

Un appel de détresse pour les droits de l'homme

Des migrants de moins en moins protégés en Méditerranée



Rapport de suivi

à la recommandation
de 2019



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Un appel de détresse pour les droits de l'homme

Des migrants de moins en moins protégés en Méditerranée

Rapport de la
Commissaire aux droits de l'homme
du Conseil de l'Europe faisant suite à
sa recommandation de 2019

Edition anglaise : *A distress call for human rights. The widening gap in migrant protection in the Mediterranean*

Toute demande de reproduction ou de traduction même partielle de ce document doit être adressée à la Direction de la Communication (publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée au Bureau de la Commissaire aux droits de l'homme.

Les publications sont disponibles sur le site internet de la Commissaire aux droits de l'homme : www.commissioner.coe.int

Photo de couverture : *Migrants à bord d'un bateau surpeuplé en mer Méditerranée, au large des côtes libyennes* © Santi Palacios

© Conseil de l'Europe,
Mars 2021

Avertissement :

L'analyse présentée dans ce rapport tient compte des mesures prises et des pratiques appliquées jusqu'au 31 décembre 2020.

Remerciements :

Le présent rapport a été établi par le bureau de la Commissaire, assisté de Matteo Villa, chercheur à l'institut italien d'études politiques internationales (ISPI), qui est intervenu en qualité de consultant indépendant. La Commissaire tient aussi à remercier les nombreux autres experts issus de la société civile et d'organisations internationales qui ont formulé de précieux commentaires et conseils durant le processus de rédaction.

Contenu

AVANT-PROPOS DE LA COMMISSAIRE	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE 1 - DES OPÉRATIONS DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE EFFICACES	11
Principaux constats en 2019	11
Développements récents	11
Conclusions et recommandations	13
CHAPITRE 2 - DÉBARQUEMENT SÛR ET RAPIDE DES PERSONNES SECOURUES	15
Principaux constats en 2019	15
Développements récents	15
Conclusions et recommandations	19
CHAPITRE 3 - COOPÉRATION AVEC LES ONG	23
Principaux constats en 2019	23
Développements récents	23
Conclusions et recommandations	26
CHAPITRE 4 - COOPÉRATION AVEC DES PAYS TIERS	29
Principaux constats en 2019	29
Développements récents	29
Conclusions et recommandations	32
CHAPITRE 5 - DES VOIES SÛRES ET LÉGALES	35
Principaux constats en 2019	35
Développements récents	35
Conclusions et recommandations	38
ENDNOTES	41

Avant-propos de la Commissaire

Nous, Européens, devrions aujourd'hui savoir ce que signifie être migrant. Il y a 70 ans, des centaines de milliers de nos concitoyens attendaient encore d'être rapatriés ou réinstallés après la Seconde Guerre mondiale, tandis que des milliers de nouveaux réfugiés fuyaient en traversant le rideau de fer. Des millions de personnes ont franchi l'océan pour trouver un moyen de subvenir aux besoins de leurs familles. Pourtant, dans l'Europe du XXI^e siècle, il semble que nous ayons oublié notre passé. Depuis des années, les États européens se battent pour que des personnes qui ont besoin de notre protection restent hors de nos frontières, au prix de terribles conséquences. Leur réaction face aux réfugiés et aux migrants qui tentent de rejoindre l'Europe par la Méditerranée constitue l'un des exemples les plus flagrants de la fragilisation des droits de l'homme par de mauvaises politiques migratoires, et a déjà coûté la vie à des milliers de personnes.

Le présent document, qui répond à un besoin urgent de sensibiliser les États membres à l'impact de leurs politiques et de les aider à remédier à la situation, vient compléter la [recommandation](#) intitulée *Sauver des vies. Protéger les droits. Comblent le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée*, que j'ai publiée en juin 2019. Il formule des recommandations détaillées à l'intention des États membres du Conseil de l'Europe, afin de les aider à faire en sorte que leur approche à l'égard des réfugiés et des migrants qui tentent de traverser la Méditerranée soit enfin conforme à leurs obligations en matière de droits de l'homme et aux valeurs auxquelles ils ont souscrit en tant que membres du Conseil de l'Europe.

Il est pour moi évident qu'il est urgent d'agir. Malgré quelques progrès limités dans certains domaines depuis la publication de ma recommandation de 2019, la situation sur le plan des droits de l'homme dans la région méditerranéenne demeure déplorable. J'ai constaté une réticence généralisée des États européens à établir un système de protection adéquat qui puisse, à tout le moins, protéger le droit à la vie des réfugiés et des migrants entreprenant la traversée de la Méditerranée, et éviter qu'ils ne soient exposés à de graves violations des droits de l'homme, telles que la torture. Les États membres du Conseil de l'Europe ont adopté des décisions visant principalement à limiter les arrivées. Ces décisions, loin d'avoir

résolu le problème, ont simplement contribué à accroître des souffrances humaines inutiles. Si cette situation est particulièrement notable le long du couloir de la Méditerranée centrale, on la retrouve dans une plus ou moins large mesure dans le reste de la région. La multiplication des refoulements signalés en Méditerranée orientale est particulièrement préoccupante.

Il est nécessaire de prendre des mesures décisives pour que plus personne ne meure et ne soit exposé à de graves violations de ses droits les plus fondamentaux. Il s'agit là d'une question de vie ou de mort ; ce qui est aussi en jeu, c'est la crédibilité de l'engagement des pays européens à l'égard des droits de l'homme.

Le présent rapport de suivi présente un ensemble de mesures concrètes visant à adopter une approche respectueuse des droits de l'homme face aux traversées de la Méditerranée. Ces mesures requièrent une véritable impulsion politique, et notamment la sensibilisation du grand public à l'importance du respect des droits de l'homme des réfugiés et des migrants. Les parlementaires ont un rôle crucial à jouer et doivent, d'une part, rendre leurs gouvernements pleinement responsables de leurs actions, et d'autre part, refuser d'accepter des mesures qui contreviennent aux valeurs et aux normes du Conseil de l'Europe. Il importe en outre que les États membres s'obligent mutuellement à rendre des comptes. Si les pays situés sur la côte méditerranéenne sont les plus directement touchés et prennent souvent des mesures qui peuvent gravement porter atteinte aux droits des réfugiés et des migrants, d'autres États membres qui ferment les yeux sur ces mesures ou contribuent activement à leur mise en œuvre ont eux aussi leur part de responsabilité.

L'attitude adoptée par les pays européens face aux migrations n'a pas abouti à une approche coordonnée et équitable à l'égard des traversées de la Méditerranée et de la protection des personnes qui entreprennent ces voyages. Pire encore, elle coûte inutilement la vie à des milliers de personnes chaque année. Les pays européens ont les moyens et les outils nécessaires pour renverser cette tendance. Ils doivent faire preuve d'un engagement renouvelé en faveur des droits de l'homme pour tous, y compris les réfugiés et les migrants.

Dunja Mijatović

Introduction

Le présent rapport de suivi fait le bilan de l'évolution de la situation sur le plan des droits de l'homme en Méditerranée depuis la publication, en juin 2019, de la [recommandation](#) de la Commissaire intitulée *Sauver des vies. Protéger les droits. Comblent le manque de protection des réfugiés et des migrants en Méditerranée*. Il présente un aperçu des faits survenus entre juillet 2019 et décembre 2020 dans les cinq principaux domaines couverts par la recommandation, à savoir : (1) des opérations de recherche et de sauvetage efficaces ; (2) le débarquement sûr et rapide des personnes secourues ; (3) la coopération avec les organisations non gouvernementales (ONG) ; (4) la coopération avec des pays tiers ; et (5) des voies de migration sûres et légales. S'appuyant sur les recommandations faites par la Commissaire en 2019, il vise à donner un bref aperçu des principales tendances observées durant cette période et de leurs répercussions sur les obligations des États membres du Conseil de l'Europe en matière de protection de la vie humaine et des droits de l'homme des personnes qui se trouvent en mer. Située dans la perspective de la recommandation de la Commissaire, cette mise à jour porte principalement sur des faits survenus le long du couloir de la Méditerranée centrale ; on constate toutefois des problèmes semblables dans le reste de la Méditerranée. Enfin, si les traversées de l'Atlantique (de l'Afrique de l'Ouest à l'Espagne) ne sont pas abordées ici, nombre des recommandations formulées peuvent s'appliquer à toutes les situations dans lesquelles les droits des réfugiés et des migrants qui se trouvent en mer sont en jeu.

L'état des lieux qui a été réalisé montre que quelques progrès ont été accomplis dans certains domaines. En particulier, les pays semblent de plus en plus conscients de la nécessité de mieux partager les responsabilités, même si les relocalisations restent occasionnelles. Le soutien des États membres aux garde-côtes libyens, qui contribue au retour de réfugiés et de migrants en Libye, où ils sont soumis à de graves violations des droits de l'homme, a parfois été remis en question. Cela tient toutefois surtout à des actions en justice introduites par des ONG et d'autres parties prenantes, et non à des mesures prises par les États membres. Enfin, le prudent élargissement des voies de migration sûres et légales constitue un point positif, mais il reste limité et doit s'intensifier.

La situation globale en Méditerranée s'est toutefois encore détériorée et elle est source de grande inquiétude. Parmi les sujets de préoccupation figurent les naufrages, qui continuent de se produire régulièrement, pour la plupart le long du couloir maritime de la Méditerranée centrale, et ont, selon les chiffres officiels, coûté la vie à plus de 2 600 personnes pendant la période considérée¹. Ces chiffres pourraient être bien en deçà de la réalité, les incidents mortels risquant de plus en plus d'avoir lieu loin des regards et de ne pas être recensés. Le r désengagement progressif de la capacité navale des États en Méditerranée et l'obstruction croissante faite aux activités de sauvetage des ONG, ainsi que les décisions visant à retarder les débarquements et l'absence de ports sûrs désignés, sont autant d'éléments qui portent atteinte à l'intégrité du système de recherche et de sauvetage. Le long du couloir maritime de la Méditerranée centrale, tout particulièrement, nombre d'événements récents semblent viser, expressément ou non, à laisser aux garde-côtes libyens « la voie libre » pour intercepter les personnes qui se trouvent en mer, ce qui, d'après les données de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), a donné lieu, en 2019 et en 2020, à plus de 20 000 retours en Libye², où les personnes sont exposées à de graves violations des droits de l'homme. Les activités de coopération avec des pays tiers, parmi lesquels la Libye, se sont intensifiées alors même que l'on dispose de preuves irréfutables des graves violations des droits de l'homme qui y sont commises, et sans que des garanties du respect des droits de l'homme ou les principes de transparence et de responsabilité ne soient mis en œuvre. La pandémie de covid-19 a par ailleurs entraîné l'adoption de mesures plus restrictives, ce qui entraîne des répercussions directes sur les droits de l'homme des réfugiés et des migrants.

Dans le présent document, la Commissaire réitère son appel aux États membres du Conseil de l'Europe à mettre rapidement en œuvre ses recommandations, afin de protéger la vie et les droits de l'homme des personnes qui se retrouvent en situation de détresse en mer. Les appels à l'action de la Commissaire contenus dans les sections ci-après fournissent aux États une feuille de route à suivre.

Plusieurs mesures revêtent une importance capitale et ne peuvent plus être davantage retardées. La Commissaire prie instamment les États membres :

- de garantir la présence en mer de moyens étatiques suffisants et appropriés pour la recherche et le sauvetage, ainsi que de répondre rapidement et de façon adéquate aux appels de détresse ;
- de garantir un débarquement sûr et rapide des personnes secourues, appuyé par une véritable solidarité européenne ;

- de cesser d'entraver les activités de protection des droits de l'homme menées par des organisations de la société civile, qu'il s'agisse d'activités de recherche et de sauvetage, ou de suivi du respect des droits de l'homme ;
- de mettre fin aux refoulements, à la coordination des refoulements et à d'autres activités entraînant le retour des réfugiés et des migrants dans des régions ou situations dans lesquelles ils sont exposés à de graves violations des droits de l'homme ;
- d'élargir les voies sûres et légales existantes, en premier lieu en faveur des personnes qui nécessitent une protection internationale.

Chapitre 1

Des opérations de recherche et de sauvetage efficaces

Principaux constats en 2019

En juin 2019, la Commissaire a appelé à prévoir des moyens suffisants et appropriés pour le sauvetage en Méditerranée, en déployant des navires et d'autres ressources le long des couloirs où ils sont le plus nécessaire, et en veillant à ce que tous les navires en mesure d'apporter une aide, notamment les navires administrés par des ONG, soient pleinement exploités. Elle a en outre appelé les États membres à améliorer la coordination des opérations de sauvetage, notamment en répondant immédiatement à toute situation de détresse, en faisant en sorte que les ONG et les sociétés privées ne soient pas sanctionnées pour avoir secouru des personnes en mer, et en enquêtant de manière effective sur toute allégation selon laquelle quelqu'un n'aurait pas porté assistance à une personne en détresse.

Développements récents

Manque de moyens de sauvetage

Bien que les statistiques fassent état d'une diminution du nombre de personnes tentant de traverser la Méditerranée, et donc du nombre absolu de décès en mer, le projet Missing Migrants mené par l'OIM a recensé plus de 2 600 décès en Méditerranée au cours de la seconde moitié de l'année 2019 et en 2020, la plupart dans le couloir de la Méditerranée centrale³. Le risque relatif de noyade demeure manifestement élevé, et croît lentement, mais sûrement, depuis la première vague de la pandémie de covid-19. Des naufrages de bateaux continuent d'être recensés à une fréquence inquiétante, et il se peut que de nombreux autres ne le soient pas du fait du manque de moyens appropriés de recherche et de sauvetage⁴.

Il semble que les États membres n'ont pas déployé de navires ou d'autres ressources supplémentaires destinés spécifiquement aux activités de

recherche et de sauvetage le long du principal couloir migratoire de la Méditerranée centrale, où ils sont le plus nécessaires. De fait, des éléments indiquent que la situation se dégrade. Face à la pandémie de covid-19, l'Italie et Malte ont toutes deux pris des mesures restrictives qui ont eu pour conséquence de garder brièvement les navires des deux pays à quai en mars 2020.

Des activités conjointes menées par les États membres au titre de leur appartenance à l'Union européenne (UE) confirment d'ailleurs ce constat. Ainsi, succédant à l'opération Sophia, l'opération EUNAVFOR MED IRINI a été lancée en avril 2020. Cependant, ses opérations étaient concentrées dans l'est de la Région de Recherche et de Sauvetage libyenne ainsi qu'en haute mer entre la Grèce et l'Égypte, réduisant ainsi la probabilité de trouver des réfugiés et des migrants en détresse et de devoir procéder à des sauvetages, ainsi qu'à des débarquements en lieu sûr. Par ailleurs, une clause a été introduite conditionnant la prorogation de l'opération au fait qu'elle ne produise pas « un appel d'air sur les migrations »⁵.

Entrave à la présence et aux activités de navires d'ONG

Non seulement les ressources étatiques allouées spécifiquement aux activités de recherche et de sauvetage demeurent insuffisantes, mais les autres navires en mesure de contribuer à de telles opérations, notamment les navires administrés par des ONG, ne sont pas pleinement exploités. Les activités de recherche et de sauvetage menées par des ONG continuent d'être entravées par des procédures administratives ou pénales, ou tout simplement par des interdictions de débarquement. En conséquence, un certain nombre de bateaux d'ONG n'ont pas été en mesure de reprendre leurs opérations de sauvetage. Si la présence d'ONG en mer a augmenté entre septembre 2019 et février 2020, la propagation du coronavirus et les mesures étatiques qui en ont découlé ont porté un coup, voire mis fin au déploiement de navires d'ONG en mesure d'assurer non seulement le sauvetage de personnes en péril, mais aussi le suivi du respect des droits de l'homme en mer. Il importe de noter qu'en septembre 2020, la Commission européenne a appelé à améliorer la coordination des opérations de recherche et de sauvetage, y compris avec les navires privés et les ONG⁶. Néanmoins, loin de considérer que les ONG comblent un vide important découlant de leur propre désengagement, les États membres semblent continuer à s'employer à freiner leur travail qu'elles accomplissent pour sauver des vies.

Allégations de mise en danger de la vie de migrants, notamment par une réponse tardive ou l'absence d'intervention face à une situation de détresse

Le manque de moyens de sauvetage est exacerbé par ce qui s'apparente à une réponse inadéquate face aux situations de détresse. Il a été maintes fois allégué que des alertes données par des réfugiés et des migrants en détresse ou des ONG étaient restées sans réponse, de la part de Malte en particulier. En outre, des informations sont remontées faisant état de réponses très lentes de la part des autorités des États côtiers, qui donnent parfois pour instruction aux navires commerciaux à proximité d'un bateau susceptible de se trouver en situation de détresse de ne pas intervenir. L'absence d'intervention ou une réponse tardive à un appel de détresse, ou le fait de ne pas transmettre les informations reçues aux entités concernées qui pourraient mener le sauvetage requis, risquent de compromettre le droit à la vie des personnes qui se trouvent en mer.

En outre, des informations très inquiétantes ont été recueillies selon lesquelles dans certaines situations, des opérations menées par des États ont exposé des réfugiés et des migrants à un risque accru en mer au lieu de les protéger du danger. Il a notamment été allégué qu'un bateau de migrants avait été tracté depuis la région de recherche et de sauvetage maltaise jusqu'à la région de recherche et de sauvetage italienne⁷. Ce type d'incident a aussi été rapporté dans d'autres régions de la Méditerranée. Ainsi, il a été affirmé que des garde-côtes grecs et des navires d'autres États membres patrouillant en mer Égée avaient procédé à des manœuvres dangereuses ou avaient eu d'autres conduites inappropriées⁸.

Conclusions et recommandations

Le manque de moyens de sauvetage étatiques, associé aux obstructions faites aux opérations des ONG, a un grave impact sur la situation en Méditerranée. Non seulement les réfugiés et les migrants sont exposés à un risque accru en mer, mais la charge du sauvetage des personnes en détresse repose de plus en plus sur des navires commerciaux. Or, ces derniers sont de toute évidence moins bien équipés à cet égard, et se trouvent par ailleurs confrontés à d'autres obstacles, tels que des problèmes liés au débarquement, qui compromettent les droits et la santé des survivants comme des membres d'équipage.

En outre, la réduction des moyens de sauvetage déployés le long des principaux couloirs de migration, qui vient s'ajouter à des incidents lors desquels des navires commerciaux ou administrés par des ONG ont reçu pour instruction de ne pas intervenir, donne l'impression de viser

précisément à accroître la probabilité que les personnes qui se trouvent en mer soient interceptées par les garde-côtes libyens – impression dont il est impossible de se défaire. Or, il est avéré que les garde-côtes libyens ne sont pas en mesure de répondre à des appels de détresse, de mener des sauvetages sécurisés et d'offrir un lieu de débarquement sûr.

À la lumière de tout ce qui précède, la Commissaire appelle les États membres à faire du sauvetage des personnes en mer une priorité :

- en déployant de toute urgence davantage de moyens le long des principaux couloirs migratoires, en particulier des bateaux, spécialement destinés à des activités de recherche et de sauvetage ;
- en s'abstenant d'empêcher des ONG de mener à bien des opérations destinées à sauver des vies, en veillant à ce qu'elles puissent rapidement débarquer les survivants et reprendre la mer aussi vite que possible, et en améliorant la coordination et le partage d'information afin que les capacités de sauvetage des ONG soient pleinement utilisées ;
- en veillant à répondre immédiatement à tout appel de détresse, à l'intérieur comme à l'extérieur de leurs zones de recherche et de sauvetage respectives, et en enquêtant pleinement sur toute allégation crédible de non-intervention ou de réponse tardive.

Chapitre 2

Débarquement sûr et rapide des personnes secourues

Principaux constats en 2019

Dans sa recommandation de 2019, la Commissaire a appelé les autorités des États membres du Conseil de l'Europe à veiller à ce que les débarquements ne se produisent que dans des lieux sûrs au regard du droit maritime et du droit relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés. Elle a exhorté les États à soigneusement évaluer tous les risques pertinents à l'heure de désigner un lieu de débarquement sûr ; s'abstenir de donner aux capitaines de navire des consignes qui pourraient entraîner, directement ou indirectement, un débarquement dans un lieu dangereux ; et respecter la liberté des capitaines de navire de choisir de ne pas débarquer dans des lieux qu'ils considèrent dangereux. Elle a en outre appelé les États membres à s'entraider pour trouver rapidement un lieu sûr, et à éviter que des désaccords priment sur des considérations humanitaires. Ils devraient tout particulièrement s'accorder sur un mécanisme de partage des responsabilités prévisible.

Développements récents

Les débarquements en Libye continuent à un rythme alarmant

De nombreux éléments sont venus confirmer que la Libye n'est toujours pas un lieu de débarquement sûr, du fait des graves violations des droits de l'homme qu'y subissent les réfugiés et les migrants, et du conflit en cours dans le pays⁹. La crise sanitaire provoquée par le coronavirus n'a fait qu'empirer la situation. Le 8 mai 2020, la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a demandé un moratoire de toutes les interceptions et des retours en Libye¹⁰. Cependant, en dépit des avertissements répétés d'organisations internationales, la situation reste inchangée, à savoir que des personnes secourues en mer continuent d'être débarquées en Libye. Selon des données de l'OIM, 9 225 personnes ont été débarquées en Libye

en 2019 après avoir été interceptées ou renvoyées dans le pays. En 2020, malgré la crise du coronavirus, le nombre de personnes interceptées s'est élevé à 11 891, ce qui constitue une augmentation de 34 % par rapport à 2019.

Les actes et omissions des États membres du Conseil de l'Europe continuent de jouer un rôle important dans le débarquement de réfugiés et migrants en Libye. Si les interceptions effectuées par les garde-côtes libyens, et suivies de retours, continuent d'être possibles, c'est principalement du fait de l'intensification de la coopération des États membres avec les autorités libyennes. Par ailleurs, la délégation de la responsabilité des opérations de sauvetage aux garde-côtes libyens, et les consignes données aux capitaines de navire de suivre les instructions des garde-côtes libyens, font que depuis 2018, plus de 30 bateaux privés ont procédé à des sauvetages et renvoyé les survivants en Libye¹¹. Au moins un de ces bateaux privés battait le pavillon d'un État membre du Conseil de l'Europe¹². Comme noté dans la recommandation de 2019, le retrait des moyens de sauvetage opérant au large des côtes libyennes, l'annonce de la création d'une région de recherche et de sauvetage par la Libye, et les obstructions croissantes faites aux opérations des ONG, ont permis aux États membres de se soustraire à leur devoir de sauvetage des réfugiés et des migrants, ouvrant ainsi davantage encore la voie aux garde-côtes libyens pour qu'ils interceptent des réfugiés et des migrants en mer et les ramènent en Libye.

Le passage à une surveillance aérienne crée des risques supplémentaires

Depuis août 2018, déjà, aucun navire militaire n'a mené des opérations de sauvetage en Méditerranée centrale dans le cadre de l'opération EUNAVFOR Med Sophia, tandis qu'entre janvier 2016 et juillet 2018, l'opération avait donné lieu au sauvetage de plus de 35 000 réfugiés et migrants¹³. Depuis juin 2019, il est confirmé que les États membres tendent à retirer leurs moyens navals pour passer à une surveillance aérienne¹⁴. Le passage à la surveillance aérienne est également manifeste pour ce qui est des opérations menées par Frontex. Les informations recueillies par des avions, des drones et des satellites appartenant à des États membres et à des institutions européennes sont transmises à toutes les autorités concernées, y compris les autorités libyennes. Les États membres étant eux-mêmes très peu présents en mer, ces informations semblent être surtout propices à davantage d'interceptions par les garde-côtes libyens et de retours dans des ports dangereux, ce qui est contraire au droit maritime international et au droit relatif aux droits de l'homme.

Les refoulements sont en augmentation dans d'autres parties de la région

Depuis la publication de la recommandation de 2019, la situation a évolué de façon extrêmement troublante dans d'autres parties de la région méditerranéenne. Les refoulements directs opérés par des navires d'État dans le couloir de la Méditerranée centrale ont été largement remplacés par des méthodes plus sophistiquées consistant à faire renvoyer les réfugiés et les migrants qui se trouvent en mer par des acteurs non européens ou des bateaux privés. À ce sujet, la Commissaire a en mai 2020 appelé Malte à s'abstenir d'ordonner à des navires privés de débarquer des personnes secourues en Libye, et à ne pas déléguer de responsabilités aux garde-côtes libyens ou à des entités qui leur sont liées dans les cas où il est prévisible que cela aboutira à un débarquement en Libye. Elle a en outre instamment prié le gouvernement maltais de veiller à ce que les autorités maltaises soient tenues pour pleinement responsables des situations dans lesquelles leur action conduit directement ou indirectement à de tels retours¹⁵. Ailleurs, les pratiques de refoulement direct semblent en revanche être en augmentation. Plusieurs informations selon lesquelles des garde-côtes grecs ont refoulé des migrants, notamment en plaçant des personnes interceptées dans des radeaux de survie et en les laissant dériver de nouveau vers la Turquie, ont poussé le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à réclamer des enquêtes¹⁶. Ces demandes ont à ce jour été sommairement rejetées par le gouvernement grec¹⁷. D'autres enquêtes ont par ailleurs découlé des refoulements signalés, visant à déterminer si Frontex avait connaissance de ces pratiques ou y prenait part. Enfin, l'augmentation des tentatives de traversée entre le Liban et Chypre s'accompagne d'informations selon lesquelles les autorités chypriotes procèdent elles aussi à des refoulements¹⁸.

Les débarquements tardifs se poursuivent

À Malte comme en Italie, on assiste à des débarquements tardifs à répétition à la suite d'opérations de sauvetage menées à bien par des ONG ou des navires commerciaux, depuis le déclenchement de l'épidémie de covid-19 et même avant celle-ci. Malte continue de considérer qu'elle ne doit pas porter seule la responsabilité d'autoriser le débarquement des personnes secourues dans sa région de recherche et de sauvetage. L'Italie a quant à elle promulgué en août 2019 le controversé « décret sécurité bis » qui a considérablement limité les possibilités de débarquement des personnes secourues¹⁹. La Commissaire a constaté qu'en octobre 2020, le Gouvernement italien avait modifié ce décret pour préciser que l'entrée, le transit ou le stationnement dans les eaux territoriales de navires ayant mené à bien une opération de sauvetage ne peuvent être interdits si le sauvetage

en question a été immédiatement signalé au centre de coordination de sauvetage concerné et à l'État du pavillon, et a été effectué dans le respect des normes internationales en vigueur²⁰. La Commissaire continue toutefois de craindre un scénario dans lequel le centre de coordination de sauvetage concerné serait le centre libyen, qui pourrait donc donner pour consigne de débarquer les réfugiés et les migrants secourus en Libye, ce qui exposerait ces derniers à de graves violations des droits de l'homme.

Un exemple particulièrement grave de débarquement tardif a eu lieu en août-septembre 2020. Les personnes secourues par le navire-citerne Maersk Etienne ont passé près de six semaines au large des côtes maltaises avant d'être finalement transférées sur le navire d'une ONG et débarqués en Italie. La Commissaire a maintes fois dénoncé le risque que ces longs retards font peser sur la santé physique et mentale des survivants et des équipages, et souligné que les États ont l'obligation de respecter, entre autres, le droit des personnes secourues de solliciter une protection internationale, de recevoir une assistance et d'introduire des recours contre les mesures adoptées²¹. Ces retards réduisent en outre la capacité des ONG à reprendre leurs opérations de sauvetage, car ils engendrent une augmentation des risques opérationnels ainsi que des coûts. Ils peuvent enfin être particulièrement problématiques pour les navires privés et commerciaux, car ils font peser sur eux une charge financière considérable tout en les déviant de leur itinéraire, dans un contexte de réduction significative des efforts des États.

Le manque de solidarité demeure un grand sujet de préoccupation

Le manque de solidarité des États dont les navires transportant des survivants battent le pavillon, ainsi que de tous les autres États membres, continue de jouer un rôle important dans les retards de débarquement. En septembre 2019, l'Allemagne, la France, l'Italie et Malte ont signé une déclaration d'intention conjointe, s'engageant ainsi à adopter un mécanisme prévisible qui garantisse un débarquement digne et une réinstallation rapide des migrants²². Faisant suite à cette Déclaration de Malte, 689 personnes avaient selon les informations disponibles été réinstallés depuis l'Italie en août 2020, bien que le mécanisme ait été temporairement suspendu en raison de la crise de la covid-19²³. Par ailleurs, en 2020, 270 personnes auraient été réinstallées depuis Malte dans d'autres États membres²⁴. La Déclaration de Malte n'a toutefois pas marqué le tournant que l'on attendait. Les besoins ne sont que partiellement satisfaits, et le processus est occasionnel et ardu. Si le nouveau pacte sur la migration et l'asile de la Commission européenne propose des mesures visant à traiter ce problème²⁵, celles-ci resteront tributaires de la volonté des États membres de faire preuve d'une véritable solidarité et de proposer un nombre de places suffisant.

Le confinement à bord de bateaux comme méthode de « débarquement »

La pandémie de covid-19 a vu émerger une nouvelle pratique consistant à transférer les réfugiés et les migrants secourus du navire qui leur a apporté une aide à un autre. Ainsi, en Italie, les réfugiés et les migrants sont transférés sur des ferrys au large des côtes siciliennes pour y effectuer une quarantaine de 14 jours avant de débarquer. Le 27 novembre 2020, ces ferrys comptaient un total de 1 195 réfugiés et migrants à leur bord²⁶. Parfois, ils servent à héberger des personnes déjà débarquées à terre, car les structures qui leur sont destinées sont surpeuplées²⁷. Il semble que cette pratique soit amenée à se poursuivre jusqu'à la fin de l'état d'urgence. La Commissaire s'est déclarée particulièrement préoccupée par des informations selon lesquelles les personnes à bord de ces bateaux sont susceptibles de ne pas pouvoir accéder rapidement aux soins de santé d'urgence dont elles ont besoin²⁸. Elle a aussi fait part de son inquiétude concernant une pratique qui, au titre de la lutte contre la pandémie de covid-19, consisterait à transférer sur ces bateaux des personnes résidant légalement en Italie. Il semble toutefois que les autorités italiennes y aient mis fin.

En 2020, Malte a pendant plusieurs mois adopté une pratique consistant à maintenir des réfugiés et des migrants secourus hors de ses eaux territoriales, à bord de bateaux privés peu équipés pour héberger longtemps des personnes. Ce confinement semblait aller au-delà de la durée requise à des fins de quarantaine. En outre, cette mesure a été expressément présentée par le gouvernement comme une conséquence de l'absence de propositions de réinstallation de la part des États membres de l'UE. La Commissaire a fait part de ses inquiétudes quant à l'absence d'accès à des services juridiques et à d'autres types d'assistance, et à la possibilité que cette situation serve à empêcher des personnes de déposer des demandes d'asile. Elle a par ailleurs constaté un manque de voies de recours et la privation de liberté à durée illimitée à laquelle les migrants sont soumis à bord. Si cette pratique a pris fin en juin 2020, le gouvernement a ensuite annoncé qu'il étudiait la possibilité d'héberger à l'avenir des réfugiés et des migrants sur des bateaux²⁹.

Conclusions et recommandations

La Commissaire condamne vivement les actes et omissions des États membres, qui ont encore accru le risque que des réfugiés et des migrants soient renvoyés en Libye, où ils sont exposés à de graves violations des droits de l'homme. Les États membres auraient au contraire dû prendre des mesures décisives pour prévenir ces retours. La Commissaire est aussi très préoccupée par les informations faisant état de refoulements dans d'autres

parties de la Méditerranée. Elle fait remarquer qu'en réfutant purement et simplement des allégations contenues dans des rapports établis par des organisations réputées de défense des droits de l'homme, voire en les qualifiant de « mensongères », les gouvernements n'apportent pas de réponses sérieuses dignes de pays responsables et respectueux de l'état de droit.

S'il est indéniable que la pandémie de covid-19 a accru les difficultés auxquelles les États côtiers sont confrontés, les débarquements tardifs doivent cependant impérativement être évités, car ils compromettent sérieusement les droits, la santé et le bien-être des survivants, et ainsi que des équipages des navires qui les ont secourus. Il est nécessaire que les autres États fassent preuve d'une solidarité plus grande et plus prévisible. Néanmoins, il n'est en aucun cas acceptable de se servir de réfugiés et de migrants secourus comme de pions pour pousser d'autres États à les réinstaller.

Au vu de cette situation, les États membres devraient :

- examiner de toute urgence l'impact de leurs activités de surveillance aérienne, et faire en sorte qu'elles ne contribuent pas à des violations des droits de l'homme, notamment en facilitant des retours en Libye ;
- enquêter rapidement sur toute allégation de refoulement ou d'autre renvoi illégal ;
- toujours veiller en priorité à assurer rapidement le débarquement à terre des personnes secourues, compte tenu des limitations inhérentes à une mise en quarantaine à bord d'un bateau. On ne devrait procéder à des « débarquements » sur d'autres navires qu'à titre de mesure temporaire, si aucune autre solution adéquate n'est disponible à terre, et conformément aux principes de proportionnalité, de non-discrimination et de transparence ;
- faire en sorte que la mise en quarantaine des personnes secourues réponde de manière appropriée à des considérations de santé publique, soit strictement limitée à la période de quarantaine requise et soit assortie de garanties précises en matière de respect des droits de l'homme. En particulier, les personnes vulnérables, notamment les enfants, les personnes présentant des pathologies sous-jacentes, et les victimes de la torture ou de traitements inhumains, devraient être rapidement identifiées et recevoir toute l'assistance médicale nécessaire. Chacun doit impérativement bénéficier rapidement d'un accès à des soins de santé et à des informations concernant ses droits, pouvoir déposer une demande d'asile et avoir accès à des voies de recours effectives contre une privation de liberté potentiellement illégale. Les autorités doivent aussi veiller à ce que la situation sur le plan des droits de l'homme à bord des navires fasse l'objet d'un

suivi rigoureux par des organes de suivi indépendants, et à ce que les défenseurs des droits de l'homme qui œuvrent à assurer une assistance et une protection aux migrants puissent accéder à ces navires.

Chapitre 3

Coopération avec les ONG

Principaux constats en 2019

En juin 2019, la Commissaire a appelé les États membres du Conseil de l'Europe à coopérer de manière constructive avec les ONG menant des opérations de recherche et de sauvetage, reconnaissant ainsi l'action cruciale qu'elles déploient, afin d'assurer une protection effective des droits de l'homme en mer. Elle a en outre instamment prié les États de s'abstenir de prendre des mesures ou d'introduire des modifications, notamment sur le plan politique, juridique et administratif, qui contreviendraient à leur obligation de garantir des conditions sûres et favorables aux bateaux d'ONG et à leurs équipages, en vertu du statut de défenseurs des droits de l'homme de ces derniers. Il s'agissait notamment de faciliter l'accès des ONG aux eaux territoriales et aux ports à des fins de débarquement, et de répondre à tout autre besoin lié à leurs activités ou à des réglementations techniques.

Développements récents

Manque de coordination avec les ONG

Depuis la recommandation de 2019, des ONG se sont de nouveau plaintes que les autorités responsables des opérations de recherche et de sauvetage refusent de coopérer avec elles. Elles ont notamment affirmé que leurs appels à l'aide avaient été ignorés, ou que leurs bateaux avaient été écartés lors d'opérations de secours, alors même qu'ils étaient potentiellement les mieux placés pour effectuer un sauvetage. Les États semblent être toujours réticents à mettre à profit les ressources offertes par des ONG pour protéger du mieux possible la vie des personnes en mer. Cette tendance est susceptible d'être liée à celle mentionnée précédemment, à savoir l'élargissement du champ d'action des autorités libyennes en matière d'interceptions.

La covid-19 et la limitation des activités des ONG

La pandémie de covid-19 a entraîné l'imposition de diverses restrictions. Des ports italiens et maltais ont notamment été déclarés « non sûrs » et fermés par les autorités. Par conséquent, l'Allemagne a aussi demandé aux organismes de sauvetage privés de suspendre leurs activités durant la pandémie et de rappeler leurs navires³⁰. Étant donné que les restrictions portuaires et les nouvelles règles de sûreté empêchent les ONG pouvant procéder à des sauvetages de prendre la mer, celles-ci ont progressivement disparu de la Méditerranée. Selon les informations disponibles, aucun bateau de sauvetage appartenant à une ONG ne se trouvait en mer en mars et en mai 2020. En avril 2020, seuls deux navires administrés par des ONG se sont trouvés en mer pendant un total de cinq jours. Depuis juin 2020, quelques bateaux ont repris leurs activités de sauvetage. Cependant, au moins 10 navires d'ONG ont été confinés dans des ports pendant une période déterminée, et à l'heure d'écrire ces lignes, certains continuent d'être retenus³¹.

Nouveaux textes de loi érigeant les activités des ONG en infractions

En août 2019, une loi adoptée par les autorités italiennes et connue sous le nom de « décret sécurité bis » a conféré de nouveaux pouvoirs aux ministères de l'Intérieur, de la Défense et des Transports pour limiter ou interdire l'entrée, le transit et le stationnement dans les eaux territoriales italiennes de bateaux étrangers autres que des navires militaires ou gouvernementaux non commerciaux. Ce décret est applicable pour des raisons d'ordre et de sécurité publics, si des éléments laissent penser qu'une infraction d'aide et d'encouragement à l'immigration clandestine a été commise. Toute contravention au décret est passible d'une amende administrative comprise entre 150 000 et 1 000 000 euros, qui vient s'ajouter aux sanctions pénales déjà prévues pour l'aide et l'encouragement à l'immigration clandestine. Le bateau concerné peut en outre être confisqué par les autorités. La Commissaire observe toutefois que l'Italie a amendé les dispositions adoptées pour préciser qu'elles ne sauraient s'appliquer aux navires menant des opérations de sauvetage. Les normes ainsi modifiées énoncent qu'aucune sanction ne sera infligée aux navires ayant immédiatement signalé un sauvetage au centre de coordination de sauvetage concerné et à l'État du pavillon, et effectué ce sauvetage dans le respect des normes internationales en vigueur. La Commissaire réitère qu'aucune sanction pénale ou administrative ne devrait être édictée contre des navires d'ONG qui refusent de suivre les instructions des autorités compétentes dans le cas où ces instructions compromettent l'efficacité de l'opération de sauvetage ou supposent de débarquer des survivants dans un lieu qui n'est pas considéré comme sûr, comme la Libye. Dans d'autres

régions de la Méditerranée, des règles plus strictes ont été adoptées en ce qui concerne l'enregistrement et le fonctionnement des ONG, comme par exemple en Grèce³².

Procédures pénales et administratives et autres obstructions faites aux ONG

La stigmatisation des navires de sauvetage administrés par des ONG n'a pas diminué. Des responsables politiques et des médias continuent d'accuser des ONG de produire un appel d'air sur les migrations, alors même qu'il n'existe aucun élément de preuve corroborant ces allégations³³. Le lancement de procédures pénales et administratives contre des ONG se poursuit par ailleurs sans fléchir. L'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) a fait savoir qu'entre 2016 et 15 décembre 2020, plus de 50 procédures judiciaires ont été lancées par l'Italie, Malte, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Allemagne et la Grèce.³⁴ Entre juin 2019 et décembre 2020, au moins 23 nouvelles procédures pénales et administratives ont été lancées, la majorité en Italie.³⁵ En décembre 2020, six bateaux d'ONG étaient toujours bloqués en Italie en raison de procédures pénales ou administratives. Ainsi, l'ex-capitaine du Sea-Watch 3 et les membres de l'équipage du Luventa sont toujours visés par des poursuites au pénal. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de l'homme a condamné la criminalisation des défenseurs des droits de l'homme en Italie, et a appelé les autorités italiennes à reconnaître publiquement le rôle que les défenseurs des droits de l'homme jouent dans la protection du droit à la vie des réfugiés et des migrants qui se retrouvent en péril en Méditerranée, et à cesser de sanctionner celles et ceux qui défendent les droits de l'homme de ces personnes³⁶.

Parmi les autres mesures prises pour faire obstacle au travail des ONG figure la formulation d'allégations de lacunes en matière de sécurité, et d'accusations selon lesquelles des ONG transportent plus de passagers que leurs bateaux ne les y autorisent (les personnes secourues en mer étant comptabilisées comme des passagers normaux), ou polluent l'environnement par négligence³⁷. En Italie, au moins une affaire a abouti à un refus d'autoriser des membres d'équipage à embarquer sur des bateaux d'ONG³⁸.

Les restrictions ont aussi un impact sur les opérations aériennes des ONG. En août 2019, l'Italie a cloué au sol deux appareils utilisés par des ONG pour effectuer des opérations de suivi et détecter des bateaux en détresse³⁹. L'une de ces ONG aurait transféré ses opérations en Italie après avoir été soumise à des restrictions administratives à Malte. En septembre 2020, elle s'est une fois de plus vu refuser la permission de voler⁴⁰. Cette décision a toutefois ensuite été révoquée en octobre de la même année.

Nouvelles restrictions imposées par des États du pavillon

Les États du pavillon ont le devoir important d'assurer la sécurité en mer à bord de leurs bateaux ; or, plusieurs décisions qu'ils ont prises concernant des ONG de recherche et de sauvetage suscitent de l'inquiétude, comme l'introduction de règles plus strictes qui n'existaient pas auparavant. Les amendements législatifs adoptés en 2019 par les Pays-Bas, et les pratiques adoptées par la suite, témoignant d'une absence de soutien pour les activités de l'ONG Sea-Watch, ont poussé celle-ci à changer d'État du pavillon⁴¹. L'Allemagne a elle aussi introduit des amendements législatifs établissant des règles de sécurité et d'entretien plus strictes concernant les bateaux qui servent à effectuer des sauvetages en mer, limitant encore davantage la possibilité pour les navires d'ONG de respecter ces critères⁴². Le non-respect de ces règles pourrait donner lieu à des amendes élevées. Le tribunal administratif de Hambourg a estimé en octobre 2020 que ces exigences plus strictes n'étaient pas applicables, en raison de l'absence de notification à la Commission européenne requise par le droit de l'UE⁴³.

Conclusions et recommandations

Les restrictions imposées aux ONG ont de graves répercussions sur la protection des droits et de la vie en mer. Au lieu de reconnaître les ONG comme des partenaires essentiels qui comblent un vide important découlant de leur propre désengagement, les États membres persistent dans une approche expressément ou implicitement hostile. Cette approche vient encore réduire les moyens de sauvetage déployés en mer, et limite les activités de suivi des droits de l'homme. En outre, ces agissements continuent de stigmatiser l'action des défenseurs des droits de l'homme. Si les États membres ont le droit d'imposer aux ONG des règles administratives ou autres nécessaires pour des motifs de sécurité, la Commissaire constate qu'il existe une tendance inquiétante et persistante à ériger en infraction l'action des personnes qui sauvent des vies en mer. À la lumière de ce qui précède, les États membres devraient :

- reconnaître les activités de protection des droits de l'homme menées par les ONG qui sauvent des vies en mer en vertu de leur statut de défenseurs des droits de l'homme ;
- répondre immédiatement aux demandes d'assistance en mer formulées par des ONG, et leur désigner des ports sûrs ;
- s'abstenir de recourir abusivement à des procédures pénales et administratives et à des réglementations techniques, uniquement pour faire obstacle à l'action vitale menée par des ONG ;
- faire en sorte que leur législation n'érige pas en infractions les activités

de recherche et de sauvetage, ni ne sanctionne le refus par des capitaines de suivre des instructions qui pourraient compromettre l'efficacité d'opérations de recherche et de sauvetage ou mener à des débarquements dans des lieux dangereux ; abroger ou amender les lois qui pourraient avoir cet effet ;

- veiller à ce que les ONG aient accès à leurs eaux territoriales et à leurs ports, et puissent rapidement reprendre la mer, et les aider à satisfaire à tout autre besoin lié à leur activité ou toute obligation technique, y compris durant la crise sanitaire de la covid-19.

Chapitre 4

Coopération avec des pays tiers

Principaux constats en 2019

En juin 2019, la Commissaire a constaté que la coopération avec des pays tiers dans le domaine des migrations peut présenter un risque pour les droits de l'homme des réfugiés et des migrants. Pour écarter ce risque, elle a appelé les États membres du Conseil de l'Europe à prendre des mesures pour garantir transparence et responsabilité s'agissant de l'impact d'une telle coopération sur les droits de l'homme.

Bien que les graves violations des droits de l'homme commises contre les réfugiés et les migrants en Libye soient parfaitement avérées, la Libye demeure un partenaire essentiel des États membres aux fins de la coopération dans le domaine des migrations en Méditerranée. La Commissaire a constaté que les États membres n'avaient apporté aucune garantie de ce que leur soutien, en particulier aux garde-côtes libyens, n'entraînerait pas d'interceptions et de retours vers la Libye ni de telles violations des droits de l'homme. Elle a par conséquent appelé les États membres à examiner leurs activités de coopération, à suspendre toute aide engendrant des retours en Libye, et à s'abstenir de fournir une assistance supplémentaire jusqu'à ce que des garanties précises en matière de respect des droits de l'homme soient apportées.

Développements récents

La coopération avec la Libye se poursuit et s'est intensifiée

Les risques associés à la coopération dans le domaine des migrations sont de plus en plus évidents. Pourtant, les mesures visant à introduire des garanties en matière de respect des droits de l'homme et améliorer la transparence et la responsabilité sont à la traîne. Ce retard est particulièrement évident dans le cadre des efforts de coopération des États membres avec la Libye.

Depuis la publication de la recommandation de 2019, le mémorandum d'entente entre l'Italie et la Libye a été automatiquement prorogé pour trois ans supplémentaires. Dans une lettre adressée au Premier ministre italien, la Commissaire a réitéré son inquiétude au sujet de la coopération de l'Italie avec le Gouvernement d'union nationale libyen (GNA), et appelé à l'introduction de garanties précises dans ce mémorandum d'entente⁴⁴. Si l'Italie a proposé des amendements au mémorandum qui constitueraient une avancée modeste, le mémorandum a cependant été prorogé sans accord précis sur ces modifications : lorsque la prorogation automatique a eu lieu, aucune modification n'a été introduite ; les négociations portant sur d'éventuels amendements au mémorandum d'entente n'ont démarré qu'en juillet 2020, et semblaient toujours être en cours à la fin du mois de décembre 2020⁴⁵. À l'heure actuelle, rien n'indique que le mémorandum d'entente contiendra des garanties, telles qu'un suivi indépendant et des dispositions relatives à la responsabilité, jugées cruciales par la Commissaire pour faire en sorte que les activités de coopération ne contribuent pas à de graves violations des droits de l'homme. En l'absence de telles garanties et d'une amélioration significative de la situation sur le plan des droits de l'homme en Libye, il est essentiel de suspendre immédiatement cette coopération.

Certains États membres semblent voir dans la coopération italo-libyenne un modèle à suivre plutôt qu'une mise en garde. En mai 2020, Malte a pris des mesures supplémentaires pour renforcer sa coopération avec la Libye en signant un nouveau mémorandum d'entente qui jette les bases de la création de centres conjoints de coordination en Libye et à Malte⁴⁶. Peu de détails ont été révélés concernant ces « centres de coordination » depuis, mais cette coordination conjointe pourrait contribuer à permettre aux garde-côtes libyens d'intercepter des réfugiés et des migrants en mer et de les renvoyer en Libye. En outre, Malte s'engage dans le mémorandum à proposer à l'UE d'allouer davantage de fonds à des moyens maritimes visant à intercepter des migrants, sans offrir aucune garantie précise en matière de respect des droits de l'homme.

Les États n'ont pas pris suffisamment de mesures pour garantir une transparence et une responsabilité entières dans le cadre des activités de coopération

La Commissaire demeure très inquiète du soutien accru que les États membres du Conseil de l'Europe continuent d'apporter aux autorités libyennes, ainsi que de l'absence de volonté des gouvernements nationaux d'examiner ce soutien sous tous ses aspects. Cet examen est au contraire le fruit d'un travail mené en dehors de l'autorité des États membres. Des actions introduites par des ONG et des défenseurs des droits de l'homme se

sont révélées particulièrement cruciales pour mettre fin à certains aspects du soutien fourni par les États membres aux autorités libyennes. Fin 2019, le gouvernement français a renoncé à livrer comme prévu huit bateaux aux garde-côtes libyens. Cette décision aurait fait suite à des procédures judiciaires engagées par un groupe d'ONG⁴⁷. Il convient de s'en réjouir, car la livraison de navires aux garde-côtes libyens renforcerait à n'en pas douter leur capacité d'intercepter des réfugiés et des migrants et de les renvoyer en Libye. Par ailleurs, après qu'une requête a été introduite auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commissaire est intervenue dans l'affaire *S.S. et autres c. Italie* pour souligner que les États membres savaient, ou auraient dû savoir, que certaines formes d'assistance qu'ils fournissent ont fait augmenter le nombre d'interceptions et de renvois vers un pays qui commet de graves violations des droits de l'homme⁴⁸. D'autres plaintes ont été déposées, par exemple auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, ainsi que de la Cour pénale internationale⁴⁹. La société civile a également été à l'origine de tentatives de déclenchement d'autres mécanismes de contrôle européens, comme la Cour des comptes européenne, en appelant à examiner le soutien financier apporté à des projets mis en œuvre en Libye qui suscitent des inquiétudes concernant de graves violations des droits de l'homme⁵⁰.

Si la Commissaire se félicite de ce que fait la société civile pour déclencher des contrôles externes, elle est profondément préoccupée par l'inaction des gouvernements des États membres à l'égard de la prévention et de l'atténuation des violations des droits de l'homme, en dépit des risques avérés liés à leurs efforts de coopération. Les États membres semblent en effet répondre aux contestations par une approche « hyper-juridique »⁵¹, en tentant de tirer parti des limitations de compétence ou des zones grises des instruments juridiques pertinents pour justifier des activités qui produisent de toute évidence des effets néfastes sur l'exercice des droits de l'homme.

Les parlementaires jouent eux aussi un rôle important dans la prévention des violations des droits de l'homme. Cependant, au niveau des États membres comme de l'UE, le contrôle parlementaire est de plus en plus gêné par la nature informelle des accords de coopération, la complexité des financements sur lesquels repose une telle coopération, et la rétention d'informations pour des motifs de sécurité nationale. La Commissaire constate par ailleurs que les parlementaires ne saisissent pas toutes les occasions qui se présentent à eux pour exercer un contrôle et promouvoir une approche respectueuse des droits de l'homme. Le Parlement italien a par exemple décidé d'approuver de nouveaux financements des activités de coopération avec les garde-côtes libyens sans procéder à une étude d'impact ou à un suivi quelconque, alors qu'il était informé de l'absence d'améliorations tangibles de la situation sur le plan des droits de l'homme en Libye.

Inquiétudes persistantes quant à des politiques d'externalisation non assorties de mesures de transparence et de responsabilité

La Commissaire observe qu'outre leurs activités de coopération avec la Libye, les États membres du Conseil de l'Europe tendent toujours, individuellement et collectivement, à appliquer des politiques d'externalisation croissante qui sont amenées à donner lieu à toujours plus de coopération avec les États de la rive sud de la Méditerranée, ainsi que les pays de transit et d'origine. Pourtant, rien n'indique que les États renforcent les mesures de transparence et de responsabilité parallèlement à l'élargissement de la coopération externe dans le domaine des migrations.

À cet égard, les décisions prises au niveau de l'UE revêtent une grande importance pour nombre d'États membres concernés, à la fois en termes d'orientation politique suivie et d'obtention de fonds aux fins d'activités de coopération. Le nouveau pacte sur la migration et l'asile présenté par la Commission européenne confirme clairement que la coopération externe constitue un pilier essentiel de la stratégie migratoire européenne, de manière générale et en Méditerranée plus particulièrement. Le soutien continu apporté aux garde-côtes libyens dans le cadre de l'opération Irini est à ce propos particulièrement édifiant, de même que l'absence de mécanismes de suivi clairs assortis au Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique et à d'autres moyens de financement européens. La Commissaire tient à rappeler aux États membres du Conseil de l'Europe qu'il leur incombe de respecter en tout temps leurs obligations en matière de droits de l'homme, même dans le contexte de leur action collective avec d'autres États membres, notamment dans le cadre de l'UE.

Conclusions et recommandations

La Commissaire condamne l'absence continue de mécanismes d'évaluation des risques et de suivi visant à évaluer et à prévenir les risques que l'accroissement des activités de coopération externe des États membres fait peser sur les droits de l'homme. Dans les cas où de tels mécanismes ont été mis en place, la Commissaire a observé un manque de suivi et de mesures tangibles destinées à remédier aux problèmes connus présentant des risques évidents pour la protection des droits de l'homme.

La Commissaire constate que son appel à suspendre toute aide aux garde-côtes libyens ayant un impact sur les interceptions et les retours n'a pas été suivi par les États membres. Elle demeure vivement inquiète au sujet de la poursuite et de l'intensification de la coopération avec la Libye, en particulier par l'Italie et Malte, en dépit de preuves manifestes des risques qu'une telle coopération fait peser sur les droits de l'homme.

La Commissaire salue les efforts cruciaux menés par des défenseurs des droits de l'homme pour faire en sorte que la coopération des États membres avec des pays tiers fasse l'objet d'un examen par des juges ou d'autres organismes externes.

La Commissaire réitère de toute urgence son appel aux États membres :

- à examiner toutes les activités et pratiques de coopération avec les garde-côtes libyens ; à mettre en évidence celles qui entraînent, directement ou indirectement, le retour de personnes interceptées en mer vers un lieu où se commettent de graves violations des droits de l'homme ; et à suspendre ces activités et pratiques jusqu'à ce que des garanties précises en matière de droits de l'homme soient apportées ;
- à établir des garanties de respect des droits de l'homme dans le cadre des activités de coopération avec des pays tiers, comme énoncé en détail dans la recommandation de 2019.

La Commissaire appelle en outre les parlementaires et les structures nationales de défense des droits de l'homme des États membres :

- à mettre à profit leur mandat pour veiller à ce que les gouvernements intègrent des garanties en matière de droits de l'homme dans leurs politiques de coopération externe dans le domaine des migrations.

Chapitre 5

Des voies sûres et légales

Principaux constats en 2019

Dans sa recommandation de 2019, la Commissaire a observé que la situation sur le plan des droits de l'homme en Méditerranée est étroitement liée à l'absence de voies sûres et légales pour rejoindre l'Europe, qui explique en partie que des migrants clandestins empruntent des itinéraires dangereux, et que le trafic illicite et la traite d'êtres humains puissent se développer. La Commissaire a demandé aux États membres de participer davantage aux programmes de réinstallation et d'envisager de proposer des visas humanitaires, des programmes de parrainage et d'autres mécanismes permettant de créer des voies sûres et légales, ou d'étendre ces possibilités. Elle a aussi appelé à revoir les politiques en vigueur en matière de regroupement familial pour veiller à ce que tous les bénéficiaires de la protection internationale dans les États membres du Conseil de l'Europe puissent accéder à des procédures de regroupement familial rapides, souples et effectives.

Développements récents

Réinstallation de réfugiés : en dépit de quelques avancées, il reste beaucoup à faire

La réinstallation de réfugiés reste primordiale pour proposer des voies sûres et légales. Selon les estimations, le nombre de réfugiés nécessitant d'être réinstallés dans le monde a augmenté pour atteindre 1,44 million en 2020⁵², ce qui signifie que l'écart entre les besoins et les possibilités de réinstallation s'est accru⁵³. Pour que les personnes nécessitant une réinstallation reçoivent une protection adéquate, le nombre de places disponibles doit considérablement augmenter. La Commissaire constate que le HCR a défini une vision qui devrait permettre à 3 millions de réfugiés de bénéficier de voies sûres et légales, et notamment à un million d'entre

eux d'être réinstallés, d'ici à 2028. Le HCR appelle les États membres à fournir un appui concret pour atteindre cet objectif.⁵⁴

En ce qui concerne la contribution de l'Europe à ces efforts, les réinstallations ont eu tendance à augmenter de façon mesurée en 2019, année durant laquelle 29 066 personnes ont été réinstallées dans des États membres du Conseil de l'Europe⁵⁵. Pour 2020, des États membres de l'UE et le Royaume-Uni avaient à eux seuls promis un nombre de places un peu plus élevé (près de 30 000)⁵⁶, et des contributions importantes étaient aussi attendues de la part d'autres États hors de l'UE, comme la Norvège et la Suisse. Cependant, la pandémie de covid-19 a sérieusement porté atteinte à ces efforts et entraîné la suspension des réinstallations entre mi-mars et mi-juin 2020. Depuis, les réinstallations n'ont pas repris au même rythme⁵⁷. À la fin de l'année 2020, seules quelque 11 000 des réinstallations prévues avaient eu lieu vers des États membres du Conseil de l'Europe⁵⁸. La Commissaire se félicite des efforts louables déployés par un certain nombre d'États membres en matière de réinstallation, en coopération avec le HCR et l'OIM et en dépit des circonstances difficiles. Les réinstallations à l'intérieur de l'UE, en particulier depuis la Grèce, s'accélérent depuis la dernière partie de l'année 2020, démontrant elles aussi qu'il est possible de continuer à mener ces activités malgré la crise sanitaire de la covid-19.

Si la tendance à la hausse des réinstallations globalement observée en Europe avant la pandémie de covid-19 est encourageante, il est impératif de veiller à ce que les efforts des États membres ne cessent de progresser. Ils doivent encore moins décliner. Les éléments à disposition indiquent que les progrès restent fragiles. Ainsi, le Gouvernement néerlandais a annulé début 2019 la décision qu'il avait prise précédemment de faire passer son quota annuel de 500 à 750 places de réinstallation. En septembre 2020, il a en outre décidé que, s'il contribuait à la réinstallation de 100 personnes qui se trouvaient en Grèce, ce chiffre serait déduit de son quota global. Il est en outre regrettable que le Danemark ne soit pas revenu sur sa décision de cesser d'offrir un quota de places de réinstallation. Le gouvernement a beau avoir annoncé en 2019 qu'il commencerait à proposer quelques places, celles-ci seraient seulement au nombre d'une trentaine par an⁵⁹.

Au vu de ce qui précède, l'Europe dispose encore d'une marge importante pour accroître les réinstallations. Les États membres qui participent déjà à des programmes de réinstallation devraient étendre ces possibilités pour se mettre au niveau des besoins mondiaux, et ceux qui n'y participent toujours pas devraient y contribuer de toute urgence en proposant des places.

S'agissant tout particulièrement de la situation en Méditerranée, la mise en œuvre des mécanismes de transit d'urgence, par lesquels des personnes vulnérables sont évacuées de la Libye vers des sites temporaires au

Niger et au Rwanda, continue de poser problème. Le HCR et l'OIM ont maintes fois exprimé leur inquiétude quant au manque de places de réinstallation destinées à des personnes participant à un mécanisme de transit d'urgence⁶⁰. Cette déficience fait que les évacuations hors de Libye sont devenues problématiques, ce qui exacerbe encore une situation déjà globalement catastrophique dans le pays.

Autres voies légales : en vue, mais sous-exploitées ?

Outre la réinstallation, il est essentiel de proposer d'autres voies sûres et légales⁶¹. Les activités visant à offrir de telles voies, notamment des initiatives privées, sont en augmentation. Ainsi, le programme de « couloirs humanitaires » dirigé par la Communauté de Sant'Egidio, Caritas Italie, la Fédération des Églises évangéliques d'Italie (FCEI) et la Table vaudoise, a permis à 3 060 personnes de bénéficier de voies sûres et légales⁶² pour rejoindre l'Italie, la France, la Belgique et l'Andorre. D'autres programmes de parrainage privés ou communautaires, par exemple au Royaume-Uni, ont continué de s'élargir. Le nouveau pacte sur la migration et l'asile de l'UE reconnaît lui aussi l'importance de créer des voies légales supplémentaires.

La Commissaire observe malheureusement que les visas humanitaires, qui constituent un autre outil pouvant être employé par les États européens pour garantir un accès sûr et légal à l'Europe, restent largement sous-exploités. Des développements juridiques récents ont porté un coup dur à l'octroi de visas humanitaires par des États membres⁶³ ; la Commissaire encourage toutefois vivement ces derniers à recourir bien plus largement à cette solution. Elle note ainsi avec satisfaction qu'un tribunal italien a par exemple ordonné aux autorités d'octroyer des visas à titre de réparation à la suite de refoulements⁶⁴.

La limitation des regroupements familiaux reste source de préoccupation

Le regroupement familial est un outil essentiel pour faire en sorte que les personnes nécessitant une protection et les membres de leur famille soient réinstallés ensemble sans entreprendre de voyages dangereux. Les procédures de regroupement familial des États membres ont elles aussi pâti de la pandémie de covid-19. Non seulement les déplacements internationaux sont restreints, mais certains services gouvernementaux sont temporairement suspendus ou fonctionnent à capacité réduite. Il importe que les États membres reprennent dès que possible leurs activités de regroupement familial afin d'éviter que des familles ne soient longuement séparées, ce qui entraîne des effets néfastes, à la fois sur les personnes qui attendent en Europe et sur les membres de leur famille qui attendent d'avoir l'autorisation de les rejoindre.

En ce qui concerne le regroupement familial, la Commissaire continue de s'inquiéter du traitement moins favorable réservé aux personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire, par rapport aux personnes reconnues comme des réfugiés au titre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. En 2018, l'Allemagne a levé la suspension temporaire du regroupement familial applicable aux personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire⁶⁵, et la Suède, autre État de destination majeur, a fait de même en 2019. Néanmoins, des lois restent en vigueur qui édictent des règles de regroupement familial très désavantageuses pour certaines catégories de personnes ayant obtenu l'asile, lesquelles doivent souvent attendre longtemps pour pouvoir déposer une demande. C'est par exemple le cas en Autriche, au Danemark et en Suisse. En juin 2020, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a tenu dans le cadre de l'affaire *M.A. c. Danemark* une audience au cours de laquelle ces restrictions ont fait l'objet d'une discussion⁶⁶. La Commissaire est intervenue dans cette affaire, déclarant qu'à son avis, la différence de traitement en matière de regroupement familial, selon le statut de protection spécifique octroyé à chacun, et l'imposition à certains groupes de longues périodes d'attente en vue d'un regroupement, ne sont pas compatibles avec les obligations des États membres en matière de droits de l'homme⁶⁷.

Conclusions et recommandations

Les avancées en matière d'élargissement des voies sûres et légales sont fragiles du fait de la situation politique dans certains États membres et de la pandémie de covid-19 actuelle. La Commissaire observe néanmoins qu'un tel élargissement est essentiel pour protéger la vie et les droits des réfugiés et des migrants en Méditerranée, et requiert donc un effort concerté de la part des États membres.

À cet égard, elle appelle les États membres :

- à participer de toute urgence aux programmes de réinstallation ou à d'autres programmes complémentaires pour ceux qui ne le font pas déjà ;
- à continuer à étendre ces possibilités afin que le nombre de places disponibles réponde aux besoins mondiaux, pour les États qui participent d'ors et déjà à ces programmes ;
- à veiller en particulier à ce que les réinstallations au moyen de mécanismes de transit d'urgence reprennent et soient élargies, de façon à promouvoir une approche cohérente en Méditerranée ;
- à lever les restrictions aux regroupements familiaux, en particulier les différences de droits au regroupement entre des personnes bénéficiant de statuts de protection différents.

La Commissaire encourage enfin les États membres à envisager d'autres moyens d'étendre des voies sûres et légales à des personnes qui ne nécessitent pas de protection, par exemple en offrant davantage de possibilités de migration à des fins de travail ou d'études.

Endnotes

1. Données extrapolées à partir du site internet [Missing Migrants](#) (en anglais uniquement).
2. OIM en Libye, [mise à jour du 16 au 30 décembre 2019](#) et [mise à jour de décembre 2020](#) (en anglais uniquement).
3. Données extrapolées à partir du site internet [Missing Migrants](#) (en anglais uniquement).
4. OIM, « [COVID-19 Control Measures, Gap in SaR Capacity Increases Concern About 'Invisible Shipwrecks'](#) », décembre 2020.
5. [Décision \(PESC\) 2020/472](#) du Conseil européen du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), Préambule (8) et Article 8(3).
6. [Recommandation](#) de la Commission européenne du 23 septembre 2020 relative à la coopération entre les États membres en ce qui concerne les opérations effectuées par des bateaux détenus ou exploités par des entités privées aux fins d'activités de recherche et de sauvetage.
7. The Guardian, « ['We give you 30 minutes': Malta turns migrant boat away with directions to Italy](#) », 20 mai 2020.
8. Voir par exemple : DW, « [Refugees attacked and pushed back in the Aegean](#) », 29 juin 2020 ; The Guardian, « [EU border force 'complicit' in illegal campaign to stop refugees landing](#) », 24 octobre 2020.
9. [Position](#) du HCR sur la qualification de la Libye en tant que pays tiers sûr et en tant que lieu de débarquement sûr après un sauvetage en mer, septembre 2020.
10. [Communiqué de presse](#) du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies sur les sauvetages de migrants en Méditerranée, mai 2020 (en anglais uniquement).
11. The New York Times, « [Privatized Pushbacks: How Merchant Ships Guard Europe](#) », mars 2020.
12. Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, [communiqué de presse](#) sur les sauvetages de migrants en Méditerranée, mai 2020 (en anglais uniquement).
13. Garde-côtes italiens, Ricerca e Soccorso: Attività SAR Immigrazione, [Andamento mensile dell'attività SAR Immigrazione nel Mediterraneo Centrale](#) (en italien uniquement).
14. ANSAmed, « [Med: satellites and algorithms to monitor smuggling, fishing](#) », juin 2020.
15. [Lettre](#) de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe exhortant Malte à satisfaire à ses obligations pour sauver des vies en mer, assurer un débarquement rapide et en sécurité et enquêter sur les allégations de retard ou de refus de réagir face à des situations de détresse, mai 2020 (en anglais uniquement).
16. HCR, « [Le HCR appelle la Grèce à enquêter sur les refoulements aux frontières maritimes et terrestres avec la Turquie](#) », juin 2020.
17. Human Rights Watch, « [Greece Is Still Denying Migrant Pushbacks: Prime Minister Denies Growing Evidence of Abuses by Coast Guard and Border Police](#) », août 2020

(en anglais uniquement).

18. DW, « [Refugee pushbacks by Cyprus draw attention from EU, UN](#) », septembre 2020.
19. [Décret-loi n° 53 du 14 juin 2019](#) promulgué par le Parlement italien le 8 août 2019 (en italien uniquement).
20. [Décret-loi n° 130 du 21 octobre 2020](#), promulgué par le Parlement italien le 18 décembre 2020.
21. *Déclaration de la Commissaire* : « [Une action immédiate s'impose pour débarquer les migrants bloqués sur des navires au large des côtes maltaises](#) », 4 juin 2020.
22. Allemagne, France, Italie et Malte, [déclaration d'intention conjointe relative à une procédure d'urgence contrôlée](#) énonçant les engagements volontaires des États membres en faveur d'un système de solidarité prévisible, 23 septembre 2019 (en anglais uniquement).
23. [Décompte des réinstallations dans chaque pays](#) par le ministère de l'Intérieur italien, 13 août 2020 (en italien uniquement).
24. OIM, « [Quelque 270 personnes ont bénéficié d'une réinstallation volontaire de l'UE depuis Malte en 2020 en pleine COVID-19](#) », 22 décembre 2020.
25. [COM\(2020\) 609 final](#), 23 septembre 2020.
26. Garant italien des droits des personnes détenues ou privées de liberté personnelle, « [il punto](#) » n°6, 27 novembre 2020.
27. AP, « [Migrants are moved from overcrowded Italian island facility](#) », septembre 2020.
28. *The New Humanitarian*, « [Italy's use of ferries to quarantine migrants comes under fire](#) », 9 novembre 2020.
29. Amnesty International, « [Malte. Depuis le début de l'année, les méthodes illégales accentuent les souffrances des migrant-e-s en Méditerranée centrale](#) », 8 septembre 2020.
30. Sea-Watch International, [tweet](#) du 6 avril 2020 (en anglais).
31. Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA), « [June 2020 update - NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them](#) », juin 2020.
32. En mai 2020, la Grèce a adopté de nouvelles règles plus strictes sur l'enregistrement et la certification des ONG helléniques et étrangères qui œuvrent dans les domaines de l'asile, des migrations et de l'intégration sociale. Ces règles touchent aussi les membres, le personnel et les volontaires de ces ONG. On dit qu'elles donnent au ministère des Migrations et de l'Asile toute latitude pour refuser d'enregistrer des ONG et/ou des personnes, indépendamment de la question de savoir si elles satisfont aux prescriptions légales, et pour révoquer un enregistrement dans le cas où il estime qu'une organisation n'exerce pas ses fonctions de manière adéquate.
33. Cusumano, E., Villa, M., « [From "Angels" to "Vice Smugglers": the Criminalization of Sea Rescue NGOs in Italy](#) », *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9 septembre 2020.
34. FRA, [December 2020 update](#) - NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them, December 2020 (en anglais uniquement).
35. FRA, [June 2020 update](#) and [December 2020 update](#) - NGO ships involved in search and rescue in the Mediterranean and legal proceedings against them (en anglais uniquement).
36. Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des défenseurs des droits de

l'homme, « [Italy: UN expert condemns 'criminalization' of those saving lives in the Mediterranean](#) », octobre 2020.

37. Sea-Watch International, « [People drowning in the Mediterranean – civilian rescue ships systematically detained](#) », août 2020.
38. Le refus des autorités maritimes italiennes de permettre à deux membres de l'équipe de sauvetage de l'ONG *Mediterranea Saving Humans* (un secouriste et un spécialiste de la recherche et du sauvetage) d'embarquer à bord du *Mare Jonio*, compte parmi les exemples les plus récents de tactiques d'obstruction administrative suspectes.
39. The Guardian, « [Italy grounds two planes used to search for migrant boats](#) », août 2019.
40. Infomigrants, « [Italy grounds Moonbird plane used to search for migrants at sea](#) », septembre 2020.
41. Sea-Watch, « [Le Sea-Watch 3 passe sous pavillon allemand](#) », décembre 2019.
42. The Civil Fleet, « [Germany condemned for introducing new regulations aimed at halting NGO humanitarian ships](#) », juin 2020.
43. Tribunal administratif d'Hambourg, « [Eilantrag des Vereins Mare Liberum gegen Festhalteverfügungen für zwei im Mittelmeer eingesetzte Schiffe erfolgreich](#) », 2 octobre 2020.
44. [Lettre](#) de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe exhortant l'Italie à suspendre ses activités de coopération avec les garde-côtes libyens et à intégrer des mesures de protection des droits de l'homme dans la future coopération relative aux migrations, février 2019.
45. ANSAmed, « [Migranti, Tripoli apre all'Italia sul memorandum](#) », juin 2020.
46. [Mémorandum d'entente](#) entre le Gouvernement d'union nationale de l'État libyen et le Gouvernement de la République de Malte sur la coopération dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine (en anglais uniquement).
47. France24, « [La France renonce à la livraison de six navires aux garde-côtes libyens](#) », 2 décembre 2019.
48. [Intervention en qualité de tierce partie](#) de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, requête n° 21660/18, *S.S. et autres c. Italie*, novembre 2019 (en anglais uniquement).
49. Shatz, O., Branco, J., [Communication](#) to the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court – EU Migration Policies in the Central Mediterranean and Libya (2014-2019).
50. Réseau mondial d'action juridique (GLAN), Association d'études juridiques sur l'immigration (ASGI) et Association italienne de loisirs et de culture (ARCI), [plainte](#) auprès de la Cour des comptes européenne concernant la mauvaise gestion de fonds de l'UE par le programme de soutien à la gestion intégrée des migrations et des frontières en Libye (IBM) du Fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (en anglais uniquement).
51. Terme employé par Fahey pour définir un volet de l'approche des États membres. Voir E. Fahey, « [Hyper-legalisation and de-legalisation in the AFSJ: on contradictions in EU external migration law](#) » in: S. Carrera, J. Santos Vara et T. Strik (éd.), *EU migration policies in Times of Crisis*, Elgar, 2019, pp. 116-133.
52. HCR, [Projected Global Resettlement Needs 2021](#), juin 2020.
53. HCR, « [Avec seulement 4,5% des besoins mondiaux satisfaits en 2019, il faut davantage de places de réinstallation](#) », février 2020.
54. HCR, [La stratégie triennale \(2019-2021\) sur la réinstallation et les voies complémentaires d'admissions](#), juin 2019.

55. [Statistiques sur la réinstallation du HCR](#).
56. [Recommandation](#) de la Commission européenne sur les voies légales d'accès à une protection dans l'UE : promouvoir la réinstallation, l'admission humanitaire et d'autres voies complémentaires, 23 septembre 2020, C(2020) 6467 final, annexe. Les chiffres incluent 6 000 places au Royaume-Uni.
57. HCR, « [Déclaration conjointe](#) : Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Filippo Grandi, et le Directeur général de l'OIM, António Vitorino, annoncent la reprise des voyages pour la réinstallation des réfugiés », juin 2020.
58. [Statistiques sur la réinstallation du HCR](#).
59. The Local, « ['We'll take quota refugees': Denmark to UN](#) », juillet 2019. En dépit de cet engagement, aucun réfugié n'a été réinstallé au Danemark en 2019. En 2020, 24 personnes avaient été réinstallées au Danemark au 31 juillet, d'après les données du HCR.
60. Voir, entre autres, HCR, « [Suspendues depuis près d'un an, les évacuations vitales depuis la Libye vers le Rwanda ont repris](#) », novembre 2020.
61. Si la stratégie du HCR réussit, un million de places de réinstallation devraient avoir été offertes et deux millions de transferts de personnes nécessitant une protection devraient avoir eu lieu au moyen d'autres voies légales d'ici 2028.
62. Communauté de Sant'Egidio, [données sur les couloirs humanitaires](#) (en italien uniquement), 13 décembre 2019.
63. La Cour de justice de l'UE a estimé que la législation européenne n'oblige nullement les États membres à octroyer des visas humanitaires. La Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs rejeté une requête selon laquelle la Convention européenne des droits de l'homme obligeait la Belgique à octroyer des visas pour permettre à des réfugiés syriens de se rendre dans le pays pour y demander l'asile.
64. Amnesty International, « [Riconosciuto il diritto ad entrare in Italia a chi è stato respinto illegittimamente in Libia](#) », 3 décembre 2019.
65. La levée de la suspension s'est toutefois accompagnée d'un quota mensuel de regroupements familiaux, qui a été accepté. Les chiffres concernant 2019 laissent penser que ce quota n'a pas été appliqué, car le nombre de regroupements familiaux est resté inférieur à la limite. Infomigrants, « [Family reunification in Germany: Numbers below government limit](#) », juin 2020.
66. Voir les [principaux faits](#) de l'affaire *M.A. c. Danemark*, requête n° 6697/18, et la [retransmission de l'audience](#) de la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme du 10 juin 2020.
67. [Intervention en qualité de tierce partie](#) de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, requête n° 6697/18, affaire *M.A. c. Danemark*, 31 janvier 2019 (en anglais uniquement), et [observations orales](#) du 10 juin 2020.

Le Commissaire aux droits de l'homme est une instance non judiciaire, indépendante et impartiale, créée en 1999 par le Conseil de l'Europe. Sa mission est de promouvoir la sensibilisation aux droits de l'homme et leur respect dans les États membres.

Ses activités s'articulent autour de trois grands axes étroitement liés :

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

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



www.commissioner.coe.int

PREMS 044121

FRA

www.coe.int

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



COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS

COMMISSAIRE AUX
DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE