

**Avis du CDDH sur la Recommandation 2047(2014) de l'Assemblée parlementaire –
« L'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes »**

CDDH : 82^e réunion – 19/21 novembre 2014 CDDH(2014)R82

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note de la Recommandation 2047 (2014) de l'Assemblée parlementaire relative à « l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes », question qui suscite une préoccupation persistante en Europe et au-delà. Compte tenu des informations récentes sur « l'augmentation alarmante » du nombre de morts qui se produisent chaque année lors de traversées irrégulières de la mer Méditerranée¹, le CDDH souscrit à l'importance décisive de redoubler d'efforts pour prévenir ces tragédies humanitaires et estime, avec l'Assemblée, que le Conseil de l'Europe a un rôle vital à jouer pour relever les défis aux droits de l'homme résultant de cette situation.

2. Le CDDH prend note de la demande de l'Assemblée (par. 4.1) d'engager une réflexion sur la manière d'introduire un nouveau crime international lorsqu'une personne perçoit un avantage financier, direct ou indirect, pour transporter des personnes dans une embarcation dangereuse, susceptible d'exposer des personnes au risque d'être blessées ou de mourir en mer. Il suggère que la conduite de cette réflexion serait plus appropriée dans le cadre des travaux du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) ainsi que du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI). Il souhaite également attirer l'attention sur un instrument international qui existe déjà dans ce domaine, le Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, qui invite expressément les Etats parties à criminaliser la traite des migrants et actes connexes quand ils sont commis intentionnellement afin de retirer un avantage financier ou matériel direct ou indirect². Plutôt que dupliquer les efforts internationaux, le CDDH propose de renforcer ce Protocole, en invitant l'ensemble des Etats qui ne l'ont pas encore fait à le ratifier rapidement³ et de renforcer la coopération internationale pour le mettre en œuvre.

3. En ce qui concerne les paragraphes 4.2 et 4.3 de la Recommandation de l'Assemblée, le CDDH considère qu'il peut y avoir des divergences avec des exigences internationales bien établies en matière de droits de l'homme, à savoir le principe de *non-refoulement*, et en

¹ HCR, « Un an après la tragédie de Lampedusa, les traversées en Méditerranée sont plus meurtrières », 02.10.14, à l'adresse : <http://www.unhcr.fr/542d67eec.html> (dernier accès : 17.10.14).

² Protocole des Nations Unies, art. 6. Il est important de faire une distinction juridique entre le trafic de migrants et la traite des êtres humains. Cela dit, les migrants en situation irrégulière risquent d'être victimes de la traite (voir dans ce contexte, la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, les travaux du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) en général, ainsi que le Plan d'action mondial des Nations Unies pour la lutte contre la traite des personnes).

³ Etat des ratifications : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12-b&chapter=18&lang=fr&clang=_fr (dernier accès : 06.11.14).

particulier la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le CDDH attire l'attention sur l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (2012) évoquée expressément dans la Recommandation. La Cour a estimé en l'espèce que si les Parties contractantes peuvent librement concevoir leurs propres politiques d'immigration, ce droit est limité par l'article 3 (prohibition de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) de la Convention européenne des droits de l'homme, lorsque l'éloignement d'une personne l'exposerait à un risque réel de subir un tel traitement dans le pays d'arrivée, que cette personne soit interceptée dans les eaux d'un Etat non-membre de l'UE ou dans les eaux internationales. La Cour a rappelé qu'il était nécessaire d'évaluer les circonstances individuelles (interdiction des expulsions collectives d'étrangers, article 4 du Protocole n° 4), accès à un recours effectif (article 13). Etant donné ce qui précède, le CDDH considère que des arrangements pour renvoyer automatiquement des personnes vers un Etat non-membre de l'UE peuvent, ainsi que le suggère la Recommandation, présenter un risque de contrevenir aux exigences de la CEDH.

4. La nécessité de traiter des questions éventuelles pouvant être posées lors de l'exécution de l'arrêt *Hirsi Jamaa* est indiquée dans deux Recommandations de l'Assemblée, 2047 (2014) et 2046 (2014), quoique de manière divergente (*voir réponse du CDDH à la Rec 2046 (2014) de l'APCE, par. 4*). Le CDDH prend note de la demande de l'Assemblée dans la Recommandation 2047 (2014) « d'assurer la compatibilité » de l'arrêt avec le droit des Etats membres du Conseil de l'Europe d'élaborer leurs propres politiques d'immigration. Dans ce contexte, le CDDH se réfère à l'approche de la Cour mentionnée ci-dessus, selon laquelle la liberté des Etats contractants d'élaborer leurs propres politiques d'immigration ne les dispense pas d'honorer leurs engagements au titre de la Convention et de se conformer aux arrêts de la Cour dans les cas d'espèce. Il appartient en effet à l'Etat défendeur de trouver, sous la supervision du Comité des Ministres, les moyens les plus appropriés pour que les arrêts soient respectés et pour adapter en conséquence leurs politiques d'immigration. Il est donc attendu que le Comité des Ministres continue de s'acquitter dûment de ses obligations de surveillance de l'adoption des mesures exigées par l'arrêt *Hirsi Jamaa* en vertu de l'article 46 de la Convention.

5. Le CDDH prend note de la demande de l'Assemblée visant à ce que la nécessité d'un réexamen approfondi du « Règlement de Dublin » et de sa mise en œuvre soit étudiée. Bien que les activités du Conseil de l'Europe, y compris la jurisprudence de la Cour, aient des répercussions concrètes sur l'application de ce Règlement, le CDDH considère peu souhaitable que le Conseil de l'Europe assume un rôle quelconque dans le réexamen d'un règlement de l'Union européenne. Le CDDH suggère que le Conseil de l'Europe pourrait uniquement encourager ses Etats membres concernés à assurer une bonne application du Règlement de Dublin – et le cas échéant son adaptation – de façon à se conformer à leurs obligations au regard de la Convention, des arrêts de la Cour et d'autres instruments du Conseil de l'Europe.

Recommandation 2047(2014)

Version finale

L'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2000 \(2014\)](#) sur l'arrivée massive de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes.
2. Elle considère que le Conseil de l'Europe a un rôle important à jouer en aidant l'Italie et les autres Etats membres à relever les défis en matière de droits de l'homme posés par les flux migratoires mixtes qui traversent la Méditerranée, y compris le respect du principe de non-refoulement, ainsi qu'elle l'a souligné récemment dans sa [Recommandation 2010 \(2013\)](#) «Migrations et asile: montée des tensions en Méditerranée orientale».
3. Les récentes tragédies près des côtes de Lampedusa, en particulier la disparition en mer, en octobre 2013, de plus de 350 personnes dans un naufrage, alors que la côte était en vue, et d'autres incidents en avril-mai 2014, ont mis en lumière la nécessité urgente de redoubler d'efforts pour empêcher ces tragédies humanitaires.
4. L'Assemblée recommande de ce fait au Comité des Ministres de recourir à l'expertise du Conseil de l'Europe pour aider à relever les défis posés aux droits de l'homme par ces flux migratoires mixtes. Elle recommande en particulier au Comité des Ministres:
 - 4.1. de lancer une réflexion sur le meilleur moyen de définir un nouveau crime international, assimilé ou non à un crime contre l'humanité, lorsqu'une personne perçoit un avantage financier, direct ou indirect, pour transporter des personnes dans une embarcation dangereuse, susceptible de mettre des vies en danger ou d'exposer des personnes au risque d'être blessées ou de mourir en mer;
 - 4.2. d'ouvrir des négociations pour garantir que les migrants interceptés dans les eaux territoriales d'un pays non membre de l'Union européenne peuvent être renvoyés automatiquement dans ce pays;
 - 4.3. d'encourager les autorités des pays concernés à ouvrir des négociations sur les modalités et les conditions de retour vers les pays d'embarquement des migrants interceptés dans les eaux internationales;
 - 4.4. d'accorder au cours de l'année prochaine une priorité absolue à la recherche de solutions aux problèmes soulevés par l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (arrêt du 23 février 2012, Requête n° 27765/09) et en assurer la compatibilité avec le principe établi selon lequel chaque Etat membre du Conseil de l'Europe est habilité à exercer le contrôle sur ses propres frontières et à accorder l'asile ou une forme moindre de protection internationale à ceux qui répondent aux conditions requises;
 - 4.5. d'étudier la nécessité d'une révision approfondie du règlement du Conseil de l'Union européenne établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, également appelé « règlement de Dublin », et de sa mise en œuvre.