

**VERSION COURTE :
DES VIES À LA
DÉRIVE**

**REFUGIES ET MIGRANTS
EN PERIL EN
MEDITERRANEE**

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Publications d'Amnesty International

L'édition originale en langue anglaise de ce rapport a été publiée en 2014 par
Publications d'Amnesty International
Secrétariat international
Peter Benenson House
1 Easton Street
Londres WC1X 0DW
Royaume-Uni
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2014

Index : EUR 005/007/2014
Original : anglais
Imprimé par Amnesty International, Secrétariat international, Royaume-Uni.

[ISBN :]

[ISSN :]

Tous droits de reproduction réservés. Cette publication, qui est protégée par le droit d'auteur, peut être reproduite gratuitement, par quelque procédé que ce soit, à des fins de sensibilisation, de campagne ou d'enseignement, mais pas à des fins commerciales. Les titulaires des droits d'auteur demandent à être informés de toute utilisation de ce document afin d'en évaluer l'impact. Toute reproduction dans d'autres circonstances, ou réutilisation dans d'autres publications, ou traduction, ou adaptation nécessitent l'autorisation préalable écrite des éditeurs, qui pourront exiger le paiement d'un droit. Pour toute demande d'information ou d'autorisation, contactez copyright@amnesty.org

Amnesty International est un mouvement mondial regroupant plus de 3 millions de sympathisants, membres et militants, qui se mobilisent dans plus de 150 pays et territoires pour mettre un terme aux violations des droits humains.

La vision d'Amnesty International est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres textes internationaux relatifs aux droits humains.

Essentiellement financée par ses membres et les dons de particuliers, Amnesty International est indépendante de tout gouvernement, de toute tendance politique, de toute puissance économique et de tout groupement religieux.

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



SOMMAIRE

1. Introduction	4
2. La traversée.....	6
3. Les droits humains en mer	10
4. 11 octobre 2013 – un drame prévisible.....	13
5. Inadéquation du dispositif de Dublin et manquements des États côtiers	15
6. Conclusions.....	17

1. INTRODUCTION

Les réfugiés qui cherchent un asile sûr et les migrants en quête d'une vie digne sont soumis à une épreuve de survie par l'Union européenne (UE) et les gouvernements européens. En l'absence de voies sûres et légales permettant de gagner l'Europe, accepter le risque de périr noyé en Méditerranée est le prix que de nombreux réfugiés et migrants doivent payer pour espérer accéder à l'asile ou à des perspectives d'emploi.

Au 15 septembre, au moins 2 500 réfugiés et migrants étaient morts depuis le début de 2014 en tentant de traverser la Méditerranée. On ne connaîtra jamais le nombre exact de victimes, car beaucoup de corps demeurent disparus en mer.

Le présent document est un résumé du rapport *Vies à la dérive*. Il fait valoir que tant que des itinéraires sûrs et légaux permettant aux réfugiés et aux migrants de gagner l'Europe ne seront pas en place, la priorité pour l'UE et ses États membres doit être de protéger la vie des personnes qui tentent la traversée et de garantir l'accès à la procédure d'asile à celles qui en ont besoin. Il faut renforcer le dispositif de recherche et de sauvetage de l'UE et revoir le système de Dublin.

En octobre 2013, trois naufrages ont coûté la vie à plus de 500 personnes, parmi lesquelles un grand nombre d'enfants. L'Italie a été le seul pays de l'UE à prendre des mesures concrètes pour éviter de nouvelles morts en mer. Elle a lancé l'opération Mare Nostrum et mobilisé une partie importante de sa marine pour les opérations de sauvetage de réfugiés et de migrants. Depuis le 18 octobre 2013, la marine italienne a ainsi sauvé largement plus de 100 000 personnes. Toutefois, le gouvernement italien cherche désormais à se dégager de l'opération et fait pression auprès de l'UE pour obtenir qu'elle reprenne le dispositif ou bien lui apporte une assistance. Le 27 août 2014, la Commission européenne a annoncé que Frontex (l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne) allait lancer une nouvelle opération, dans le prolongement de Mare Nostrum. On ne peut que s'interroger, cependant, sur la capacité réelle de Frontex à mener à bien des opérations de sauvetage dans la partie centrale de la Méditerranée. Cela suppose que l'agence de contrôle des frontières oriente ses activités sur le sauvetage de personnes et l'accès à la procédure d'asile. La réussite du dispositif demeure par ailleurs soumise aux moyens que les États membres mettront à disposition.

Ce qui est clair, c'est que si l'Italie décide de réduire de manière significative – voire d'interrompre totalement – les opérations de Mare Nostrum avant qu'un dispositif d'ampleur comparable soit mis en place, un très grand nombre de personnes vont encore perdre la vie en mer.

Cette décision aurait aussi pour conséquence de restreindre l'accès à l'asile en Europe pour beaucoup d'hommes, de femmes et d'enfants qui en ont désespérément besoin. Le nombre de réfugiés *prima facie* qui tentent de gagner l'Europe par la mer afin d'y trouver la sécurité a augmenté de manière significative ces deux dernières années. Il est essentiel que l'accès à la protection soit garanti lors des opérations de recherche et de sauvetage, y compris lorsqu'elles sont menées par des capitaines de navires privés. En 2013, 48 % de l'ensemble des personnes ayant franchi illégalement une frontière et 63 % de celles qui étaient arrivées

de manière irrégulière par voie maritime dans l'UE venaient de Syrie, d'Érythrée, d'Afghanistan et de Somalie, des pays ravagés par des conflits et des violations des droits humains de grande ampleur. Durant les huit premiers mois de 2014, 40 % des personnes arrivées en Europe de manière irrégulière par la Méditerranée centrale étaient des Érythréens (23 %) et des Syriens (17 %). Il est clair que la majorité des personnes qui fuient ces pays cherchent à échapper à des violences généralisées ou à des persécutions et ont besoin d'une protection internationale.

Il y a peu de chances que le nombre de personnes essayant de rejoindre l'Europe diminue. Avec le conflit syrien qui fait rage et la violence qui gagne du terrain au Moyen-Orient et en Afrique subsaharienne d'une part, et le verrouillage des frontières terrestres de la « forteresse Europe », en particulier au niveau de la Turquie, de la Grèce et de la Bulgarie, d'autre part, de nombreux réfugiés et migrants en viennent à la conclusion que le seul itinéraire encore possible pour eux est la dangereuse traversée maritime jusqu'à l'Italie ou Malte.

Des dizaines de milliers de personnes sont actuellement coincées en Libye, le principal pays de départ pour l'Europe. Le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) a fait part de ses profondes préoccupations concernant leur sécurité. Dans le contexte d'instabilité politique, les étrangers, en particulier les ressortissants de pays d'Afrique subsaharienne, demeurent vulnérables au risque d'enlèvement, d'arrestation arbitraire, d'exploitation et de torture et autres mauvais traitements, infligés aussi bien par des acteurs étatiques que non étatiques. Et tandis que le pays est livré chaque jour davantage au chaos et que les combats entre milices font peser une menace croissante sur la vie de tous, de plus en plus nombreux sont ceux qui cherchent à partir.

Seule l'ouverture de voies sûres et légales pourra au bout du compte véritablement faire baisser le nombre de morts en Méditerranée. Les États européens doivent non seulement faire en sorte que les réfugiés puissent avoir accès à l'asile aux frontières terrestres de l'Europe, mais ils doivent aussi augmenter de manière significative le nombre d'admissions de réfugiés à titre humanitaire et au titre de la réinstallation, comme l'a demandé Amnesty International à plusieurs reprises. Ils doivent aussi offrir davantage de visas de regroupement familial et autres admissions spécifiques.

Mais en attendant, l'UE et ses États membres ont l'obligation de protéger la vie de tous ceux qui prennent la mer et de garantir l'accès à l'asile à tous ceux qui en ont besoin.

L'UE et les États membres doivent se pencher sur deux dossiers : le dispositif de recherche et de sauvetage en mer au regard du droit international, d'une part, et le dispositif de Dublin, d'autre part. La hausse du nombre de réfugiés et de migrants qui tentent la traversée met à l'épreuve le système de recherche et de sauvetage dans la zone centrale de la Méditerranée et révèle ses faiblesses structurelles. L'un des problèmes majeurs est de trouver des ports sûrs pour faire débarquer les personnes secourues en mer. C'est là que le règlement de Dublin est devenu un obstacle. Cette réglementation, qui prévoit que l'État membre d'arrivée est responsable de l'examen des demandes d'asile et du renvoi vers leur pays d'origine des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile déboutés, dissuade les États côtiers d'accepter sur leur sol les personnes secourues en mer. L'Italie a pour le moment résolu ce problème de manière unilatérale, en autorisant le débarquement sur son territoire de toutes les personnes secourues dans le cadre de l'opération Mare Nostrum. Mais si l'opération est arrêtée, les désaccords entre Malte et l'Italie concernant leurs obligations respectives en matière de

recherche et de sauvetage risquent fort de refaire surface.

Le rapport *Des vies à la dérive* rassemble les témoignages de réfugiés et de migrants, parmi lesquels des survivants de naufrage, qui ont effectué la traversée entre l'Afrique du Nord et l'Europe. Il montre ce qu'ont dû endurer ces personnes pour avoir une chance d'obtenir la protection ou une vie meilleure en Europe. Il diagnostique les faiblesses du système de recherche et de sauvetage et fait valoir la nécessité de le renforcer de toute urgence, comme celle non moins urgente, de réviser le dispositif de Dublin.

METHODOLOGIE

Des vies à la dérive est le fruit de trois missions de recherche menées en Italie en février, juillet et août 2014 – y compris, pendant la dernière, cinq jours à bord du navire de la marine italienne *Virginio Fasan* pour observer la mise en œuvre de l'opération Mare Nostrum – et d'une mission à Malte en mai 2014. Les chercheurs se sont entretenus avec des représentants des autorités, des demandeurs d'asile et des migrants, des membres d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales, des experts et des avocats.

2. LA TRAVERSÉE

DES CHIFFRES A METTRE EN PERSPECTIVE

Entre 2009 et 2012, plus de 1,7 million de migrants de longue durée sont entrés dans l'UE. En comparaison, le nombre de personnes arrivées clandestinement par la mer est très réduit. Selon une estimation, 623 118 réfugiés et migrants sont parvenus irrégulièrement sur les rivages d'un pays de l'UE entre 1998 et 2013 – soit un peu moins de 40 000 personnes par an en moyenne. Le HCR a indiqué que le nombre total d'arrivées par la mer Méditerranée s'élevait à 60 000 en 2013, dont 43 000 en Italie.

En 2014, le nombre de réfugiés et de migrants ayant franchi irrégulièrement la frontière méridionale de l'Europe par la mer s'élevait à 130 000 au 15 septembre. Le HCR estime que plus de 118 000 d'entre eux sont arrivés en Italie. L'immense majorité de ces personnes sont parties de Libye.

À Malte, le nombre d'arrivées irrégulières de navires en provenance de Libye a chuté en 2014 par rapport aux années précédentes. Ceci est la conséquence de l'opération Mare Nostrum, qui fait débarquer en Italie tous les réfugiés et les migrants interceptés et secourus. À la fin du mois d'août 2014, 565 personnes avaient été secourues et conduites à Malte par l'armée maltaise.

Le nombre de personnes qui périssent en mer n'a cessé d'augmenter depuis le début des années 2000. En 2011 déjà, le HCR avait souligné un record meurtrier en Méditerranée pour les réfugiés et les migrants. Cette année-là, quelque 1 500 personnes avaient trouvé la mort. On en compté environ 500 en 2012, plus de 600 en 2013 et 2 500 au 15 septembre 2014 – dont 2 200 entre le début du mois de juin et le 15 septembre.

À la suite de la mise en place de l'opération Mare Nostrum, le rapport entre le nombre de personnes ayant trouvé la mort et celui des personnes ayant traversé est passé de plus de 3 % à 1,9 % environ, soit un décès pour 53 personnes parvenant à traverser. Mare Nostrum

contribue ainsi de toute évidence à réduire le bilan humain, mais la traversée de la Méditerranée demeure néanmoins un itinéraire extrêmement dangereux pour les réfugiés et les migrants.

LA TRAVERSEE DE LA MEDITERRANEE

Lorsqu'ils évoquent la traversée, les réfugiés et les migrants parlent souvent d'une expérience effroyable. Leurs récits décrivent de manière concordante la façon dont le départ s'organise à partir de la Libye et dont se passe le voyage en mer. Le rapport complet contient plusieurs récits détaillés.

Ils montrent clairement les dangers mortels que courent celles et ceux qui entreprennent un tel voyage. Outre l'épreuve d'une traversée à bord de ces embarcations extrêmement surchargées, impropres à la navigation et pilotées par des capitaines inexpérimentés, les réfugiés et les migrants rencontrent souvent d'innombrables embûches : le bateau s'égare, tombe en panne de carburant ou de moteur, commence à prendre l'eau ; ceux à bord se déshydratent peu à peu faute d'eau potable en quantité suffisante, s'intoxiquent avec les émanations du moteur ou suffoquent en raison de l'extrême promiscuité et du manque d'air dans la pièce des machines au fond de la cale. Il n'y a jamais à bord de gilets de sauvetage ou d'autres équipements de survie, et beaucoup de réfugiés et de migrants ne savent pas nager. Les incidents mortels ne sont pas rares, même lorsque le navire ne fait pas naufrage.

ABDEL (SYRIE)

Abdel, un tailleur de marbre âgé de 37 ans, père de six enfants, a fui la ville d'Alep, en Syrie, en 2012. Il est arrivé en Libye. Craignant pour la sécurité de sa famille en Libye, il a décidé en 2014 de quitter ce pays.

« Le passeur a organisé les choses pour moi et ma famille. On est venu nous chercher et on nous a emmenés à la plage de Zuwara. Il y avait environ 300 Syriens dans le groupe, et à peu près 500 Africains, de diverses nationalités. Tous les jours des Libyens qui s'occupaient de l'opération venaient sur la plage et nous terrorisaient avec leurs armes à feu. J'ai vu des Africains se faire tabasser, et certains ont même été battus à mort avec des morceaux de bois ou de métal. Ce sont les Africains qui subissaient le pire traitement, ils les traitaient comme s'ils n'étaient pas des êtres humains. »

Le moment venu, des hommes armés ont fait déplacer tout le monde près du rivage, où des bateaux pneumatiques attendaient. « Lorsqu'on nous a emmenés ma famille et moi vers le grand bateau, nous nous attendions à ce qu'il soit plus gros, parce que nous étions si nombreux. Cela nous a tout de suite inquiétés. Il y avait trop de gens sur ce bateau. Le capitaine était l'un des passagers africains, ce n'était pas un vrai capitaine. Quand nous sommes partis nous pensions qu'il nous faudrait six ou sept heures pour traverser, mais le dimanche à midi nous n'étions toujours pas arrivés. Nous étions perdus. »

Amnesty International s'est entretenue avec Abdel, sa femme et ses enfants à Pozzallo, en Sicile, en juillet 2014.

WILSON (GHANA)

Wilson, âgé de 19 ans, vient de Koforidia, au Ghana. Il a quitté son pays à l'âge de 15 ans, en décembre 2010, et a entrepris un long voyage qui l'a conduit en Libye. Il a travaillé tout un temps dans ce pays et est parvenu à réunir les 1 000 dollars nécessaires pour payer les passeurs organisant la traversée.

Il a quitté la Libye le 28 juin à bord d'un navire emmenant quelque 600 personnes. « Lorsque nous avons embarqué sur le gros bateau, il y avait des Arabes armés de fusils qui nous menaçaient. Quand nous sommes arrivés, il y avait déjà d'autres personnes à bord. Je ne savais qu'il y en avait d'autres dans la cale. Une fois le transfert terminé, les Arabes sont partis. Nous sommes partis vers 22 heures.

« Au bout de sept heures environ, des gens à l'intérieur du bateau se sont mis à crier : “de l'eau, de l'eau !”. Nous, les Ghanéens, nous avions quelques bouteilles, alors nous avons donné un peu d'eau aux personnes qui en réclamaient. On nous a dit : “Il y a des gens qui sont en train de mourir en dessous, ils ont besoin d'eau.” Vers 1 heure du matin le dimanche, il ne restait plus d'eau. » Vers 6 heures du matin, le bateau est parvenu dans les eaux internationales. « Nous avons vu trois gros navires à conteneurs. Tous le monde s'est mis à crier pour réclamer qu'on s'approche d'eux. Les gens sur le navire nous ont pris en photo, puis sont repartis à l'intérieur. Ils ne nous sont pas venus en aide. Dans notre bateau, des femmes se sont mises à crier : “Nous avons des bébés !” Le capitaine du bateau a dit que nous devons nous éloigner et nous a indiqué une direction dans laquelle aller. Il a dit qu'il avait appelé les Italiens et qu'ils allaient arriver dans 20 minutes, pour nous secourir. Nous sommes partis dans cette direction à 10 heures. Nous avons dit au capitaine du gros navire que des gens étaient en train de mourir, mais on ne nous est pas venu en aide. »

Pendant ce temps, la situation se dégradait dans la cale du bateau. « Il faisait très chaud en dessous, à cause du moteur. Quelqu'un a tenté de sortir du fond du bateau. Sept personnes au moins y sont parvenues. J'ai parlé à quelqu'un qui avait réussi à sortir, quelqu'un que j'avais déjà vu avant, et il m'a dit : “Les gens sont en train de mourir.” C'était à cause de la chaleur, et du manque d'eau et d'air. »

À un moment, ils ont repéré un gros chalutier bleu et blanc, portant les inscriptions « Valletta » et « Rosnik ». Le bateau de pêche s'est immobilisé. « Les pêcheurs ont appelé les Italiens pour qu'ils viennent nous secourir. Il était à peu près 19 heures. [...] Ils ont attendu avec nous. Au bout d'une heure, un pêcheur a vu avec sa lunette les sauveteurs qui arrivaient, et il nous a dit de nous tranquiliser. À ce moment-là, tous ceux qui étaient dans la cale avaient réussi à sortir – il n'y avait plus que les morts au fond. Au départ, il y avait à peu près 200 personnes au fond. »

Le 30 juin 2014, le bateau sur lequel Wilson avait embarqué deux jours plus tôt était pris en charge par la marine italienne. « Le bateau italien est arrivé, un bateau blanc comme les uniformes des gens à bord. Une petite embarcation a été envoyée dans notre direction. Ceux qui étaient à bord nous ont dit de nous calmer. Ils nous ont lancé des gilets de sauvetage et ont fait monter les femmes et les enfants en premier, puis les personnes plus âgées, puis les jeunes. Ils nous ont donné bracelet avec un numéro, à mettre au poignet. Ils nous ont donné de l'eau. On nous a demandé notre nom, notre pays, notre âge – ils ont mis ça par écrit.

« Ça nous a pris un jour et demi pour arriver à Pozzallo [en Sicile]. Nous avons dormi une nuit à bord du bateau italien. Quand nous sommes arrivés, il y avait des journalistes sur le quai. Après avoir débarqué, on nous a donné un nouveau numéro. Les fonctionnaires ont pris des photos de chacun. »

Une fois les passagers débarqués, les autorités ont découvert les corps de 45 personnes dans la cale du bateau. Elles étaient mortes selon toute apparence d'asphyxie ou d'intoxication. L'enquête judiciaire sur les causes de la mort était en cours au moment de la rédaction de ce rapport.

Amnesty International s'est entretenue avec Wilson à Pozzallo, en Sicile, en juillet 2014.

L'OPERATION MARE NOSTRUM

Depuis le lancement, le 18 octobre 2013, de l'opération Mare Nostrum, plus de 100 000 personnes ont été secourues par la marine italienne dans le cadre du dispositif. Il est évident que le bilan des personnes mortes en mer aurait été beaucoup plus élevé sans cette opération.

Mare Nostrum, explique la marine italienne, est une opération militaire et humanitaire dont l'objectif est sauver des vies en mer et de combattre le trafic d'êtres humains. Elle se déroule dans les eaux internationales, dans une zone recouvrant en partie la zone de recherche et de sauvetage de Malte ainsi que celle de la Libye. L'Italie consacre plus de 9 millions d'euros chaque mois à cette opération.

Le dispositif de Mare Nostrum est mis en œuvre en étroite coordination avec les garde-côtes italiens, via le Centre de coordination de sauvetage en mer de Rome. Le Centre reçoit toutes les demandes d'assistance et y donne suite conformément aux dispositions de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS) et de la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (Convention SAR), qui constituent le fondement du système international de recherche et de sauvetage.

Depuis le lancement de Mare Nostrum, les garde-côtes italiens bénéficient de moyens supplémentaires fournis par la marine pour répondre aux demandes d'assistance. Mare Nostrum a permis de déployer un nombre accru de patrouilleurs en haute mer, y compris dans des secteurs qui font partie de la zone de recherche et de sauvetage d'un autre pays. Ces navires peuvent ainsi porter rapidement assistance aux bateaux en détresse.

Point essentiel, la marine et les garde-côtes italiens considèrent toutes les embarcations de réfugiés et de migrants, comme étant dans « une situation d'urgence » nécessitant une assistance, parce qu'elles sont surchargées et hors d'état de naviguer. L'aide leur est dès lors portée aussi vite qu'il est matériellement possible.

Mare Nostrum a fait baisser le taux de mortalité chez les réfugiés et les migrants qui prennent la mer, mais en chiffres absolus le nombre de morts a fortement augmenté ces derniers mois car le nombre de personnes prêtes à entreprendre ce périlleux voyage s'est accru.

C'est pourquoi Amnesty International s'inquiète de l'intention du gouvernement italien de mettre un terme à l'opération – probablement en décembre 2014 – sans que les autres États et l'UE aient pris l'engagement clair de mobiliser des moyens d'ampleur au moins équivalente pour des opérations de recherche et de sauvetage.

3. LES DROITS HUMAINS EN MER

Le rapport *Vies à la dérive* analyse en profondeur les problèmes du dispositif actuel de recherche et de sauvetage en Méditerranée centrale. Il se penche aussi sur les répercussions de ces problèmes sur les droits humains des réfugiés et des migrants, et sur l'incapacité persistante des États concernés, en particulier l'Italie et Malte, à y répondre de manière durable.

LE SYSTEME DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE : OBLIGATIONS EN MER DES ÉTATS ET DES CAPITAINES DE NAVIRE

Les capitaines de navire ont l'obligation de prêter assistance aux personnes se trouvant en péril en mer et de se porter aussi vite que possible au secours des personnes en détresse, sans tenir compte de leur nationalité ou de leur statut ni des circonstances dans lesquelles elles ont été trouvées (CNUDM, article 98(1) ; Convention SOLAS, chapitre V, règle 33(1) ; et Convention SAR, chapitre 2.1.10). Les États parties ont également l'obligation de veiller à ce que ces personnes soient conduites en lieu sûr (Convention SAR, chapitre 1.3.2).

La CNUDM (article 98(2)), la Convention SOLAS (chapitre V, règle 7) et la Convention SAR (chapitre 3) prévoient que les États doivent coopérer avec les États voisins lorsque cela est nécessaire afin de réduire le risque de non-sauvetage, et faire en sorte qu'il y ait suffisamment de régions de recherche et de sauvetage établies dans chaque zone maritime ; que ces régions soient contiguës et qu'elles ne se chevauchent pas ; et qu'elles soient établies par accord entre les parties intéressées (Annexe à la Convention SAR, chapitre 2). La Convention SAR prévoit en outre que les États doivent mettre en place des « centres de coordination de sauvetage » pour leurs services de recherche et de sauvetage, et établit le cadre dans lequel ces centres doivent fonctionner.

En mai 2004, le Comité de la sécurité maritime de l'Organisation maritime internationale (OMI) a adopté des amendements à la Convention SAR et à la Convention SOLAS, dans l'objectif de renforcer le système de recherche et de sauvetage. Ils prévoient que les États travaillent en concertation et en coopération pour qu'un débarquement puisse être organisé dans le meilleur délai raisonnable et avec une déviation minimum par rapport au parcours initialement prévu.

En complément des amendements de 2004, le Comité de la sécurité maritime de l'OMI a également adopté les Directives sur le traitement des personnes secourues en mer. Ces directives prévoient que la responsabilité de fournir un lieu sûr, ou de veiller à ce qu'un lieu sûr soit fourni, incombe au gouvernement responsable de la région de recherche et de sauvetage où les personnes ont été secourues. Elles définissent un lieu sûr comme étant un endroit où la vie ou la sécurité des survivants n'est plus menacée et où l'on peut subvenir à leurs besoins fondamentaux. Il doit aussi s'agir d'un endroit où leur vie et leur liberté ne sont pas en danger.

L'Italie a ratifié les amendements de 2004, mais Malte ne l'a pas fait. La coopération entre les deux pays est mise à mal par une interprétation divergente de leurs obligations en matière de recherche et de sauvetage, et par les tensions qui en découlent. Le résultat est que des vies sont mises en danger.

LE SYSTEME DE RECHERCHE ET DE SAUVETAGE : LACUNES ET FAIBLESSES

Le dispositif de recherche et de sauvetage dans la partie centrale de la Méditerranée est actuellement confronté à une situation bien différente de celle pour laquelle il a été conçu : au-delà des accidents en mer, il s'agit aujourd'hui d'intervenir dans le contexte des migrations et des tentatives de réfugiés de fuir des persécutions en utilisant des embarcations peu aptes à la navigation et extrêmement surchargées. Malheureusement, la réponse des États confrontés à ce phénomène, l'Italie et Malte en premier lieu, est depuis toujours marquée, et affaiblie, par le poids de préoccupations liées au contrôle de l'immigration.

Les États qui portent secours au réfugiés et aux migrants, ou qui acceptent que des personnes secourues débarquent sur leur sol, doivent aussi assumer la responsabilité de subvenir à leurs besoins dans la durée, et en supporter le coût. Cette responsabilité est d'autant plus grande que le règlement de Dublin prévoit que les demandeurs d'asile, les réfugiés et les migrants irréguliers doivent être pris en charge par le premier État dont la frontière a été franchie. De ce fait, l'État qui accepte le débarquement fait face aux conséquences de l'arrivée de réfugiés et de migrants : accueil, examen des demandes de protection, gestion de la présence de migrants en situation irrégulière et organisation de leur renvoi. Ces dispositions ont des conséquences propres à dissuader les États du sud de l'Europe, notamment l'Italie et Malte, de porter assistance aux réfugiés et aux migrants et de les conduire dans un port de leur territoire.

Amnesty International distingue trois grands problèmes dans le dispositif de recherche et de sauvetage.

- Absence d'accord, ou accords inappropriés, sur les zones de recherche et de sauvetage

L'Italie et Malte ne sont pas parvenues à un accord sur l'étendue de leurs régions respectives de recherche et de sauvetage. Celles-ci se chevauchent en partie. La zone maltaise est vaste eu égard à la taille du pays et à sa capacité d'y mener à bien les opérations de recherche et de sauvetage. Elle s'étend sur 250 000 km² et comprend les eaux territoriales entourant les îles italiennes de Lampedusa, Linosa et Lampione. Ceci est source de confusion quant à la détermination de l'état responsable de coordonner le sauvetage des personnes en détresse dans les zones communes, ce qui retarde les opérations.

Il y a également un problème avec la zone de recherche et de sauvetage libyenne. La Libye est partie à la Convention SAR, mais a manqué ces dernières années aux obligations lui incombant à ce titre.

Malte et l'Italie ont pris des initiatives en vue de coopérer avec les garde-côtes libyens, et de renforcer leurs capacités. Ces efforts se heurtent toutefois au chaos institutionnel dans lequel se trouve la Libye de l'après-Kadhafi. Dans certaines situations les garde-côtes libyens se trouvent plus près d'un bateau en danger que les navires italiens ou maltais, mais leur intervention risque d'entraîner des violations des droits humains et d'autres problèmes pour les réfugiés et les migrants qui sont reconduits en Libye. La Libye ne peut pas être considérée comme un lieu de débarquement sûr. De très graves violations des droits humains et exactions contre les réfugiés et les migrants sont en effet recensées dans ce pays en proie à une violence croissante et qui ne dispose pas d'une législation ou d'un quelconque

dispositif en matière d'asile.

- Interprétation de la notion de détresse en mer

L'obligation légale de porter assistance en mer est déclenchée par l'existence d'une situation de détresse. L'interprétation que font les États de cette notion est déterminante.

La Convention SAR de 1979 définit la détresse comme la « situation dans laquelle il y a lieu de penser qu'un navire ou une personne est menacé d'un danger grave et imminent et qu'il a besoin d'un secours immédiat ». Les États ont adopté des positions extrêmement différentes à cet égard. Aucun critère commun n'est appliqué dans la zone centrale de la Méditerranée, et le même bateau pourra être considéré comme étant en détresse par une autorité de recherche et de sauvetage tandis qu'une autre le juge apte à poursuivre son chemin.

Pour Malte, en particulier, il faut que le navire soit sur le point de faire naufrage et qu'il y ait une demande d'assistance. Pour l'Italie, le mauvais état de navigabilité du bateau implique en soi une situation de détresse.

Un règlement de l'UE adopté en mai 2014 établit des règles qui s'imposent aux États membres agissant dans le cadre des opérations coordonnées par Frontex. Ce règlement n'est pas contraignant pour les États lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs compétences nationales, mais son application systématique par tous les États européens, y compris par Malte, lors des opérations nationales pourrait permettre de relever les normes. Pour déterminer si un navire se trouve en détresse, les unités de recherche et de sauvetage affectées aux opérations de Frontex doivent prendre en compte tous les éléments pertinents du règlement, notamment l'état de navigabilité du navire ; la présence à bord d'un équipage qualifié et du personnel de direction du navire ; l'existence d'équipements de sécurité, de navigation et de communication et leur état de fonctionnement ; le besoin d'assistance médicale ; et les conditions météorologiques et l'état de la mer. Le règlement établit par ailleurs que l'existence d'une situation de détresse ne dépend pas de l'existence d'une demande d'assistance.

- Interprétation de la notion de lieu sûr pour le débarquement

Il n'existe pas de critères établis permettant de déterminer dans quel État les personnes secourues doivent débarquer. Sur le plan des principes, plusieurs États sont impliqués dans la situation et peuvent être des lieux de débarquement – notamment le port le plus proche du lieu où est intervenu le sauvetage et l'État compétent pour la zone de recherche et de sauvetage concernée. Actuellement, toutefois, aucun État n'est soumis à l'obligation de laisser débarquer sur son territoire des personnes secourues. En l'absence d'une obligation claire d'accepter le débarquement, les pratiques varient selon les États.

Pour Malte, les personnes secourues doivent être débarquées au port sûr le plus proche, généralement sur l'île de Lampedusa ou en Sicile, même si le sauvetage a eu lieu dans la région de recherche et de sauvetage maltaise. Pour l'Italie, sauf accord spécifique au cas par cas, l'État compétent pour la zone de recherche et de sauvetage doit accepter le débarquement – il s'agit de Malte dans la majorité des situations, compte tenu de l'étendue de la zone de recherche et de sauvetage de ce pays.

Par ailleurs, l'Italie reconnaît que les réfugiés et les migrants ne peuvent pas être conduits dans un lieu où leurs droits humains seraient menacés, alors que Malte maintient que tout pays où l'on peut subvenir à leurs besoins fondamentaux est un lieu sûr, que les personnes concernées aient besoin d'une protection internationale ou pas.

Les désaccords entre l'Italie et Malte créent régulièrement des situations d'impasse et des retards qui mettent en jeu la vie des réfugiés et des migrants d'une part, et la sécurité des équipages d'autre part. Le rapport contient un certain nombre d'exemples à ce sujet.

4. 11 OCTOBRE 2013 – UN DRAME PRÉVISIBLE

*« Je ne peux pas regarder la mer. J'y ai perdu mon ami Yahea.
J'y ai peut-être aussi perdu mon âme et ma raison.
Je hais la mer. Je ne peux pas la regarder. »
Mohammed Kazkji, 22 ans, étudiant ingénieur en électricité
originaire de Syrie*

Le vendredi 11 octobre 2013, vers 17 heures, un chalutier avec à son bord plus de 400 personnes, pour la plupart originaires de Syrie, dont environ 150 enfants, a sombré à 111 km de l'île de Lampedusa et à 218 km de Malte, dans la zone de recherche et de sauvetage de Malte. Deux cent douze personnes ont pu être sauvées, mais on estime à environ 200 le nombre de celles qui ont péri noyées. Seuls 26 corps ont été retrouvés.

Ce drame est une terrible illustration des conséquences de la mauvaise coopération entre les services de recherche et de sauvetage italiens et maltais.

Le chalutier avait quitté Zuwara, en Libye, le 11 octobre à 1 heure du matin. Parmi les passagers figuraient notamment plusieurs médecins syriens et leurs familles. L'un d'eux, Mohanad Jammo, un médecin âgé de 40 ans originaire d'Alep, lancera un peu plus tard des appels de détresse à destination de l'Italie et de Malte. Vers 3 heures du matin, une embarcation libyenne avec à son bord plusieurs hommes armés de kalachnikovs s'est approchée du bateau. Ces derniers ont tenté d'arrêter le chalutier, en tirant notamment dans le moteur. Plusieurs passagers ont été blessés et le bateau a commencé à prendre l'eau. L'embarcation des agresseurs s'est finalement éloignée à l'aube. Le niveau de l'eau montant rapidement dans le chalutier, son capitaine a demandé qui parmi les passagers parlait anglais et pouvait appeler un numéro d'urgence. Mohanad Jammo s'est proposé. Il aurait appelé le Centre de coordination de sauvetage en mer de Rome à 11 heures, aurait donné la position du bateau, en précisant que de nombreux Syriens étaient à bord, avec plus d'une centaine d'enfants, et qu'une voie d'eau s'était déclarée. Le Centre de Rome affirme ne pas avoir reçu d'appel à 11 heures, mais il confirme que Mohanad Jammo a bien appelé à 12 h 26, puis de nouveau à 12 h 39. On lui aurait alors dit que le chalutier se trouvait dans la zone de recherche et de sauvetage de Malte et qu'il devait donc prendre contact avec les autorités maltaises.

Peu après, à 13 heures, le Centre de coordination de Rome a informé le Centre de Malte de

la situation, ajoutant que deux navires marchands avaient également été localisés dans le secteur. À 13 h 05, le Centre de Malte a pris en charge la coordination des opérations de recherche et de sauvetage. Or, alors que deux Centres de coordination étaient informés de l'appel de détresse lancé par le chalutier, dont ils connaissaient la position, et qu'un navire de la marine italienne se trouvait dans les parages, il a fallu attendre encore plusieurs heures pour que des secours arrivent sur place.

À 16 h 22, le Centre de coordination de Malte a informé son homologue de Rome que l'un de ses avions avait repéré le bateau, qui avançait à une vitesse de 5 à 10 nœuds. À 17 heures, le bateau a chaviré et a rapidement sombré. À 17 h 07, le Centre de coordination de Malte a indiqué à celui de Rome qu'un grand nombre de personnes se trouvaient dans l'eau et a demandé l'assistance des services italiens. Les opérations de sauvetage qui ont alors été menées ont impliqué les services maltais et italiens, ainsi que plusieurs navires marchands.

L'armée maltaise a secouru 143 personnes (109 hommes, 19 femmes et 15 enfants) ; les services italiens 56 (39 hommes, huit femmes et neuf enfants). Vingt-six corps ont été repêchés. Sachant que 212 personnes ont pu être sauvées et qu'il y avait plus de 400 personnes à bord, on estime que le naufrage aurait fait quelque 200 morts.

LA FAMILLE WAHID

Hasan Yousef Wahid, médecin syrien d'origine kurde, et sa femme, Manal Hashash, avaient quatre filles : Randa, 10 ans, Sherihan, 8 ans, Nurhan, 6 ans, et Kristina, 2 ans.

Le couple a survécu au naufrage, mais aucune de ses filles n'a été retrouvée. Hasan Wahid a été sauvé par l'armée maltaise et conduit à Malte, tandis que Manal Hashash était secourue par les autorités italiennes et emmenée en Sicile. Dans les heures d'effolement qui ont suivi leur sauvetage, ils ignoraient totalement l'un comme l'autre si le reste de leur famille était encore en vie. Ce n'est que lorsqu'ils ont été mis en contact par téléphone, un peu plus tard, qu'ils ont compris que leurs enfants avaient disparu. Ils ont décidé de quitter les centres dans lesquels ils se trouvaient pour se rendre chacun de leur côté en Suisse, un pays dont ils avaient obtenu la protection.

Hasan Wahid a décrit à Amnesty International la manière dont s'était passé le naufrage : « Le capitaine a coupé les moteurs et le bateau était secoué par des grosses vagues qui déferlaient de tous côtés. Nous sommes restés comme ça jusqu'à ce que le bateau chavire, en nous entraînant tous vers le fond. Juste avant qu'il ne chavire, j'ai aperçu un hélicoptère au-dessus de nous. Les garde-côtes italiens et maltais sont arrivés une heure plus tard.

« Je ne sais pas comment j'ai réussi à remonter à la surface quand le bateau a chaviré. J'ai vu que nous avions été rejetés loin du bateau et que les vagues nous poussaient encore plus loin. J'ai passé environ deux heures dans l'eau. Les garde-côtes portaient d'abord secours aux enfants. J'ai finalement été secouru par les autorités maltaises, à la nuit tombée. J'ignorais alors si ma femme et mes enfants avaient été sauvés. Un homme qui était assis à côté de moi dans le bateau maltais, et dont j'avais fait la connaissance dans le camp libyen où nous avons passé la semaine précédant notre départ en mer, m'a dit qu'il avait vu l'une de mes filles, à bord d'un des bateaux de sauvetage. Elle a huit ans et elle a perdu ses dents de devant. Elle a le teint plus foncé que ses sœurs. Cet homme m'a dit qu'il l'avait reconnue. Je lui ai demandé s'il s'agissait bien de Sherihan. Il m'a dit que c'était bien elle, qu'il l'avait vue sur l'un des bateaux [...] et qu'il lui avait dit de ne pas s'inquiéter et que son père allait venir la chercher. Il avait essayé de la rassurer, alors qu'elle était dans un canot de sauvetage et que lui-même était encore dans l'eau. Quelqu'un d'autre, à bord du même bateau de

sauvetage, m'a dit qu'il avait vu ma femme, qu'elle était en vie et qu'elle avait été secourue. J'ai demandé aux gens s'ils avaient vu mes filles, mais ils m'ont répondu que non.

« Le bateau de sauvetage maltais sur lequel je me trouvais a poursuivi les recherches d'éventuels survivants jusqu'à environ 3 heures du matin. Nous avons fini par nous endormir et, quand je me suis réveillé, nous étions à Malte. Je me suis mis à la recherche de ma femme. J'ai appris qu'elle était en vie, en Italie. »

« À Malte, j'ai donné à la Croix-Rouge maltaise tous les renseignements possibles concernant mes filles et ma femme : leur nom, leur âge [...]. De son côté, en Italie, ma femme a elle aussi cherché nos enfants désespérément. Elle n'arrêtait pas de demander si on les avait retrouvés, mais en vain. »

Amnesty International s'est entretenue avec Hasan Wahid et Manal Hashash en février 2014.

L'obligation d'assurer le droit à la vie figure aussi bien dans le droit international de la mer et le droit international relatif aux droits humains que dans la législation italienne et maltaise. La mort de quelque 200 personnes, pour la plupart des réfugiés fuyant la guerre, dans une zone maritime où des secours étaient disponibles et avaient été demandés à plusieurs reprises, exige des explications. On peut raisonnablement se demander si l'Italie et Malte ont bien agi dans les meilleurs délais et en employant tous les moyens à leur disposition pour se porter au secours des réfugiés et des migrants en détresse, si leur action n'a pas été retardée et si ce retard n'est pas partiellement responsable du drame.

Les deux pays affirment avoir agi en totale conformité avec leurs obligations au titre de la Convention SAR. Plusieurs manquements aux obligations faites aux États semblent pourtant avoir été relevés : le fait que le commandant de la *Libra*, bâtiment de la marine italienne, n'ait pas fait route à toute vitesse vers le navire en détresse, comme l'exige la Convention SOLAS ; le fait que les autorités italiennes ne lui aient pas donné l'ordre de le faire, comme les y oblige la Convention des Nations unies sur le droit de la mer ; et le fait que les autorités maltaises n'aient pas porté assistance au navire après s'être officiellement chargées de l'affaire, comme le demande la Convention SAR, en assurant la coordination de l'action et la coopération avec les autres États, en l'occurrence avec l'Italie.

5. INADÉQUATION DU DISPOSITIF DE DUBLIN ET MANQUEMENTS DES ÉTATS CÔTIERS

Le rapport *Des vies à la dérive* fait valoir que tant que des voies sûres et légales permettant aux réfugiés et aux migrants d'entrer en Europe n'auront pas été mises en place, l'UE et tous ses États membres doivent avoir pour priorité de garantir le droit à la vie de tous ceux qui tentent la traversée de la Méditerranée, ainsi que le droit à l'asile de ceux qui en ont besoin.

Il est urgent de déployer un dispositif européen collectif et solide de recherche et de sauvetage en mer.

Le 27 août 2014, la Commission européenne a annoncé que Frontex allait lancer un nouveau programme, baptisé Triton, censé compléter l'opération Mare Nostrum de l'Italie. On peut cependant douter de la capacité de Frontex à répondre aux besoins de recherche et de sauvetage de personnes en détresse dans la partie centrale de la Méditerranée. L'efficacité du programme Triton dépendra en grande partie des moyens (financiers et logistiques) dont le doteront les États membres. On peut également s'interroger sur la capacité de Frontex – organisme dont la mission première est de contrôler les frontières – à se consacrer au sauvetage de personnes en détresse et à leur garantir l'accès à une procédure d'asile.

Actuellement, Frontex a essentiellement pour mandat de contrôler les frontières et son déploiement dans la partie centrale de la Méditerranée est pour l'instant limité à des zones proches des eaux territoriales italiennes. Pour que le programme Triton fonctionne véritablement, il doit clairement devenir une priorité et les moyens à sa disposition doivent être déployés en nombre suffisant dans les secteurs de recherche et de sauvetage de l'Italie et de Malte, ainsi que, aussi longtemps que cela sera nécessaire, dans la zone de recherche et de sauvetage de la Libye. Les États membres doivent enfin faire figurer dans le plan opérationnel du programme un accord sur le débarquement des personnes secourues prévoyant une solidarité et une répartition des responsabilités entre les États membres participants.

Il est également indispensable de revoir le dispositif de Dublin.

L'opération Mare Nostrum mise en place par l'Italie a mis en évidence le caractère inapplicable des dispositions de Dublin, dans la mesure où nombre de personnes secourues et débarquées ont poursuivi leur route de manière irrégulière, pour déposer une demande d'asile dans d'autres pays européens où elles avaient de la famille, des proches, ou plus généralement des contacts. Selon les informations recueillies, seulement 25 026 demandes d'asile ont été déposées en Italie entre le début de l'année 2014 et la fin du mois d'août. L'Allemagne et la Suède en avaient l'une comme l'autre enregistré bien davantage.

Le nombre d'arrivées d'embarcations a mis en lumière des lacunes et des problèmes en matière de protection en Italie, notamment en ce qui concerne les conditions de réception et l'intégration des réfugiés au niveau local. Les carences du système italien en matière d'accueil et de soutien expliquent peut-être pourquoi un nombre croissant de demandeurs d'asile refusent de donner leurs empreintes digitales, pour échapper à la procédure de Dublin et ne pas se retrouver coincés en Italie.

Un certain nombre de modifications du règlement de Dublin ont récemment été négociées et adoptées. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, le règlement Dublin III introduit d'importants changements. Il prévoit notamment des garanties supplémentaires pour les personnes engagées dans la procédure de Dublin, telles qu'un entretien individuel et des informations sur la procédure, davantage de possibilités de regroupement familial et une meilleure protection des mineurs. Cette dernière révision du dispositif de Dublin aurait pu être l'occasion d'envisager une approche radicalement différente de la question de la responsabilité en matière d'examen des demandes d'asile. Cela n'a malheureusement pas été le cas. Il aurait en effet été possible d'imaginer un système qui n'aurait pas été basé presque

exclusivement, comme c'est le cas à l'heure actuelle, sur le principe selon lequel l'État membre responsable de la présence d'une personne sur le territoire de l'UE est celui qui doit examiner la demande d'asile de celle-ci.

Le dispositif de Dublin doit de toute évidence être revu dans ses principes mêmes, afin de permettre aux demandeurs d'asile d'aller là où ils ont les liens familiaux ou les relations les plus développés, et ont donc de meilleures chances d'intégration, en étant aidés. Il conviendrait également d'envisager de permettre aux personnes ayant obtenu le statut de réfugié ou une protection subsidiaire de se déplacer librement sur tout le territoire de l'UE, dès l'obtention dudit statut. Une telle mesure aurait pour effet de calmer, en partie du moins, les inquiétudes de certains pays, comme l'Italie ou Malte, face à l'arrivée de migrants, qui ont pour effet de tempérer l'ardeur de ces pays lorsque des opérations de recherche et de sauvetage en mer doivent être menées.

6. CONCLUSIONS

L'augmentation rapide du nombre de réfugiés et de migrants prêts à affronter les dangers d'une longue traversée à bord d'embarcations vétustes et bondées n'est pas seulement la conséquence de l'instabilité accrue au Moyen-Orient ni de la dégradation de la situation en Libye au cours des 12 derniers mois. C'est aussi le corollaire de la fermeture progressive des frontières terrestres de l'Europe et du manque de voies légales et sûres permettant aux migrants et aux réfugiés de se rendre dans l'UE. Tant que l'UE continuera à pousser ceux et celles qui fuient les conflits ou la pauvreté à risquer leur vie en mer, elle devra être prête, de façon collective, à assumer les obligations qui sont les siennes de leur porter secours.

Les désaccords qui opposent régulièrement l'Italie à Malte concernant le champ d'application de leurs obligations respectives en matière de recherche et de sauvetage compromettent depuis longtemps le bon déroulement des opérations de ce type dans la zone centrale de la Méditerranée. Il est clair que l'ampleur du problème dépasse les seules capacités et ressources de l'Italie et de Malte. Pour assumer une responsabilité partagée, une réponse collective de l'UE est indispensable.

L'annonce, à la fin du mois d'août 2014, de la mise en place par l'UE d'un programme géré par Frontex pour soutenir l'action de l'Italie et de Malte est au moins un pas dans la bonne direction. On peut cependant s'interroger sur la capacité de Frontex à assurer des opérations de recherche et de sauvetage de l'ampleur actuellement nécessaire et dans les secteurs où elles doivent être menées, ainsi que sur les moyens, considérables au vu de la tâche à accomplir, que l'UE et ses États membres sont prêts à consacrer à l'entreprise.

En l'absence d'une remise à plat plus générale des mécanismes de l'UE de partage des responsabilités (y compris au niveau de la répartition des coûts) en matière d'accueil et de prise en charge des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile, les opérations de recherche et de sauvetage de Frontex risquent fort d'être marquées par d'incessants désaccords quant aux ports de débarquement des personnes secourues.

Il reste cependant évident que le premier problème à résoudre consiste, à la base, à réduire le nombre de personnes s'embarquant pour cette périlleuse traversée. S'il est nécessaire de

s'attaquer aux réseaux de trafiquants et de passeurs exploitant et maltraitant les personnes qui cherchent désespérément à gagner les côtes de l'Europe, une telle approche ne constitue pas en soi une solution à une crise beaucoup plus large. À long terme, l'UE et ses États membres doivent réfléchir à la manière dont ils peuvent ouvrir davantage de voies légales et sûres permettant l'entrée en Europe aux migrants, et plus particulièrement aux réfugiés qui représentent près de la moitié de ceux et celles qui arrivent clandestinement par la mer.

QUELQUES RECOMMANDATIONS

À L'ITALIE

- Maintenir en place l'opération Mare Nostrum, jusqu'à son remplacement garanti, assurant une protection sans faille, par une autre opération viable d'ampleur comparable, disposant au minimum de moyens et de personnels qualifiés équivalents, en quantité et en qualité. Mare Nostrum doit mettre en œuvre les moyens à sa disposition dans les zones où ils sont les plus nécessaires, pour répondre à temps aux demandes d'assistance.

À MALTE

- Adopter une définition plus large de la « détresse en mer », pour protéger au mieux le droit à la vie, en appliquant notamment les dispositions pertinentes du règlement (UE) n°656/2014 à toutes les opérations de recherche et de sauvetage coordonnées par le Centre de coordination de Malte.
- Ratifier et appliquer les amendements de 2004 des Conventions SAR et SOLAS.

À L'ITALIE ET À MALTE

- Mettre en place dans chacun des deux pays une commission d'enquête indépendante chargée de faire la lumière sur les circonstances du naufrage du 11 octobre 2013, et notamment sur les éventuels manquements des différentes parties, en veillant à ce que les deux commissions coopèrent. Ces enquêtes doivent être suivies le cas échéant d'une instruction et de poursuites judiciaires. Veiller à ce que les victimes et leurs familles jouissent de leur droit à réparation, et notamment à ce qu'elles puissent connaître toute la vérité et obtiennent la garantie que de tels événements ne se répéteront pas.

AUX INSTITUTIONS ET AUX ÉTATS MEMBRES DE L'UE

- Proposer aux réfugiés davantage de voies légales et sûres leur permettant d'obtenir la protection à laquelle ils peuvent prétendre, notamment :
 - en augmentant le nombre d'admissions dans le cadre de la réinstallation ou à titre humanitaire ;
 - en facilitant le regroupement familial pour les réfugiés qui ont de la famille dans l'UE ;
 - en élargissant la définition de la famille pour y inclure la famille élargie et non nucléaire ;
 - en se montrant conciliants au regard des conditions à remplir et des documents à produire.

- Veiller à ce que les réfugiés qui se présentent aux frontières extérieures de l'UE puissent avoir accès à une procédure de demande d'asile.
- Renforcer les opérations de recherche et de sauvetage en mer Égée et en Méditerranée, notamment en dotant Frontex des moyens financiers, navals et aériens lui permettant de patrouiller dans ces régions et d'avoir un niveau d'activité en rapport avec l'ampleur de l'exode au départ des côtes d'Afrique du Nord.
- Veiller à ce que toute opération dirigée par Frontex dans la partie centrale de la Méditerranée ait clairement pour priorité d'assurer une mission de recherche et de sauvetage, et à ce que les moyens à la disposition de Frontex soient déployés en nombre suffisant dans les zones de recherche et de sauvetage aussi bien de l'Italie que de Malte.
- Prendre d'urgence des mesures permettant de recueillir des renseignements sur les réfugiés et migrants qui périssent ou disparaissent en mer, notamment sur leur identité, en procédant en particulier à un débriefing des personnes secourues ; et mettre en place une base de données et un dispositif de communication centralisés communs à l'UE permettant d'informer officiellement les familles.
- Revoir la mise en œuvre du règlement de Dublin, pour que le regroupement familial puisse se faire de manière cohérente dans toute l'UE et qu'il s'applique aux relations familiales étendues, en permettant aux personnes concernées de se rendre dans des pays de l'UE autres que celui par lequel elles sont arrivées.