



L'arrivée de flux migratoires mixtes sur les côtes italiennes

Rapport¹

Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées

Rapporteur : M. Christopher CHOPE, Royaume-Uni, Groupe des Démocrates européens

Résumé

Depuis 2011 et les événements du « Printemps arabe », un grand nombre de migrants, y compris des personnes ayant besoin de protection internationale, sont parvenus sur le littoral italien. Tandis que les arrivées, dont le nombre a atteint 62 695 personnes en 2011, avaient marqué le pas depuis lors, elles commencent à augmenter à nouveau avec l'accroissement du nombre de Syriens partant pour l'Italie.

L'Italie a montré, une fois de plus, qu'elle était mal préparée à ce qui semble être une nouvelle vague de flux migratoires mixtes. Le gouvernement n'a tiré que peu de leçons, si tant est qu'il en ait tirées, de ses expériences de 2011.

Les autorités italiennes doivent élaborer une politique cohérente pour repérer, identifier, informer et enregistrer les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les réfugiés et renvoyer les personnes qui n'ont pas besoin de protection internationale. Elles doivent aussi veiller à ce que les conditions de vie dans les centres d'accueil et de rétention soient conformes aux normes internationales.

En outre, les autorités italiennes doivent s'assurer que les personnes sollicitent l'asile en Italie, en tant que premier pays d'accueil, afin d'éviter de faciliter la recherche de la juridiction la plus avantageuse pour la demande d'asile ailleurs en Europe.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, sans exception, sont appelés à honorer leurs obligations relatives au sauvetage en mer et à établir des règles d'engagement précises afin de s'assurer que les personnes secourues en mer peuvent demander l'asile et ne sont pas en proie à des querelles bureaucratiques concernant le lieu où il convient de les faire débarquer.

¹ Renvoi en commission: Doc. 12557, Renvoi 3766 du 15 avril 2011.

Sommaire

Page

A.	Projet de résolution	3
B.	Exposé des motifs par M. Chope, Rapporteur	Error! Bookmark not defined.
1.	Introduction	Error! Bookmark not defined.
2.	Arrivées sur les côtes italiennes et réaction de type « situation d'urgence » de l'Italie	Error! Bookmark not defined.
3.	Politique de l'Italie face aux migrations irrégulières : entre combat résolu et laissez-faire	Error! Bookmark not defined.
4.	Conséquences de la politique menée par l'Italie face aux arrivées : défauts structurels	Error! Bookmark not defined.
5.	Dimension européenne : une réponse insuffisante de l'Europe face aux arrivées de migrants	Error! Bookmark not defined.
6.	Conclusion	Error! Bookmark not defined.

A. Projet de résolution²

1. Depuis 2011, de nombreux migrants en provenance d'Asie, d'Afrique et du Proche-Orient sont arrivés sur les côtes italiennes. Début 2011, suite aux événements du « Printemps arabe », l'attention internationale s'est portée essentiellement sur le grand nombre de migrants, y compris des personnes ayant besoin de protection internationale, arrivant principalement de Tunisie par bateau et débarquant sur la minuscule île la plus au sud : Lampedusa. Les autorités italiennes ont réagi en décrétant l'état d'urgence en février 2011 et en débloquant des crédits gouvernementaux pour établir un réseau de centres d'accueil en Sicile et sur le continent où les migrants pourraient être hébergés.
2. Malgré une diminution notable du nombre d'arrivées en 2012 par rapport au chiffre record de 62 692 en 2011, les fonds d'urgence ont continué d'être disponibles jusqu'à la fin de 2012. Il ne semble guère, toutefois, que le système d'accueil, de recensement et de gestion des flux migratoires mixtes soit adapté à son objet.
3. La fin de l'année 2013 a été marquée par une nouvelle augmentation forte du nombre d'arrivées sur les côtes italiennes, ce qu'ont relevé à la fois le Gouvernement italien et le HCR. Les chiffres officiels fournis par le ministre italien de l'Intérieur montrent qu'au cours des six semaines allant jusqu'au 10 août 2013, 8 932 personnes sont arrivés en Italie par la mer, soit autant de personnes que pendant toute la durée du semestre précédent. Selon le HCR, le nombre total d'arrivées jusqu'au 6 septembre 2013 s'élève à 21 870 personnes, dont 5 778 Erythréens, 3 970 Syriens et 2 571 Somaliens. Ce qui est très préoccupant actuellement, c'est l'augmentation du nombre de Syriens dont 3 300 sont arrivés sur une période de 40 jours, avant la mi-septembre, selon le HCR.
4. L'Italie a montré, une fois de plus, qu'elle était mal préparée à ce qui semble être une nouvelle vague de flux migratoires mixtes. Le gouvernement n'a tiré que peu de leçons, si tant est qu'il en ait tirées, de ses expériences de 2011.
5. Malheureusement, les arrivants ne sont guère incités à demander l'asile dans leur premier pays d'accueil et le comportement des autorités italiennes a pour conséquence, volontairement ou non, de faciliter la recherche de la juridiction la plus avantageuse pour la demande d'asile, ce qui menace de saper la confiance dans l'ordre juridique européen et la Convention de Dublin.
6. Des données empiriques convaincantes montrent que les personnes qui arrivent en Italie par bateau, principalement en provenance de Turquie, sont même beaucoup plus nombreuses que ne le laissent supposer les chiffres officiels. Il existe des réseaux bien établis d'introduction clandestine d'immigrants qui ont pour objectif de débarquer ces personnes sur le littoral italien de sorte qu'elles puissent se rendre, sans être repérées, dans d'autres pays plus septentrionaux de la zone Schengen.
7. Des événements récents ont confirmé la confusion et le chaos qui entourent toujours les opérations de sauvetage de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés en mer Méditerranée. Les incidents d'août 2013 impliquant deux navires marchands, le *Salamis* et le *Akadent*, ont mis en lumière la nécessité de clarifier d'urgence les responsabilités, en particulier parce que la marine marchande peut être dissuadée de secourir les migrants en perdition si elle estime que cette opération entraînera des frais et un retard considérables dans le transport de la cargaison.
8. L'Assemblée recommande, par conséquent, aux autorités italiennes :
 - 8.1. d'élaborer une politique cohérente pour repérer, identifier, informer et enregistrer les migrants en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les réfugiés qui arrivent sur les côtes de l'Italie et de renvoyer les individus qui n'ont pas besoin d'une protection internationale ;
 - 8.2. de mettre en place un système fiable pour déterminer qui a droit à l'asile et à la protection internationale afin d'épargner des épreuves aux véritables réfugiés et demandeurs d'asile ;
 - 8.3. de fournir à l'Assemblée parlementaire et aux organes de suivi internationaux la preuve que les normes et conditions de vie dans les centres d'accueil et de rétention sont conformes aux normes internationales ;

² Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 2 octobre 2013.

8.4. de veiller à ce que tous les accords bilatéraux négociés comportant des dispositions relatives au renvoi des migrants soient transparents et comportent des garanties adéquates en matière de droits de l'homme.

9. L'Assemblée appelle les Etats membres du Conseil de l'Europe :

9.1. à honorer, sans exception, l'obligation de porter secours aux personnes en détresse en mer et à leur garantir une protection contre le refoulement :

9.2. à établir des règles d'engagement précises pour s'assurer que les personnes secourues en mer peuvent demander l'asile et que les navires qui leur portent secours ne sont pas en proie à des querelles bureaucratiques concernant le lieu où il convient de débarquer ces personnes qu'ils ont sauvées de la noyade.

10. Rappelant la Résolution 1820 (2011) de l'Assemblée intitulée « demandeurs d'asile et réfugiés : pour un partage des responsabilités en Europe », l'Assemblée recommande enfin à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'Union européenne de faire preuve d'une plus grande solidarité avec l'Italie et les autres pays européens actuellement les plus exposés à des arrivées de migrants des pays du sud de la Méditerranée. En retour, l'Italie et les autres pays européens en première ligne doivent donner à leurs partenaires européens l'assurance qu'ils prendront toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les personnes étant entrées dans le pays par des voies illégales ne poursuivent pas leur voyage vers d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

B. Exposé des motifs par M. Chope, Rapporteur

1. Introduction

1. L'arrivée croissante de flux migratoires mixtes sur les rivages du sud de l'Europe retient l'attention de l'Assemblée parlementaire depuis plus d'une décennie³. Inquiète des nouvelles arrivées de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés, l'Assemblée a tenu un débat d'urgence en avril 2011 et adopté la Résolution 1805 (2011) sur « *L'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rivages du sud de l'Europe* ».

2. Le présent rapport, cependant, traite plus particulièrement des défis spécifiques auxquels est confrontée l'Italie. En 2011, au total 62 692 non-ressortissants ont réussi à traverser la Méditerranée, principalement depuis la Tunisie et la Libye, à la suite des tensions affectant les pays du sud de la Méditerranée, et sont arrivés sur le littoral italien⁴. En 2012, 12 000 personnes sont arrivées par bateau en Italie. A la mi-août 2013, selon le ministre italien de l'Intérieur, plus 17 000 migrants avaient débarqué en Italie. En l'espace de quelques semaines - du 1er juillet au 10 août 2013 - 8932 personnes ont traversé la mer Méditerranée pour atteindre les rivages italiens. Vers la fin de ce même mois d'août, des centaines de nouveaux migrants ont rejoint l'Italie à bord de dériveurs.

3. Lors de la préparation de ce rapport, je me suis rendu à Lampedusa avec les membres d'une sous-commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire les 23 et 24 mai 2011, au moment où les arrivées atteignaient un niveau particulièrement élevé⁵. Je suis également retourné en Italie pour me rendre à Rome et en Sicile du 9 au 11 octobre 2012 et je souhaite remercier les autorités italiennes et tous les interlocuteurs rencontrés sur place pour les informations fournies au cours de ces visites.

4. En 2011, l'arrivée croissante de flux migratoires mixtes et les mesures prises par les autorités italiennes en réponse à la présence de migrants en situation irrégulière, de réfugiés et de demandeurs d'asile ont eu d'importantes répercussions à la fois pour le pays et du point de vue des droits fondamentaux des personnes concernées. Cela a aussi des effets dans le reste de l'Europe étant donné qu'un certain nombre de personnes arrivées en Italie ont gagné d'autres pays européens.

5. Il convient cependant de souligner que la réaction de l'Italie était et est restée insuffisante dans la mesure où elle s'est bornée à faire face à une situation « d'urgence ». Bien que 2011 ait été à maints égards une année exceptionnelle en raison du Printemps arabe, l'arrivée de bateaux dans un pays du sud de l'Europe dont les côtes et les frontières font plus de 7 000 km, ne devrait pas être une surprise. L'Italie est confrontée depuis de longues années à de telles arrivées. La réaction improvisée dans l'urgence face à une situation qui se répète régulièrement, comme on a encore pu le constater en 2013, ne constitue pas une réponse appropriée.

6. Etant donné le contexte du Printemps arabe en 2011, on aurait pu s'attendre à davantage de solidarité européenne en faveur de l'Italie. Concrètement, il n'y a rien eu de tel.

2. Arrivées sur les côtes italiennes et réaction de type « situation d'urgence » de l'Italie

7. En 2008, environ 37 000 personnes sont arrivées sur les côtes de l'Italie. En 2009 et 2010, le renforcement des mesures de contrôle aux frontières et la coopération accrue avec les pays du sud de la Méditerranée aux fins de la prévention des départs et du retour des migrants en situation irrégulière ont abouti à une diminution importante des arrivées en Italie et les chiffres sont retombés respectivement à moins de 9 600 et 4 400.

8. D'après les statistiques fournies par le ministère de l'Intérieur, en 2011, dans le contexte du Printemps arabe, les arrivées ont atteint une ampleur nouvelle : au total, 62 692 personnes ont débarqué sur les côtes

³ Voir, en particulier, Résolution 1872 (2012) « *Vies perdues en Méditerranée: qui est responsable ?* », Résolution 1821 (2011) sur « *L'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants en situation irrégulière* », Résolution 1637 (2008) sur « *Les 'boat people' de l'Europe : arrivée par mer en Europe du Sud de flux migratoires mixtes* », et Résolution 1521 (2006) « *Arrivée massive de migrants irréguliers sur les rivages de l'Europe du Sud* ».

⁴ Statistiques fournies par le Département des libertés civiles et de l'immigration du ministère de l'Intérieur.

⁵ Sous-commission ad hoc sur l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rivages du sud de l'Europe, Rapport sur la visite à Lampedusa (Italie), 23-24 mai 2011.

italiennes pendant cette année. Les arrivées mixtes comprenaient environ 32 800 personnes de nationalités différentes qui, pour la plupart, fuyaient le conflit en Libye et ont par la suite demandé à bénéficier de la protection internationale, ainsi que 29 900 migrants en situation irrégulière qui venaient presque tous de Tunisie et d'Égypte. Plus de 57 700 ressortissants de pays tiers sont arrivés sur l'île de Lampedusa. Cependant, le nombre d'arrivées a baissé en 2012 où seulement 12 000 personnes environ sont arrivées par bateau sur les côtes italiennes. Au printemps et en été 2013, plusieurs bateaux transportant des centaines de migrants et de réfugiés sont arrivés à Lampedusa. Ce sont plus de 17 000 réfugiés de la mer qui ont débarqué cette année sur les rivages italiens.

9. Les garde-côtes et la police des douanes ont engagé des efforts remarquables pour sauver des vies en mer. À l'inverse, les passeurs ont profité de l'instabilité politique en Tunisie, en Égypte et en Libye, pour organiser et faciliter des milliers de départs risqués. On estime que plus de 1 500 migrants irréguliers, demandeurs d'asile et réfugiés se sont noyés ou ont été portés disparus en 2011, alors qu'ils tentaient de traverser la mer Méditerranée⁶.

La réponse politique de l'Italie face aux arrivées en 2011 : « l'urgence Afrique du Nord »

10. En 2011, l'Italie a été confrontée à de graves difficultés pour faire face à l'augmentation des arrivées, même si le nombre de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés semblait possible à gérer pour un pays de la taille de l'Italie avec une population de plus de 60 millions d'habitants.

11. Dès que les premiers bateaux sont arrivés sur les côtes italiennes, le gouvernement a pris un décret le 12 février 2011 pour déclarer l'état d'urgence humanitaire. En octobre 2011, « l'état d'urgence nord-africain » a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2012. Dans ce cadre, les autorités ont adopté des mesures d'urgence pour faire face aux arrivées massives.

12. La minuscule île de Lampedusa, en particulier, s'est trouvée confrontée à une urgence locale, plusieurs dizaines de milliers de personnes ayant débarqué sur cette île pendant le premier semestre 2011. Ces personnes, qui se sont trouvées bloquées sur l'île, étaient obligées de dormir dans les rues ou sur les quais en raison de capacités d'accueil réduites et de retards dans les transferts. Bien que les conditions au centre d'accueil se fussent améliorées lorsque je me suis rendu à Lampedusa avec la délégation de la sous-commission *ad hoc* en mai 2011, ce centre était toujours inadapté à l'accueil de personnes pour une durée prolongée.

13. L'Italie demeure un pays européen de première ligne pour les arrivées par mer de flux migratoires mixtes. Le Printemps arabe a montré une fois encore qu'aussi strictes que soient les politiques de gestion des frontières, l'Italie, du fait de sa situation géographique, doit toujours être prête à faire face à des arrivées massives par la mer.

3. Politique de l'Italie face aux migrations irrégulières : entre combat résolu et laissez-faire

14. Les mesures de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière font partie des prérogatives légitimes de l'État. Elles sont essentielles pour un système de gestion efficace des migrations. Cependant, ces mesures doivent être menées en respectant pleinement les normes internationales relatives aux droits de l'homme et aux réfugiés et en particulier le principe de *non-refoulement*.

3.1. Criminalisation des migrations

15. Depuis plusieurs années l'Italie combat les migrations irrégulières à ses frontières. Elle a notamment pratiqué une politique de renvoi visant à intercepter les bateaux de migrants en haute mer et à les renvoyer en Libye. Alors qu'elle a permis de limiter les arrivées par la mer, cette politique a été contestée au nom du respect du droit international relatif aux droits de l'homme et aux réfugiés. L'Italie a fini par être condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour ses pratiques de renvoi dans l'arrêt *Hirsi et autres c. Italie*⁷.

⁶ HCR, *Plus de 1500 personnes noyées ou portées disparues en Méditerranée en 2011*, article d'actualité, 31 janvier 2012. Voir aussi *Résolution 1872 (2012)* sur « *Vies perdues en mer Méditerranée : qui est responsable ?* » (*Report Doc. 12895*) et l'incident du bateau « abandonné à la mort », exemple d'opération de sauvetage ratée ayant le plus défrayé la chronique.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, arrêt du 23 février 2011 dans l'affaire *Hirsi et autres c. Italie*, requête n° 27765/09.

16. Bien que l'Italie n'ait pas renoncé officiellement à sa politique, les autorités italiennes ont fait savoir qu'elles n'entreprendraient plus d'opérations de renvoi et qu'elles se conformeraient à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hirsi et autres*.

17. L'adoption de la « loi Bossi-Fini » en 2002 et le « train de mesures de sécurité Dalò » de 2009 sont d'autres exemples de législations qui ont durci les mesures applicables aux migrants irréguliers (« qualifiés d'immigrés illégaux ») et qui ont criminalisé leur « entrée et leur séjour illégaux sur le territoire de l'Etat ».

18. Après les premiers débarquements à Lampedusa en 2011, les autorités italiennes ont maintenu l'approche rigoureuse qu'elles avaient adoptée pour lutter contre l'immigration irrégulière. En mars 2011, le procureur général d'Agrigente en Sicile a engagé des poursuites pénales pour « immigration illégale » contre environ 6 000 Tunisiens arrivés sur l'île après la mi-janvier 2011. Des pêcheurs sont aussi poursuivis pour faire passer des migrants irréguliers en Italie. Cependant, devant le nombre croissant d'arrivées, il est apparu que des sanctions pénales ne pourraient à elles seules constituer une réponse adéquate au problème.

19. Concernant les opérations de renvoi, un incident préoccupant s'est produit en août 2013. Les autorités italiennes ont donné l'ordre à deux navires commerciaux (le *Salamis* et l'*Akadent*) de secourir deux groupes de migrants en détresse au large des côtes libyennes, pour finalement leur donner comme consigne de ramener les migrants en Libye. Le capitaine de l'*Akadent* a suivi ces instructions. Voici qui soulève la question des « opérations de renvoi », car il est clair qu'aucun des migrants n'a eu la possibilité de demander l'asile. Cet incident met aussi une nouvelle fois en lumière les difficultés rencontrées par les navires marchands en secourant les migrants. Le capitaine du *Salamis* a pour sa part refusé de mettre le cap sur la Libye pour y débarquer les migrants. Pendant plusieurs jours, Malte et l'Italie n'ont pas autorisé les personnes à bord à mettre le pied sur leur territoire. En fin de compte, l'Italie y a consenti. Ce genre de situation n'a pas seulement des incidences économiques graves pour les navires marchands; elle suscite également de sérieuses préoccupations d'ordre humanitaire et juridique concernant les migrants à bord.

20. Comme indiqué, nombre des mesures adoptées par les autorités italiennes non seulement prêtaient à controverse mais étaient aussi problématiques pour l'Italie au regard de ses obligations internationales. En outre, ces mesures n'ont pas été sans conséquences pour les personnes qui ont réussi à entrer dans le pays.

3.2. Politiques de placement en rétention

21. En vertu du droit italien, un ressortissant étranger sans titre de séjour peut être placé en rétention administrative dans un Centre d'identification et d'expulsion (CIE) pour une période de 30 jours, renouvelable jusqu'à une durée maximum de 18 mois, à la fois dans un but d'identification et en attente de leur éloignement.

22. 13 CIE fonctionnent actuellement en Italie, avec une capacité totale de plus de 2 000 places. D'après le ministère de l'Intérieur, plus de 7 700 migrants en situation irrégulière, dont environ 900 femmes, ont été détenus en 2011 à la suite des arrivées de bateaux. Près de la moitié d'entre eux étaient de nationalité tunisienne. Depuis 2011, le nombre de personnes retenues a diminué et le 5 novembre 2012, moins de 800 migrants étaient en rétention pour cause de migration dans toute l'Italie⁸.

23. Certains Centres de premiers secours et d'accueil (CSPA) ont aussi été utilisés pour détenir des migrants en situation irrégulière à leur arrivée. Tel était le cas, par exemple, du principal centre d'accueil de Lampedusa qui, à certains moments, a fonctionné en pratique comme centre de rétention de migrants sans offrir les garanties applicables aux personnes en rétention⁹.

24. Les conditions de rétention diffèrent énormément selon les CIE : dans certains centres, ces conditions sont considérées comme inférieures aux normes du point de vue des services fournis. Seuls certains centres offrent des conditions acceptables. En fait, il n'y a pas de réglementation sur les normes minimales à respecter dans les centres de rétention.

⁸ Statistiques communiquées par le Service des libertés civiles et de l'immigration du ministère de l'Intérieur.

⁹ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite des 26-27 mai 2011 en Italie*, 7 septembre 2011, paragraphe 61.

25. La fréquence des émeutes et des évasions, mais aussi des tentatives de suicide, parmi les migrants témoigne de leur sentiment de frustration et de leur désespoir. En 2011, une série d'émeutes sans précédent a eu lieu et 787 migrants ont réussi à s'enfuir des CIE italiens¹⁰. Des parties entières des centres de Turin, Rome, Milan, Gradisca, Brindisi, Modène et Bologne ont été saccagées et incendiées au cours des émeutes et le pavillon d'accueil du centre de Lampedusa a été entièrement détruit par le feu. Trois jours seulement avant ma visite au CIE *Contrada Milo* de Trapani en Sicile, 40 migrants avaient réussi à s'enfuir du centre de rétention.

26. Les demandeurs d'asile peuvent aussi être placés en rétention si une ordonnance d'expulsion leur est délivrée avant qu'ils ne déposent de demande d'asile ou s'ils ont déjà purgé une peine de prison. Aucune alternative à la rétention n'est envisagée. Dans ce contexte, le HCR a fait état des difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile pour avoir accès à la procédure au cours de la détention.

27. D'autre part, il n'existe pas actuellement de procédure de contrôle indépendante permettant la visite régulière des lieux de rétention administrative. Cependant, le Sénat italien a approuvé en octobre 2012, la loi portant ratification du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants («Protocole facultatif»), qui permet de mettre en place des mécanismes nationaux de prévention. Deux options sont actuellement envisagées : créer une nouvelle instance spécialisée ou établir une nouvelle institution nationale des droits de l'homme.

28. L'allongement de la durée maximum de la rétention ne semble pas avoir résolu la question de la gestion des migrations irrégulières et cela fait naître de graves problèmes en matière de droits de l'homme, notamment celui de l'inadaptation des centres à la rétention de longue durée. On m'a indiqué qu'en pratique, la rétention administrative des migrants ne se prolongeait plus au-delà de six mois, ce qui rend superflue l'existence d'une période de rétention maximum de 18 mois. Il faudrait mettre en place un suivi plus rigoureux de centres de rétention et définir des normes minimum dans ce domaine.

3.3. Politiques d'aide au retour

29. Il n'est pas facile de rapatrier les migrants irréguliers une fois qu'ils sont entrés dans le pays. L'aptitude à appliquer effectivement les mesures d'éloignement dépend en grande partie de l'efficacité de la coopération des pays d'origine en termes d'identification et de réadmission.

30. Depuis le début des arrivées migratoires de 2011, l'Italie a signé des accords avec les nouveaux gouvernements d'Afrique du Nord. Ces accords de coopération et de réadmission, conclus dans le prolongement des accords d'amitié signés dans le passé entre l'Italie et les régimes précédents, étaient axés sur le renforcement des contrôles aux frontières, la prévention des migrations irrégulières et la lutte contre la traite et le trafic illicite de migrants. Ils facilitaient également le retour et la réadmission des personnes ayant traversé la Méditerranée.

31. Le 5 avril 2011, l'Italie est parvenue à un accord avec la Tunisie aux termes duquel l'Italie décidait d'accorder un permis de séjour temporaire de six mois à la plupart des migrants tunisiens arrivés en Italie entre le 1^{er} janvier et le 6 avril 2011, en échange de contrôles renforcés aux frontières pour empêcher les départs de Tunisie. En conséquence, le nombre de départs irréguliers depuis la Tunisie a fortement diminué. Quelque 18 000 permis humanitaires ont été délivrés par les autorités italiennes. Ils ont été prolongés sur demande en octobre 2011 pour 5 000 Tunisiens environ, puis de façon automatique en mai 2012.

32. Les récents accords de réadmission entre l'Italie d'une part et d'autre part l'Egypte et la Tunisie ont toutefois été critiqués car ils prévoient une procédure de retour simplifiée pour les nouveaux arrivants et ils permettent des rapatriements directs, qui pourraient s'apparenter à des refoulements sommaires. Sur la base de ces accords, le dossier des nationaux venant de ces pays est traité en général dans les 48 heures après leur arrivée avec l'aide des autorités consulaires.

33. Certaines mesures ont aussi été prises pour augmenter le nombre de retours volontaires. Les autorités ont reconnu que les retours volontaires étaient une solution pour surmonter l'état d'urgence nord-africain. Elles ont décidé d'attribuer 1 200 euros par personne (contre 200 euros auparavant), outre des mesures de réinsertion sociale et professionnelle dans le pays d'origine.

¹⁰ *Medici per i diritti umani* (MEDU - Médecins pour les droits de l'homme), *L'iniquo ingranaggio dei CIE* (L'engrenage inique des CIE), juillet 2012.

34. Bien qu'un traitement rapide des migrants irréguliers représente un moyen efficace pour éviter une rétention prolongée, les procédures accélérées suscitent des inquiétudes du point de vue de leur conformité avec les garanties procédurales établies dans la Directive Retour de l'UE, la Convention européenne des droits de l'homme et le Code frontières Schengen. Si les intéressés ne bénéficient pas d'un délai suffisant pour déposer une demande d'asile, les mesures peuvent aussi être une source de préoccupations au regard du droit d'asile.

35. Dans ce contexte, il convient de noter que l'Assemblée parlementaire a déjà appelé les Etats membres du Conseil de l'Europe à ne procéder à des retours que dans le respect des « Vingt principes directeurs sur le retour forcé », adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mai 2005. Elle a également invité les Etats membres méditerranéens qui accueillent des flux mixtes de migrants irréguliers, de réfugiés et de demandeurs d'asile à « promouvoir le recours aux programmes de retour volontaire assisté, avec le soutien de l'OIM »¹¹. De plus, l'Italie ne devrait signer des accords de réadmission bilatéraux qu'avec des pays offrant de pleines garanties en termes de respect des droits de l'homme. Priorité doit être donnée à une approche globale des flux migratoires mixtes, des procédures accélérées et des retours volontaires assistés.

3.4. Sortie informelle du pays

36. Une fois qu'ils ont été identifiés, les migrants irréguliers placés en rétention peuvent être renvoyés dans leur pays d'origine. Cependant, nombre d'individus ne peuvent être identifiés et quittent les centres sans papiers ni statut légal. Ils reçoivent l'ordre de quitter le pays dans les sept jours sans que cela soit suivi d'effets. C'est pourquoi, un grand nombre de migrants irréguliers se retrouvent à la rue sans pouvoir être renvoyés ni bénéficier d'aide. En outre, de nombreuses personnes ne veulent pas être identifiées et tentent de poursuivre leur voyage vers d'autres pays européens.

37. Certains responsables ne m'ont pas caché qu'étant donné ces difficultés, des migrants irréguliers peuvent être officieusement encouragés à se diriger vers le nord et à franchir la frontière nord vers d'autres pays de l'espace Schengen. C'était manifestement le cas pour les Tunisiens en 2011. Beaucoup d'entre eux ont basculé dans l'irrégularité et sont partis vers d'autres pays européens, étant donné que le permis octroyé par les autorités italiennes leur permettait de voyager dans l'espace Schengen.

38. La facilité avec laquelle les migrants irréguliers peuvent sortir d'Italie et rayonner vers le nord dans le reste de l'Europe est un problème au sujet duquel les autres Etats européens ont critiqué l'Italie et qui doit être traité. Il était particulièrement évident dans le cas des Tunisiens en 2011 et il restera une pomme de discorde tant qu'il ne sera pas réglé.

4. Conséquences de la politique menée par l'Italie face aux arrivées : défauts structurels

39. Du fait de l'attention privilégiée accordée auparavant par les autorités italiennes à la lutte contre l'immigration irrégulière, l'organisation du dispositif d'accueil public est sans doute l'aspect le plus faible du dispositif de gestion de l'immigration et du système d'asile de l'Italie. Ces dernières années, des progrès ont été réalisés, mais ils restent largement insuffisants.

4.1. 2011 : une réaction tardive à un problème immédiat

40. Lors des arrivées de 2011 sur les côtes italiennes, la situation était particulièrement critique à Lampedusa. Ainsi que cela a déjà été indiqué, la situation dans l'île et les centres d'accueil (utilisés aussi comme centres de rétention) étaient très mauvaises en mars 2011, en raison d'une extrême surpopulation et du fait que l'île dépend du continent pour ses approvisionnements en biens et en services de base. Selon les autorités italiennes, il y a eu à certains moments plus de 6 500 personnes présentes à Lampedusa et des milliers de gens ont été contraints de dormir dehors. La réaction officielle tardive et les retards considérables qui ont marqué le transfert des arrivants ont aggravé l'urgence humanitaire à Lampedusa, alors qu'elle aurait pu être évitée. Ce n'est que quand la situation s'est aggravée à la mi-mars 2011 au point de devenir ingérable que les autorités italiennes ont entrepris véritablement de transférer des milliers de migrants par bateaux ou par avions militaires en Sicile et dans d'autres localités italiennes, ce qui a permis à la situation de s'améliorer.

¹¹ [Résolution 1637](#) (2008) sur « Les « boat people » de l'Europe : arrivée par mer en Europe du Sud de flux migratoires mixtes ». Voir aussi la [Résolution 1742](#) (2010) sur « Les programmes de retours volontaires : un moyen humain, économe et efficace d'assurer le rapatriement des migrants en situation irrégulière ».

41. Une fois que les besoins immédiats liés à l'accueil ont été pris en considération, il était toujours nécessaire de faire face aux besoins d'accueil spécifiques des demandeurs d'asile.

42. Les capacités d'accueil existantes en Italie étaient néanmoins insuffisantes pour répondre aux besoins accrus. Plus de 34 000 demandes d'asile ont été déposées dans ce pays en 2011¹². Selon le HCR, l'Italie ne dispose que d'environ 5 000 places d'accueil ordinaires. De plus, les projets relevant dans le cadre du système SPRAR de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile ne peuvent prendre en charge plus de 3 000 personnes, 500 placées étant réservées aux personnes vulnérables. Je me réjouis, par conséquent, de l'intention des autorités italiennes de porter à 5 000 places les capacités d'accueil du système SPRAR.

43. Les capacités d'accueil de demandeurs d'asile en Italie restent donc limitées. Le pays est aussi confronté à des abus du système d'asile. Beaucoup de migrants économiques font une demande d'asile et surchargent le système de protection, qu'ils affaiblissent par là-même pour ceux qui en auraient vraiment besoin. En 2011, des migrants de « l'urgence Afrique du Nord » (pour la plupart, des ressortissants de pays tiers arrivant de Libye) se sont vu proposer presque automatiquement d'engager une procédure d'asile par les autorités italiennes. Le nombre de places régulières d'accueil est plutôt réduit, même pour les années qui ne se caractérisent pas par une augmentation du nombre d'arrivées, si bien qu'il a été manifestement insuffisant pour satisfaire aux besoins en augmentation de 2011. Je me félicite donc de l'intention des autorités italiennes d'accroître les capacités d'accueil. Il est urgent de le faire pour pouvoir traiter le nombre régulier d'arrivées par la mer.

4.2. Des efforts importants entravés par des problèmes de gestion

44. Dans le cadre de « l'urgence Afrique du Nord », le gouvernement central a demandé aux autorités régionales et locales de recenser les équipements supplémentaires, dans un effort remarquable pour atteindre les capacités d'accueil requises. Ces différentes autorités ont convenu d'un plan d'accueil d'urgence établissant des critères pour la répartition des nouveaux arrivants dans le pays, sur la base de quotas régionaux. Plus de 20 000 réfugiés, demandeurs d'asile et migrants ont été accueillis grâce à ce plan dans l'ensemble de l'Italie. En 2011 et 2012, le gouvernement a dépensé plus de 1,2 milliards EUR pour l'accueil de ces personnes.

45. Cependant, l'Italie a dû être confrontée à de graves problèmes de mauvaise gestion des fonds gouvernementaux par le Service de la protection civile. En particulier, les fonds n'étaient pas affectés aux centres d'accueil, qui offraient un hébergement aux réfugiés et aux demandeurs d'asile arrivés au titre de l'urgence nord-africaine. En fait, le système de protection civile sous contrat a peu à peu empiété sur le système d'accueil SPRAR, qui était court-circuité par les autorités centrales afin de faire face à l'état d'urgence. Quand la situation a été tirée au clair, le Service de la protection civile a été officiellement exclu de la gestion de l'urgence nord-africaine en juin 2012. Cependant, le fond du problème demeure le manque de préparation structurelle des autorités italiennes et les faiblesses du système de droit commun.

46. Cependant, ces erreurs ont gravement nui aux mesures d'intégration. Dans bien des cas, les réfugiés et les demandeurs d'asile reconnus n'ont pu bénéficier de l'assistance qui leur était normalement accordée et ils ont dû se battre pour obtenir un logement. Des milliers d'entre eux sont devenus sans abri.

47. La situation était particulièrement inquiétante à Rome, un millier de nouveaux demandeurs d'asile ayant été envoyés dans cette ville. En mai 2012, plus de 1 700 personnes – provenant majoritairement d'Afghanistan, du Soudan, d'Éthiopie, de Somalie et d'Érythrée et ayant obtenu un permis de séjour – vivaient dans de grands bâtiments inoccupés, des squats improvisés ou même dans la rue dans des conditions sordides. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a critiqué la « situation intolérable » des réfugiés et d'autres personnes bénéficiant de la protection internationale qui étaient contraints de vivre dans des « conditions d'extrême dénuement », qu'il jugeait « inacceptables » dans un pays comme l'Italie¹³.

¹² HCR, *Niveaux et tendances de l'asile dans les pays industrialisés*, 2011, 27 mars 2012.

¹³ Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Pour protéger les droits de l'homme, l'Italie doit rompre avec les pratiques du passé*, communiqué de presse publié après la visite du Commissaire à Rome du 3 au 6 juillet 2012.

4.3. Après l'urgence : quelle solution durable ?

48. Lors de réunions que j'ai tenues à Rome en octobre 2012, j'ai aussi abordé la question des conséquences de la cessation prévue du financement de l'urgence Afrique du Nord le 31 décembre 2012 pour les 20 000 personnes arrivées pendant la période d'urgence et hébergées dans divers centres d'accueil dans tout le pays. Bien que toutes les demandes d'asile aient été traitées avant cette date – d'après le HCR, environ 30 % des demandeurs ont obtenu une protection –, les autorités étaient d'avis que l'offre d'une formation professionnelle¹⁴ et d'un permis de travail seraient à eux seuls suffisants pour permettre aux personnes ayant obtenu le statut de réfugiés de subvenir à leurs besoins. Bien que les autorités m'aient affirmé que toutes les mesures législatives nécessaires seraient prises en temps utile afin de s'assurer que de la cessation du financement de l'urgence Afrique du Nord - prévue pour le 31 décembre 2012 - n'aurait pas de conséquences graves pour les personnes qui en bénéficieraient, je n'ai pu obtenir aucune information prouvant que c'était bien le cas – et ce, alors que j'avais officiellement demandé à la délégation italienne de me procurer une mise à jour pertinente. Il semble au contraire que les mesures d'urgence aient été supprimées et que la situation soit revenue à la routine passée sans que l'on ait tenté de s'attaquer à la racine des problèmes.

49. Un autre sujet de préoccupation concernait la catégorie des personnes n'ayant obtenu aucun statut de protection mais ne pouvant être renvoyées dans leur pays d'origine ou en Libye d'où elles étaient venues. En effet, les demandes d'asile de migrants de diverses nationalités qui résidaient sans aucun statut légal en Libye et ont été contraints de fuir le conflit vers l'Italie se sont heurtées le plus souvent au refus des commissions locales de leur accorder la protection internationale. Des milliers de personnes, par conséquent, risquaient de se retrouver en situation irrégulière. On m'a indiqué que le gouvernement envisageait de réexaminer les demandes d'asile de ces personnes et de leur accorder une protection à titre humanitaire en se servant d'un financement de l'UE. De plus, les autorités italiennes ont adopté une loi d'amnistie donnant la possibilité à certains migrants sans papiers ayant un emploi et obtenant l'accord de leur employeur de régulariser leur statut entre le 15 septembre et le 15 octobre 2012. Près de 100 000 personnes se sont prévalus de ce texte, y compris ceux qui ont été surpris par l'exode lié au Printemps arabe.

50. L'augmentation soudaine du nombre de personnes arrivant d'Afrique du Nord a, sans nul doute, mis les capacités d'accueil de l'Italie à rude épreuve et révélé les défauts structurels d'une approche fondée sur l'urgence pour la gestion des flux migratoires mixtes. La quasi-absence de cadre pour l'intégration des réfugiés et d'autres bénéficiaires de la protection internationale et l'absence de soutien accessible à ces personnes sont, en conséquence, encore plus apparent et problématique aujourd'hui.

5. Dimension européenne : une réponse insuffisante de l'Europe face aux arrivées de migrants

51. J'ai évoqué ci-dessus les difficultés rencontrées par l'Italie pour faire face aux nouvelles arrivées en 2011 et l'absence de réaction appropriée. Les autorités italiennes se sont pourtant tournées rapidement vers l'Union européenne et ses Etats membres pour recevoir une assistance afin de traiter le problème.

5.1. L'assistance opérationnelle et financière fournie à l'Italie

52. L'Union européenne a répondu à l'appel de l'Italie en débloquant 25 millions d'euros à titre de fonds d'urgence supplémentaires, outre les 75 millions d'euros que l'Italie avait déjà à sa disposition en 2011 par le biais des quatre fonds concernant les migrations de la Commission européenne. Cet argent a permis de couvrir un certain nombre de dépenses, en particulier le transport de Lampedusa vers la Sicile et le continent, ainsi que l'amélioration de l'accueil, les capacités de contrôle et le retour des migrants irréguliers.

53. Une assistance opérationnelle a été offerte par le biais de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures Frontex, qui a renforcé ses opérations maritimes et sa surveillance en réaction aux arrivées. L'opération conjointe Hermès a été menée du 20 février 2011 au 31 mars 2012. Cette opération, demandée par l'Italie, visait à assurer la coordination des activités aux frontières maritimes pour le contrôle des flux migratoires irréguliers depuis la Tunisie vers le sud de l'Italie, principalement l'île de Lampedusa et la Sardaigne. Frontex a également déployé des spécialistes du filtrage et des interrogatoires en Sicile et sur le continent italien, afin de recueillir les éléments d'information nécessaires pour établir la nationalité des migrants et détecter et prévenir d'éventuelles activités criminelles.

¹⁴ Le programme financé par l'Etat pour faciliter l'accès au marché du travail était cependant limité à 1 000 personnes.

54. A la suite des arrivées de 2011, un certain nombre de mesures ont également été prises par l'UE au niveau des politiques afin de mieux faire face aux arrivées massives. Il s'agit notamment de « L'action de l'UE face à la pression migratoire : une réponse stratégique » pour « prévenir et contrôler les pressions actuelles résultant de l'immigration clandestine et du détournement des voies de migration légales ». Cette action s'appuie sur une perspective plus large, en soulignant le besoin de renforcer les contrôles à la frontière gréco-turque et de prévenir l'immigration clandestine via les Balkans occidentaux. Elle montre que la question est d'une portée beaucoup plus vaste que les événements survenus sur les côtes italiennes en 2011.

5.2. *L'occasion manquée d'une solidarité intra-européenne*

55. On peut éprouver de la sympathie pour les autorités italiennes et comprendre leurs difficultés à traiter l'afflux soudain et massif d'arrivées par voie de mer. Néanmoins, sous certains aspects, la réponse de l'Italie a aggravé la situation. Sa réaction tardive, de nature politique, a été insuffisante. L'Italie a voulu faire comprendre aux pays voisins et à l'ensemble de l'Europe qu'elle n'était pas en mesure de faire face à la situation et que l'Europe devait intervenir pour partager la charge résultant de ces événements.

56. La décision politique de l'Italie d'accorder aux migrants irréguliers des titres de séjour temporaires leur permettant en pratique de se déplacer librement à l'intérieur de la zone Schengen n'a guère contribué à convaincre les autres Etats membres de l'UE de l'opportunité d'un partage des responsabilités. Beaucoup d'entre eux ont jugé cette décision irresponsable et contre-productive – et celle-ci, en définitive, n'a fait que compromettre les efforts potentiels en faveur d'une plus grande solidarité et d'un plus grand partage des responsabilités.

57. C'est malheureusement une occasion manquée de renforcer la solidarité européenne car le Printemps arabe de 2011 était un défi particulier à relever. Beaucoup de réfugiés et de demandeurs d'asile n'avaient pas d'autre choix que de fuir les conflits et la guerre en risquant leur vie même à bord de bateaux impropres à la navigation. Les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent faire preuve de davantage de solidarité avec les Etats de la « ligne de front », ainsi que je l'ai déjà indiqué dans mon rapport sur « Demandeurs d'asile et réfugiés: pour un partage des responsabilités en Europe » (doc. 12630 de l'APCE). L'arrivée massive de réfugiés et de demandeurs d'asile à la suite du Printemps arabe aurait dû servir de test d'un renforcement de la solidarité. Une autre situation ayant valeur de test sera la Syrie, mais les signes donnant à penser que l'Europe fera mieux pour traiter la situation des réfugiés créée par la crise ne sont guère prometteurs pour le moment.

6. Conclusion

58. L'arrivée massive de migrants dans les régions côtières italiennes à la suite des troubles qui ont entouré le « Printemps arabe » était un événement exceptionnel. L'Italie est néanmoins devenue une destination de transit pour des dizaines de milliers de migrants économiques ainsi que pour des demandeurs d'asile et des réfugiés. Actuellement, avec l'assouplissement des exigences en matière de visas pour les personnes originaires des pays du Maghreb qui se rendent en Turquie, le trajet préféré de nombreux migrants économiques consiste à passer en bateau par la côte méditerranéenne de la Turquie pour atteindre les rivages de l'est de l'Italie. L'Italie doit donc faire face à la réalité, à savoir que l'arrivée de flux migratoires mixtes n'est pas un événement isolé mais bien une réalité constante.

59. Pendant la dernière décennie, la politique d'immigration italienne a été axée presque exclusivement sur la lutte contre l'immigration irrégulière et les mesures visant à empêcher les migrants d'entrer sur le territoire italien. Un aspect majeur de cette politique a été l'instauration répétée de l'état d'urgence pour permettre l'adoption de mesures « extraordinaires » ou « ad hoc » échappant aux limites établies par la législation et la réglementation nationales et internationales. Il n'est pas surprenant que les autorités italiennes aient été mal préparées pour gérer les arrivées massives dues au Printemps arabe étant donné qu'elles ne disposaient pas d'une politique des migrations intégrée pour faire face à un accroissement du nombre d'arrivées, ni d'une stratégie permettant de gérer les situations d'urgence de plus grande ampleur encore.

60. Les arrivées dues au Printemps arabe ont mis en lumière des défauts structurels en Italie, notamment en ce qui concerne l'accueil, la rétention et le retour. Bien que la déclaration d'une situation d'urgence ait permis aux autorités italiennes de prendre des mesures ad hoc en réponse aux pressions migratoires, cette situation d'urgence aurait pu être évitée si l'Italie avait élaboré une stratégie intégrée prévoyant des mécanismes efficaces pour gérer et accueillir une augmentation des flux migratoires mixtes, en protégeant

les droits fondamentaux des personnes prises dans ces flux, en particulier pendant la rétention administrative et le retour.

61. Les autorités italiennes auraient dû pouvoir faire face à l'afflux de réfugiés et de demandeurs d'asile qui a résulté du « Printemps arabe » sans avoir besoin d'une aide extérieure. Le problème est cependant que les autorités italiennes n'ont pas adopté une politique efficace pour empêcher les migrants économiques d'être attirés en Italie parce que leurs systèmes de détection et de dissuasion sont inadéquats. Cela a renforcé le facteur d'attraction que constitue l'Italie en tant que destination de migration économique, en particulier parmi les personnes qui recherchent une vie meilleure à l'intérieur de l'espace Schengen de l'Union européenne. Lors de ma visite en Italie, j'ai entendu de nombreuses anecdotes concernant le fait que les migrants économiques seraient encouragés à quitter l'Italie en franchissant l'une des frontières terrestres de l'espace Schengen. Les autorités italiennes se plaignent fréquemment du fait que la plupart des migrants économiques ne tiennent pas à venir en Italie en tant que destination finale. La Convention de Dublin a donc pour effet pervers que, si des migrants économiques ne font pas l'objet d'un traitement en Italie, l'Italie ne peut pas ensuite être tenue d'accepter leur retour lorsqu'ils sont identifiés ultérieurement comme étant entrés illégalement dans d'autres pays d'Europe. En outre, l'absence de gouvernement centralisé en Italie n'incite guère les autorités régionales à identifier, arrêter et renvoyer les migrants économiques qui atteignent les côtes italiennes.