblables et l'implication de Frontex dans celles-ci³⁴.

Refoulements intérieurs

Bien que moins médiatisés, les refoulements se déroulant au sein même des États de l'UE sont également préoccupants. De nombreux déplacements officiels ont été effectués entre l'Italie et la Grèce. Un grand nombre de personnes tentent d'échapper aux violences racistes et à la ségrégation subies en Grèce, mais, même mineures, elles sont repoussées par les gardes-côtes italiens³⁵. Les retours en Grèce devant être conformes au règlement de Dublin, les déplacements ont été officiellement suspendus par tous les pays de l'UE, suite à la condamnation de la Grèce par la CEDH ainsi que par la Cour de Justice de l'UE pour la défaillance de son système d'accueil et de gestion des demandeurs d'asile et pour les conditions d'accueil insatisfaisantes.

POURQUOI LES REFOULEMENTS SONT-ILS POSSIBLES EN EUROPE ?

Coopération avec les États non membres

Le protocole de Palerme appelle à une coopération en vue non seulement de supprimer mais aussi de prévenir le trafic de

34 Pro Asyl, [Push-back: Systematic human rights violations against refugees in the Aegean sea and at the Greek-Turkish border](#), novembre 2013; Amnesty International, [Greece: Frontier of Hope and Fear. Migrants and Refugees, Pushed Back at Europe's Border](#), avril 2014; FIDH, Migreurop et REMDH, [Frontex entre Grèce et Turquie: la frontière du déni](#), juin 2014.

35 [Treated like human cargo: Italy pushes protection seekers back to Greece](#), Pro Asyl, 3 juillet 2012.

migrants. Ce nouvel aspect a depuis incité les États Membres de l'UE à prendre des mesures pour anticiper les franchissements irréguliers des frontières par des passeurs de migrants. Ceci a été essentiellement réalisé par le biais de dispositions pratiques prises entre Frontex et les États non membres de l'UE, ou encore sur la base d'une coopération bilatérale ou multilatérale soutenue par l'UE (par exemple, l'opération de surveillance frontalière « Seahorse » initiée par l'UE pour appuyer la coopération entre l'Espagne, la Mauritanie, le Maroc et le Cap-Vert).

LA ZONE DE PRÉ-FRONTIÈRE

Un nouveau concept regroupant ces changements de politiques a récemment émergé : « la zone de pré-frontière ». Ce terme a été officiellement utilisé pour la première fois dans la proposition EUROSUR de 2008, bien qu'en pratique, le déplacement des frontières vers les eaux territoriales d'États méditerranéens n'appartenant pas à l'UE soit une réalité bien établie, comme le démontrent de récents exemples aussi bien au niveau bilatéral (coopérations entre l'Espagne et le Maroc ou entre Malte et la Libye) qu'au niveau de l'UE (Frontex négocie actuellement un accord avec la Tunisie, l'Égypte, le Maroc et la Libye).

Voir le [site Internet de Frontex](#)

On peut s'attendre à ce que cette tendance s'accroisse puisque des accords opérationnels ont été signés entre Frontex et les États du sud de la Méditerranée, et que la mise en œuvre du Règlement sur la surveillance en mer permet de débarquer les migrants interceptés dans un pays n'appartenant pas à l'UE. Même en mettant de côté la question de la fragilité des droits de l'Homme dans

les pays sud-méditerranéens et celle du non-respect des droits des migrants ou des réfugiés, il reste à déterminer comment les membres de Frontex vont pouvoir évaluer, à bord d'un bateau et dans un très court délai, la situation individuelle de chaque migrant intercepté en mer. Quelles garanties et quelles protections seront instaurées pour s'assurer que le retour d'une personne dans un pays non membre de l'UE ne mettra pas sa vie en danger ? Comment le débarquement de tout un groupe de migrants interceptés dans un pays non membre de l'UE peut-il se faire en conformité avec le droit européen qui interdit de procéder à des expulsions collectives ? Aucun de ces aspects n'a été abordé dans le nouveau Règlement du Conseil.

EUROSUR servira également à approfondir la coopération avec les pays tiers et pourrait mettre en péril les droits des migrants interceptés en mer, en particulier les demandeurs d'asile. La Libye a déjà accepté que ce système de surveillance soit déployé dans ses eaux territoriales³⁶. Bien que l'échange d'informations personnelles soit strictement interdit, il n'est pas à exclure qu'EUROSUR serve à détecter les migrants avant qu'ils n'atteignent les eaux territoriales de l'UE et qu'ils soient alors détournés vers la côte nord-africaine - comme le suggère l'esprit du nouveau Règlement du Conseil dédié à la surveillance de frontières maritimes externes, mentionné plus haut.

³⁶ Pour plus d'information sur le projet « Seahorse Mediterraneo », voir le document du Conseil [15906/12](#), novembre 2012 ; REMDH, [Programme de surveillance maritime Seahorse Mediterraneo : la dangereuse dérive sécuritaire de l'Europe ?](#), 27 septembre 2013.

Refolements privatisés

Au cours de l'année dernière, de nombreux migrants auraient été secourus et interceptés par des embarcations privées ou commerciales, puis ramenés sur les côtes libyennes. Selon Watch The Med, ces « refolements privatisés » sont de plus en plus fréquents. Il a par exemple été signalé que les gardes-côtes italiens, lorsqu'ils sont informés de la présence en mer de migrants et de réfugiés en détresse, demandent à un navire marchand présent dans la zone concernée de les intercepter et de les ramener en Libye, ce qui est en totale infraction avec le principe de non-refoulement³⁷.

En août 2013, l'Italie a demandé à un bateau turc de secourir 96 migrants en détresse dans la région de recherche et de sauvetage du Liban. En juin 2013, une plateforme pétrolière aurait secouru des réfugiés érythréens et les aurait remis aux autorités libyennes, en complète infraction avec le droit de l'UE³⁸.

Le refolement privatisé semble être la nouvelle stratégie des États membres pour esquiver les responsabilités : les obligations de recherche et de sauvetage sont détournées afin d'obliger les navires commerciaux à secourir une embarcation proche, même si celle-ci avait déjà été repérée par un État

membre soumis à l'obligation de respecter le principe de non-refoulement. Il reste à voir si le procès donnera tort à l'Italie de s'être soustraite à ses responsabilités en pareil cas.

ACTIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les refolements sont très compliqués à déceler. Les interventions sont soit menées de façon informelle, soit présentées comme étant respectueuses de la loi : en effet, l'obligation pour un navire commercial de porter secours aux personnes en détresse est conforme au droit maritime international (et donc le débarquement dans « le port de sécurité le plus proche », loin des rivages de l'UE, l'est également). L'application des politiques décrites ci-dessus rend légale la coopération avec les pays n'appartenant pas à l'UE.

Face à l'invisibilité des refolements, l'objectif des initiatives de la société civile est de dénoncer ce qui se passe réellement. Quelques rapports, dont certains corroborent des pratiques également révélées dans les médias³⁹, affirment et démontrent que les refolements sont toujours une réalité en Europe.

» **La surveillance et le recueil de données ont permis de remporter des actions judiciaires** telles que celle d'*Hirsi Jamaa et autres c. l'Italie* pour laquelle des organisations, dont Human Rights Watch, Amnesty International, le Centre Aire

37 Gommono-carretta approda a Lampedusa sbarcati 54 somali, ci sono anche bambini, La Repubblica Palermo, 26 mai 2012.

38 Boats4People, Les États méditerranéens rêvent-ils d'une « Papouasie européenne » où enfermer les boat-people ?, 6 août 2013.

39 Syrian refugees turned back from Greek border by police, The Guardian, 7 décembre 2012.

et la FIDH ont soumis des contributions écrites à la Cour européenne des Droits de l'Homme démontrant la nature systématique des opérations de refoulement entre l'Italie et la Libye à l'époque des faits.

La même stratégie de recueil de données est à présent mise en œuvre pour les opérations de refoulement dans l'est de la Méditerranée. Des témoignages et d'autres preuves de pratiques de refoulement ont été recueillis au sujet de la situation entre l'Italie et la Grèce, et entre la Grèce et la Turquie. Ces initiatives parviennent en règle générale à réunir des ONG et des militants de chaque côté de la frontière.

- » **Les manifestations publiques et les relations avec les médias** constituent un autre moyen de garantir la visibilité et de contrecarrer les stratégies déployées par l'UE et ses États membres pour que l'on ferme les yeux sur les tragédies humaines auxquelles ils contribuent.

- » Enfin, par le biais de **missions de terrain et de rédaction de rapports, les organisations de la société civile contribuent aux décisions politiques et appellent les décideurs politiques à rendre davantage de comptes.** Certaines publications peuvent apporter des éléments déterminants et contribuent à étayer les débats institutionnels. C'est par exemple le cas des récents rapports d'Amnesty et de Pro Asyl sur les refoulements depuis la Grèce vers la Turquie, ou du rapport

REMDH-Migreurop-FIDH concernant la responsabilité de Frontex dans les violations survenues à la frontière gréco-turque. Ces études, auxquelles s'ajoute la surveillance régulière assurée par des initiatives telles que Watch The Med, fournissent des informations indispensables et contribuent à ce que ces questions essentielles soient incluses dans l'agenda politique.

Conclusions et Recommandations

En juin 2012, le groupe de travail de l'ONU sur le trafic de migrants a requis que « les États parties devraient accorder une attention particulière à la vie et à la sécurité des migrants objet d'un trafic par mer, et accorder la priorité à la protection de leur vie et de leur sécurité en cas de détection d'un navire utilisé à de pareilles fins »⁴⁰.

Toutefois, en liant migration et considérations de sécurité – ce qui présente les migrants comme une menace pour la sécurité –, l'UE a encouragé des stratégies nationales visant à esquiver les responsabilités, où les États membres ne fournissent aux migrants et aux réfugiés en mer qu'une aide réduite au strict minimum, quand ils ne sont pas tout simplement ignorés.

La coopération avec les pays non-membres de l'UE montre sans équivoque que la priorité est de repousser les « indésirables ». Pourtant, le droit maritime international exige que les migrants recueillis soient amenés en lieu sûr. La CEDH a rappelé, dans le cadre de l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. L'Italie*, que cette notion « ne saurait se limiter à la seule protection physique des personnes mais qu'elle englobe nécessairement le respect de leurs droits fondamentaux ».

La législation actuelle sur l'interception maritime affaiblit encore davantage le discours sur les droits de l'Homme à des fins de sécurité intérieure, mais elle ne se limite malheureusement pas à cela. Elle met aussi en danger la vie des migrants et des réfugiés en mer. Le déploiement de Frontex sur la côte de l'Afrique de l'Ouest, dans les îles Canaries et en Méditerranée a obligé les migrants à modifier leurs itinéraires et à entreprendre des voyages encore plus dangereux afin d'éviter d'être arrêtés, souvent au péril de leurs vies.

Il est urgent que la politique de migration de l'UE évolue. Les décès continuels en mer démontrent tragiquement l'inefficacité, pour ne pas dire l'indécence, du renforcement des contrôles aux frontières extérieures de l'UE et au-delà. Les « solutions » trouvées par l'UE, les 38 recommandations proposées par la task-force pour la Méditerranée, montrent la poursuite et le renforcement de cette politique⁴¹.

La société civile a dénoncé l'incohérence et l'inefficacité de la gestion des frontières, mais aussi des politiques de recherche et de sauvetage développées par l'UE et ses États membres. Différentes stratégies ont été employées pour alerter sur le nombre de tragédies qui se produisent en Méditerranée, pour désigner des responsabilités et pour analyser de façon critique comment ces pratiques participent à la violation des droits

40 [Rapport de la réunion du Groupe de travail sur le trafic illicite de migrants](#), tenue à Vienne du 30 mai au 1 juin 2012, CTOC/COP/WG.7/2012/6.

41 Voir la [Communication sur le travail de la task-force pour la Méditerranée](#), COM(2013) 869 final, 4 décembre 2013 et le document de travail, [Mise en œuvre de la communication sur le travail de la task-force pour la Méditerranée](#), 27 mai 2014.

des migrants et des réfugiés en mer, allant même jusqu'à causer de nombreux décès. À présent, et plus que jamais, la société civile doit conserver son rôle de garde-fou crucial contre les dérobades de l'UE et de ses États membres.

RECOMMANDATIONS

À l'Union Européenne et à ses États membres

- Accroître les voies d'accès légales à l'Europe ainsi que la capacité de réinstallation pour les réfugiés qui ont besoin de et ont droit à la protection internationale.
- Intensifier les efforts pour établir un dispositif de déplacement des migrants et des demandeurs d'asile à l'échelle de l'UE, et appliquer la Décision 281/2012/UE sur la réinstallation et le déplacement, dans le but d'encourager le partage des responsabilités entre les États membres de l'UE.
- S'abstenir de s'engager dans un contrôle des frontières maritimes en collaboration avec des États non membres de l'UE qui ne garantissent pas les droits des migrants et des réfugiés, que ce soit dans le droit ou dans les faits.
- Coopérer avec des États non membres pour des opérations de recherche et de sauvetage, mais garantir que les personnes secourues seront débarquées en lieu sûr, sur le territoire de l'UE.

- S'abstenir de détourner les migrants vers des États côtiers n'appartenant pas à l'UE, ainsi que de transférer les migrants interceptés vers des autorités ne relevant pas de l'UE, même si l'interception maritime intervient en haute mer.
- Garantir l'accès à l'UE de chaque migrant intercepté de façon à permettre un examen individuel de sa situation, associé au droit suspensif de faire appel lorsque celui-ci voit sa demande d'entrée sur le territoire de l'UE rejetée.
- S'abstenir de détenir les migrants dès leur débarquement et rappeler que la détention doit demeurer une mesure de dernier recours, tel que le stipule le droit international.
- Préciser, dans le statut juridique de FRONTEX, quelles sont les responsabilités de l'agence, de manière à ce qu'elle soit juridiquement responsable en cas de violations commises dans le cadre des interventions qu'elle initie ou effectue.

Au Parlement européen

- Exiger que le Parlement européen approuve tout accord signé avec un pays tiers avant toute coopération en matière de gestion des frontières, ce qui comprend les accords opérationnels de Frontex et les accords de déploiement des systèmes de surveillance de l'UE sur le territoire de pays non membres de l'UE.

- Saisir la Cour européenne de justice sur le nouveau règlement sur la surveillance des frontières maritimes extérieures par Frontex, au motif que certains articles peuvent conduire Frontex et les États membres à enfreindre le droit international et européen.

À Frontex

- S'abstenir de s'engager dans un contrôle des frontières maritimes en collaboration avec des États non membres de l'UE qui ne garantissent pas le plein respect des droits des migrants et des réfugiés, que ce soit dans le droit ou dans les faits.
- S'assurer que l'équipement employé est conforme aux normes de recherche et sauvetage et que le personnel de bord est formé à la recherche et au secours maritime.
- Garantir la présence d'interprètes à bord de chaque navire déployé lors d'une intervention d'interception en mer. Dans les cas où cela n'est pas possible, l'accès à des interprètes doit être garanti sur le territoire de l'UE.
- Adopter un dispositif imposant à l'État dans lequel une opération de contrôle des frontières maritimes menée par Frontex donne lieu à une interception de migrants, d'assurer le transfert des personnes à son organisation de recherche et de sauvetage le plus rapidement possible.

Aux États côtiers membres de l'UE

- Ratifier les versions amendées des Conventions SAR et SOLAS.
- Lors de la détection d'une embarcation, envoyer les autorités de recherche et de sauvetage plutôt que les autorités de contrôle des frontières (si toutefois elles sont distinctes). Les procédures de contrôle des frontières peuvent intervenir dans un second temps, mais la mission de recherche et de sauvetage doit toujours être prioritaire (mécanisme de prévention des violations des droits de l'homme).
- S'abstenir de s'engager dans un contrôle des frontières maritimes en collaboration avec des États non membres de l'UE qui ne garantissent pas le plein respect des droits des migrants et des réfugiés, que ce soit dans le droit ou dans les faits.
- Garantir la présence d'une équipe médicale et d'interprètes à bord de chaque navire déployé lors d'une intervention d'interception en mer.
- Proscrire la détention des migrants interceptés en mer dès leur débarquement. S'assurer que la détention demeure une mesure de dernier recours et que les personnes détenues puissent faire valoir leurs droits durant la détention.
- Assurer un accueil digne et sécurisé à tous les migrants débarquant sur leur territoire.

- Interdire le transfert des migrants vers des pays n'appartenant pas à l'UE tant que la situation individuelle de chaque personne interceptée n'a pas été examinée avec toutes les garanties auxquelles ces personnes ont droit conformément à la législation de l'UE (droit à un recours effectif, droit de déposer une demande d'asile, conditions d'accueil, etc.).
- Garantir que les marins portant assistance aux migrants en mer ne font pas l'objet de sanctions pénales.

Aux autres États membres de l'UE

- S'abstenir de s'engager dans un contrôle des frontières maritimes en collaboration avec des États non membres de l'UE qui ne garantissent pas le plein respect des droits des migrants et des réfugiés, que ce soit dans le droit ou dans les faits.
- Garantir que les marins portant assistance aux migrants en mer ne font pas l'objet de sanctions pénales.
- Proscrire les déplacements vers les États côtiers de l'UE dans lesquels les migrants et les réfugiés peuvent être particulièrement exposés à la discrimination et à un traitement injuste, inhumain et/ou dégradant.

Cette note politique est publiée grâce au soutien de l'Agence danoise d'aide au développement international (Danida) et de l'Agence internationale suédoise de coopération au développement (Sida).



RESEAU EURO-MEDITERRANEEN DES DROITS DE L'HOMME

Vestergade 16

1456 Copenhagen K - Danemark

Tél + 45 32 64 17 00

Fax + 45 3264 17 02

www.euromedrights.org



EURO-MEDITERRANEAN HUMAN RIGHTS NETWORK
RÉSEAU EURO-MÉDITERRANÉEN DES DROITS DE L'HOMME
الشبكة الأوروبية - المتوسطية لحقوق الإنسان