

*Sous la direction scientifique de
Marine CHOUQUET et Julia MOTTE-BAUMVOL*

LES PORTS MARITIMES
FACE AUX DÉFIS
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

*Actes du colloque du 23 octobre 2018
organisé à Malakoff par le Centre Maurice Hauriou*



INSTITUT
LOUIS
JOINET

Collection « Colloques & Essais »
pour la Justice et la Démocratie
Éditeur : Jean-Pierre MASSIAS
Édition : L.G.D.J. - lextenso éditions

Illustration de couverture :
Shenzhen#3
(www.lgdj.com/2013/12/gallery.html)

ISSN 2269-0719
ISBN 978-2-37032-295-1
légal : premier trimestre 2021

2 0 2 1

Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie



© Collection « *Colloques & Essais* »
éditée par l'Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie
Directeur scientifique : Jean-Pierre MASSIAS
Diffusion : L.G.D.J - lextenso éditions

Illustration de couverture :
Shenzhen#3
(© <https://www.marinevesseltraffic.com/2013/12/gallery.html>)

ISSN 2269-0719
ISBN 978-2-37032-295-1
Dépôt légal : premier trimestre 2021

Migrants et espace portuaire

Giuseppe CATALDI

Les nouveaux vents politiques qui soufflent à travers l'Europe et l'Italie ont récemment provoqué le rejet par certains ports italiens de navires ayant à bord des migrants secourus en mer (navires appartenant à des organisations non gouvernementales – ONG –, ainsi que de navires marchands et même de navires militaires italiens). On leur a refusé l'entrée dans les eaux intérieures et dans les ports.

Nous entendons trop souvent dire que la crise migratoire actuelle est sans précédent, mais certains noms de navires devraient rester dans notre mémoire collective : de celui du bateau bulgare Struma avec 767 réfugiés juifs à son bord, bloqué à l'entrée du Bosphore durant l'hiver 1941, puis coulé par erreur par une torpille soviétique, à celui du navire norvégien Tampa, qui, en 2001, avait recueilli en mer 438 demandeurs d'asile afghans, mais s'était vu interdire par les autorités australiennes l'accès aux ports nationaux pendant plus d'une semaine, provoquant une crise diplomatique avec la Norvège, jusqu'à ce que la situation soit réglée grâce à la « sous-traitance » de la gestion du dossier dans l'État de Nauru, qui avait accepté des demandeurs d'asile en échange d'argent. Cette dernière hypothèse illustre d'ailleurs ce que l'on appelle la « Solution Pacifique » (c'est-à-dire typique de l'Océan Pacifique) qui a incité l'actuel ministre italien de l'Intérieur, de son propre aveu, à la considérer comme une « bonne pratique à copier ».

Les situations qui seront discutées portent sur une série de questions juridiques délicates, nouvelles et anciennes à la fois :

- 1) la question des pavillons de complaisance ;
- 2) le rôle des ONG en mer ;
- 3) la possibilité pour un État côtier de faire arrêter un navire étranger en haute mer ;
- 4) les hypothèses dans lesquelles un État côtier peut refuser le débarquement dans ses ports des personnes sauvées en mer.

Je concentrerai mes remarques en particulier sur ce dernier point. Nous devons partir d'une narration claire des faits.

a. L'affaire *Aquarius*

Le dimanche 10 juin 2018, le navire *Aquarius*, battant pavillon panaméen, appartenant à la flotte de l'ONG « Médecins sans frontières », avec 629 migrants à son bord, dont 123 mineurs non accompagnés, 11 enfants et 7 femmes enceintes, se voit refuser l'entrée dans un port italien. Ces personnes ont été secourues au cours de six opérations, sous la coordination du Centre italien de sauvetage maritime (IMRCC), à la lumière de la Convention de Hambourg de 1979 (dont nous parlerons plus loin). Après avoir transféré les personnes secourues sur le navire *Aquarius*, l'Italie a refusé l'accès aux personnes secourues et a demandé à Malte (le port le plus proche des opérations) d'accepter les personnes sauvées. Le Gouvernement de La Valette a immédiatement objecté que la question ne relevait pas de sa compétence et qu'une telle solution ne serait pas possible. L'activité du navire *Aquarius*, comme l'a déclaré un porte-parole du gouvernement maltais, cité par *Malta Today*, « a eu lieu dans la zone de recherche et de sauvetage (SAR) libyenne et a été coordonnée par l'autorité de coordination, le centre de Rome, et Malte n'a donc aucune juridiction sur cette affaire ».

L'*Aquarius*, refusé d'abord par l'Italie, puis par Malte, est resté de nombreuses heures à mi-chemin entre les deux pays (35 milles de l'Italie et 27 de Malte), à un endroit où les zones SAR (« Search and Rescue ») des deux pays se chevauchent. Finalement, le gouvernement espagnol a offert d'accueillir le navire et les migrants dans le port de Valence, où l'*Aquarius* est arrivé après six jours de voyage.

b. L'affaire *Lifeline*

Immédiatement après le cas du navire *Aquarius*, le gouvernement italien a été le protagoniste d'une nouvelle confrontation avec un navire appartenant à une ONG, *Lifeline*, qui s'occupe du sauvetage des migrants en Méditerranée.

Le jeudi 21 juin 2018, le navire battant pavillon néerlandais *Lifeline*, propriété d'une ONG allemande, a secouru 224 migrants en danger

nce ;

re arrêter un navire étranger en

côtier peut refuser le débarque-
vées en mer.

er sur ce dernier point. Nous

Aquarius, battant pavillon pana-
decins sans frontières », avec 629
accompagnés, 11 enfants et 7
s un port italien. Ces personnes
sous la coordination du Centre
la lumière de la Convention de
plus loin). Après avoir transféré
Aquarius, l'Italie a refusé l'accès aux
le port le plus proche des opéra-
Gouvernement de La Valette a
relevait pas de sa compétence
e. L'activité du navire *Aquarius*,
rnement maltais, cité par *Malta*
et de sauvetage (SAR) libyenne et
n, le centre de Rome, et Malte n'a

puis par Malte, est resté de
deux pays (35 milles de l'Italie
SAR (« Search and Rescue ») des
gouvernement espagnol a offert
port de Valence, où l'*Aquarius* est

Aquarius, le gouvernement italien
contation avec un navire appar-
e du sauvetage des migrants en

ttant pavillon néerlandais *Lifeline*
secouru 224 migrants en danger

ophone pour la Justice et la Démocratie

imminent de naufrage après avoir quitté la côte libyenne en canots pneu-
matiques. Le gouvernement italien a annoncé qu'il ne mettrait pas ses ports
à disposition, expliquant que l'Italie ne pouvait être le seul pays à accueillir
ces navires. Le navire, qui, rappelons-le, était un navire étranger opérant en
dehors de la juridiction italienne, a également été menacé de saisie, au motif
qu'un navire allemand n'a pas le droit de battre pavillon néerlandais. Ce
dernier point n'est pas concluant, puisqu'il appartient à l'État du pavillon
seul de contester ce droit si nécessaire. En ce qui concerne la possibilité de
débarquer les personnes secourues en Italie, il convient de souligner que les
ONG qui aident les migrants sont tenues de respecter la Convention de
Hambourg de 1979 et les autres règles relatives au sauvetage en mer, qui
stipulent que le débarquement des personnes secourues en mer doit avoir
lieu dans le premier « refuge sûr » (*Safety Place*), qui peut bénéficier en cette
qualité des garanties sanitaires et personnelles offertes, ainsi que des mesures
de protection des droits de l'homme. Le lieu de sécurité doit être atteint dans
un délai raisonnable, ce qui implique que la proximité géographique du lieu
où les personnes en danger de naufrage ont été sauvées est fondamentale.

Lors de l'examen des exigences susmentionnées, il convient de garder à
l'esprit, en ce qui concerne la zone où se déroulent les activités de sauvetage,
que la Tunisie est un pays relativement sûr, mais qu'elle n'est pas équipée
pour répondre aux besoins des migrants et que, de l'avis des opérateurs des
ONG, elle ne possède pas de législation complète sur la protection interna-
tionale ; Malte est un très petit État qui prend déjà soin des migrants qu'il
gère ; la Grèce, la France et l'Espagne sont trop loin des côtes libyennes, sans
mentionner les Pays-Bas, État du pavillon du bateau *Lifeline*. C'est pour-
quoi les ONG transportent vers l'Italie et uniquement vers l'Italie toutes les
personnes secourues à proximité de la Libye (dans ce cas, *Lifeline* a rappelé
que l'opération de sauvetage a eu lieu au large des côtes libyennes mais dans
les eaux internationales, en raison de l'incertitude concernant l'existence
d'une zone SAR libyenne) : les ports italiens sont les plus proches et sûrs.
C'est évidemment l'un des problèmes majeurs à résoudre : la charge de la
gestion des débarquements ne peut être supportée uniquement par l'Italie,
l'Union européenne a le devoir de prendre en charge une question qui relève
de sa compétence et qui concerne nécessairement tous les États membres. En
l'espèce, les « querelles politiques » entre l'Italie et Malte (et entre l'Italie et
l'Union européenne) ont finalement pris fin avec l'acceptation par le Gouver-
nement de La Valette du débarquement des migrants sur son territoire, après
avoir obtenu la garantie que certains autres États membres (neuf pour être
précis) recevraient définitivement la majorité de ces personnes.

c. L'affaire Maersk

Au cours de la même période, le porte-conteneurs danois Maersk a reçu le feu vert du ministère de l'Intérieur pour le débarquement des migrants après de longues négociations. Ce sont les gardes-côtes italiens qui ont ordonné au navire de secourir 113 personnes en danger sur un canot pneumatique. Mais le navire est resté trois jours dans le port, non loin de la côte sicilienne et des plages, en attendant des instructions avant d'atterrir finalement à Pozzallo. À cette occasion, il est apparu clairement que la politique d'entrave aux activités des ONG, longtemps menée par les autorités italiennes, pèsera de plus en plus lourdement sur les navires marchands, contraints de mener des opérations de recherche et sauvetage. Dans un communiqué du 11 juin 2018, la Chambre internationale de la marine marchande de Londres (l'Association mondiale des armateurs) a fait remarquer, non sans raison, que « *si les navires des ONG ne peuvent débarquer dans les ports italiens les personnes sauvées en Italie, cela aura également des conséquences importantes pour les navires marchands [...], qui devront à nouveau participer à un nombre important de missions de sauvetage* ». Ce n'est donc pas un hasard si, précisément à l'occasion de l'affaire *Maersk*, le ministre de l'Intérieur a exprimé l'espoir que les garde-côtes italiens ne répondront plus aux SOS lancés par les personnes en difficulté dans la région libyenne.

72

d. L'affaire Diciotti

Le *Diciotti* est un navire des garde-côtes italiens, engagé, à la mi-août 2018, dans une activité de sauvetage de 190 migrants en difficulté dans la région SAR maltaise. Après le refus de Malte de prendre en charge les migrants, le navire italien a débarqué 13 personnes ayant besoin de soins d'urgence dans le port de Lampedusa, puis a poursuivi son voyage vers Catane. Mais une fois arrivés, ils se sont vu refuser l'autorisation de débarquer les migrants (avec une nette divergence d'opinion au sein du gouvernement italien entre le ministre de l'Infrastructure et le ministre de l'Intérieur), sauf pour quelques uns qui avaient un besoin urgent de soins médicaux. Ce n'est que cinq jours après avoir atteint le port de Catane que 137 migrants ont été autorisés à débarquer, où ils ont d'abord été identifiés, puis transférés vers le « *hotspot* » de Messine en attendant leur installation définitive dans des lieux disposés à les accueillir. À cet égard, il faut noter la circonstance singulière de l'interdiction d'amarrage d'un navire militaire italien dans un port italien, et la répartition ultérieure des migrants à cette occasion spécifique : une partie d'entre eux fut accueillie par l'État irlandais, tandis que les autres furent hébergés par la CEI (Conférence épiscopale italienne), qui n'est pas un État (et donc les personnes sauvées ont continué à avoir l'Italie comme Pays de référence

pour un éventuel octroi du statut de réfugié) et par l'Albanie, *i.e.* un pays situé en dehors de l'Union européenne, de sorte que le transfert a été effectué pour cette partie en dehors du système de Dublin et ne pouvait donc avoir lieu sans le consentement du migrant. Il est à noter que le 23 janvier 2019, la Section des infractions ministérielles du tribunal de Catane a soumis au Sénat, conformément à l'article 96 de la Constitution, une demande d'autorisation de poursuivre en justice le ministre de l'intérieur pour le crime visé à l'article 605 du Code pénal (enlèvement qualifié). En effet, le ministre, abusant de ses pouvoirs, et en violation des conventions internationales, a bloqué les procédures de débarquement des migrants, les obligeant à rester dans des conditions physiques et mentales critiques pendant cinq jours à bord du navire Diciotti, mouillé dans le port de Catane.

e. L'affaire Open Arms

En mars 2018, quelques mois avant les événements brièvement décrits ci-dessus, l'IMRCC à Rome a rapporté que les garde-côtes libyens étaient sur le point de mener une opération de sauvetage des migrants en danger. Cependant, alors que les unités libyennes étaient en route, le navire *Open Arms* de l'ONG *ProActiva*, qui était le plus proche de la zone en question, est intervenu et a reçu à bord des migrants après des consultations entre le gestionnaire du navire et le coordinateur de l'ONG en Espagne, l'État du pavillon. Une fois sur place, cependant, les garde-côtes libyens ont exigé que tous les migrants à bord de l'*Open Arms* soient transférés sur leur navire, menaçant de recourir à la force en cas de refus. Après des moments de haute tension, les Libyens, grâce aussi à l'intervention radio de l'IMRCC de Rome, ont autorisé l'*Open Arms* à reprendre la navigation avec son chargement de migrants à bord. À ce stade, les autorités italiennes ont informé l'*Open Arms* que ce n'était pas l'Italie mais l'État libyen, qui avait coordonné les opérations en question, ou l'État du pavillon, donc l'Espagne, qui était responsable de la gestion du débarquement dans un « refuge sûr » pour les migrants, suggérant que l'autorisation de débarquer soit demandée aux autorités maltaises puisque l'État insulaire de la Méditerranée était le plus proche. Cette suggestion n'a pas été acceptée par l'ONG (hormis l'évacuation rapide de deux personnes dans un état de santé grave) car elle leur paraissait inutile, compte tenu de leur expérience antérieure avec les autorités maltaises refusant de recevoir des migrants. Cependant, en fin de compte, l'autorisation d'entrée a été accordée dans le port de Pozzallo (Italie), où toutes les opérations de débarquement et d'identification ont eu lieu.

Le 7 avril 2018, le procureur de la République de Raguse a déposé une demande de confirmation de la saisie préventive du navire, avec mise en accusation simultanée des personnes responsables à bord du navire du crime

d'aide et de complicité à l'immigration illégale, motivée par la conduite du navire qui, ignorant les injonctions des garde-côtes libyens et entrant donc illégalement dans les eaux italiennes, avait rendu nécessaire, pour des raisons de sécurité, le mouillage dans le port de Pozzallo. Toutefois, le Bureau du juge des enquêtes préliminaires du Tribunal de Raguse, a rejeté cette demande par décret du 16 avril 2018. Dans sa décision très détaillée, le Tribunal a reconstitué l'ensemble de l'affaire en déclarant qu'en dépit du fait que le sauvetage en mer n'avait pas été effectué dans un état de nécessité (puisque'il avait eu lieu dans la zone d'intervention libyenne, où les autorités libyennes avaient assumé la responsabilité du sauvetage), « *on ne peut considérer simplement le problème du sauvetage des migrants en mer* » afin d'évaluer la légitimité des actions de l'*Open Arms*. En effet, le juge constate que les opérations de sauvetage ne se limitent pas à la récupération en mer des personnes en danger, mais qu'elles doivent se terminer par leur arrivée en lieu sûr, et que ce lieu n'est sûr que s'il garantit également le respect des droits fondamentaux des personnes sauvées. De ce point de vue, sur la base des informations disponibles, il apparaît que la Libye n'offrait pas de telles garanties aux migrants (à tous les migrants, il est important de noter que le juge, très justement, ne fait pas de distinction entre demandeurs d'asile et migrants dits « économiques » dans ce cas). Par conséquent, en dépit de la désobéissance flagrante du navire aux directives émises par les autorités chargées de coordonner les secours dans les zones de SAR libyenne et maltaise, le comportement des responsables de l'opération *Open Arms* était justifié en application de l'exemption de l'état de nécessité.

2. Quelles leçons pouvons-nous tirer de ces événements ? Et surtout, comment envisager ces événements dans un cadre juridique ? Tout d'abord, il faut partir du constat que lorsque des personnes en difficulté sont secourues en mer, leur qualification de « migrants » passe nécessairement au second plan. C'est la raison pour laquelle les règles prévues pour de tels incidents s'appliquent en premier lieu. Tout d'abord, l'article 98 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS, appliquée en Italie par la loi n° 689 du 2 décembre 1994), qui codifie un principe ancien du droit coutumier, prévoit que : « 1. Tout État exige du capitaine d'un navire battant son pavillon que, pour autant que cela lui est possible sans faire courir de risques graves au navire, à l'équipage ou aux passagers : a) il prête assistance à quiconque est trouvé en péril en mer ; b) il se porte aussi vite que possible au secours de personnes en détresse s'il est informé qu'elles ont besoin d'assistance, dans la mesure où on peut raisonnablement s'attendre qu'il agisse de la sorte ; c) en cas d'abordage, il prête assistance à l'autre navire, à son équipage et à ses passagers et, dans la mesure du possible, indique à l'autre navire le nom et le port d'enregistrement de son propre navire, et le port le plus proche qu'il touchera.

est illégale, motivée par la conduite du garde-côtes libyens et entrant donc dans le cadre de l'article 98 de la Convention de la mer. Toutefois, le Bureau du juge de Raguse, a rejeté cette demande par une décision très détaillée, le Tribunal a reconstruit qu'en dépit du fait que le sauvetage était un état de nécessité (puisqu'il avait eu lieu en mer, où les autorités libyennes avaient déclaré), « on ne peut considérer simplement le sauvetage en mer » afin d'évaluer la légitimité des opérations de sauvetage en mer des personnes en danger, mais de vérifier si le lieu est sûr, et que ce lieu n'est sûr que si les droits fondamentaux des personnes sont garantis. En l'absence de ces informations disponibles, il appelle à des garanties aux migrants (à tous les migrants et migrants dits « économiques » dans le cas contraire), la désobéissance flagrante du navire aux ordres de coordonner les secours dans le cas contraire, le comportement des responsables de la mer en application de l'exemption de l'état

tirer de ces événements ? Et surtout, dans un cadre juridique ? Tout d'abord, les personnes en difficulté sont secourues, les migrants « passe nécessairement au second plan ». Les règles prévues pour de tels incidents d'abord, l'article 98 de la Convention de la mer (UNCLOS, appliquée en Italie en 1994), qui codifie un principe ancien du droit de la mer : « Tout État exige du capitaine d'un navire en difficulté que cela lui est possible sans faire courir de danger au navire ou aux passagers : a) il prête assistance au navire en difficulté ; b) il se porte aussi vite que possible au secours et informe qu'elles ont besoin d'assistance. Le capitaine ne peut raisonnablement s'attendre qu'il agisse de la sorte : il doit rendre assistance à l'autre navire, à son équipage et à ses passagers, indique à l'autre navire le nom et le port de destination, et le port le plus proche qu'il touche ».

2. *Tous les États côtiers facilitent la création et le fonctionnement d'un service permanent de recherche et de sauvetage adéquat et efficace pour assurer la sécurité maritime et aérienne et, s'il y a lieu, collaborent à cette fin avec leurs voisins dans le cadre d'arrangements régionaux*. Il convient de noter qu'aucune indication de limitation géographique ne figure au sein de cette disposition.

Les dispositions de la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) et celles de la Convention de Hambourg de 1979 – déjà mentionnée à plusieurs reprises – sur la recherche et le sauvetage en mer, qui établit les zones SAR (*Search and Rescue*) mentionnées ci-dessus, sont plus détaillées. Ces deux conventions ont été modifiées en 2004, à la suite de l'affaire *Tampa*, notamment par la résolution (CSM n° 167 du 20 mai 2004) du Comité de la sécurité maritime (OMI - Organisation maritime internationale), intitulée « Directives sur le traitement des personnes secourues en mer », pour préciser que le gouvernement responsable de la région SAR dans laquelle les survivants sont récupérés doit identifier le lieu sûr du débarquement et le fournir directement ou faire en sorte que ce lieu soit assuré par un autre État. Un lieu sûr ne peut être considéré comme le navire de sauvetage, sauf pour une durée limitée.

La première conclusion qui s'impose clairement dans les cas examinés est que l'Italie a un problème avec Malte, étant donné que cet État, bien que disposant d'une zone SAR de taille considérable, ne reconnaît pas la validité des lignes directrices susmentionnées (qui, soit dit en passant, ne sont pas obligatoires mais généralement acceptées) et, compte tenu des limites de son territoire et des moyens à sa disposition, conteste sa compétence pour diriger les opérations de sauvetage dans sa SAR (sauf en présence de navires maltais, ce qui est très rare), qui chevauche en plusieurs endroits la ligne italienne. Il en résulte une incertitude considérable et une responsabilité permanente de la part des autorités italiennes.

La question de la SAR libyenne, dont l'existence n'a pas encore été pleinement établie, est différente mais non moins problématique. Ce n'est qu'en juillet 2018 que l'OMI a été informée de l'existence d'une autorité de coordination pour le Centre de sauvetage maritime, sans laquelle il est évident que la SAR ne peut être considérée comme efficace. Le fait que la Libye ne dispose toujours pas d'un gouvernement efficace pour contrôler l'ensemble du territoire pèse sur la question.

Les principaux sujets qui doivent payer les conséquences des incertitudes mentionnées ci-dessus sont les migrants dont le sort est lié à l'existence, au cas par cas, d'un État qui soit disposé à contrôler les opérations. Habituellement, c'est l'Italie, mais il a déjà été dit qu'il s'agit d'une charge qui doit nécessairement être partagée, au moins en Europe. L'obligation d'assistance et de secours, l'une des plus anciennes du droit de la mer, exige que les personnes en détresse en mer soient aidées dans un esprit de solidarité et d'humanité,

sans discrimination fondée sur la raison pour laquelle les personnes sauvées ont entrepris leur voyage. La distinction que les États européens tentent d'établir entre les migrants et les autres personnes en détresse constitue une limite sérieuse à la protection de la vie humaine en mer. Il ne faut pas oublier que le transit par voie maritime présente des risques beaucoup plus importants que le transit par voie terrestre. Selon le « *Missing Migrants Project* » de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), sur les 3 514 personnes qui ont perdu leur vie dans le monde en 2017 dans une tentative de migration, dont l'identité a été vérifiée, 2 510 ont péri en Méditerranée, soit 71,43 %. C'est un pourcentage qui n'a pas besoin d'être commenté.

3. Un autre aspect-clé est la question de la fermeture des ports. Cette mesure n'est pas en soi exclue du droit de la mer, puisque les ports relèvent de la souveraineté exclusive de l'État. Il n'y a pas de droit d'entrée dans un port étranger en vertu du droit international, puisque le port est situé dans les eaux intérieures, et à moins qu'un accord international n'ait été conclu, l'État côtier peut choisir d'admettre ou non un navire étranger (contrairement à la mer territoriale, où tous les États bénéficient du « droit de passage inoffensif »). L'article 25 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dispose alors que l'État peut refuser l'entrée sur son territoire si le navire enfreint les règlements nationaux en matière d'immigration. Toutefois, tout navire a le droit d'entrer dans un port s'il se trouve lui-même dans une situation difficile ou si les personnes à bord sont en difficulté. Dans ce cas, la règle de la « force majeure » ou de l'« état de nécessité », déjà prévue et codifiée d'ailleurs par la Convention de 1923 sur le régime des ports maritimes, s'applique. Le refus d'accepter un navire dans un port constitue dans ces cas une violation de l'obligation de sauvegarder la vie humaine en mer, à moins qu'une simple intervention (médicale, ou par exemple une réparation mécanique) effectuée à bord puisse être suffisante pour mettre fin à l'état de nécessité, sans procéder à l'entrée au port. Dans le cas particulier d'éventuels demandeurs d'asile à bord, lorsque le navire se trouve dans les eaux intérieures et relève donc de la juridiction de l'État côtier, c'est ce dernier qui doit vérifier, personne par personne, si les conditions requises sont remplies ou non, faute de quoi il y aura également violation des obligations découlant des normes relatives aux droits de l'homme, et notamment l'obligation de « non-refoulement » prévue par la Convention de Genève de 1951 relative aux réfugiés et par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) telles qu'interprétées par la Cour de Strasbourg. Cette violation, à notre avis, s'est produite, par exemple, dans le cas des personnes embarquées à bord du navire *Diciotti*.

pour laquelle les personnes sauvées
 que les États européens tentent
 personnes en détresse constitue une
 maine en mer. Il ne faut pas oublier
 des risques beaucoup plus impor-
 on le « *Missing Migrants Project* »
 migrations (OIM), sur les 3 514
 monde en 2017 dans une tentative
 e, 2 510 ont péri en Méditerranée,
 a pas besoin d'être commenté.

a de la fermeture des ports. Cette
 e la mer, puisque les ports relèvent
 y a pas de droit d'entrée dans un
 onal, puisque le port est situé dans
 cord international n'ait été conclu,
 non un navire étranger (contraire-
 ts bénéficient du « droit de passage
 on des Nations Unies sur le droit
 fuser l'entrée sur son territoire si le
 en matière d'immigration. Toute-
 n port s'il se trouve lui-même dans
 à bord sont en difficulté. Dans ce
 « état de nécessité », déjà prévue et
 1923 sur le régime des ports mari-
 navire dans un port constitue dans
 uegarder la vie humaine en mer, à
 ale, ou par exemple une réparation
 uffisante pour mettre fin à l'état de
 Dans le cas particulier d'éventuels
 avire se trouve dans les eaux inté-
 e l'État côtier, c'est ce dernier qui
 s conditions requises sont remplies
 violation des obligations découlant
 me, et notamment l'obligation de
 vention de Genève de 1951 rela-
 européenne des droits de l'homme
 ar de Strasbourg. Cette violation, à
 ns le cas des personnes embarquées

4. Après le sauvetage, se pose maintenant la question du débarquement. Il faut ici revenir aux notions de « lieu sûr » et de « délai raisonnable ». L'État responsable de la zone SAR a l'obligation d'identifier ce lieu (obligation qui n'est pas reconnue comme telle uniquement par Malte, comme cela a été dit), mais le droit de la mer ne prévoit pas qu'un tel lieu soit nécessairement sur le territoire de cet État. Il est clair que les règles des deux conventions SOLAS et SAR, ainsi que les recommandations de l'OMI, reposent sur la coopération entre l'État de la zone SAR, l'État du pavillon du navire fournissant l'assistance et, éventuellement, l'État dont les ports sont les plus proches de la zone où l'intervention a eu lieu (« *la coordination par un État des mesures de secours ne libère pas les autres États* », comme l'OMI l'exprime dans ses recommandations). Malheureusement, cette coopération fait presque toujours défaut, comme on l'a vu dans les cas examinés, et c'est d'autant plus grave que dans la plupart des cas, les États en question sont unis par leur appartenance commune à l'Union européenne ! Dans le cas de l'*Aquarius*, par exemple, la responsabilité principale incombait à l'Italie, puisque l'IMRCC de Rome avait coordonné les activités de sauvetage en mer et, par conséquent, étant donné la précarité des conditions des personnes à bord, la semaine qui s'était écoulée entre le sauvetage et le débarquement dans le port de Valence ne pouvait être considérée comme un « délai raisonnable », et l'Italie avait donc certainement violé la Convention de Hambourg. Toutefois, ni le Royaume-Uni, ni l'État du pavillon, ni la France, ni l'État national de la majorité des membres d'équipage, ni les autres États de la zone – en particulier ceux auxquels s'applique l'obligation de « coopération sincère » prévue par le droit de l'Union européenne – ne pouvaient être considérés comme déchargés de toute responsabilité.

Dans le cas de l'*Open Arms*, la question du « lieu sûr » s'est toutefois posée, en particulier en ce qui concerne les garanties de protection des droits humains fondamentaux. À notre avis, la décision du Tribunal de Raguse sur cette question est tout à fait correcte. Il convient de rappeler qu'en 2012, l'Italie avait été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hirsi* parce qu'un groupe de migrants dérivant sur plusieurs bateaux en difficulté, après avoir été secouru par un navire militaire italien, avait été ramené en Libye, le pays qu'ils avaient quitté, en exécution d'un accord entre l'Italie et la Libye. La Cour avait déclaré que l'Italie avait violé l'article 3 de la CEDH, relatif à l'interdiction de la torture et des traitements dégradants, à la fois parce qu'il existait un risque de refoulement indirect (les autorités libyennes auraient très probablement procédé à la remise de ces personnes à leur pays d'origine, où leur sécurité était gravement menacée) et parce que des preuves faisaient apparaître des actes de torture et de mauvais traitement commis directement par les Libyens. La règle sur l'interdiction des expulsions massives (article 4 du Protocole n° 4 de la CEDH)

et l'article 13, sur le droit à un recours effectif, ont également été violés, étant donné qu'aucune évaluation au cas par cas de l'existence éventuelle des conditions requises pour obtenir le statut de réfugié n'avait été effectuée et qu'aucune possibilité de contester toute décision négative à cet égard n'avait été accordée (Cour européenne des droits de l'homme, Grande chambre, *Hirsi Jamaa et autres c./ Italie*, 23 février 2012). La situation politique en Libye, avec des rapports détaillés sur les mauvais traitements infligés aux migrants dans les centres de détention libyens fournis par diverses sources, nous permet d'affirmer avec une certitude raisonnable qu'il n'existe actuellement aucun port « sûr » dans ce pays du point de vue des garanties pour la protection des droits humains, et que la situation examinée par la Cour européenne des droits de l'homme lors de l'affaire *Hirsi* ne semble présenter aucune amélioration notable.

Il est à noter que le navire *Open Arms* a également été accusé d'avoir violé le « Code de conduite » adopté par le ministère italien de l'Intérieur en juillet 2017 et signé par plusieurs ONG, dont précisément *ProActiva* (le 8 août 2017). En particulier, en l'espèce, le premier des engagements mentionnés dans le Code de conduite est pertinent, qui prévoit que les ONG « s'engagent, conformément au droit international applicable, à ne pas pénétrer dans les eaux territoriales libyennes, sauf en cas de danger grave et imminent nécessitant une assistance immédiate, et à ne pas entraver l'activité de recherche et sauvetage (SAR) des garde-côtes libyens, afin de ne pas empêcher les autorités nationales compétentes d'intervenir dans leurs eaux territoriales, conformément aux engagements internationaux ». Une conséquence directe de cette situation est également la contestation de « l'engagement de coopérer avec le CICRMI, en exécutant ses instructions et en l'informant à l'avance de toute initiative prise indépendamment parce qu'elle est jugée nécessaire et urgente ».

Mais quelle est la valeur juridique de ce Code de conduite ? Tout d'abord, il est clair qu'il n'a pas force de loi, puisqu'il n'a pas été promulgué par le Parlement ou sous toute autre forme équivalente prévue par la Constitution. Bien entendu, il ne s'agit pas non plus d'un contrat de droit privé, étant donné la nature des parties. Il est probable qu'il pourrait recevoir la valeur d'un acte administratif établi par le ministère et proposé à l'acceptation par adhésion aux ONG. Il s'ensuit donc que ses dispositions doivent en tout état de cause céder à la nécessité d'appliquer des règles supérieures telles que celles mentionnées jusqu'à présent, de la Convention de Hambourg à la CEDH, de l'UNCLOS à la SOLAS, toutes conventions internationales appliquées en Italie qui s'imposent à la loi ordinaire. Sans parler d'autres principes possibles qui sont également supérieurs au droit commun, car ils ont valeur constitutionnelle en vertu du mécanisme d'adaptation prévu par l'article 10, premier paragraphe, de la Constitution.

5. I
avec fo
memb
nale (R
tenir co
impose
demanc
ration g
des mig
pays fas
demand
(logisti
nitaires
il y a p
entre les
des beso
responsa
d'opérati
nières et
Frontex)
tions Trit
port de ré
La révi
ation loy
enfin con
joue aux c
réduire le
quement,
un service
manière, p
européens
mit égalem
la Libye qu
ses membr
respectueu
d'autres en
de migrant
qui règne a

effectif, ont également été violés, par cas de l'existence éventuelle des t de réfugié n'avait été effectuée et décision négative à cet égard n'avait ts de l'homme, Grande chambre, 2012). La situation politique en mauvais traitements infligés aux oyens fournis par diverses sources, e raisonnable qu'il n'existe actuel- u point de vue des garanties pour la situation examinée par la Cour l'affaire *Hirsi* ne semble présenter

également été accusé d'avoir violé stère italien de l'Intérieur en juillet précisément *ProActiva* (le 8 août nier des engagements mentionnés prévoit que les ONG « s'engagent, ble, à ne pas pénétrer dans les eaux grave et imminent nécessitant une l'activité de recherche et sauvetage s empêcher les autorités nationales ritoriales, conformément aux enga- ce directe de cette situation est t de coopérer avec le CICRMI, en à l'avance de toute initiative prise saire et urgente ».

Code de conduite ? Tout d'abord, u'il n'a pas été promulgué par le alente prévue par la Constitution. un contrat de droit privé, étant e qu'il pourrait recevoir la valeur ère et proposé à l'acceptation par s dispositions doivent en tout état ègles supérieures telles que celles ation de Hambourg à la CEDH. tions internationales appliquées e. Sans parler d'autres principes droit commun, car ils ont valeur adaptation prévu par l'article 10.

5. Les événements qui ont été brièvement décrits confirment également avec force que le Règlement européen (« Dublin III ») identifiant l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale (Règlement UE n° 604/2013) doit être révisé. Ce système, conçu sans tenir compte de l'importance des flux migratoires de ces dernières années, impose une charge trop lourde à l'Italie pour examiner le nombre énorme de demandes de protection déposées. Ceci est dû à sa position et à sa configuration géographiques, ce qui en fait nécessairement le point d'entrée naturel des migrants en provenance du continent africain. Il est donc juste que notre pays fasse pression pour une révision du système de Dublin et insiste pour demander aux partenaires européens une répartition plus équitable des efforts (logistiques et économiques) nécessaires pour faire face aux urgences humanitaires inhérentes aux migrations par la mer. Nous avons vu que, comme il y a presque toujours un manque d'accord, dans un délai raisonnable, entre les parties impliquées dans les opérations de sauvetage, et compte tenu des besoins des personnes en détresse en mer, l'Italie doit assumer l'entière responsabilité. Il convient également de rappeler que même dans le cadre d'opérations menées sous l'égide de l'Agence européenne des gardes-frontières et des gardes-côtes (anciennement et plus communément appelée Frontex) chargée du contrôle des frontières extérieures de l'Union (opérations Triton et Themis, en particulier, voir règlement UE n° 656/2014), le port de référence est dans la majorité des cas un port italien.

La révision du « système de Dublin », en application du principe de coopération loyale entre les États membres établi par l'Union européenne, pourrait enfin conduire à la fois à surmonter ce honteux « ping-pong » humain qui se joue aux dépens et dans la souffrance des personnes en détresse mais aussi à réduire le problème de l'interprétation du concept de « lieu sûr » de débarquement, en offrant une sécurité juridique nécessaire aux ONG qui assurent un service essentiel, et qui serait sinon nécessairement assumé d'une autre manière, par les navires de commerce ou de guerre nationaux, les garde-côtes européens et la police aux frontières. L'adoption de certaines règles constituerait également un avertissement et un message à l'intention d'États comme la Libye qui, tout en souhaitant traiter sur un pied d'égalité avec l'Union et ses membres, éprouvent des difficultés à établir des règles et des institutions respectueuses des exigences démocratiques et des droits humains, ainsi qu'à d'autres entités comme les organisations criminelles impliquées dans le trafic de migrants, qui prospèrent précisément en raison de l'insécurité juridique qui règne actuellement.

BIBLIOGRAPHIE

- CATALDI G., « Giurisdizione e intervento in alto mare su navi impegnate nel traffico di migranti », *Giurisprudenza italiana*, 2015, p. 1498 et s.
- CATALDI G., (par les soins de), *A Mediterranean Perspective on Migrant Flows in The European Union: Protection of Rights, Intercultural Encounters and Integration Policies*, Napoli, 2016.
- CATALDI G., LIGUORI A. et PACE M. (par les soins de), *Migration in the Mediterranean Area and the Challenges for « Hosting » European Societies*, Napoli, 2017.
- CUSUMANO E., « The Non-governmental Provision of Search and Rescue in the Mediterranean and the Abdication of State Responsibility », *Cambridge Review of International Affairs*, 2018, p. 53 et s.
- DEL GUERCIO A., *La protezione dei richiedenti asilo nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016.
- DE VITTOR F., « Immigrazione e asilo. Soccorso in mare e favoreggiamento dell'immigrazione irregolare: sequestro e dissequestro della nave Open Arms », *Diritti umani e diritto internazionale*, 2018, p. 443 et s.
- FINK M., « Non-Governmental Organisations and Search and Rescue at Sea », *Maritime Safety and Security Law Journal*, 2018 (online).
- FINK M. et GOMBEER K., « The Aquarius Incident: Navigating the Turbulent Waters of International Law », *EJIL: Talk!*, 14 juin 2018 (online).
- LIGUORI A., « La Corte europea condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi », *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 415 et s.
- MORENO-LAX V. et SHATZ O., « Time to Investigate European Agents for Crimes against Migrants in Libya », *EJIL: Talk!*, 29 mars 2018 (online).
- PAPANICOLOPULU I., « The Duty to Rescue at Sea, in Peacetime and in War: A General Overview », *International Review of the Red Cross*, 2017, p. 491 et s.
- PASSALACQUA V., « The 'Open Arms' case: Reconciling the notion of 'place of safety' with the human rights of migrants », *EJIL: Talk!*, 21 mai 2018 (online).
- RAMACCIOTTI M., « Sulla utilità di un codice di condotta per le organizzazioni non governative impegnate in attività di Search and Rescue (SAR) », *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 213 et s.
- SACCUCCI A., « La giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera sulle imbarcazioni impegnate in operazioni di soccorso umanitario in alto mare: il caso della *Juventa* », *Rivista di diritto internazionale*, 2018, p. 223 et s.
- TRAMONTANO E., *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Milano, Cedam, 2013.
- TREVISANUT S., *Immigrazione irregolare via mare, diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Napoli, Jovene, 2012.
- VITIELLO D., « Il diritto di cercare asilo ai tempi dell'Aquarius », *SIDIBlog*, 29 juin 2018 (online).