



AS/Mig/Inf (2012) 03

3 janvier 2012

fminf03_2012

Or. Français

COMMISSION DES MIGRATIONS, DES REFUGIES ET DES PERSONNES DEPLACEES

Audition sur
« Vies perdues en Méditerranée : qui est responsable ? »
(Rapporteur : Mme Tineke Strik, Pays-Bas, SOC)
Paris, 29 novembre 2011

SESSION 1 : TRAGEDIES EN MEDITERRANEE ET RESPONSABILITE DE L'EUROPE

La séance est ouverte à quatorze heures sous la présidence de **Mme Tineke STRIK** (Pays-Bas, SOC), Rapporteur.

Ouverture de l'audition par **Mme Tineke STRIK**, Rapporteur

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Je vous souhaite la bienvenue à cette audition publique.

Je ne reviens pas en détail sur les tenants et aboutissants de mon rapport : chacun ici est informé des événements tragiques qui se sont déroulés en mars-avril 2011 en Méditerranée où 63 personnes ont perdu la vie, non pas parce qu'elles ont coulé et se sont noyées mais parce qu'elles n'avaient plus à manger et à boire ! Elles ont demandé de l'aide, elles ont lancé un appel de détresse, les autorités savaient où ce bateau se trouvait mais aucune autorité, aucun navire ne les a aidées.

Cela a choqué le Conseil de l'Europe et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé de mener une enquête afin de comprendre ce qui s'est produit en haute mer, qui était au courant de la présence de ces personnes en détresse et quelle a été la réponse des autorités à cet appel de détresse.

Parce qu'il s'agit d'un accident tragique, il est essentiel de déterminer qui est responsable afin qu'il n'y ait aucune impunité. Mais notre travail a de bien plus larges implications. Nous savons qu'un très grand nombre de personnes ont déjà perdu la vie en haute mer, partout dans le monde et particulièrement en Méditerranée. Pour cette seule année 2011, on estime que plus de 2000 personnes se seraient noyées en essayant d'atteindre les côtes européennes.

Nous souhaitons donc être en mesure non seulement de déterminer les responsabilités dans cet incident mais aussi de proposer des recommandations plus générales afin de comprendre comment les responsabilités doivent être réparties en mer, de déterminer si elles sont suffisamment explicites pour tout un chacun et, à défaut, de voir comment il serait possible de les rendre plus claires. Peut-être conviendrait-il également qu'elles soient mieux appliquées : il est en effet possible que les autorités sachent qui est responsable mais n'en tiennent pas compte. Si tel est le cas, quelles recommandations pouvons-nous faire afin de faire en sorte que toutes les autorités prennent leurs responsabilités conformément au droit international ?

Cette audition a pour objectif que nous nous penchions sur la problématique de manière plus générale. Nous souhaitons obtenir plus d'informations concernant l'origine de ces personnes, les

circonstances et les motivations de leur fuite vers l'Union européenne, les raisons pour lesquelles elles se trouvent en difficultés en Méditerranée. Nous souhaitons avoir une idée générale du droit international, du droit humanitaire mais également du droit des réfugiés, et comprendre les interférences entre ces différents cadres juridiques.

Pour cela, nous accueillons des intervenants qui ont de sérieuses connaissances sur ces sujets et je suis persuadée que nous pourrions mettre leurs contributions à profit pour formuler les recommandations les plus adaptées.

Mais, avant de débiter nos travaux, je souhaite vous faire part de témoignages que nous avons recueillis parmi les neuf survivants – sur les 72 personnes qui se trouvaient sur ce bateau !

En parlant du bateau lui-même, l'un d'entre eux nous a dit : « il y avait beaucoup trop de monde. Nous étions assis les uns sur les autres. J'avais quelqu'un sur les genoux et cette personne avait elle-même quelqu'un sur les siens. Nous étions serrés comme des sardines les uns contre les autres. Ils se fichaient de savoir combien de personnes pouvaient trouver place à bord, tout ce qui leur importait, c'était que chacun leur donne de l'argent. (...) Au début, nous étions heureux de partir car nous étions persuadés que nous nous dirigeons vers une vie meilleure. »

Lors de cette tragédie, un hélicoptère est passé – nous pensons qu'il s'agissait d'un appareil militaire – il a repéré ces personnes et leur a largué de l'eau et des biscuits. À ce propos, un des survivants a déclaré : « un grand hélicoptère est arrivé. Nous avons tous commencé à pleurer, à crier, à lever les mains vers le ciel et nous avons dit « aidez-nous car nous sommes en train de mourir ; sinon nous allons mourir ; nous sommes affamés ; nous avons besoin de nourriture et d'eau. Les occupants de l'hélicoptère avaient des armes braquées sur nous, des armes automatiques. Ils portaient un uniforme, il était beige, couleur havane, c'était un uniforme militaire. Il y avait une sorte de corde qu'ils ont utilisée pour y attacher l'eau et les biscuits qu'ils ont largués sur le bateau gonflable. Puis ils sont partis. (...) La seule raison pour laquelle ils sont venus jusqu'à nous, c'était pour nous remettre les biscuits et l'eau, puis ils sont tout simplement partis. »

Il poursuit : « Après ces cinq jours, chacun avait perdu toutes ses forces. À partir du huitième jour, les enfants ont commencé progressivement à mourir. »

Autre citation : « Nous avons voyagé de nombreux jours et les gens ont commencé à mourir les uns après les autres, il y avait des cadavres partout et ils commençaient à sentir mauvais. Aussi, nous avons commencé à passer les corps par-dessus bord. Certaines personnes qui étaient véritablement affamées et cherchaient un moyen de manger ont commencé à mettre du dentifrice sur leurs lèvres, à le sucer et à en extraire le sucre. D'autres – ils devaient essayer de survivre et donc maintenir leur gorge humide –, ont plongé des verres dans la mer et bu de l'eau salée ; d'autres ont bu leur propre urine. Beaucoup de gens ont commencé à avoir des hallucinations. (...) Chaque jour de plus en plus de personnes mouraient. »

Voilà ce que nous avons entendu de la part de trois des neuf survivants. Le bateau a quitté Tripoli le 25 mars 2011 et a dérivé pour revenir à la côte libyenne le 10 avril : deux semaines en mer ! Dès le deuxième jour, ils avaient lancé un appel de détresse.

De ces quelques extraits, nous pouvons bien sûr dégager plusieurs responsabilités différentes : celle des personnes qui risquent leur vie en prenant la mer ; mais aussi celle des trafiquants, qui font peu de cas des individus mais grand cas de leurs profits. On nous a dit ce matin que Kadhafi et les autorités libyennes forçaient les personnes à prendre la mer sur ces embarcations de fortune. Mais est aussi en jeu la responsabilité des États responsables des zones de recherche et de sauvetage (SAR). Et s'ils ont une responsabilité, pourquoi n'ont-ils pas agi ? Il y a aussi des responsabilités au regard du droit des réfugiés : tous les États membres sont signataires de la Convention en la matière.

Voilà donc ce que nous allons nous efforcer de faire : déterminer toutes les responsabilités et poser toutes les questions qui découlent de cet accident, avec pour objectif bien évidemment d'en tirer les leçons pour l'avenir et de faire en sorte qu'un tel événement ne se reproduise pas, que l'on ne laisse plus jamais des personnes livrées à leur sort et tout simplement condamnées à mort.

Je suis ravie que de nombreux experts soient venus partager avec nous leurs connaissances de cette situation. Nous commencerons par entendre M. Christopher Hein, Directeur du Conseil des réfugiés d'Italie, qui va nous donner une idée générale de la situation, des chiffres, de l'origine des personnes, de ce qui se passe en mer.

Puis M. Stephane Ojeda, Conseiller diplomatique du Comité international de la Croix-Rouge, nous fournira des données relatives au droit des réfugiés et de leurs familles de savoir ce qui s'est passé. Il nous donnera également des précisions quant aux cas des personnes disparues en mer loin de leur pays, dont on imagine aisément à quel point ils sont compliqués.

Enfin, M. Baldwin de Vidts, Vice-président de l'Institut international de droit humanitaire, nous donnera des informations sur le cadre légal de tels événements qui surviennent en mer.

2011 : Annus Horribilis dans le Canal de Sicile

Intervenant : **M. Christopher HEIN**, Directeur du Conseil des réfugiés d'Italie

M. Christopher HEIN, Directeur du Conseil des réfugiés d'Italie – Je me félicite grandement que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ait pris l'initiative d'enquêter en profondeur afin de comprendre ce qui s'est passé avec ce bateau à bord duquel des personnes ont perdu la vie fin mars-début avril 2011. Je me réjouis tout autant de l'intérêt qu'elle porte au rôle que jouent les organisations non gouvernementales dans toute l'Europe et pour les efforts qu'elles déploient, depuis de nombreuses années, pour porter un certain nombre de faits à la connaissance du grand public et du monde politique.

Ma brève contribution est destinée à vous apporter un certain nombre de statistiques, puis je m'efforcerai de distinguer quatre axes qui pourraient permettre d'identifier des responsabilités d'un point de vue juridique et/ou politique. Ces axes suivent les chemins empruntés par les réfugiés, depuis leur départ jusqu'à ce qui arrive après leur débarquement, dans quelque lieu que ce soit.

Vous connaissez les premières statistiques que je vais vous présenter, qui portent sur le nombre de personnes qui essaient de traverser la Méditerranée. Des statistiques similaires pourraient vous être fournies pour d'autres frontières extérieures de l'Union européenne. Elles s'appuient uniquement sur les cas pour lesquels nous disposons de données concrètes fournies par des membres de la famille, parfois grâce à des journalistes, à des avocats, à des organisations internationales comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ou aux forces de marine nationales. Depuis l'année dernière un certain nombre d'experts comme l'organisation *Fortress Europe* et d'autres s'efforcent de rassembler ces informations. Quoi qu'il en soit, je vous prie de considérer ces statistiques comme indicatives et sans aucun doute en deçà de la réalité. En effet, nous faisons ici rapport de ce que nous savons et nous sommes parfaitement conscients que nous ne disposons d'aucune donnée quant à de nombreux bateaux qui ont coulé au cours de la même période, pour lesquels personne ne sait ce qui s'est véritablement passé et qui ne sont donc pas inclus dans les statistiques.

Le premier tableau s'efforce de suivre les routes principales à partir de l'Afrique, du Moyen-Orient et de la Turquie vers les pays du sud de l'Europe. De 1994, année au cours de laquelle nous avons pour la première fois dressé des statistiques, à novembre 2011, plus de 12 000 personnes ont perdu la vie dans les eaux méditerranéennes. Le chiffre le plus frappant est celui des morts dans le canal de Sicile, où plus de 6000 personnes ont péri. Nombreux ont aussi été les morts dans la zone plus occidentale, parmi ceux qui ont cherché à atteindre les côtes espagnoles, y compris celles des îles Canaries. Si l'on prend aussi en compte les frontières terrestres de l'est et du centre de l'Europe, de même que la frontière entre la Turquie et la Grèce, on arrive à un total de près de 18 000 personnes. Une autre statistique montre que, pour cette seule année, 1971 personnes ont perdu la vie entre l'Afrique du nord et l'Italie du sud, eaux territoriales maltaises comprises.

Au cours des onze premiers mois de 2011, c'est au centre de la Méditerranée que le plus grand nombre de vies ont été perdues, ce nombre étant plus faible, bien qu'important, autour de la Grèce et autour du Maroc et de l'Espagne.

Si l'on observe les évolutions depuis 2006, on voit qu'un pic a été atteint en 2008 et que le nombre de morts a ensuite, heureusement, décliné en 2009 et en 2010.

Je souhaitais aussi vous montrer une carte des distances qui séparent les différents lieux. Elle met clairement en évidence pourquoi, même si leur destination finale n'est pas Malte ou l'Italie, les personnes se dirigent avant tout vers Malte, la Sicile et Lampedusa, qui sont peu éloignées des côtes d'Afrique du nord. Cela ne signifie pas qu'il s'agit de la destination finale de la plupart d'entre elles.

Le dernier incident en date s'est produit samedi dernier en Italie, en mer adriatique, trois personnes ayant perdu la vie, juste avant d'atteindre leur destination, sur un bateau qui arrivait de Turquie, après une escale en Grèce. Les autres sont aujourd'hui en sécurité. Il s'agit de demandeurs d'asile en majorité d'origine afghane. Les distances sont dans ce cas bien plus importantes.

Au cours de ces dernières années, nous nous sommes rendu compte que plus on construisait de barrières, plus on mettait d'obstacles, plus le voyage des migrants devenait onéreux et dangereux, plus les routes des migrants vers le territoire européen étaient longues et difficiles.

Les principales routes dont il est ici question partent de la partie ouest de la Libye, en particulier de Tripoli, des plages et des ports du sud-est tunisien, en particulier de Zarzis, avec pour destination Lampedusa et Malte, cette dernière étant, on le voit bien, plus éloignée.

Les zones de recherche et de sauvetage (communément appelées zones de responsabilité SAR) des différents pays sont de tailles très différentes. Ainsi, la carte que je vous présente montre que celle de Malte est immense, avec une frontière maritime virtuelle – qui est aussi celle de l'Union européenne – de plus de 1000 km. On observe aussi que les zones de responsabilité SAR de Malte et de l'Italie se chevauchent et qu'il n'apparaît pas clairement à qui incombent les responsabilités dans cette partie de la Méditerranée. En revanche, il apparaît clairement que Malte ne saurait assurer seule la surveillance de toute cette zone.

Je souhaite évoquer un instant le coût du voyage pour ceux qui sont obligés de s'embarquer à bord d'embarcations dépourvues de la moindre sûreté et de la moindre protection afin de tenter d'atteindre des pays où ils peuvent obtenir une protection ou bien où leur vie économique peut être meilleure. Compte tenu du système Schengen et de ce que l'on appelle parfois la « forteresse Europe », il n'y a que fort peu de possibilités légales d'arriver dans l'Union européenne, y compris pour ceux qui ont pourtant besoin de la protection internationale. Avec le régime européen de visas, on peut obtenir un visa pour 21 raisons différentes mais il est tout simplement impossible d'obtenir un visa de protection ou un visa pour déposer une demande de protection. En conséquence, il est impossible pour toutes les personnes originaires de pays astreints par l'Union européenne à une obligation de visa d'arriver légalement dans un État membre. Une exception existe uniquement pour quelques rares réfugiés, dans le cadre de la réinstallation, en vertu des normes du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, mais un très petit nombre de personnes sont concernées et, au terme du mandat du HCR, ce dispositif repose sur le volontariat de chaque État. Au total, pour l'ensemble des États membres, à peine 700 places sont proposées dans ce cadre aux réfugiés en provenance d'Afrique. La réinstallation est donc une réponse possible mais ne saurait être une véritable solution tant que le nombre de places demeure aussi faible.

Un très petit nombre d'États européens disposent également d'une procédure d'entrée protégée en vertu de laquelle une personne peut se présenter à l'ambassade d'un pays de l'Union européenne dans un pays d'origine ou de transit – par exemple l'ambassade d'Italie à Tripoli – pour y déposer une demande de protection. La Suisse maintient ce mécanisme dans sa législation et 120 réfugiés érythréens se sont ainsi présentés à l'ambassade de Suisse à Tunis et ont pu venir en Suisse pour obtenir que leur demande de protection y soit traitée. Mais, là aussi, seuls quelques individus sont concernés et il ne s'agit pas d'une réponse collective de l'Union européenne.

J'en viens aux questions de responsabilité. Ces chiffres impressionnants concernent des personnes qui ont perdu la vie parce qu'elles se sont retrouvées en haute mer dans de très mauvaises conditions, sans nourriture, et pour lesquelles il est bien difficile d'établir des responsabilités. Si chaque incident présente ses propres caractéristiques, quand le nombre en est aussi élevé, il y a bien forcément quelqu'un, par exemple au sein de la municipalité ou de la police, qui a la responsabilité de faire quelque chose, que ce soit lors du départ ou à l'occasion de l'arrivée dans un État membre de l'Union européenne. C'est bien de cela que nous parlons : quelqu'un doit faire quelque chose ! À défaut cette situation perdurera.

Le second axe de responsabilité est celui des opérations de recherche et du sauvetage (SAR) : qui est responsable lorsque des telles opérations doivent être entreprises ? Certes, il existe des normes internationales mais rien n'est dit de ce qui doit être fait lorsque des appels de détresse sont émis en mer ou lorsqu'un SOS est lancé, ou encore lorsque des gens sont déjà passés par-dessus bord. Le moment à partir duquel la responsabilité des uns et des autres est engagée n'est donc pas clairement défini. Depuis une bonne vingtaine d'années, on assiste à une évolution du droit maritime international. Je pense en particulier aux amendements apportés en 2004 à la Convention de Solas sur le sauvetage. Un État membre de l'Union européenne, Malte, est le seul pays à ne pas les avoir ratifiés. Aux termes de ces amendements, le pays qui a la responsabilité de la zone de recherche et de sauvetage (SAR) a aussi celle d'assurer un débarquement rapide et sûr, pas nécessairement dans un de ses propres ports. Or, cela ne s'est pas produit dans le cas qui nous intéresse.

Parfois, les personnes demeurent sur un navire militaire ou sur un bateau de pêche et des négociations s'engagent – souvent entre l'Italie et Malte, mais d'autres États peuvent être concernés – afin de déterminer qui est responsable de les amener jusqu'à un port de débarquement sûr. C'est un très mauvais signal que l'on adresse ainsi, en particulier aux propriétaires des bateaux de pêche et des bâtiments commerciaux qui craignent de la sorte de subir un manque à gagner. Il est donc très important de dire clairement et immédiatement à qui incombe la responsabilité.

Il importe aussi de désigner rapidement un port de débarquement sûr au regard non seulement de l'assistance qui peut y être immédiatement apportée mais aussi des mécanismes de protection contre le refoulement et des procédures. Il faut ainsi s'assurer que l'on ne va pas renvoyer quelqu'un dans un pays comme la Libye, qui n'est pas liée par la Convention de 1951 sur les réfugiés et qui n'offre pas de garantie de protection ni de garantie contre le refoulement.

Il faut aussi s'intéresser aux questions de responsabilité du point de vue du traitement réservé à la personne après son débarquement. Tant que nous serons soumis aux règlements de Dublin et que Malte sera chargée d'examiner les demandes de tous ceux qui ont débarqué sur son territoire, on ne s'en sortira pas ! La question de la répartition des demandeurs d'asile dans les différents pays de l'Union européenne a un impact direct sur la disponibilité et sur la volonté des États membres de s'engager dans des opérations de sauvetage des vies humaines.

L'exercice dans lequel vous vous êtes lancée, madame le rapporteur, est très délicat : il s'agit pour vous de définir quelles sont les différentes responsabilités : celles des États mais peut-être aussi celles de l'Organisation maritime internationale, qui a élaboré des normes « douces ». Quoiqu'il en soit, il sera bien difficile de parvenir à un accord sur une répartition claire des responsabilités.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci beaucoup pour cette intervention. Vous avez évoqué plusieurs causes pour cet incident et souligné la nécessité de disposer de plus de possibilités juridiques de demander la protection sans risquer sa vie. Vous avez également traité des conflits de responsabilités dans les différentes zones de recherche et de sauvetage (SAR). Vous avez en particulier parlé de Malte, qui est le dernier État à ne pas avoir ratifié les amendements à la Convention – peut-être M. de Vidts pourra-t-il revenir sur ce sujet. Vous avez également évoqué les obstacles et les réticences des bateaux de pêche et des autres navires civils qui craignent les poursuites judiciaires dont ils pourraient être l'objet au cas où ils viendraient à la rescousse d'un bâtiment en détresse. La solidarité européenne semble par ailleurs faire défaut et les réticences et les hésitations sont nombreuses au regard des problèmes que vous avez mentionnés, notamment en ce qui concerne le programme de réinstallation.

Vous avez donc abordé le problème sous des angles très différents et je pense que nous aurons l'occasion d'y revenir.

Je donne maintenant la parole à M. Ojeda.

Personnes disparues en Méditerranée : le droit de savoir des familles

Intervenant : **M. Stéphane OJEDA**, Conseiller diplomatique, CICR

M. Stéphane OJEDA, Conseiller diplomatique, CICR – Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) se réjouit que votre commission mette l'accent sur la question des personnes disparues. Je

précise d'ailleurs que, lorsque nous parlons des personnes disparues, nous avons du sujet l'interprétation la plus vaste possible, afin de traiter de la situation de tous ceux dont on ignore où ils se trouvent, dont les proches n'ont pas de nouvelles et qui peuvent être considérés comme des « personnes disparues ». Aussi, cela inclut les personnes fuyant des conflits armés et d'autres situations de violence, les migrants ainsi que ceux qui se déplacent pour toute autre raison.

Le sort des centaines de personnes portées manquantes après avoir tenté de traverser la Méditerranée lors de la période connue sous le nom de « printemps arabe » demeure inconnu. Le CICR ne se concentre d'ailleurs pas sur l'élaboration de tableaux statistiques : outre qu'elles demeurent difficiles à établir, elles ne sauraient rendre compte de la souffrance humaine à laquelle elles correspondent.

Le cadre légal des opérations de recherche et de sauvetage (SAR) en mer et du traitement des individus concernés est constitué du droit international de la mer, du droit international des réfugiés, du droit des droits de l'homme et du droit humanitaire international relatif aux situations de conflit armé. Ainsi, si nous mettons pour un temps l'accent sur le conflit armé en Libye – sans oublier que des bateaux partis d'Algérie et de Tunisie sont aussi portés manquants – il ne faudrait pas oublier que, pendant que se déroulaient ces traversées de la Méditerranée, des vaisseaux militaires de pays qui participaient au conflit devaient s'engager eux-mêmes dans les opérations de recherche et de sauvetage (SAR). Le CICR saisit d'ailleurs l'occasion qui lui est donnée de saluer tous les sauveteurs qui ont conduit ces opérations dans des conditions très difficiles.

Par ailleurs, dès lors qu'une disparition est malheureusement advenue, le droit humanitaire international et le droit international des droits de l'homme reconnaissent tous deux aux familles le droit de savoir. Autrement dit, les familles ont le droit d'être informées de ce qu'il est advenu de la personne disparue et doivent pouvoir demander aux autorités de leur fournir les informations correspondantes. Afin de respecter ce droit de savoir, il est maintenant clairement reconnu que les autorités concernées doivent rechercher les personnes portées disparues. Cela inclut l'obligation de mener des enquêtes afin d'apporter des réponses significatives aux familles. À cette fin, le CICR apporte actuellement une assistance aux autorités libyennes, en particulier à la nouvelle Commission nationale sur les disparitions, afin qu'elle crée un pôle d'experts en médecine légale et qu'elle mette en place une formation pour tous ceux qui sont impliqués dans ses actions.

Toutes les parties prenantes doivent reconnaître que les défis auxquels les États et les autres acteurs sont confrontés sur cette question des personnes disparues en mer sont énormes. Par exemple, le premier défi est de savoir quel cadre légal doit être appliqué et par qui. Dans ce contexte, il est ainsi difficile de vérifier quelles autorités sont responsables pour un individu qui a disparu quelque part en mer. Apporter une réponse adéquate à la demande des familles est aussi un défi au regard de l'aire géographique où les recherches peuvent être conduites et de la difficulté d'obtenir des informations sur les personnes qui ont atteint les rivages européens et sur celles qui ont disparu en mer. Très souvent, les corps ne sont pas retrouvés, ce qui rend bien difficile que toute enquête aboutisse. Ainsi, s'agissant de ces personnes – réfugiés, demandeurs d'asile et migrants – qui ont traversé la Méditerranée avant et pendant le « printemps arabe » et qui ont perdu la vie sur leur chemin vers l'Europe, les réponses seront difficiles à trouver pour répondre au droit de savoir des familles.

Les antennes africaines, asiatiques et européennes de la Croix-Rouge internationale et le Mouvement du Croissant rouge continuent à recevoir de nombreuses requêtes de familles de personnes qui ont disparu en Méditerranée. Nous les recevons en raison de l'existence de notre Réseau des liens familiaux, à travers lequel des membres de familles tentent de restaurer les liens familiaux à la suite de conflits, de situations de violence, de désastres ou, plus récemment, de migrations. Notre mouvement est prêt à apporter à toutes les parties prenantes son expertise en matière de restauration des liens familiaux ainsi que de gestion des restes humains.

Au-delà, sans prétendre pouvoir vous apporter toutes les réponses adéquates, je souhaite mettre l'accent sur quelques mesures importantes dont l'application pourrait faire une différence positive en faveur des familles des personnes disparues.

En premier lieu, les États où ces familles sont basées – en général les États d'origine des personnes disparues – devraient créer une structure ou un mécanisme vers lequel ces familles pourraient facilement se tourner afin d'obtenir des informations sur le sort de leurs proches.

Ensuite, les États européens et les autres États se situant le long des routes migratoires pourraient recueillir de façon coordonnée les informations sur les personnes disparues et les transmettre aux États d'origine, ce qui permettrait à ces derniers d'informer les familles. Bien évidemment, il conviendrait préalablement d'évaluer si un tel transfert d'information ne fait pas courir de risques aux familles dans leurs pays d'origine.

Les États européens pourraient aussi donner un accès à l'information à la Croix-Rouge internationale et au Mouvement du Croissant rouge, et leur donner la possibilité de traiter et transmettre des informations au-delà des frontières, ce qui leur permettrait d'accomplir leur travail de restauration des liens familiaux. De ce point de vue, le CICR a toujours développé ses activités dans le respect des principes relatifs à la protection des données et il entend aller plus loin, dans le respect des cadres réglementaires nationaux et européen de protection des données, vers une reconnaissance claire du mandat qui a été donné au CICR et à ses antennes nationales en faveur de la restauration des liens familiaux et de la clarification du sort des personnes disparues.

Aujourd'hui, une information spécifique est déjà disponible en Europe. La police, la justice et les services d'immigration collectent l'information qui est utilisée dans les procédures d'asile et dans la poursuite de toutes sortes d'activités illégales. Il apparaît au CICR que ces informations pourraient aussi être utilisées à des fins humanitaires. À l'heure actuelle, on ne peut pas exclure qu'une personne disparue soit en fait déjà arrivée sur le continent européen.

Il est nécessaire que nous disposions d'informations spécifiques sur les personnes qui ont réussi à entrer en Europe et qui sont en vie, par exemple en ayant accès aux registres des points de débarquement, à ceux des centres de rétention ou de détention, ainsi qu'à ceux qui sont tenus au niveau ministériel. En recoupant ces informations, nous pourrions progressivement déterminer quelles sont les personnes qui se sont perdues en mer et qui sont probablement mortes.

Une gestion appropriée des données sur les personnes décédées aiderait à réduire le nombre des restes humains qui ne peuvent être identifiés ni mis en relation avec une personne disparue. Les États peuvent prendre des mesures afin d'aider à la restitution des restes aux familles et d'améliorer la gestion de l'information sur la mort. Pour les restes dont on connaît le pays d'origine, des discussions bilatérales entre ambassades peuvent accélérer le processus d'identification et de retour des restes. Lorsque l'on ignore le pays d'origine, un examen post mortem complet peut fournir de précieuses informations sur l'identité, notamment sur le sexe, l'âge estimé, la stature, les spécifications médicales et dentaires. De même, un registre central des corps non identifiés, incluant des informations sur le lieu de découverte et d'examen post mortem, pourrait grandement aider à associer des restes non identifiés avec des personnes disparues et ainsi alléger la souffrance des familles demeurant dans l'ignorance de ce qui est advenu de leurs chers disparus.

L'intérêt du CICR pour tous les débats relatifs au sort des personnes disparues ne faiblira pas et la Commission peut compter sur sa contribution à ses réflexions et à ses travaux futurs sur ce thème.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci beaucoup pour votre contribution. Il est vraiment horrible de ne pas savoir où sont passés vos proches : ils sont portés disparus, vous ignorez s'ils sont vivants ou morts, où ils ont disparu. Ne pas savoir est en fait plus tragique que savoir.

Vous avez évoqué la nécessité d'améliorer les procédures mais aussi la coopération entre les États, avez-vous des recommandations quant au rôle que pourraient jouer le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ? Est-ce à ce niveau que les choses doivent se faire ?

M. Stéphane OJEDA – Si vous le permettez, je vais laisser Mme Hilde Sagon vous répondre. Elle travaille également au CICR, dans notre délégation à Bruxelles, et elle y suit cette question auprès de l'Union européenne.

Mme Hilde SAGON, CICR, Bruxelles – Il y a tout un travail de sensibilisation à faire. Qui plus est, la collecte de données est organisée de telle façon que nous nous heurtons à des restrictions et que toutes les informations ne peuvent être rassemblées. En fait, il y a beaucoup d'informations mais elles ne sont pas toutes regroupées. Il faut donc favoriser une prise de conscience de la nécessité d'améliorer leur collecte et leur transmission. Il conviendrait en particulier que les autorités nationales se rapprochent les unes des autres afin de coopérer ; peut-être est-ce en cela que le Conseil de

l'Europe pourrait être utile. Car l'essentiel est bien de rendre possible l'accès à ces informations pour toutes les personnes qui en ont besoin.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci.

Je donne maintenant la parole à M. de Vidts, qui va traiter du cadre juridique.

Droit maritime et Droit des conflits armés

Intervenant : **M. Baldwin de VIDTS**, Vice-Président de l'Institut international de droit humanitaire

M. Baldwin de VIDTS, Vice-Président de l'Institut international de droit humanitaire – L'Institut international de droit humanitaire est très heureux de pouvoir évoquer devant vous différents aspects de l'application de la Convention de Montego Bay au regard du droit de la mer mais aussi du droit humanitaire international ; qui sont tous deux en cause dans ces regrettables accidents.

Deux corpus législatifs sont en fait concernés. L'arrivée de réfugiés par la mer est un problème qui existe depuis des années et la situation humanitaire des réfugiés et des demandeurs d'asile doit être conciliée avec les nécessités et les besoins des pays de débarquement dans le cadre de leur politique de lutte contre l'immigration irrégulière et d'asile.

L'affaire Tampa, en 2001, a mis en évidence que deux systèmes juridiques entraînent en conflit, de même que les considérations légales d'une part, morales et humanitaires d'autre part. De nombreuses questions ont alors été posées et je n'en évoquerai ici que quelques-unes : l'obligation de porter assistance en cas de détresse en mer, les considérations légales et financières, le droit des réfugiés dans le cadre de la Convention de 1951 et de tous les instruments juridiques, l'obligation pour les autorités d'un pays côtier de protéger leur sécurité nationale et leurs eaux territoriales, l'obligation qui incombe aux États côtiers et aux États de pavillon de respecter les droits des demandeurs d'asile dans le cadre des opérations de recherche et de secours. Je conclurai qu'un certain nombre d'obligations ne sont pas respectées ou le sont de façon insuffisante, au regard du droit des réfugiés et de l'obligation de secours, en particulier celles qui incombent aux capitaines des navires et aux États.

Le droit de la mer remonte aux temps anciens où l'homme a commencé à naviguer. Mais peu d'attention a été portée aux questions humaines et humanitaires. Cependant, le droit de la mer, ses instruments et ses institutions ont directement contribué au corpus des droits de l'homme et du droit humanitaire de manière à assurer une protection suffisante aux individus. L'objet du droit de la mer est bien entendu de faire respecter le droit universel et de garantir une bonne gouvernance en mer. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer définit de manière précise les droits et obligations des États parties. Le droit de la mer obéit en outre à nombre de dispositions coutumières – à tel point que l'on peut parler d'un droit coutumier codifié – et la Convention ne saurait être dissociée de ce droit coutumier. Dans ce cadre, les droits de l'homme et les pratiques humanitaires ne se voient accorder qu'une importance secondaire, indirecte, le préambule de la Convention sur le droit de la mer utilisant un langage similaire à celui de la Charte des Nations unies. Ces deux textes poursuivent donc les mêmes objectifs et ont la même valeur. Cette Convention n'est donc pas un instrument des droits de l'homme, il n'en reste pas moins que cet aspect est présent dans le cadre de la convention : lorsqu'une personne ou un bateau est en danger ou en détresse en mer, il est bien évidemment indispensable qu'il puisse bénéficier d'une assistance et d'une protection.

Afin de garantir la protection des individus, un ensemble de restrictions et de limitations sont par ailleurs posées aux pouvoirs des États côtiers de faire respecter les lois et règlements dans leur zone économique exclusive.

À partir d'un jugement de 1999, nous avons constaté que les tribunaux utilisaient différentes techniques pour intégrer les principes des droits de l'homme dans les affaires liées au droit de la mer. Le tribunal prend ainsi en considération le droit international au-delà du seul champ de la Convention sur le droit de la mer. Tous les autres textes internationaux relatifs au droit de la mer s'inscrivent dans cette logique, quand bien même elle n'y est pas expressément mentionnée.

Je n'entrerai pas ici dans les détails techniques, mais la Convention de Vienne ouvre la possibilité de prendre en compte des réglementations complémentaires à condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec la mission première de la Convention.

Les principes et les considérations des droits de l'homme et du droit humanitaire doivent s'appliquer dans le droit de la mer comme ils s'appliquent dans d'autres domaines du droit international. Un des principes de base de la Convention, posé à l'article 98, consiste en l'obligation de porter assistance à une personne en danger. Cet article a fait l'objet d'explications dans un grand nombre de travaux du Conseil de l'Europe. La codification du droit coutumier international est en outre nécessaire afin que l'on comprenne clairement l'assistance qui doit être portée aux personnes en détresse en mer.

Sans refaire tout l'historique de ce droit, on peut rappeler qu'en 1809 déjà, dans l'affaire Eleanor, comme en 1880, dans l'affaire Kamaranga, il a été systématiquement fait référence à l'obligation, en particulier pour le commandant de bord, de porter assistance. Une autre jurisprudence, de la Cour de cassation, dans l'affaire Carlo Alberto de 1832, fait également référence à la protection des personnes sous l'égide de la bonne volonté, de l'humanité et de la générosité. L'article 10 de la Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritimes (Convention de sauvetage) de Bruxelles de 1910 mentionne aussi l'obligation pour chaque commandant de bord, dans la mesure du possible et sans mettre en danger son propre navire et ses passagers, de porter assistance à chaque personne dans le besoin, qui se trouve en mer et qui risque sa vie, même s'il s'agit d'un ennemi. Les garde-côtes ont également l'obligation de porter assistance. Même en tenant compte d'un certain nombre de paramètres, aucune discrimination ne peut être faite : si un navire est en difficultés, tout autre navire qui se trouve à proximité a le devoir de lui porter assistance. La seule exception mentionnée dans la Convention tient à l'existence d'un danger réel en cas d'intervention.

Un des points négatifs est que le droit international ne pénalise pas un défaut d'exercice de la responsabilité, comme l'a préalablement mentionné M. Hein. Quelques exceptions sont prévues pour les cas où le sauvetage mettrait en péril la souveraineté et l'intégrité d'un État, ainsi que pour les États qui ne sont pas soumis aux autorités du droit de la mer.

La Convention de sauvetage mentionne l'obligation pour le commandant de bord de porter assistance à chaque personne qui risque sa vie en mer. Elle demande aux États d'adopter toutes les mesures nécessaires afin de mettre en œuvre cette obligation. Cela me paraît particulièrement important car cette Convention a été élaborée afin que les commandants de navire soient conscients de leurs devoirs et de leurs responsabilités en haute mer.

Pour être complet, cette obligation figure également dans la Convention de Genève sur la haute mer de 1958, qui a depuis été remplacée par la Convention de Montego Bay.

Il existe bien évidemment d'autres instruments importants comme la Convention européenne des droits de l'homme, la Convention de Rome de 1950 et son application extraterritoriale à travers la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Pour comprendre l'approche de cette dernière, on peut s'intéresser à l'arrêt très important qu'elle a rendu en 2010.

En conclusion, j'insiste sur le fait que le commandant de bord a l'obligation de porter assistance le plus rapidement possible aux personnes en danger, tout en prenant en compte sa propre sécurité. L'obligation d'assistance et de secours vaut également pour les États, mais la responsabilité première incombe au commandant, qui remplit ses obligations aux termes de l'article 98-2 de la Convention sur le droit de la mer et du chapitre IV de la Convention Solas.

Cela a déjà été dit, il existe également des textes plus souples qui établissent l'obligation pour les États de toujours porter secours et assistance, tout en respectant la sécurité du navire engagé dans l'opération.

L'article 98-2 stipule également le devoir de porter secours, de mettre en œuvre des mesures de recherche et de sauvetage (SAR) adaptées, de garantir le sauvetage le long des côtes ainsi que la sécurité.

Il existe donc dans le droit maritime international un certain nombre d'instruments juridiques qui imposent une obligation au commandant de bord, quel que soit le pavillon de son bateau. Des lacunes favorisent toutefois une certaine impunité et il convient d'y remédier.

Plus généralement – je parle sous le contrôle du CICR –, le cadre juridique est composé de textes relevant de trois domaines qui sont liés les uns aux autres : droit humanitaire international, droit des conflits armés, droit des réfugiés.

Le droit humanitaire international régule la protection des personnes et vise au respect des droits de l'homme. Il impose également un certain nombre de normes que doivent respecter les gouvernements, en période de paix comme de guerre.

Le droit des réfugiés vise à la protection des personnes qui ont dû fuir leur pays à cause d'une persécution, d'une violation de leurs droits ou en raison de conflits armés dans leur pays d'origine.

Le droit humanitaire international garantit la protection de chaque être humain sans distinction aucune, tandis que le droit des réfugiés se concentre uniquement sur ces derniers. Mais, à travers tous ces textes, l'objectif est de protéger la vie et la dignité humaines, ce qui est bien sûr extrêmement important.

Le principe sous-jacent est celui de non-discrimination dans la jouissance des droits, ce qui signifie que l'on ne fait entre les personnes ni distinction ni discrimination qui s'appuieraient sur le sexe, la couleur de la peau, l'opinion politique, les croyances religieuses, la nationalité, l'origine ethnique, etc. Le concept de protection est absolument essentiel et, en s'appuyant sur le travail du CICR, la protection proposée pourrait inclure toutes les activités qui ont pour objectif de garantir le respect total du droit des individus, conformément aux traités et dans l'esprit des différents organes qui visent à la protection du droit humanitaire et du droit des réfugiés. Conformément au principe de protection, l'action de protéger a pour objectif d'empêcher des abus ou d'y mettre fin, mais aussi de soulager les personnes et de restaurer leur dignité afin de garantir qu'elles puissent vivre dignement, ce qui suppose parfois des dédommagements. L'objectif est de garantir le respect des droits des individus conformément au droit international.

Je souhaite également parler du droit humanitaire international et du droit des conflits armés. Un certain nombre de textes antérieurs à la Convention de Genève s'appliquaient déjà au droit des conflits armés. La Croix-Rouge fait en la matière un travail extraordinaire et a publié un rapport très intéressant. Le droit humanitaire international et le droit des conflits armés sont mentionnés à l'article 3 de la Convention de Genève ainsi que dans le protocole n° 2.

Le droit humanitaire international est très fortement corrélé aux droits de l'homme, au droit des réfugiés et au droit des conflits armés. L'ensemble garantit une certaine protection à chaque individu, à condition bien sûr que leur disposition soit respectée par les parties au conflit et que ce dernier n'échappe pas à ce cadre légal.

Le droit maritime international offre une bonne base pour créer un cadre juridique dans la mesure où l'ensemble des commandants de navire sont conscients qu'ils doivent agir conformément à ce droit tout comme au droit humanitaire international.

Nous portons un très vif intérêt au travail qu'accomplit le Conseil de l'Europe et nous sommes à votre disposition, Madame la présidente, pour vous apporter toute notre collaboration.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci pour cette leçon de droit sur la situation qui nous intéresse aujourd'hui.

Si j'ai bien compris, les trois grands cadres juridiques que vous avez décrits n'entrent pas en conflit mais se complètent et se renforcent. Malheureusement les choses sont un peu différentes dans la pratique, mais il est néanmoins intéressant de savoir comment elles devraient fonctionner en théorie.

Si vous affirmez que la première priorité est l'obligation pour tout un chacun de porter assistance et de secourir les personnes en danger, une dérogation est toutefois admise si ce sauvetage peut mettre le navire lui-même en danger. Mais je présume que, dans ce cas, il y a obligation d'informer une autorité

de la situation ou de garantir qu'un autre bâtiment sera en mesure de mener des opérations de secours.

M. Baldwin de VIDTS – Vous avez raison. Cette obligation existe depuis fort longtemps – je dirai depuis deux siècles – et a été rappelée à l'occasion d'un grand nombre d'affaires.

L'aspect commercial ne peut entrer en jeu : on ne peut refuser de porter assistance pour des motifs commerciaux. Cette règle l'emporte sur les relations contractuelles entre différents intervenants. On peut imaginer par exemple qu'une opération de secours ait des effets sur la valeur de la cargaison d'un cargo transportant des bananes. On le voit, outre l'obligation de secours, de nombreux paramètres entrent en jeu lorsque l'on intervient pour porter assistance, mais je répète que les critères financiers ne sauraient empêcher le commandant de bord d'intervenir.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Dans l'affaire qui nous préoccupe, le bateau se trouvait dans les eaux libyennes mais il n'y a pas de zone libyenne de recherche et de secours (SAR). Que se passe-t-il lorsqu'un pays ne se trouve pas dans la position de respecter les obligations et de coordonner les opérations de sauvetage ou qu'il n'est pas signataire de la Convention de Solas ? Appartient-il alors aux pays voisins de prendre la situation en main ? Qui est responsable de garantir qu'il n'y a aucune lacune en la matière ?

M. Baldwin de VIDTS – Il s'agit d'une question très complexe et très délicate. Personnellement, je dirai qu'il y a une obligation dans le cadre du droit international. Le droit international a été créé par des États qui ont réfléchi en commun à la façon d'aborder des problèmes internationaux. Dès lors, si une entité n'est pas en mesure d'exercer la responsabilité et d'agir, elle ne doit pas empêcher d'autres entités d'intervenir. La philosophie du système est précisément d'empêcher que l'on demeure dans un *no man's land* juridique : on doit en revenir à l'article 98 et l'assistance doit être portée à chaque individu dans le besoin. Si une personne portait plainte devant une cour au motif qu'un État était conscient qu'un événement pouvait survenir dans une zone à proximité de la sienne, même si cet État n'était pas directement responsable de cette zone, j'avoue que j'ignore quel serait le résultat des délibérations.

Dans le cas libyen qui nous intéresse, il faut rappeler que le Conseil de sécurité des Nations unies a agi dans un objectif de protection, qui est également présent dans la résolution relative à la Syrie. Cette philosophie est de plus en plus présente au niveau international depuis une dizaine d'années et elle s'applique bien évidemment au-delà des frontières et des limites des zones de recherche et de sauvetage (SAR).

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – On a évoqué les navires qui évoluent dans cette zone sous commandement de l'OTAN. Cela modifie-t-il les critères de responsabilité des navires battant tel ou tel pavillon national ? Cela fait-il évoluer la responsabilité des États ? L'OTAN a-t-elle également une responsabilité pour la recherche et le sauvetage ?

M. Baldwin de VIDTS – J'ai jadis été conseiller juridique de l'OTAN, ce qui ne m'autorise bien évidemment pas à parler ici au nom de cette organisation. Mais vous avez raison, nous pouvons nous pencher sur les règles d'engagement et sur les opérations de l'OTAN en mer. À la suite du 11 septembre 2001, un certain nombre de dispositions ont été prises dans le cadre de la guerre contre le terrorisme. Elles figurent à l'article 5 du traité de Washington. Dans le cadre d'une opération de l'OTAN, les navires demeurent sous l'autorité et la compétence juridictionnelle de l'État dont ils battent pavillon et les règles juridiques demeurent donc inchangées.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci pour cette précision.

Nous en venons à la discussion, en commençant par les questions des membres de notre panel parlementaire.

Panel parlementaire et discussion.

- **Mme Tina ACKETOFT**, Suède, ADLE

- **M. Giacomo SANTINI**, Italie, PPE/DC

Mme Tina ACKETOFT (Suède, ADLE) – Ce domaine est extrêmement complexe et j'aurais sans doute mieux fait d'étudier le droit que le marketing...

L'escalade du conflit armé a incontestablement contribué à la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui. Néanmoins, M. de Vidts vient de nous montrer que cette situation existe depuis que l'homme navigue. On a toutefois l'impression aujourd'hui qu'il est plus important d'empêcher les naufragés d'atteindre des ports sûrs que de sauver des vies humaines ! À l'évidence, quelque chose ne fonctionne plus.

Il y a quelques instants, j'étais encore persuadée que le problème auquel nous sommes confrontés est avant tout juridique, que les différents instruments juridiques entrent en conflit, qu'il y a trop de lacunes pour que le système fonctionne. Or, après avoir entendu M. de Vidts, j'ai compris que nous disposons en réalité des instruments juridiques adaptés, qui pourraient fonctionner. Le problème se situe donc ailleurs et j'aimerais être persuadée que ce n'est pas la volonté politique de faire fonctionner ces instruments qui fait ici défaut. J'ai donc envie de demander directement à nos experts où se situe selon eux le problème.

M. Hein a affirmé que la nécessité d'obtenir une protection ne figurait pas parmi le très grand nombre de raisons permettant de se voir délivrer un visa. Peut-il le confirmer ? Il a par ailleurs parlé de la procédure d'entrée protégée en Suisse, peut-il nous en dire un peu plus à ce propos.

Enfin, il a été dit que plus on met d'obstacles plus les voyages vers l'Europe coûtent cher. Vous qui avez en la matière une certaine expérience, avez-vous jamais constaté que le fait d'ériger une forteresse empêche les gens de venir ? Le seul effet n'est-il pas au bout du compte de rendre le voyage plus dangereux et plus onéreux ?

M. Christopher HEIN – Je me réjouis de votre question qui me donne l'occasion de parler des activités de mon organisation et d'autres ONG dans le cadre d'un projet financé par la Commission européenne et dont l'objectif est de trouver les voies alternatives pour l'accès à la protection, car c'est en effet cet accès qui pose problème.

Un certain nombre de pays considèrent que dès lors que des demandeurs d'asile arrivent de manière irrégulière, il faut pouvoir les renvoyer au motif qu'ils peuvent intégrer une autre procédure. En collaboration avec Mme Ashton, nous préparons pour 2014 une communication sur la nécessité d'agir pour obtenir un résultat différent de celui que je vous ai présenté à travers ces statistiques tragiques.

Certains pays disposent en effet d'une procédure d'entrée protégée, tandis que d'autres y ont renoncé au motif qu'elle leur posait problème. Des discussions sur sa suppression sont d'ailleurs actuellement en cours au sein du gouvernement suisse. La situation serait différente s'il y avait en la matière une approche européenne commune, qui permettrait de répartir le fardeau entre l'ensemble des pays membres de l'Union européenne, voire du Conseil de l'Europe.

À mes yeux, il est absurde qu'un Érythréen qui se trouve à Tripoli n'ait accès à aucun type de protection. De là-bas, il peut presque voir l'île de Lampedusa, mais il doit embarquer sur une embarcation de fortune, payer 2000 euros, avoir 80 % de risque de perdre la vie, tout simplement pour pouvoir arriver sur cette île et y demander une protection. Pourquoi ne peut-il pas le faire directement à Tripoli ? Pourquoi ne peut-il pas se rendre en Italie simplement et y demander protection sur place ?

Bien évidemment, il n'est pas simple de trouver une procédure pour cela, mais des modèles existent et je suis persuadé que l'on arrivera, un jour ou l'autre, au moment où il sera possible de discuter de tout cela et d'aller au-delà d'une situation très embarrassante, au moins aux yeux de l'opinion publique.

Le dispositif Schengen dresse une liste de motifs pour demander un visa, il est même possible d'en obtenir un sans motif particulier, mais cela dépend toujours de la bonne volonté du responsable consulaire auquel on soumet son dossier.

La forteresse européenne a-t-elle dissuadé quiconque d'entrer sur le sol de l'Union européenne ? C'est une question importante qui mériterait des recherches plus approfondies. L'accord entre l'Espagne, la Mauritanie et le Sénégal ou celui que l'Italie a précédemment conclu avec l'Albanie, ont bloqué le départ des personnes qui étaient en transit à partir de ces pays. Mais il s'agissait de migrants économiques, pas de réfugiés. En 2006 et 2007, rares étaient ceux qui déposaient des demandes d'asile. Or, ce dont il s'agit aujourd'hui c'est précisément de personnes qui ont véritablement besoin de la protection internationale – je pense à ce qui s'est passé en Côte d'Ivoire, en République démocratique du Congo et dans la Corne de l'Afrique. Aujourd'hui toutes ces personnes s'efforcent, via le Sinaï, Israël, l'Égypte, la Turquie, de parvenir jusqu'à un port de l'Union européenne, en Grèce ou ailleurs. Il y a eu à cette occasion bon nombre de morts tandis qu'un certain nombre de personnes se sont trouvées bloquées en Afrique du Nord. Voilà qui répond d'une certaine manière à votre question.

M. Stéphane OJEDA – Vous nous avez demandés, Madame la Présidente, si, lorsqu'un État ne peut ou ne veut pas respecter ses obligations, il est possible à un autre de prendre le relais. Dans le cadre du droit humanitaire international, l'article premier de la Convention de Genève stipule qu'un État doit respecter et assurer le respect de ses obligations. Un État qui n'est pas en mesure de le faire doit donc faire en sorte qu'un autre État le fasse pour lui ; cela conduit à effectuer une classification des différents types de violence, ce qui n'est pas toujours chose aisée. Cette règle devait être appliquée dans le cas de la Libye.

La question de la mise en œuvre du droit existant porte sur l'ensemble des règles juridiques, y compris celles du droit humanitaire international. La conférence internationale de la Croix-Rouge et du mouvement du Croissant Rouge s'est ouverte hier en présence des représentants des États parties et des différentes organisations membres du mouvement. Nous attendons de cette conférence qu'elle adopte une résolution permettant de renforcer le droit afin de favoriser la mise en œuvre effective du droit humanitaire car ce dernier est aujourd'hui le maillon faible de l'arsenal juridique international. Une volonté politique est aujourd'hui nécessaire afin de traduire dans les faits et d'appliquer concrètement les règles de droit qui existent d'ores et déjà.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Monsieur de Vidts, vous avez dit que les différents systèmes juridiques se complètent, mais nous avons bien compris qu'il faut tenir compte de la problématique du débarquement, de celle de la protection : une fois que les opérations de sauvetage ont été menées, d'autres problèmes se posent.

M. Baldwin de VIDTS – Je suis d'accord avec ce qu'ont dit M. Hein et M. Ojeda. Le problème avec le droit humanitaire international est non seulement de le faire respecter mais aussi de savoir ce que l'on fait lorsqu'il ne l'est pas. La communauté internationale n'a toujours pas apporté de réponse définitive à cette question. Les conventions du droit maritime comportent un certain nombre d'obligations, comme l'article 98, qui s'applique en haute mer, mais comment faire ? Comment assurer la protection des personnes une fois que vous les avez prises à bord, que vous poursuivez votre route et que vous arrivez dans un port où vous voulez décharger votre cargaison ? Il ne faut pas s'intéresser uniquement aux conventions du droit maritime mais aussi à d'autres normes du droit international comme le droit des réfugiés, les droits de l'homme car c'est peut-être à partir de ces autres corpus que l'on pourra trouver une ébauche de solution. Comme le disait M. Hein, ce qui fait défaut c'est de savoir comment appliquer le droit humanitaire international. Qu'entend-on par assistance ? Qu'entend-on par sauvetage ? Comment peut-on circonscrire ces notions ? Les choses sont ici loin d'être limpides. Bien évidemment, on peut mettre à profit les jurisprudences existantes mais le fait est que les définitions ne sont pas suffisamment claires et le droit international crée donc un cadre qui est certes imparfait mais dans lequel on peut agir.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – C'est également ce que l'on dit à propos de la Convention européenne des droits de l'homme et je comprends donc que c'est un peu la même chose avec le droit maritime.

M. Giacomo SANTINI (Italie, PPE/DC) – Merci beaucoup à tous nos experts qui permettent aujourd'hui de faire un véritable pas en avant dans le travail que nous accomplissons au sein de la Sous-commission *ad hoc*. Cette dernière est composée de cinq membres et nous avons besoin de parler avec des experts. Un de nos objectifs est d'établir de nouvelles normes, au-delà de celles qui

existent déjà, notamment en ce qui concerne le secours en mer car les choses n'ont pas été très claires récemment en la matière. Il faut donc créer un système qui fonctionne mieux à l'avenir.

Je pense que nous devons nous appuyer sur les faits afin de donner une bonne conclusion aux débats de ce jour. Notre but premier est de comprendre qui est responsable de l'événement tragique qui, le 27 mars dernier, a conduit non pas à la mort soudaine mais à l'agonie longue et douloureuse, du 27 mars jusqu'au 10 avril, de 63 personnes.

Étant donnée la période à laquelle s'est déroulé cet accident, plusieurs responsabilités paraissent engagées. Comme M. Hein l'a montré, tout s'est produit en zone libyenne, à environ 65 miles marins des côtes de ce pays, à 23 miles de la zone (SAR) de Malte, à 93 miles de Lampedusa. Si nous essayons d'établir une responsabilité géographique – pour ma part je ne pense pas que ce soit juste – ce n'est donc pas celle de l'Italie qui est engagée. Je ne suis pas ici en tant que sénateur italien pour défendre mon pays mais je pense qu'il faut que les choses soient dites et la vérité rappelée.

Il a été toutefois relevé à plusieurs reprises que, même quand il n'y a pas de frontières politiques physiques, il y a un territoire maritime et c'est la solidarité de la marine qui y prévaut. C'est, comme cela a été dit ce matin, la loi du secours maritime. Toutes les discussions quant à des lignes tracées en mer me paraissent donc dénuées de fondement.

Dans le cas qui nous intéresse, l'opération a été lancée en s'appuyant de façon extrêmement claire sur la solidarité maritime. L'appel de détresse a été lancé en mer par un des naufragés, avec un téléphone, en direction d'un prêtre italien qui est très connu pour son action d'aide aux migrants. Ce prêtre a immédiatement alerté les garde-côtes italiens qui ont appliqué le protocole habituel qui permet de lancer un appel de détresse en mer. Au moyen des méthodes les plus modernes, ces garde-côtes ont averti tous les navires civils et militaires qui se trouvaient dans cette zone ainsi que les autorités les plus proches, celles de Malte.

Un appel de détresse aurait été lancé dès le 26 mars mais nous devons vérifier cette information. Quoi qu'il en soit, l'appel lancé pour la première fois le 27 mars a ensuite été répété toutes les quatre heures jusqu'au 7 avril et diffusé à chaque fois à tous les navires se trouvant sur zone. On ne peut donc pas dire qu'il n'y a pas eu d'alerte.

Certes, il s'agissait d'une zone maritime libyenne mais nous savons que la Libye avait bien d'autres problèmes à régler : le pays se trouvant alors en situation de guerre civile, il lui était impossible d'organiser les secours bien que l'embarcation se trouvât à proximité de ses côtes. Ainsi, Italie et Malte ont été appelées à s'occuper de la situation et c'est ce que les deux pays ont fait.

C'était également, en période de guerre, une zone stratégique alors contrôlée par l'OTAN. Selon les informations qui nous ont été données ce matin par Mme Strik, qui sont en contradiction avec celles dont je disposais moi-même, un responsable militaire italien aurait affirmé qu'en raison des opérations de guerre les navires civils ne pouvaient pas y transiter.

Quand bien même un certain nombre de navires civils et de bateaux de pêche auraient pu entrer dans la zone, je doute qu'ils auraient choisi de naviguer et de pêcher à un endroit où les risques étaient aussi importants. Qui plus est, il est difficile pour un bateau de pêche de s'engager dans une opération aussi complexe que celle qui consiste à porter secours à une embarcation de fortune remplie à ras bord de naufragés en réel danger de mort. Il me semble qu'une opération aussi spécifique suppose l'intervention de navires dédiés. Cela nous a été expliqué à Lampedusa et d'ailleurs : de telles opérations de sauvetage requièrent une véritable formation ainsi que la présence de deux navires qui entourent l'embarcation qui doit être secourue puis, en application d'un protocole bien défini, procèdent au sauvetage. Tout cela pour dire que même si un bateau de pêche avait été dans la zone, on ne peut pas le tenir pour responsable de ne pas être intervenu.

Nous devons aussi clarifier les choses afin de savoir si, oui ou non, des navires de l'OTAN étaient présents. Je le disais, cette zone était sous le contrôle de l'Organisation. Selon les témoignages que nous avons recueillis auprès des survivants, un hélicoptère militaire a survolé l'embarcation et la présence de navires militaires a également été observée. Il semble même que le navire le plus proche de l'embarcation ait été un bâtiment français. Je ne suis pas marin moi-même – je vis dans les Dolomites en Italie – et je ne suis pas sûr qu'il s'agissait d'un porte-avions, mais il semble que ce

navire était tout bonnement le Charles-de-Gaulle qui est, comme son nom l'indique, une embarcation très importante. Des survivants ont d'ailleurs observé la présence non seulement d'hélicoptères mais aussi d'avions.

En dépit de mes efforts pour obtenir la présence d'un ambassadeur aujourd'hui, l'OTAN n'a malheureusement pas accepté de venir devant notre commission afin de clarifier la situation. Peut-être n'a-t-on pas souhaité nous donner des informations couvertes par le secret militaire. Mais s'il semble que le Charles-de-Gaulle était effectivement à proximité du sinistre, nous devrions essayer d'obtenir davantage d'informations.

Plutôt que de nous prêter au jeu qui consiste à vouloir à tout prix faire porter la responsabilité à tel ou tel, nous devons surtout partir de cet événement pour essayer de corriger les choses et de mettre en place des instruments internationaux qui permettront d'agir mieux et de façon plus efficace si un tel incident tragique survient à nouveau.

Un certain nombre d'États membres du Conseil de l'Europe comme la Turquie, la Grèce et certains pays des Balkans ont été frappés par des événements similaires. Il y a quelques jours une embarcation qui transportait 70 personnes s'est fracassée sur la côte dans la région des Pouilles, dans le sud de l'Italie. On ignore ce qu'il est advenu de ces personnes : certaines ont probablement disparu, d'autres ont fui par la voie terrestre. On sait en revanche que cette embarcation venait de Turquie et qu'elle avait fait escale en Grèce. On le voit, d'autres États membres sont concernés par cette problématique qui ne touche pas uniquement Malte et l'Italie.

Lampedusa n'étant plus considérée comme un port sûr, les trafiquants cherchent aujourd'hui d'autres routes pour les personnes qui souhaitent entrer clandestinement en Europe. Le système de refoulement et de rapatriement des migrants économiques fonctionne bien, en particulier pour les Tunisiens, conformément à l'accord bilatéral passé entre l'Italie et la Tunisie. En revanche, les migrants en provenance d'une zone de guerre ont été accueillis dans des camps sur le territoire italien. Dans la mesure où l'ordre y a été très largement rétabli et où les choses sont bien plus réglementées, Lampedusa n'est plus aujourd'hui le port le plus apprécié des clandestins.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci. Vous avez dit qu'il est très difficile pour un bateau de pêche d'effectuer un sauvetage ; M. de Vidts a affirmé pour sa part que, même si cela peut être difficile, il n'en demeure pas moins qu'il y a obligation de se porter au secours de quiconque se trouve en difficultés en mer. Si l'opération est trop risquée, le bateau de pêche a l'obligation d'avertir quelqu'un d'autre, de lancer un signal de détresse à destination d'autres navires afin qu'ils se portent à leur tour au secours du premier.

Si l'OTAN ne participe pas à cette réunion, c'est parce que la personne qui devait la représenter avait d'autres obligations. J'ai eu toutefois l'occasion de m'entretenir hier avec des représentants de l'OTAN et cela a été très utile.

M. Tadeusz IWŃSKI (Pologne - SOC) – Je m'interroge en tant qu'homme politique mais aussi qu'universitaire. Notre audition de cet après-midi porte sur les « vies perdues en Méditerranée » et nous cherchons à établir les responsabilités. Ce n'est certes pas la première fois que nous nous trouvons face à des situations de ce type : l'histoire se répète. M. Hein a évoqué la situation dans la Corne de l'Afrique, pour sa part notre commission a tenu il y a plusieurs années, aux îles Canaries, une audition sur un thème identique et l'on n'oublie bien sûr pas ce qui s'est passé en Asie. Sans doute serait-il intéressant de se demander quelles sont les similitudes et les différences entre toutes ces situations.

Vous avez par ailleurs eu l'occasion, Madame Strik, de vous rendre à Rome : personne ne sait exactement combien de personnes ont trouvé la mort, ce qui constitue en soi une autre tragédie.

Dans ces conditions, je me demande tout simplement combien de fois nous allons répéter les mêmes erreurs. C'est pour moi la question centrale. Cessons de nous pencher sur le passé, de vouloir remonter jusqu'à la découverte de l'Amérique par Christophe Colomb, et tournons-nous résolument vers l'avenir !

Mme Tineke STRIK, (Pays-Bas, SOC), rapporteur – Notre objectif est en effet d'émettre des recommandations pour l'avenir.

M. Christopher HEIN – Il est utile de rappeler que ce problème ne se pose pas uniquement en Méditerranée. Lorsque des réfugiés et des demandeurs d'asile haïtiens ont tenté de gagner la Floride, la Cour suprême des États-Unis a pris un arrêt sur l'interception en mer par les forces armées et de nombreuses embarcations avec des Haïtiens à bord ont été refoulées et repoussées vers Haïti. Par ailleurs, des milliers et des milliers de Somaliens ont cherché à fuir par la mer, notamment pour rejoindre le Yémen et des milliers de vies humaines ont été perdues dans le golfe d'Aden, le total étant presque équivalent à celui des morts en Méditerranée. C'est en effet en Asie que l'on a commencé à parler de *boat people*, l'expression étant désormais également utilisée pour la Méditerranée. À l'époque, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a été à l'initiative d'une coopération internationale pour aider les *boat people* d'Asie et des résultats ont été obtenus puisque l'on n'a plus eu à déplorer ensuite de tels phénomènes dans cette région du monde.

On a donc besoin d'un plan d'action global qui permette de conjuguer les forces et les moyens, y compris financiers, des organisations internationales et des gouvernements nationaux afin de mettre au point des solutions pour les individus pris isolément et pour des groupes de personnes. Un tel plan doit être conçu dans un esprit de générosité, car on se rend bien compte que leurs ressortissants fuient un certain nombre de pays pour des raisons religieuses, politiques, économiques, etc. Dès lors qu'une personne arrive spontanément, y compris clandestinement, sur le sol d'un État, il y a une responsabilité nationale mais aussi internationale à faire quelque chose pour elle.

Où commence la responsabilité politique internationale ? C'est le cœur du problème. C'est là que les Nations unies, l'Union européenne, le Conseil de l'Europe doivent être sur le devant de la scène : on ne pouvait pas dire aux Tunisiens de rester chez eux et de trouver eux-mêmes des solutions à ce problème, d'autant que se trouvaient également sur le sol tunisien de nombreuses personnes qui avaient dû récemment quitter la Libye.

M. Edward LEIGH (Royaume-Uni, GDE) – On parle très souvent de « désastre humanitaire » et on ne saurait oublier que des enfants sont également concernés. Mais nous devons nous montrer pragmatiques : personne en Europe n'a envie de voir se développer l'immigration en provenance d'Afrique du Nord. Il n'y a aucune appétence pour un tel afflux de nouveaux migrants. Or tout ce qui se passe nous montre que si les contrôles ne sont pas stricts, nous allons effectivement être confrontés à un tel afflux de *boat people* qui viennent en Europe depuis cette partie du monde, depuis l'Afrique subsaharienne, afin d'améliorer leurs conditions de vie.

J'ai déjà eu l'occasion de m'exprimer au sujet de la solidarité. Le Royaume-Uni a accueilli ces dernières années un million de migrants venant des différents pays du Commonwealth. Aucun parti politique ne souhaite aujourd'hui accueillir davantage de personnes en provenance d'Afrique du Nord. Quelqu'un qui fait une demande auprès de l'ambassade de France ou d'Italie à Tripoli sait très bien que la réponse sera négative et son seul espoir est donc d'arriver illégalement sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne.

Bien évidemment, il faut tenir compte du droit de la mer et de l'aspect humanitaire, qui font qu'on ne saurait laisser une personne en danger sans lui porter assistance. Mais pourquoi parvient-on si peu et si mal à utiliser le droit international lorsqu'une personne se trouve en situation de détresse en mer ? Lorsque des Mexicains sont découverts non loin des côtes américaines, ils sont systématiquement renvoyés chez eux et je crois que c'est la seule possibilité si l'on se montre réaliste.

Bien sûr, Tripoli n'est pas actuellement un endroit très sympathique pour y vivre. Mais, si le Conseil de l'Europe veut être sensé et raisonnable, il doit tendre vers une convention contraignante qui évite de faire porter toute la responsabilité et tout le fardeau sur les États membres qui, comme l'Italie et Malte, présentent une frontière maritime. Pour cela, il faut que les personnes puissent effectivement être renvoyées là d'où elles viennent.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Nous arrivons presque au terme de cette session. Je laisse néanmoins Mme Fiala poser sa question, à laquelle il sera éventuellement répondu ultérieurement.

Mme Doris FIALA (Suisse, ADLE) – Il s'agit moins d'une question que d'une déclaration, après l'intervention courageuse de notre collègue Leigh, qui a dit tout haut ce que pensent tout bas bon nombre de parlementaires et ce qu'ils vivent dans leur pays.

Comme l'a relevé M. Hein, la Suisse a essayé de recueillir les demandes dans les pays où elle entretient des ambassades. Mais, comme l'a fort bien dit M. Leigh, à la question « pouvons-nous être considérés comme des réfugiés ? » la réponse est systématiquement négative. Et cette réponse est faite à bon nombre de demandeurs d'asile qui vont ensuite tenter de gagner au péril de leur vie le pays qu'ils veulent rejoindre.

La démocratie, l'état de droit, la primauté du droit sont des notions qui n'existent pas dans les pays que fuient les réfugiés. La démocratie ne se construit pas du jour au lendemain, il faut faire preuve de patience. Selon moi, ce dont nous avons besoin aujourd'hui c'est surtout d'apporter notre aide à ces pays qui doivent s'engager sur le chemin de la démocratie et que les réfugiés cherchent à fuir précisément parce que la démocratie n'y règne pas. C'est sur place, dans ces pays, qu'il faut pouvoir agir parce que le faire dans nos propres pays est extrêmement difficile.

Avec 23 % d'étrangers, le climat en Suisse est particulièrement tendu, je puis vous en assurer. Oui, nous avons une tradition humanitaire, mais il faut que l'aide internationale soit davantage coordonnée pour que nous ayons plus de réussite. Il me semble que règne ici un idéal un peu romantique mais lorsque vous parlez aux gens que vous rencontrez dans la rue, en Suisse comme dans beaucoup d'autres pays européens, vous vous rendez bien compte que l'on assiste à un retour du nationalisme.

Je pose donc à nouveau la question : que pouvons-nous faire ensemble pour accorder davantage d'aide à ces pays que beaucoup cherchent à fuir ?

Bien sûr, ce qui se passe en Méditerranée est tragique et il faut mettre un terme à de telles tragédies. Je me suis entretenue avec un collègue grec : quand, chaque mois, 30 000 réfugiés arrivent sur votre sol, le pays est tout simplement noyé. De même, les Italiens sont submergés. C'est pour cela qu'il me paraît important que les frontières de Schengen soient effectivement respectées

Mme Tina ACKETOFT (Suède, ADLE) – J'ai essayé de me retenir, mais cela me devient impossible !

Les deux dernières interventions apportent hélas une réponse à la question que je me posais tout à l'heure : le problème est bien davantage politique que juridique !

Cela étant, nous voyons, madame le Rapporteur, à quel point vous devrez faire preuve d'héroïsme pour rédiger un rapport dont j'espère qu'il ne nous divisera pas mais qu'il saura, au contraire, tous nous fédérer. Nous sommes originaires de pays différents, dont les contextes historiques sont également différents mais, si nous voulons être une véritable commission « des migrations », il est important que nous ne perdions pas de vue la nécessité d'apporter une réponse qui ne divise pas.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – En effet, nous siégeons ici en tant que membres de la commission des migrations et notre objectif est de veiller à ce que soient respectées toutes les conventions internationales, notamment celles relatives aux droits de l'homme.

Je remercie tous les experts qui ont pris la parole lors de cette première session, qui a été très riche et très intéressante pour moi-même comme pour l'ensemble des membres de la commission. Nous avons bien vu que nous devons apporter des réponses à nombre de questions très difficiles. Nous nous efforcerons de commencer à le faire lors de la seconde session.

SESSION 2 : LEÇONS A TIRER DE CES TRAGIQUES EVENEMENTS

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Je souhaite la bienvenue aux experts qui nous ont rejoints pour cette deuxième session.

Nous avons maintenant une idée plus précise de la situation en Méditerranée et il nous faut maintenant voir ce que l'on peut faire pour éviter de telles tragédies.

C'est à cette fin que je vais donner la parole à Mme Anja Klug, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, puis à M. Rustamas Liubajevs, de Frontex.

Vers davantage et vers une meilleure coordination internationale ?

Intervenante : **Mme Anja KLUG**, Conseillère juridique, Unité asile et migrations, Service de la protection internationale, Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR)

Mme Anja KLUG, Conseillère juridique, Unité asile et migrations, Service de la protection internationale, Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) – Merci de m'avoir invitée à cette audition importante et merci à votre commission d'avoir pris cette initiative. Nous vous sommes très reconnaissants de nous permettre de participer à ce débat très important au sein de votre Assemblée parlementaire et de l'ensemble du Conseil de l'Europe, qui vient utilement compléter les efforts qu'accomplit le Haut Commissariat, au sein duquel je suis à la tête de l'unité asile et migration du service de la protection internationale.

Vous traitez de questions maritimes et nous ne sommes bien évidemment pas une organisation maritime, à la différence de l'Organisation maritime internationale, qui est le bras des Nations Unies sur ces questions. Mais, cela a été dit précédemment, ceux qui s'intéressent au droit des réfugiés et des demandeurs d'asile sont évidemment concernés par ces questions.

Cela a été dit avec éloquence lors de la première session, il s'agit d'un cadre légal compliqué et difficile. C'est pourquoi, avec l'Organisation maritime internationale et avec la Chambre de la navigation et du transport en mer, nous avons publié à destination des capitaines de navires une brochure disponible en anglais, espagnol, arabe, italien et français.

On m'a demandé de concentrer ma présentation sur les solutions mais je me permettrai toutefois de dire brièvement quelle est notre analyse de la situation en Méditerranée. Cela me semble en effet une bonne introduction aux propositions que je présenterai ultérieurement.

Il me semble tout d'abord nécessaire de faire une différence entre les phénomènes migratoires habituels en Méditerranée et la situation très particulière à laquelle nous avons été confrontés à la suite de la crise en Libye. Le fait de traverser la Méditerranée n'a rien de nouveau, cela fait partie depuis des milliers d'années de la vie méditerranéenne. Mais, parce que, ces dernières années, de plus en plus de migrants clandestins arrivent en Italie, à Malte, en Espagne, les projecteurs des médias se braquent sur eux et un débat public est lancé.

Les personnes qui traversent la Méditerranée obéissent à différentes motivations et il faut faire attention au fait que l'on caractérise ce mouvement de façon générale en tant que « migration », ce qui ne nous semble pas correct. Il faut ainsi distinguer les réfugiés et les autres personnes qui ont besoin de la protection internationale de ceux qui se déplacent simplement pour trouver de meilleures conditions de vie. Les taux de reconnaissance en Italie et à Malte montrent un peu comment les migrants se répartissent entre ces deux catégories : en fonction des périodes, 30 à 50 % des arrivants apparaissent comme nécessitant une protection internationale.

Sous l'appellation générique de « migrants », il s'agit en fait d'un mouvement mixte mais au sein duquel la composante réfugiés est importante.

Les bateaux avec des migrants et des réfugiés en détresse ne sont pas non plus un phénomène récent lié spécifiquement à la crise libyenne. Notre attention est régulièrement attirée sur des morts en

Méditerranée et il est donc important d'être conscient que ces morts ne sont donc pas simplement liés aux événements récents en Afrique du Nord mais que nous y sommes hélas déjà confrontés depuis quelques années. Nous avons déjà été impliqués dans de telles situations lorsque nous recevons au milieu de la nuit des appels de détresse par exemple pour négocier un lieu de débarquement et pour aider à l'accueil et au traitement des dossiers des personnes qui arrivent.

Selon nous, deux des principales difficultés, qui ont déjà été évoquées, tiennent à la réticence des États à autoriser des personnes à débarquer sur leur territoire et au fait que le droit maritime international n'est pas suffisamment clair en la matière. À la suite de l'affaire du MV Tampa, qui s'est déroulée près des côtes australiennes, l'Organisation maritime internationale et nous-mêmes avons été amenés à réfléchir à la façon de renforcer le régime des opérations de recherches et de sauvetage (SAR). À la suite de cette affaire, il a été possible d'amender la convention de Solas, mais cela ne s'est pas fait sans difficulté : les États côtiers et les États de pavillon avaient des intérêts différents et ils ont eu du mal à s'entendre sur des critères définitifs en ce qui concerne le débarquement des personnes secourues. En revanche, ils ont trouvé un terrain d'accord sur l'obligation de coopérer entre eux pour identifier conjointement un lieu de débarquement.

Une fois ces amendements adoptés, en même temps d'ailleurs qu'un certain nombre de principes directeurs dont vous trouverez des extraits dans la brochure que je vous ai présentée, toutes ces dispositions ont fait l'objet d'interprétations, notamment à propos de l'endroit de débarquement. En fait, c'est le pays responsable de la zone de recherche et de sauvetage (SAR) qui est aussi responsable de fournir un lieu de débarquement. Il s'agit de l'interprétation de l'OMI, qui n'est pas partagée par tous les États et toutes les questions ne sont donc pas réglées. Mais je pense que l'obligation de coopérer apporte une réponse à la question posée précédemment : si un pays ne peut pas fournir l'assistance nécessaire, l'assistance internationale et l'obligation de coopérer permettent toutefois d'agir.

Les gouvernements ont réagi à ces mouvements irréguliers mixtes en instaurant des contrôles plus stricts à leurs frontières mais aussi de manière extraterritoriale, grâce au renforcement de la coopération avec les États nord-africains. Les mesures de contrôle aux frontières ont permis de faire baisser le nombre des arrivées mais cela ne les pas arrêtées et n'a pas empêché que les opérations de recherche et de sauvetage en mer se multiplient. Nous avons exprimé à de nombreuses reprises notre préoccupation à l'égard de telles opérations d'interception qui ne tiennent pas suffisamment compte de la nécessité de protection contre le refoulement et le renvoi vers un pays où la vie des personnes est en danger.

Avant la crise libyenne, nous avons dit très clairement que selon nous les obligations au regard de la protection ne pouvaient être remplies dans ce pays et nous avons réagi aux opérations de refoulement autorisées italiennes. C'est un aspect des migrations par mer en Méditerranée qui doit être pris en compte dans le cadre des opérations de recherche et de sauvetage comme des opérations d'interception. Ensuite, il y a des situations conflictuelles entre d'une part des préoccupations légitimes au regard de la politique migratoire et du contrôle des frontières, d'autre part l'aspect humanitaire.

Au cours des premiers mois de l'année, la situation en Afrique du Nord a évolué et un grand nombre de personnes ont cherché à quitter les pays de cette région, notamment la Libye. Pas moins de 55 000 de ces personnes sont arrivées en Italie et un peu moins – mais beaucoup au regard de la taille et de la population du territoire – à Malte. Selon nos estimations, environ 2000 personnes sont mortes ou portées disparues. Aux difficultés que nous devons surmonter depuis des années, notamment au regard de la réticence des États à fournir des ports de débarquement et des différences d'interprétation du droit maritime, sont venus s'ajouter des difficultés particulières liées à la crise libyenne, en particulier avec l'afflux de réfugiés en Tunisie et en Égypte. Tout ceci a entraîné un nombre très élevé de pertes de vies humaines. La moitié des personnes qui sont arrivées en Italie fuyaient directement le conflit libyen. Elles ont été contraintes de quitter la Libye, elles ont « choisi » tous les moyens pour fuir, y compris par la mer, utilisant pour cela des embarcations en très mauvais état dépourvues d'équipement mais aussi de vivres et d'équipage.

N'oublions pas en outre que, compte tenu de la situation dans laquelle ils se trouvaient, les capacités des pays d'Afrique du Nord n'étaient pas opérationnelles pour faire face à des appels de détresse. Des informations font également état du fait que les passeurs ont essayé d'exploiter cette crise et

cette période de vacance du pouvoir pour profiter du désespoir des réfugiés pour les envoyer faire ce voyage extrêmement dangereux.

En dépit de la surveillance de cette région par les garde-côtes et les navires de Frontex, tout n'a pas été fait pour porter immédiatement secours lorsque cela était nécessaire. Face aux situations de détresse, nous avons appelé il y a quelques mois tous les acteurs présents en Méditerranée à considérer que tous les navires transportant des migrants et des réfugiés fuyant la situation en Libye étaient en détresse pour la simple raison qu'ils étaient surpeuplés et peu sûrs. La question est donc ici celle de ce que l'on entend par situation de détresse et nous avons des informations selon lesquelles des bâtiments en détresse n'ont pas été secourus.

Il me paraît aussi très important d'attirer l'attention sur le cas particulier d'un navire pour lequel la négociation en vue de trouver un port de débarquement n'a pas abouti, quand bien même l'OTAN s'est efforcée de convaincre les États. Cela a montré les difficultés auxquelles les garde-frontières, les bâtiments militaires et Frontex sont confrontés, quand ils sauvent des vies en mer, s'ils ne trouvent pas ensuite un lieu de débarquement.

Le nombre des personnes qui tentent de traverser la Méditerranée a heureusement diminué avec la fin du conflit et la stabilisation de la situation au Niger. Mais il faut être conscient que les difficultés ne tiennent pas uniquement à la situation en Libye. Cela est confirmé par le fait qu'une opération de secours a encore été menée le 10 novembre, pour une embarcation avec 44 personnes à bord. Des discussions ont eu lieu avec l'Italie et Malte sur le lieu de débarquement : on le voit, les problèmes demeurent.

On a déjà parlé du cadre légal. Je ne reviens pas sur ce qui a déjà été dit à ce propos sous l'angle de la protection des réfugiés. Ce qui est important, c'est que toutes les dispositions évoquées par les orateurs précédents ont pour objectif de protéger la vie des personnes en mer. Pour nous, il est plus important encore que le droit humanitaire international puisse s'appliquer dans le respect de la dignité humaine. Il faut en particulier garder présents à l'esprit les principes de respect du droit à la vie mais aussi ceux de la protection due aux réfugiés, notamment l'interdiction de renvoyer les personnes vers des pays où elles risquent d'être persécutées, où elles peuvent faire l'objet de dommages irréparables et où leur vie est en danger. J'insiste sur le fait que cet aspect de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés ne s'applique pas uniquement sur le territoire et dans les eaux territoriales des États mais également en haute mer. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres mécanismes de supervision des traités relatifs aux droits de l'homme confirment que ce cadre juridique s'applique de façon extraterritoriale.

Pour nous, les difficultés ne tiennent donc pas au fait que les dispositions juridiques adaptées feraient défaut : le corpus juridique est suffisamment solide. C'est donc l'application des dispositions et la mise en œuvre concrète de ce cadre juridique existant qui posent problème.

Nous devons notamment apporter des réponses à toutes les questions liées aux voyages non sûrs en mer. Il faudrait qu'avant même de quitter le pays, les personnes aient conscience des conditions dans lesquelles elles vont le faire.

Les capacités de recherche et de surveillance semblent également faire défaut quand bien même la surveillance est particulièrement bien faite en Méditerranée et les États disposent de capacités parfois insuffisantes mais néanmoins importantes, ce qui n'est pas le cas dans toutes les régions du monde. Il apparaît également que les responsabilités ne sont pas suffisamment claires, en particulier en ce qui concerne le débarquement. Nous devons aussi nous intéresser à la sécurité des réfugiés après le débarquement, à l'application du droit des réfugiés, au respect des règles internationales en matière de droits de l'homme, au moment du sauvetage comme par la suite, puis au suivi.

Nous notons par ailleurs une certaine réticence des États à s'engager dans des opérations de recherche et de sauvetage (SAR). Outre les garde-côtes – ceux d'Italie et de Malte affirment qu'un nombre important de vies ont été sauvées – il arrive que des bâtiments militaires soient présents dans une zone, ainsi bien évidemment que des navires commerciaux, qui arrivent et qui agissent souvent en premier à l'occasion de situations de détresse. Mais les choses deviennent compliquées pour un bâtiment commercial s'il ne trouve pas de lieu pour débarquer les personnes qu'il a recueillies et les répercussions financières et économiques peuvent être lourdes.

En Libye comme en d'autres occasions, on a vu les personnes fuir des conflits armés directement par voie de mer. Mais en Méditerranée, le conflit libyen complique encore une situation qui était déjà bien difficile. Certes, la situation est particulière et les ressources disponibles sont sans doute plus importantes qu'ailleurs, néanmoins les grands défis et les lacunes du droit ne sont pas spécifiques à la région méditerranéenne. C'est pour cela que le travail que vous accomplissez est particulièrement important : nous tirerons de vos conclusions des leçons que nous pourrions mettre à profit dans d'autres situations.

Dans la mesure où cette question se pose à l'échelle du monde, nous avons décidé cette année de réunir un groupe d'experts internationaux sur les réfugiés, les demandeurs d'asile et les personnes en situation de détresse en mer. Nous célébrons cette année le 60e anniversaire de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés et le 50e anniversaire de la Convention de 1961 sur la réduction des cas d'apatridie. C'est pour nous l'occasion de nous demander une fois encore comment affronter les situations de détresse. Une réunion s'est tenue du 8 au 10 novembre dernier et les experts y ont affirmé que la solution réside moins dans une nouvelle modification du cadre juridique que dans une plus grande coopération internationale permettant en particulier un partage du fardeau que tout ceci représente pour les États.

Cela a été dit, il y a en la matière différentes responsabilités qui varient selon la situation des États : pays d'origine, pays côtiers, pays de pavillon, etc. La question des moyens est également très importante. Certains pays doivent faire face à une arrivée massive de migrants et le fardeau est tel que les capacités peuvent leur faire défaut. Dans ces conditions, il peut advenir que les dispositifs destinés à gérer l'arrivée de migrants soient saturés et que ces pays manquent de moyens pour porter secours et pour répondre aux obligations du droit de la mer.

Lors de cette réunion, nous avons cherché avec les experts comment mieux partager ce fardeau, mieux coopérer, dans le respect du droit humanitaire international et du droit des réfugiés. Il est dommage que l'Organisation maritime internationale n'ait pu être représentée aujourd'hui car elle agit sur le même front que nous et nous avons coopéré avec elle de manière très étroite. Lors de la dernière session de la commission sur la sécurité maritime, l'OMI a fait des propositions afin d'être plus efficace dans les opérations de sécurité et de sauvetage en mer. Elle s'intéresse aussi de près à la question du partage des responsabilités dans des domaines où, nous en sommes tous persuadés, plus de coopération est nécessaire.

En s'appuyant sur notre expérience relative aux opérations de sauvetage en mer et aux situations d'urgence dans différentes régions du monde, nous proposons un projet de résolution pour un cadre moderne de coopération. Nous en avons débattu avec les experts et ce document sera bientôt disponible. L'objectif de ce cadre de travail est de faciliter les négociations et les accords entre les pays concernés, ce qui permettrait d'améliorer l'accueil des migrants en cas d'arrivée massive. Nous observons en effet une certaine réticence des États, qui s'explique souvent par le fait qu'ils ont l'impression d'être laissés seuls, en particulier face aux procédures administratives, une fois que les migrants ont été débarqués. Nous souhaitons donc un meilleur partage des responsabilités dans ces domaines, ce qui ne pourrait qu'inciter les États à se proposer plus facilement comme lieu de débarquement.

Nous proposons un certain nombre d'actions concrètes, comme la création d'une *task force* dans les États concernés, mais aussi l'élaboration de procédures : identification du port de débarquement, débarquement, accueil des personnes, processus d'enregistrement, etc. Tout ceci prend en compte le droit des réfugiés ainsi que les différentes réglementations et recommandations que nous avons publiées en 2006, qui visent à mieux gérer les circulations. Ces dispositions doivent trouver une traduction dans le contexte maritime.

Toujours dans l'esprit d'un partage des responsabilités, nous proposons que l'on crée une équipe d'action qui pourrait être envoyée dans un pays devant subitement faire face à un afflux massif de migrants depuis la mer. Cette équipe serait composée d'experts en matière de droit des réfugiés, de droit humanitaire international, de soins aux enfants, de soins de santé, etc. l'objectif étant de trouver des solutions pour les personnes concernées et d'aider les États à traiter cette arrivée.

À l'occasion de cette réunion, nous avons également suggéré de normaliser les procédures à destination des commandants de bord ; de renforcer l'obligation de porter secours ; de garantir que chacun comprenne ce qui est stipulé dans les traités ; d'instaurer un mécanisme de suivi par le pays de débarquement.

Tous les experts, gouvernementaux comme universitaires, ont salué ces propositions et considéré qu'elles pouvaient servir de point de départ pour des discussions mais aussi pour des accords de coopération.

Il convient bien sûr de rappeler que nous parlons d'un modèle et non d'une solution qui s'appliquerait partout. Cela ne permettra bien évidemment pas de régler tous les problèmes, mais l'objectif est de faciliter la coopération entre les États afin que ces derniers puissent adopter les dispositifs permettant de mieux s'attaquer à ces problèmes.

Nos propositions doivent désormais être traduites dans les actes, ce qui suppose une volonté politique. Nous examinerons, à l'occasion de réunions de suivi, comment atteindre ces objectifs. Nous réfléchissons aujourd'hui à des discussions régionales ultérieures, afin de prendre en compte les réalités à ce niveau et de donner ainsi une traduction concrète à ce cadre général.

Nous devons sans aucun doute discuter de la situation en Méditerranée et nous attendons avec impatience les recommandations qui seront issues de vos travaux. Je me permets toutefois de faire dès à présent un certain nombre de suggestions.

Pour nous, il est essentiel de faire en sorte que le fardeau et la responsabilité ne pèsent pas sur un seul pays. Si vous envisagez des accords particuliers pour la région de la Méditerranée, il convient donc que tous les pays participent et se mettent d'accord sur leur contribution. Certes, chaque État doit contribuer mais cela peut prendre des formes différentes. Par exemple, un pays peut fournir des services de sauvetage, un autre le port de débarquement, un troisième un lieu où les dossiers peuvent être traités, un autre encore des fonds. Il est véritablement essentiel de mieux partager le fardeau, les rôles et les responsabilités.

Il faut par ailleurs que le capitaine d'un navire qui se porte au secours des personnes en danger sache qu'il n'est pas obligé de les débarquer si l'opération de sauvetage a eu lieu à l'extérieur de la zone de recherche et de sauvetage (SAR). Pour leur part, lorsque les opérations ont eu lieu à l'intérieur de leur zone de recherche et de sauvetage (SAR), les pays doivent savoir que d'autres États interviendront également afin d'apporter leur aide dans le traitement des dossiers et de proposer des solutions alternatives.

Il me paraît primordial qu'un ou plusieurs pays autour de la Méditerranée offrent des possibilités de débarquement, notamment dans les cas où les responsabilités ne sont pas claires.

Autre suggestion, les pays qui seraient parties à cet accord mais qui ne pourraient fournir un port de débarquement devraient néanmoins apporter un soutien, de manière très concrète.

Un suivi apparaît également tout à fait nécessaire afin d'observer la situation et de vérifier que le système fonctionne.

Je souhaite rappeler que les urgences et les situations de détresse en haute mer ne sont qu'un des nombreux aspects des flux migratoires. Or, je suis persuadée que ces situations pourront être traitées plus facilement si elles ne sont pas vues comme marginales et comme distinctes des autres problèmes liés aux migrations. Nous devons élaborer une stratégie complète et globale qui prenne en compte tous les aspects des migrations et toutes les facettes des cycles migratoires, par exemple les différentes routes suivies par les migrants.

Il est essentiel de proposer des alternatives aux migrations irrégulières. On a évoqué la question de l'accueil des personnes qui ont besoin d'une protection internationale, mais cela vaut aussi pour toutes les personnes qui arrivent dans un autre pays pour quelque raison que ce soit, par exemple économique ou d'emploi.

Il est également nécessaire de renforcer les capacités dans les pays de transit afin précisément d'éviter que la migration se poursuive.

Il est important que nous ayons une approche générale : nous ne devons pas prendre en compte uniquement la situation humanitaire mais aussi rappeler que le contrôle des frontières et certaines problématiques sont essentiels pour les États. Il faut également tenir compte des éléments humains et du fait que ce sont très souvent des trafiquants qui mettent les personnes en danger.

Pour nous, la transition démocratique en Afrique du Nord offre de nouvelles opportunités pour revoir les capacités d'accueil des migrants et des demandeurs d'asile en Europe. À travers les conversations que nous avons eues dans les pays d'Afrique du Nord, nous avons pu observer que nombre de choses dépendront du fait de savoir si l'Europe sera prête ou non à partager le fardeau avec ces pays pour gérer les flux migratoires. Des rapports sur les flux migratoires en Méditerranée sont précisément en cours de discussion. Mais nous estimons qu'il faut aller encore plus loin afin de concrétiser nos actions.

Les discussions en cours au sein de votre commission, de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, peuvent être fort utiles dans ce domaine. Nous sommes une agence internationale, nous pouvons faire des propositions, nous pouvons développer des instruments mais tout dépendra de la volonté politique dont doivent faire preuve tous les pays autour de la Méditerranée. Il est essentiel de saisir la chance qui nous est donnée à un moment où l'attention se porte sur la zone méditerranéenne, pas seulement au titre des opérations de sauvetage en mer mais également en raison des évolutions en cours en Afrique du Nord. Nous devons en profiter pour créer un véritable élan propice à la discussion de l'ensemble de ces questions. Ainsi, dans quelques années, lorsque nous nous rencontrerons à nouveau, peut-être pourrons-nous nous pencher sur des résultats positifs.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci pour cette présentation très complète. Je suis ravie que nous ayons pu profiter des résultats de la réunion d'experts que vous avez organisée au niveau mondial. Il est en effet important de comprendre que ces problèmes se posent dans le monde entier et qu'il convient par conséquent d'élaborer une stratégie globale pour y faire face. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les propositions que vous avez présentées, qu'il est nécessaire de traduire au niveau régional.

Vous avez dit que le cadre juridique existe et qu'il faut tout simplement l'appliquer de manière plus concrète afin qu'il soit davantage respecté. Vous avez à ce titre évoqué les coopérations nécessaires dans chaque région. Mais lorsque vous évoquez la région de la Méditerranée, pensez-vous à l'Afrique du Nord et au sud de l'Europe ou considérez-vous également que l'Union européenne et le Conseil de l'Europe font partie de cette région ? Si tel est le cas, que pouvons-nous mettre en œuvre à cette échelle pour s'attaquer à ces problèmes ?

Mme Anja KLUG – La définition des parties prenantes est chose délicate et il convient de bien analyser la situation. Un certain nombre de pays sont directement engagés et je considère qu'il y a peu de sens à ne prendre en considération que l'Afrique du Nord et l'Europe du sud lorsque l'on parle de la région de la Méditerranée : le soutien d'autres pays apparaît en effet indispensable. C'était notamment le cas de l'Union européenne dans son ensemble mais aussi des États membres du Conseil de l'Europe et de toutes les institutions qui pourraient apporter leur soutien à différentes initiatives.

Quel est le rôle des autorités nationales, de l'OTAN et de FRONTEX ?

Intervenant : M. Rustamas LIUBAJEVAS, Chef de la Division des Opérations jointes, FRONTEX

M. Rustamas LIUBAJEVAS, Chef de la Division des Opérations jointes, FRONTEX – Je remercie la commission des migrations et vous-même, madame le Rapporteur, pour cette invitation qui me donne l'occasion d'apporter ma contribution à cette intéressante discussion.

Il me semble utile de vous présenter le rôle de FRONTEX, d'autant qu'il y a beaucoup de malentendus et d'incompréhension vis-à-vis de nos actions et de la manière dont nous mettons en œuvre nos responsabilités.

Les intervenants qui m'ont précédé ont présenté un grand nombre de défis qu'il faut aujourd'hui relever et qui ont des répercussions directes sur les opérations conjointes que nous menons, dans la zone couverte par FRONTEX, en coopération avec les États membres de l'Union européenne.

FRONTEX est une agence de l'Union européenne basée à Varsovie, en Pologne, qui a été créée en tant qu'organe indépendant afin d'assurer la coordination des opérations menées par les États membres aux frontières extérieures. Il est important de préciser que chaque État membre demeure responsable de la gestion de ses frontières extérieures, FRONTEX intervenant en complément, pour apporter une valeur ajoutée au système de gestion des frontières. Mais que les choses soient claires : l'Agence ne remplace pas les États membres.

En s'appuyant sur les activités d'analyse de risque, FRONTEX propose différentes opérations conjointes qui peuvent avoir lieu aux frontières extérieures, en mer comme dans les airs, les frontières maritimes constituant bien évidemment une partie importante de notre activité. Aux termes des traités de l'Union européenne, les opérations conjointes ont pour but essentiel d'apporter un soutien aux États membres afin qu'ils puissent mieux gérer leurs frontières. Nous prenons également en compte les obligations juridiques, la protection des frontières étant l'objectif principal de nos opérations conjointes.

Plusieurs intervenants ont mentionné l'article 98 de la Convention internationale sur le droit de la mer, qui définit l'obligation de fournir une assistance aux personnes en détresse. Cette convention est appliquée par les États membres de l'Union européenne qui sont effectivement obligés d'apporter une telle assistance à toute personne en détresse qui risque sa vie en mer.

J'insiste sur le fait que ces opérations de sauvetage sont mises en œuvre par des responsables compétents et par les centres de coordination, conformément aux procédures de recherche et de sauvetage approuvées par l'Union européenne. FRONTEX n'étant pas responsable de la coordination de ces opérations.

Des amendements à la Convention de Solas ont souligné l'importance de la coopération et de la coordination des opérations en mer. Nous savons toutefois que des lacunes subsistent et que les interprétations divergent. Face à cette situation, l'Union européenne a pris l'initiative de créer un groupe de travail afin de clarifier les choses et de tracer des lignes directrices qui définissent l'approche à suivre dans les opérations de sauvetage. C'est une initiative très intéressante et je pense que nous disposons encore de marges de manœuvre pour nous améliorer. Le 26 avril 2010, la décision a été prise d'adopter ces lignes directrices qui ne sont pas des instruments contraignants mais des règles souples à destination des États membres qui participent à des opérations coordonnées par FRONTEX. Ces lignes directrices sont désormais un outil intégré à nos activités que nous utilisons dans les opérations conjointes de sauvetage.

Je l'ai dit, un important travail et de coordination et d'harmonisation reste à accomplir au niveau européen. Il n'est pas toujours facile de nous mettre d'accord avec un État participant sur les règles d'engagement et il nous faut prendre en compte le fait que chaque État a sa propre interprétation des traités et des conventions internationaux.

On a évoqué par ailleurs le manque de capacités de certains États pour remplir leurs obligations, par exemple pour exercer un contrôle efficace évitant le départ des embarcations, et le manque de moyens suffisants et d'instruments d'évaluation des risques. Cela a également été dit, une définition commune de ce qu'est une situation de détresse fait aujourd'hui défaut. Cela pose de nombreux problèmes ne serait-ce que parce que nous devons d'abord nous mettre d'accord sur les cartes maritimes avant d'intervenir.

S'agissant de la responsabilité de fournir un port de débarquement sûr, dans un certain nombre de cas similaires à ceux qui ont été abordés aujourd'hui, les responsables des opérations se sont parfois trouvés dans des situations difficiles car ils ne savaient pas si les personnes sauvées en mer pouvaient être débarquées.

S'agissant des groupes criminels organisés qui exploitent les migrants, les États sont bien évidemment tenus de respecter leurs obligations internationales et FRONTEX s'emploie à harmoniser leurs approches dans le cadre des opérations conjointes. Nous avons aussi adopté cette année une

décision relative à la mise en œuvre d'un code de conduite de toutes les personnes qui participent aux activités conjointes. Cela ne prend pas pour l'instant la forme de règles contraignantes mais de principes directeurs, sortes de *soft law*. C'est notre contribution à l'harmonisation des normes éthiques.

La Méditerranée couvre 2,5 millions de kilomètres carrés. Il y a dans cette région un certain nombre d'États côtiers et beaucoup de voies de navigations particulièrement importantes par lesquelles transitent chaque année plus de 200 000 gros navires, soit un tiers du trafic mondial. Les opérations conjointes coordonnées par FRONTEX ne couvrent qu'une zone opérationnelle minuscule de la Méditerranée. Actuellement, nous menons quatre opérations conjointes dans toute la Méditerranée : une dans la partie occidentale, deux dans le centre autour de l'Italie et, un peu, de Malte, la dernière du côté du canal de Sicile. Nous ne disposons de moyens techniques qu'en quantités très limitées, avec deux navires de surface et un seul aéronef. Compte tenu de ces moyens et des capacités des États côtiers, vous comprendrez que FRONTEX est loin d'être un acteur de premier plan. Mais, même en tenant compte de ces ressources et de ces moyens très limités, nous avons été actifs dans pas moins de 230 opérations et plus de 20 000 personnes ont pu être sauvées, dont un grand nombre non loin de Lampedusa, près de 2000 dans la partie occidentale de la Méditerranée, près des côtes espagnoles et 2000 autres dans le canal de Sicile.

FRONTEX aura d'autres occasions de montrer à quel point elle respecte la dignité humaine et est fidèle à l'ensemble de ses engagements. Une disposition rend possible une coopération renforcée avec les différents pays et avec les différents acteurs. Nous avons pour perspective une coopération plus étroite encore avec les acteurs opérationnels.

Lors de cette brève intervention, je me suis employé à vous présenter FRONTEX, son rôle et la manière dont elle fonctionne dans le cadre des opérations conjointes. Je ne peux qu'abonder dans le sens de ceux qui ont souligné à quel point davantage de coordination est nécessaire au niveau international si l'on veut harmoniser les approches des différents États et éviter ainsi des tragédies qui entraînent des pertes en vies humaines.

Pour conclure, j'aimerais citer les mots d'un jeune garde-frontières d'une vingtaine d'années : « à chaque fois que je vois un cadavre, quel que soit le nombre de fois où j'en ai vu précédemment, je suis choqué : on ne s'habitue pas à voir ces corps sans vie ! ». Ce jeune garde-frontières, comme beaucoup d'autres, accomplit son travail dans le cadre des opérations conjointes, avec FRONTEX, et il était très émouvant de l'entendre me dire cela.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci beaucoup de cette contribution qui nous permet de mieux comprendre le rôle joué par FRONTEX. J'ai particulièrement apprécié la citation que vous venez de faire : à Lampedusa, nous avons été nous aussi très émus de voir à quel point les Italiens qui travaillent auprès des migrants sont eux-mêmes touchés par la situation de ces personnes. Nous ne devons pas l'oublier.

J'ai quelques questions très concrètes à vous poser. J'aimerais tout d'abord savoir si FRONTEX a réfléchi à son rôle par rapport à la tragédie qui nous occupe ici.

M. Rustamas LIUBAJEVAS – Oui, nous avons enquêté sur cette situation bien précise et notre conclusion est que FRONTEX n'a pas pu y participer. En effet, la zone opérationnelle où nous sommes actifs est éloignée de l'endroit où a eu lieu cet incident. Qui plus est, en raison de toutes les activités militaires de l'OTAN, FRONTEX n'était pas autorisée à entrer dans cette zone et nous avons d'ailleurs dû modifier nos zones d'opérations au cours de cette période. Nous ne pouvions donc pas y être.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – C'est donc l'OTAN qui ne vous a pas autorisés à être dans cette zone.

Pourriez-vous par ailleurs nous en dire davantage quant à votre rôle de coordination lors des opérations conjointes ? Si vous apportez votre appui à un État, vous avez évidemment un rôle de conseil, mais la coordination n'intervient-elle pas à un échelon supérieur ? Lorsqu'une opération de recherche et de sauvetage à laquelle vous participez implique deux États membres, que faites-vous si l'un d'entre eux est réticent ?

M. Rustamas LIUBAJEVAS – C'est une question pertinente. La coordination va au-delà des recommandations. L'importance de la nouvelle réglementation que j'évoquais tout à l'heure peut précisément s'expliquer par le renforcement du rôle de coordination de FRONTEX. Actuellement, nos capacités sont plutôt limitées : nous pouvons inviter fermement les États membres à participer et à remplir leurs engagements. Avec cette nouvelle réglementation, au cas où nous aurons des raisons de croire que des violations des droits de l'homme sont survenues pendant les opérations conjointes, nous serons en mesure d'aller plus loin car nous jouissons de moyens techniques, nous avons suffisamment d'expertise et nous disposons d'un mécanisme de coordination fondé sur les mécanismes eux-mêmes en vigueur dans les États membres. Ce mécanisme porte sur plusieurs types d'opérations en mer et fournit notamment des recommandations aux capitaines ainsi que des moyens techniques déployés sur zone. Il ne faut bien sûr pas oublier que l'État d'accueil est souverain et que des navires battant différents pavillons peuvent être impliqués. Il s'agit donc d'une action à plusieurs niveaux et, dans le cas des opérations de recherche et de sauvetage (SAR), les responsabilités sont beaucoup mieux délimitées.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – On a beaucoup évoqué la question des ports de débarquement. Dans le cadre d'une opération conjointe à laquelle participent plusieurs États membres, êtes-vous parfois témoins de conflits sur le port de débarquement ?

M. Rustamas LIUBAJEVAS – Cela a pu en effet arriver. Avant de lancer une opération conjointe, il nous faut, comme je le disais, nous entendre avec tous les États membres participants sur les principes fondamentaux qui doivent figurer dans le plan d'opérations. C'est ainsi que nous avons expérimenté la difficulté que vous évoquez car les États membres peuvent avoir des interprétations différentes et des divergences, ce qui a pu parfois nous empêcher de lancer une opération, notamment dans le centre de la Méditerranée, avec la participation active de Malte et de l'Italie.

Oui, nous avons été témoins de cela et, il est important de le souligner, tant qu'il n'y a pas d'accord sur les principales règles d'engagement, nous ne commençons pas une opération conjointe.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci. Nous en venons aux questions de nos collègues, en commençant par les membres de notre panel parlementaire.

Panel parlementaire et discussion.

- **Mme Doris FIALA**, Suisse, ADLE

- **M. Christopher CHOPE**, Président de la Commission, Royaume-Uni, GDE

Mme Doris FIALA (Suisse, ADLE) – Merci pour ces interventions très intéressantes qui m'ont appris beaucoup de choses que j'ignorais.

Ma première question s'adresse à Mme Klug. Il est pour moi très positif de vous entendre parler d'une approche globale, qui me semble en effet nécessaire si nous voulons surmonter toutes ces difficultés. Vous avez parlé d'un partage des responsabilités et du fardeau et je suis là aussi d'accord avec vous. Précisément, pensez-vous que les pays européens participent suffisamment au partage de ce fardeau, en termes à la fois financiers et de savoir-faire ? Quelles améliorations vous paraissent pouvoir être concrètement apportées ?

Je suis également d'accord avec l'affirmation selon laquelle on ne doit pas renvoyer les gens vers des pays où leur vie serait en danger. Mais la situation n'est pas la même dans tous les pays d'où viennent ces personnes. N'oublions pas que la lutte contre le trafic des êtres humains nécessite également une plus grande collaboration entre toutes les parties.

FRONTEX est responsable aux frontières or, quand je discute avec des collègues de Grèce et l'Italie, ils me disent qu'ils sont submergés. La Suisse a elle aussi des engagements en vertu du Règlement de Dublin et nous aimerions maintenir notre position et aider davantage – nous avons d'ailleurs accru notre participation à FRONTEX –, mais cela est tout simplement impossible. Il me semble même qu'il y a, d'une certaine manière, un risque d'explosion. Monsieur Liubajevs, que pensez-vous de tout cela ?

Mme Anja KLUG – Les pays européens apportent-ils une contribution suffisante ? La question mérite d'être posée. Je distinguerai toutefois deux aspects : le partage du fardeau à l'intérieur de l'Union européenne et vis-à-vis des tiers.

À l'intérieur de l'Union il existe des programmes d'aide à Malte, qui est une petite île confrontée à d'énormes difficultés, mais ils sont loin d'être suffisants. En outre, nous considérons depuis l'origine que le Règlement de Dublin 2, qui détermine quel pays est responsable de l'examen des demandes d'asile, fait porter une très large part de la responsabilité sur les pays qui sont aux frontières de l'Union. Dès lors que 50 000 migrants sont arrivés en Italie, les choses ne peuvent pas fonctionner de la sorte. Nous avons donc suggéré que le système soit amendé afin que certains pays qui ne disposent pas des capacités nécessaires ne soient pas submergés. Certes, il existe un Fonds européen pour les réfugiés, mais cela ne suffit pas et il faut une répartition beaucoup plus équilibrée entre les différents pays.

S'agissant de la coopération avec les pays tiers, l'Union européenne a pris une initiative positive, notamment à l'intention de l'Afrique du Nord et d'autres régions. Au-delà, nous pensons qu'il y a aujourd'hui une chance historique de bâtir avec l'Afrique du Nord un système d'asile solide. Hélas, le soutien n'est pour l'heure pas suffisant. Un engagement financier en particulier paraît indispensable. La Tunisie ne cesse de dire qu'elle refuse d'être le pays qui servira de rebut – pour ne pas dire de poubelle – à l'Europe. Aussi, il faut reconnaître qu'il s'agit d'une responsabilité conjointe : la Tunisie accueille sur son sol 200 000 personnes qui ont fui la crise libyenne. Alors que les Tunisiens eux-mêmes sont dans une situation difficile, ils n'en ont pas moins généreusement ouvert leurs frontières. Nous avons fermement invité les États européens à aider à la mise en place de camps en Tunisie pour accueillir tous ces réfugiés. La situation dans le pays est loin d'être facile en raison de cet afflux de Libyens. Voilà bien un cas dans lequel le HCR s'attache particulièrement à la protection des réfugiés et au partage des responsabilités. Assurer la protection des réfugiés est très important mais, très souvent, les États essaient surtout de trouver des solutions pour tous ceux qui ne sont pas considérés comme des réfugiés ayant le droit à la protection. Là aussi, il y a besoin de davantage d'activités conjointes pour trouver des solutions pour ces autres cas, pour ces personnes qui ne sont pas des réfugiés tombant sous le coup de la protection.

Cela m'amène à votre deuxième question sur le renvoi et le retour dans le pays d'origine. Une fois que les personnes ont été reconnues comme « réfugiés », cela n'est plus possible tout simplement parce que l'on a de la sorte reconnu que leur vie était menacée et qu'il est donc impossible de les renvoyer vers leur pays d'origine. Bien entendu, une fois que le risque a disparu, la situation est différente et il est possible qu'ils rentrent chez eux. Mais nous nous rendons compte qu'il est très difficile de renvoyer les gens chez eux, même une fois que le risque a disparu. Comment les encourager à rentrer chez elles ? Sans doute faudrait-il imaginer des initiatives et se tourner pour cela vers l'Office international des migrations. Il y a quelque temps, nous avons essayé de rédiger un document sur la façon d'encourager les personnes à rentrer chez elles, avec des accords sur le retour.

M. Rustamas LIUBAJEVAS – J'ai pour vous, Madame Fiala, une bonne et une mauvaise nouvelle. La bonne est que la Suisse participe activement à nos opérations conjointes. Certes, la participation pourrait toujours être plus forte mais n'oublions pas les capacités propres à chaque pays et leur expérience en matière de contrôle des frontières. La mauvaise nouvelle c'est en revanche que la contribution des autres États membres n'est pas suffisante.

J'insisterai non pas sur la volonté politique car il existe une volonté de partager le fardeau mais sur les capacités techniques des États membres à apporter un soutien à ceux qui rencontrent de plus grandes difficultés. Et il faut comprendre que les équipements techniques à la disposition des États membres sont limités : les tâches qu'ils doivent accomplir eux-mêmes sont titanesques. Il est souvent difficile de parvenir à un équilibre entre ceux des États membres qui utilisent leurs moyens techniques pour aider ceux qui sont dans une situation plus difficile au regard de la gestion des frontières.

J'ai évoqué nos nouvelles règles. Parmi les grands changements qui ont été récemment introduits figurent la possibilité pour FRONTEX de disposer de ses propres équipements techniques. L'écart entre les moyens techniques disponibles et les besoins opérationnels devrait ainsi pouvoir être comblé. Mais nous ne devons pas oublier que FRONTEX demeure une agence européenne de petite taille, avec un budget bien limité, sans commune mesure avec celui de l'Union européenne. Oui, nous

avons besoin de plus d'efforts, de plus de contribution, de plus d'engagement de la part des États membres.

Vous avez insisté à très juste raison sur la lutte contre le crime organisé. C'est en effet un point névralgique. Ceux qui tirent de ces activités illégales des profits faramineux ne doivent pas rester impunis. La coopération entre les États membres, entre les différentes polices, entre FRONTEX et Europol joue un rôle très important. Je fais une fois encore référence aux nouvelles règles qui vont nous donner des atouts supplémentaires, davantage de possibilités d'être actifs pour combattre la criminalité organisée, notamment ceux qui organisent le trafic d'êtres humains. À long terme, nous avons besoin de mettre en place un système complet et il n'y a pour moi pas d'autre option que de voir les États membres et les différentes institutions conjuguer leurs efforts pour, ensemble, combattre la criminalité organisée.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Le budget de FRONTEX est peut-être sans commune mesure avec celui de l'Union européenne mais un peu plus proche de celui du Conseil de l'Europe...

M. Burhan KAYATÜRK (Turquie, PPE/DC) – Je souhaite attirer votre attention sur la question des visas à laquelle la Turquie est tout particulièrement confrontée. En tant que dirigeant de projets, je me suis moi-même rendu pendant dix ans au Pakistan et en Inde et j'ai vu à quel point la situation est difficile et perdue. J'ai par exemple constaté que des personnes se trouvant déjà en Europe ne pouvaient rendre visite à leurs familles restées au pays par crainte de perdre leur autorisation de séjour et de ne pas obtenir de visa pour revenir en Europe. Leurs parents, leurs amis ont envie de les voir, éventuellement de les rejoindre en Europe pour trouver un travail et ils font la queue devant les services consulaires pendant des nuits entières, parfois plusieurs mois d'affilée, dans l'espoir d'obtenir un visa. Est-il possible de faire quelque chose afin de faciliter l'obtention des visas ou pour le moins de rendre les choses plus claires et plus compréhensibles par ceux qui en font la demande ?

Mme Anja KLUG – C'est un problème très sérieux, mais il m'est impossible de traiter ici des visas de manière générale.

Pour nous, un des aspects les plus importants est de garantir que les personnes qui ont besoin d'une protection internationale aient accès à un pays au sein duquel ils seront protégés, donc qui remplit ses obligations de protection.

Nous avons déjà parlé des procédures d'entrée protégée. Il s'agit à notre sens d'une possibilité pour fournir un visa aux personnes qui ne peuvent pas rester dans leur pays d'origine.

Le regroupement familial pour les réfugiés qui sont reconnus en tant que tels et qui disposent donc d'un statut, est aussi une question qui nous préoccupe grandement. Nous allons faire pression sur les États pour faire en sorte que les membres de la famille d'un réfugié puissent le rejoindre.

Nous avons une approche générale des circulations mixtes et je pense que tous ces débats doivent aussi nous donner l'occasion de nous pencher sur les migrations liées au travail car nous savons bien que de nombreuses personnes essaieront d'utiliser la voie de la demande d'asile alors qu'il ne s'agit pas pour elles du bon chemin.

M. Rustamas LIUBAJEVAS – Je suis désolé mais je n'ai pas grand-chose à dire à ce propos. En effet, FRONTEX s'occupe d'activités opérationnelles et n'est engagée dans aucune discussion politique, pas plus sur les visas que sur tout autre sujet. Mieux vaudrait par conséquent adresser cette question aux institutions européennes compétentes, en l'occurrence la Commission, qui sera davantage en mesure de vous apporter une réponse.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci pour cette réponse diplomatique...

M. Christopher CHOPE (Royaume-Uni, GDE), Président de la commission – Merci pour vos contributions.

J'ai été très intéressé par la discussion sur la criminalité organisée. C'est une question que nous avons posée souvent et à laquelle nous n'avons pas véritablement de réponse. Certains rapports mentionnent la menace que fait courir la criminalité organisée qui pénètre en Europe par le biais de l'immigration illégale ainsi que les risques liés au terrorisme. Cela a été dit, les migrants économiques

versent des fonds à des organisations criminelles pour gagner l'Union européenne. Qui plus est les mouvements illégaux indisposent les populations des États membres de l'Union européenne et les rendent moins ouvertes à l'accueil de réfugiés.

Au Royaume-Uni, en 2010, le nombre des migrants s'est accru de 250 000 personnes, soit 5000 par semaine ! Dans ces conditions, mon cher collègue Kayatürk, proposer de faciliter les procédures de visa équivaldrait chez nous à un suicide politique ! Nous nous efforçons plutôt de réduire le nombre des demandes.

Pour en revenir à la criminalité organisée, que pouvons-nous faire de plus ? Sans aucun doute il n'est pas légal de monter à bord d'une embarcation de fortune qui n'est pas sûre. Il y a en la matière des règles internationales. Pourquoi les États qui sont responsables des côtes le long desquelles ces embarcations évoluent ne peuvent-ils pas être rendus responsables de vérifier que ces règles sont respectées ?

M. Santini a évoqué un certain nombre de condamnations intervenues en Italie, mais tant que nous ne parviendrons pas à maîtriser la criminalité organisée, les choses ne changeront pas en profondeur. Certes, FRONTEX a participé à 20 000 sauvetages en Méditerranée mais toutes ces personnes ont payé au moins 1000 £ pour ce trajet et ce trafic rapporte donc des centaines de milliers de livres au crime organisé. Et s'ils ne peuvent finalement parvenir en Europe, pourquoi les a-t-on embarquées sur ces bateaux ? Que pensez-vous que nous devrions faire de plus pour faire face à la criminalité organisée ?

Nous avons vu que de très nombreuses conventions existent déjà. Mais que se passe-t-il si on ne les respecte pas ? Il y a semble-t-il un vide entre la définition des règles et leur application concrète. Pourquoi avoir des règles si elles ne sont pas respectées ?

M. Rustamas LIUBAJEVAS – Je suis tout à fait d'accord. Sans aucun doute nous devons faire en sorte que toutes les conventions, toutes les législations, tous les cadres juridiques soient appliqués et respectés. Nous avons dit qu'il s'agit du plus grand défi que nous ayons à relever. Néanmoins, si l'on s'intéresse à cet aspect d'un point de vue purement opérationnel, on voit qu'aujourd'hui encore, lorsque nous essayons de mettre en place un système d'échange d'informations qui nous est indispensable pour combattre la criminalité organisée, nous devons affronter de nombreux obstacles liés aux échanges de données confidentielles. De nombreuses restrictions juridiques sont posées à de tels échanges, en particulier en ce qui concerne les données personnelles. L'application du cadre juridique qui nous concerne est ainsi plus compliquée que celle de la loi pénale.

Notre objectif est de renforcer la confiance entre les États membres qui participent à nos opérations conjointes. Certes, nous avons un certain nombre de contraintes juridiques pour respecter le cadre qui nous est imposé, mais, malgré tout, notre objectif est d'encourager les États à utiliser la plateforme des opérations conjointes afin d'échanger des informations. Parfois, les informations sont disponibles dans un port et nous pourrions lancer les enquêtes par un simple appel téléphonique. Même de petites actions peuvent ainsi avoir un poids important.

Le chemin est encore long à parcourir, nous sommes toujours loin du but mais les évolutions récentes dans l'application du droit sont encourageantes et les efforts pour lutter contre la criminalité organisée se généralisent.

En la matière, Europol est l'acteur majeur au sein de l'Union européenne. FRONTEX devrait être aussi en mesure d'apporter sa contribution, de même que d'autres acteurs. Mais vous comprendrez, dans ces conditions, qu'il me soit impossible de dresser un état des lieux exhaustif. Mais je sais où nous devons arriver et je puis vous dire que nous redoublons d'efforts pour atteindre cet objectif.

Mme Anja KLUG – Il ne nous appartient évidemment pas de traiter de la criminalité organisée. Je souhaite toutefois attirer votre attention sur le fait que, si nous sommes confrontés à des activités mafieuses internationales, très souvent, il s'agit d'un seul trafiquant qui exploite des êtres humains. Pour nous il importe avant tout de distinguer les auteurs de crimes, qu'ils agissent ou non en bandes organisées, des victimes de ces trafics. Ces dernières, qui vivent une expérience traumatisante, ne sont pas uniquement des migrants économiques et ils leur est difficile d'emprunter des voies sûres. Dans le contexte de la crise libyenne, nous avons observé des tentatives de trafics dans nos camps et

nous avons essayé de prendre des mesures concrètes pour les juguler. Je ne pense pas que l'on puisse déduire simplement du moyen de transport utilisé si la criminalité organisée est ou non intervenue. Il faut d'abord se demander pourquoi les personnes se déplacent.

Nous avons discuté aujourd'hui du droit de ne pas être puni pour être entré irrégulièrement dans un pays. Si vous êtes victimes d'un trafiquant, on ne peut vous punir parce que vous êtes arrivé dans un endroit où vous n'étiez pas supposé arriver. Si vous devez fuir une situation de risque extrême, vous êtes obligé de partir très vite et il peut arriver que vous n'ayez pas le temps de vous munir de vos documents qui vous auraient permis d'entrer de manière légale dans un pays. Cela a d'ailleurs été reconnu lorsque la Convention sur le statut des réfugiés a été rédigée ; un des rédacteurs a rappelé qu'afin de trouver la sécurité dans un autre pays, il avait dû quitter l'Allemagne en s'appuyant sur des trafiquants.

Il est également important pour nous de rechercher des alternatives pour faire en sorte que les personnes ne soient pas conduites à utiliser ces moyens peu sûrs. Nous devons donc leur fournir une protection et des possibilités où qu'ils se trouvent. Renforcer les possibilités de protection est un objectif à long terme, que l'on ne peut atteindre du jour au lendemain. Néanmoins, c'est ce vers quoi nous tendons, main dans la main avec l'Organisation maritime internationale. Nous essayons de lutter contre les trafics, contre les organisateurs de voyages de fortune. Nous avons d'ailleurs édité en français une bande dessinée intitulée *De l'Afrique de l'ouest vers l'Europe*, qui est destinée à attirer l'attention sur les risques liés aux migrations irrégulières.

Souvent, les informations qui sont fournies ne prennent en compte qu'une partie du problème. Or, les personnes ne sont pas stupides, elles savent qu'elles quittent une situation insoutenable, impossible à vivre : on ne quitte pas son pays de gaieté de cœur ! Cette BD présente de façon équilibrée les opportunités que l'on peut trouver dans d'autres pays et les situations difficiles auxquelles on va être confronté dans le pays d'arrivée. Finalement, plus vous êtes confronté à des difficultés pour obtenir une protection, plus vous risquez de tomber sous la coupe des trafiquants.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Madame Klug, vous avez fait allusion à un amendement au Règlement de Dublin, ce qui serait peut-être souhaitable. Pourriez-vous nous en dire plus sur la manière dont ce règlement devrait être amendé, selon le HCR ?

Monsieur Liubajevs, vous avez dit que FRONTEX ne débute pas une opération conjointe tant qu'il n'y a pas accord sur les règles d'engagement, par exemple sur le débarquement. Cela signifie-t-il qu'il peut arriver qu'il n'y ait pas d'opérations de recherche et de sauvetage (SAR), ce qui m'inquiéterait plutôt ?

Par ailleurs, vous avez affirmé qu'à l'avenir, avec la nouvelle réglementation, vous aurez le droit de retirer votre coopération si l'opération ne respecte pas les droits de l'homme. S'agira-t-il une simple possibilité ou serez-vous obligés de ne pas coopérer dans un cas de ce type ?

Mme Anja KLUG – L'amendement au Règlement de Dublin est en cours de discussion de même que l'ensemble des instruments, y compris ceux de l'Union européenne : on se demande s'il faut ou non les amender. Pour nous, le minimum serait de permettre un certain nombre d'exceptions dans des cas d'urgence, comme actuellement. Il faudrait aussi prévoir des exceptions en ce qui concerne les responsabilités et permettre de les répartir plus équitablement.

De manière générale – mais nous ne voyons pas beaucoup de marge de manœuvre dans ce sens – il faudrait, comme nous l'avons déjà suggéré dans le passé, donner les responsabilités au pays où la première demande d'asile est déposée. Ainsi la responsabilité de traiter le dossier d'un migrant ne devrait pas incomber au pays où il arrive mais à celui où il présente sa demande d'asile.

Pour le moment, l'évolution des règles est plutôt lente mais l'idée fait son chemin que les textes doivent être amendés, notamment dans des situations d'urgence, c'est un premier pas.

M. Rustamas LIUBAJEVAS – S'il n'y a pas d'accord sur les règles d'engagement il n'y a en effet pas d'opération.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Y compris pas d'opération de recherche et de sauvetage (SAR) ?

M. Rustamas LIUBAJEVAS – Cela vaut pour tout type d'activité de contrôle des frontières : s'il n'y a pas d'accord sur les règles d'engagement il n'y aura pas d'opération. Cela tient au fait que les États membres peuvent avoir des opinions différentes, par exemple sur la souveraineté.

Je vous fournirai ultérieurement l'article précis de la nouvelle réglementation qui répond à votre seconde question relative au retrait de la coopération.

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – Merci à nos deux experts pour leurs excellentes interventions qui nous ont informés de manière exhaustive des différentes facettes de cette problématique.

Conclusion des débats, par **Mme Tineke STRIK**, Rapporteur

Mme Tineke STRIK (Pays-Bas, SOC), Rapporteur – À l'issue de ces deux sessions, je pense que cette journée a été très fructueuse. Elle nous a permis d'avancer en vue de la rédaction de ce rapport mais aussi dans la compréhension de nombreux autres sujets qui sont au centre des préoccupations de notre commission. Je remercie donc à nouveau chaleureusement l'ensemble des intervenants.

Nous avons bien vu que la question qui nous intéresse aujourd'hui déborde largement du cadre européen. Comme l'a dit Mme Klug, la Méditerranée est très bien surveillée, bien mieux que d'autres régions et nous y disposons de plus d'équipements. Pourtant, là aussi, nous sommes confrontés à d'importantes difficultés et nous nous demandons en particulier comment empêcher les décès en mer. Nous avons donc un très grand défi à relever. Nous allons nous efforcer de formuler un maximum de recommandations et nous espérons qu'elles pourront être utiles à d'autres parties du monde et y être appliquées.

S'agissant de mes propres travaux, bien évidemment je vais poursuivre mes efforts ; je vais utiliser pour mon rapport toutes les informations qui nous ont été données aujourd'hui. Nous avons en outre demandé à de très nombreuses autorités de nous fournir les données dont nous avons besoin, notamment la localisation des navires dans la zone où le bateau en détresse se trouvait. J'espère véritablement obtenir ces informations d'ici un ou deux mois afin que nous puissions faire au printemps encore un pas en avant dans cette enquête. Il me paraît en effet essentiel de maintenir notre élan et d'éviter que notre activité ne s'essouffle. Nous avons conscience de l'urgence et nous nous attachons donc à ne prendre aucun retard.

M. Christopher CHOPE (Royaume-Uni, GDE), Président de la commission – Merci, Madame Strik d'avoir assuré la présidence de cette audition et organisé cette audition dont je suis persuadé qu'elle sera fructueuse. Je vous souhaite plein succès dans votre rapport.