Cadre juridique italien criminalisant les équipages ayant procédé à des sauvetage en Méditerranée

L'externalisation des responsabilités de sauvetage a été codifié dans les droits nationaux des Etats membres côtiers, comme c'est le cas de l'Italie en Méditerranée centrale. En effet, Malte ne se considère pas non tenue par les amendements de 2004 aux Conventions SAR et SOLAS qu'elle n'a pas signée bien qu'elle soit partie aux Conventions et responsable d'une zone SAR très étendue, dans laquelle elle ne coordonne aucun sauvetage, son MRCC ne répondant jamais aux MayDays relays des bateaux et avions civils déclarant une embarcation en détresse.

S'agissant du cadre juridique italien, l'incrimination de l'aide à l'entrée irrégulière d'un.e ressortissant.e étrangèr.e sur le territoire italien est prévue par l'article 12 du Décret législatif du 25 juillet 1998 (Decreto Legislativo 25 luglio 1998, n. 286 - Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).

Pourtant, les normes juridiques se contredisent et conduisent à la confusion des équipages sur le comportement qu'il convient d'adopter. Le code de navigation (approuvé par l'arrêté royal n°327 du 30 mars 1943) dispose en son article 69 du sauvetage des navires en détresse et des naufragé.es, dont l'obligation est consacrée par l'article 490. L'article 489 dispose de l'obligation de diligence, l'article 1113 incrimine le défaut d'assistance, dont l'article 1158 prévoit l'incrimination spéciale relativement auxdits navires en détresse et naufragé.es. Par ailleurs, la loi n°313 du 23 mai 1980 dispose de l'adhésion de l'Italie à la Convention SOLAS, celle n°147 du 3 avril 1989 de son adhésion à la Convention SAR et le décret présidentiel n°662 du 28 septembre 1994 porte règlement d'application de ces lois.

De surcroît, au cours de la dernière décennie, l'Italie a progressivement fermé ses ports aux navires de sauvetage en multipliant les décrets sécuritaires, contraints d'attendre en haute mer plusieurs jours voire semaines que des négociations diplomatiques aboutissent. S'ils parvenaient tout de même à débarquer, les gouvernements successifs ont immobilisé ces navires et en ont criminalisé l'équipage.

Depuis début 2023, la loi Piantedosi entrave et criminalise les navires et les équipages de la flotte civile. Plus d'un an d'activité a été perdu, les navires ayant parcouru plus de 275 000 kilomètres pour rejoindre des ports lointains, soit l'équivalent de 7,5 fois le tour du monde. De plus, depuis mai 2024, le gouvernement italien a également instauré un régime de sanctions propre aux avions civils participant aux opérations SAR, calqué sur celui des bateaux civils tel que modifié par Piantedosi.

Le décret législatif Piantedosi a en effet introduit de nombreuses règles spécifiques aux ONG SAR, dont l'irrespect entraîne les sanctions administratives d'amendes et d'immobilisation provisoire,

voire de saisie conservatoire en cas de récidives. Ces règles qui définissent le cadre légal dans lequel les ONG SAR doivent agir pour être exemptées de la criminalisation (au sens des recommandations de la Commission européenne et du code de conduite italien) et des sanctions administratives (au sens des décrets législatifs italiens Piantedosi et Flussi) sont les suivantes :

- Fournir les données demandées par les autorités ;
- Informer les personnes secourues de leurs droits en matière de protection ;
- Se conformer aux exigences et aux certifications de l'État du pavillon ;
- Demander un port de débarquement sûr (POS) dès la fin des opérations de sauvetage ;
- Atteindre le POS attribué sans délai ;
- Éviter de mettre en danger les personnes ou les navires pendant les opérations de sauvetage en mer.

Ces dispositions sont accompagnées d'une pratique dilatoire des autorités italiennes qui attribuent des ports éloignés dans le nord de l'Italie au lieu des ports siciliens. Les ONG ne peuvent rester dans la zone opérationnelle que jusqu'à ce que leur premier sauvetage soit effectué, après quoi elles doivent se rendre sans délai au POS désigné. Cela expose les personnes secourues à un voyage qui accroît leur vulnérabilité psychologique et physique, tout en imposant une charge financière déraisonnable aux navires civils et en réduisant la capacité de sauvetage en Méditerranée centrale.
Depuis la mise en œuvre du décret Flussi, ratifié par le Parlement italien en décembre 2024, la détention administrative varie de 10 jours minimum à 20 jours maximum, afin d'anticiper la possible censure constitutionnelle à venir d'une sanction jugée « substantiellement pénale » par le juge de Brindisi qui a transmis les questions de conventionnalité soulevées par SOS Méditerranée suite à aux sanctions à la Cour suprême. Tandis que la Cour constitutionnelle ne s'est pas encore prononcée, le décret Flussi a également amendé le décret Piantedosi s'agissant de la détention administrative pour violations répétées, qui varie désormais de 30 à 60 jours alors qu'elle durait 2 mois auparavant. En outre, alors qu'auparavant seuls les capitaines et le navire étaient tenus responsables d'éventuelles infractions, les armateurs/exploitants de navires partageront désormais cette responsabilité. Suite à l'affaire du Geo Barents devant le tribunal de Gênes, au cours de laquelle une récidive n'avait pas pu être retenue en raison du changement de capitaine, la qualification d'une infraction en récidive sera désormais facilité, car les propriétaires demeurent les mêmes au cours des différentes rotations d'équipage, et permettrait la saisie des navires.
Depuis l'introduction de la loi Piantedosi, 26 ordres d'immobilisation ont été émis à l'encontre d'ONG de sauvetage en mer, touchant 10 navires (dont 14 ordres en 2023 et 12 en 2024). Plusieurs tribunaux italiens ont établit que les interventions des ONG ne pouvaient être considérés comme constituant une menace pour les personnes secourues. Néanmoins, ce motif est systématiquement

utilisé par les autorités italiennes pour sanctionner les navires, notamment au soutien de l'accusation de non-respect des instructions des garde côtes étrangers, qui a donné lieu à quatre mesures de détention en 2023 et dix en 2024. Les ONG ont été accusées de « mettre en danger les survivants » en ne suivant pas les directives de ces autorités (art. 1, 2.bis, lettre f), malgré les nombreuses preuves documentées des violations des droits humains commises par la Libye. De plus, la non conformité avec des exigences de sécurité navale et de certification ont été avancées pour motiver les sanctions, suite à des inspections administratives systématiques. Si les contestations des certifications des Etats du pavillon par les autorités italiennes ont donné lieu à des tensions diplomatiques certaines, deux navires de la Flotte civile (le Sea Eye 4 et le Mare Jonio) sont immatriculés en Italie et disposent d'un certificat qui précise explicitement la capacité maximale d'accueil des personnes à bord, et en cas de dépassement lors d'un sauvetage, fonde la saisie du navire.

Si des sanctions ont été prononcées par les préfets à l'encontre de navires d'ONG ayant procédé à de multiples sauvetages au motif qu'ils « n'avaient pas procédé sans délai au transfert vers le lieu de sécurité désigné » (article 1, 2.bis, lettre d), cette exigence est manifestement incompatible avec l'obligation du capitaine de porter secours aux personnes en détresse en mer, telle qu'établie à l'article 98 de la CNUDM, au paragraphe 1.1 de la règle V/33 de la convention SOLAS et à l'annexe, chapitre 1, paragraphe 1, de la convention SAR de 1979. Une telle contradiction normative, au-delà de souligner l'illégalité du décret italien, porte gravement atteinte à la hiérarchie des normes et à la sécurité juridique, les équipages ne sachant comment se comporter conformément à leurs obligations contraires et éviter d'être sanctionnés en cas de non respect.

La réduction des capacités SAR en Méditerranée centrale a entraîné une augmentation des interceptions par les garde-côtes libyens et tunisiens, forçant les personnes en déplacement à subir un nouveau cycle de mauvais traitements dans les geôles libyennes et les camps de fortune tunisiens, voire les déportations dans le désert. En 2024, le nombre d'interceptions et de rapatriements de migrants vers la Libye a augmenté de 28 % par rapport à l'année précédente, pour atteindre un total de 21 762 personnes, contre 17 025 en 2023, tandis qu'entre 60 000 et 80 000 personnes ont été refoulées par les garde-côtes tunisiens en 2024. Les effets d'une telle politique de criminalisation et d'empêchement du sauvetage en mer par les navires civils sont dramatiques pour les personnes en migration, et conduisent à la violation de leurs droits fondamentaux, mais également des textes internationaux encadrant le sauvetage en mer, dont le principe est suprême et inconditionnel.

Par ailleurs, les effets délétères des politiques migratoires ne portent pas seulement atteinte aux ONG. Si nous disposons de très peu de données s'agissant des navires marchands, le rapport

« Fit for Purpose » de 2016 établit qu'entre le 1er janvier et le 20 mai 2015, ils sont devenus les principaux acteurs des opérations SAR en Méditerranée centrale, portant secours à 11 954 personnes, c'est-à-dire à 30 % des personnes secourues sur cette période. Bien qu'ils aient systématiquement procédés sous la coordination du MRCC de Rome, ceux-ci font également état de difficultés : *« les passagers clandestins sont très difficiles à débarquer et sont la source de nombreux problèmes administratifs, financiers et opérationnels*[1]*»*. En effet, il leur est souvent attribué un port éloigné de leur trajet initial – de plus en plus souvent dans les pays du sud de la Méditerranée – et les frais afférents ne sont pas pris en charge par les autorités italiennes, bien que le code de navigation le prévoit. Tous indiquent qu' « *il devrait être clair que les propriétaires de navires et les membres d'équipage [...] qui aident les navires en détresse et les personnes en mer, en particulier les migrants, dans le cadre de l'accomplissement de leurs devoirs en vertu de la convention SOLAS et de la convention SAR, ne feront l'objet d'aucune forme de sanction, d'enquête ou de poursuite en vertu de la directive sur la facilitation ou de la législation nationale qui met en œuvre la directive* ». Or, force est de constater, notamment au regard du procès d'Agrigente[2], que les armateurs, marins et pêcheurs ne peuvent escompter une quelconque indulgence due à leur profession lorsqu'ils procèdent au sauvetage et au débarquement subséquent des personnes en situation irrégulière. Les équipages civils ne bénéficient dès lors d'aucune sécurité juridique, et la crainte de poursuites avérées restreint davantage encore les capacités de sauvetage en Méditerranée. Cette législation conduit également à la criminalisation quasi-systématique des personnes exilées tenant la barre de l'embarcation utilisée pour la traversée des frontières maritimes[3]. Ces personnes, elles-mêmes victimes des véritables passeurs restés dans les pays de transit, sont arrêtées et interrogées par des officiers spécialisés dans la lutte contre le crime organisé. A cet égard, Frontex précisait être à l'origine d'une à deux arrestations par arrivée maritime en Italie en 2023[4]. Selon les estimations de l'association ARCI « Porco Rosso » de Palerme, au cours des 10 dernières années, plus de 3 200 personnes en migration ont été arrêtées à la suite de débarquements pour avoir aidé l'immigration irrégulière.

Ainsi, l'attitude juridique à l'égard des équipages non étatiques est symptomatique des politiques européennes de migration. En effet, si l'objectif premier était de prévenir les décès en mer, les navires civils seraient accueillis au sein des systèmes SAR nationaux, qui exploiteraient leurs capacités opérationnelles afin de rendre la mer plus sûre, comme cela s'est produit entre 2014 et

1 *Ibid*. Commission LIBE du Parlement Européen sur la Directive Facilitation, Fit for purpose?, 2016.

2 En septembre 2018, six pêcheurs tunisiens furent poursuivis par le parquet d'Agrigente pour avoir secouru des personnes en détresse, accusés de trafic d'êtres humains et encourant jusqu'à 15 ans de prison.

3 BorderLine, A legal Vacuum. The systematic criminalisation of migrants for driving a boat to greece, Juillet 2023.

4 Rappelons que la deuxième plus grande population carcérale de Grèce est actuellement composée de plus de 2000 personnes racisées qui sont accusées ou condamnées pour des délits liés à la contrebande et à la facilitation de l'entrée irrégulière. Voir : C. Grèce. Emprisonnement des conducteurs de bateaux en Grèce - exemples de Lesvos, 2023.

2017. Au contraire, c'est la politique de *frontiérisation* (Cuttita, 2017) qui prédomine, les obligations SAR demeurant instrumentalisées afin de restreindre l'entrée des étrangers dans l'espace Schengen. L'épaississement des frontières (Basilien-Gainche, 2023) issue de la multiplication des dispositifs de contrôle en amont et en aval de leur franchissement entraîne l'éloignement physique et juridique des personnes en migration dont l'UE cherche à prévenir l'entrée.