

UN « PRÉ - ACCUEIL » EN MER :
LA RECHERCHE ET SAUVETAGE,
RÔLES ET RESPONSABILITÉS ÉTATIQUES ET EUROPÉENS

***Davide Petrillo**, doctorant en droit de l'Union européenne*

Centre d'Études Européennes et Internationales de l'Université de Strasbourg

Intervention dans le cadre du colloque « L'accueil des étrangers en Europe » du 16 février 2018

Conçue comme un instrument-clef de l'intégration européenne, la construction d'un Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice (ELSJ) vise à assurer une libre circulation des personnes dans un territoire vaste et sans contrôles aux frontières. Elle se heurte cependant de plus en plus à une tendance à la fermeture des frontières étatiques. Un repli que les gouvernants justifient par des motifs sécuritaires et qui révèlent souvent une indisponibilité à accueillir un nombre croissant de migrants provenant d'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient.

L'objectif des politiques de l'Union européenne dans le cadre de l'ELSJ est d'harmoniser les mécanismes d'obtention des VISAs et les législations nationales portant sur l'entrée et le séjour des ressortissants des pays tiers et de créer une action commune en matière de droit d'asile. Mais certains textes européens adoptés dans ce cadre ont eu comme effet d'accroître les disparités réelles entre les Etats membres de l'Union. Le règlement de Dublin no 604/2013 du 26 juin 2013, qui reprend le contenu de l'ancien règlement no 343/2003 du 18 février 2003 et de la convention du 15 juin 1990, illustre pleinement cette réalité fragmentée. Ainsi, la clause contenue dans l'article 13 du règlement no 203 de 2013, qui lie la responsabilité d'analyser les demandes d'asile (et donc d'organiser en pratique l'accueil des demandeurs) au critère du premier franchissement de la frontière, a participé de la formation d'une situation de disparité évidente entre les Etats "frontaliers" comme l'Italie ou la Grèce, et les Pays de l'Europe continentale et du Nord.

Parce qu'il met en place un mécanisme de prise d'empreintes digitales, le règlement no 603/2013, connu sous le nom de « règlement Eurodac », crée une responsabilité étatique pour l'examen des demandes de protection internationale. À partir de l'enregistrement des empreintes du demandeur d'asile dans le « système Eurodac », l'Etat concerné doit mettre en oeuvre la procédure de demande d'asile, prévue par la directive no 32/2013, adoptée le 26

juin 2013 ; une procédure complexe nécessitant la mobilisation d'importants moyens logistiques, économiques et humains.

Il est indubitable qu'une telle charge, en l'absence de mécanisme de partage réel de responsabilité entre les Etats membres (tels que des quotas de demandeurs d'asile), crée d'abord d'importantes inégalités en termes de gestion et de coût de l'accueil, puis, à plus long terme, en terme d'intégration des demandeurs d'asile.

Les chiffres des primo-demandeurs d'asile en 2016 dans les différents pays européens reflètent cette réalité. Exception faite de l'Allemagne, qui a choisi depuis 2015 d'accueillir un nombre important de réfugiés syriens (745.155 primo-demandeurs d'asile en 2016), en utilisant la clause dite "volontaire" du règlement de Dublin, les chiffres des « dublinés » dans les autres Pays révèlent le caractère frontalier ou continental des différents Etats membres : 84.270 demandes en France, 18.280 en Belgique, 20.945 aux Pays Bas, 122.960 en Italie¹.

Ces seuls chiffres ne reflètent cependant pas l'ampleur réel des flux migratoires puisqu'aux flux des demandeurs d'asile s'ajoutent ceux des migrants ne pouvant prétendre à une protection internationale, notamment de ceux que l'on qualifie de « migrants économiques » (triste expression). La charge des États frontaliers s'alourdit donc d'une inévitable activité de « tri » des migrants, opérée par les agents nationaux au prix d'importants moyens financiers et logistiques. Et cette question du premier accueil se complique encore dans le cas où la frontière extérieure, à savoir celle qui sépare un État membre de l'UE et un Pays tiers, est maritime.

La fermeture des canaux légaux d'accès au territoire européen, notamment pour les ressortissants de pays africains en situation de grande pauvreté et qui fuit des pays en proie à l'instabilité, a eu pour conséquence de créer une frontière illégale et meurtrière, celle de la mer Méditerranée. Plus de 15.000 personnes y ont perdu la vie depuis le 3 octobre 2013 et le naufrage de Lampedusa². Les représentants des institutions européennes s'étaient alors réunis afin de rendre hommage aux victimes, promettant solennellement un effort européen en matière de recherche et sauvetage maritime.

Mais la question de la recherche et du sauvetage maritime, qui pourraient s'apparenter à un « pré-accueil » en mer, n'a jamais été véritablement intégrée aux politiques migratoires et de contrôle des frontières. Elle est toujours régie par des conventions internationales

¹ Source: EUROSTAT http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics/fr

² Source: UNHCR <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>

conclues dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale³ (OMI) ou par des normes nationales s'inscrivant dans des textes législatifs sans liens avec la gestion des flux migratoires. Ce vide juridique européen et étatique est d'autant plus à déplorer que ces activités revêtent une importance considérable. En analysant les données fournies par la Marine militaire italienne, il apparaît ainsi que la quasi-totalité des 122.960 primo-demandeurs d'asile en Italie en 2016 non seulement est arrivée en Italie par la mer Méditerranée, mais a débarqué sur le territoire italien dans le cadre des « événements SAR » ; à savoir, de *search and rescue*, de recherche et sauvetage maritime.⁴

Selon le rapport SAR du corps italien de garde-côtes, 178.415 personnes ont été interceptées en mer en 2016, ce qui représente 98% des entrées totales annuelles sur le territoire italien. Et ce dans le cadre des quelques 1424 « événements SAR » effectués en 2016, un chiffre en hausse de 52% par rapport à 2015.

Ce constat est révélateur de la relation étroite entre flux migratoires et activités de recherche et sauvetage aux frontières maritimes de l'Union européenne. Une situation entretenue et exacerbée par l'évolution des pratiques des réseaux de passeurs. Ces derniers, conscients de la présence des navires de patrouille en Méditerranée, remplissent les réservoirs des embarcations d'une quantité minimale d'essence qui ne permet pas d'atteindre les côtes italiennes de manière autonome.

Nonobstant l'importance centrale des problématiques de recherche et sauvetage maritimes, celles-ci se trouvent de facto exclues des politiques européennes migratoires et du corpus juridique qui leur est associé. L'unique référence notable à ces activités est contenue dans le règlement no 656/2014 adopté le 15 mai 2014, qui régule les activités de surveillance des frontières extérieures maritimes de l'Union européenne s'inscrivant dans le cadre des missions de l'Agence FRONTEX.

Mais tant le règlement no 656/2014 que le règlement no 1624/2016, qui institue le corps européen de garde-frontières et de garde-côtes comme successeur à l'Agence FRONTEX, se bornent à affirmer l'obligation, pour les équipes FRONTEX qui détecteraient lors d'une mission de patrouille maritime une embarcation de migrants en situation de détresse, de secourir les migrants. L'intervention européenne reste donc accessoire et accidentelle dans la mesure où les équipes FRONTEX ne sont appelées à

³ Convention SOLAS 1974 et Convention SAR 1979

⁴ Source: GUARDIA COSTIERA ITALIANA <http://www.guardiacostiera.gov.it/attivita/Documents/attivita-sar-immigrazione-2016/rapporto-sull-attivita-sar-nel-mediterraneo-centrale-anno-2016.pdf>

intervenir que face à une situation d'urgence. L'Agence européenne ne dispose ni des pouvoirs juridiques ni des moyens logistiques pour planifier et lancer des opérations de recherche et sauvetage autonomes. Celles-ci demeurent des activités exclusivement étatiques et régulées par des traités internationaux à travers une approche inter-gouvernementale qui constitue un obstacle à d'hypothétiques interventions européennes et communautaires. La situation actuelle repose donc sur une concentration des compétences en matière de recherche et sauvetage au niveau étatique, tandis que l'action communautaire est limitée: l'Union européenne ne peut mener ce type d'opérations que de manière accessoire.

Non seulement les agents de l'Union européenne ne dispose pas d'une compétence de principe pour mener des opérations de recherche et sauvetage en mer, mais les phases successives de l'accueil sont elles aussi soumises à une logique étatique. Suite au sauvetage de migrants en situation de détresse en mer, et ce quelque soit l'identité du « sauveteur », leur débarquement doit s'opérer dans un « lieu sûr », selon l'article 2 du règlement no 656/2016. Ce terme désigne tout particulièrement les ports de l'« État membre d'accueil », à savoir celui dont les eaux territoriales ont accueilli l'opération de sauvetage ou à partir duquel l'opération a été lancée.

Cette logique géographiquement nationale et juridiquement étatique conduit à un constat préoccupant : l'absence de « quotas de répartition » entre États membres des migrants interceptés en mer. Les États côtiers se trouve donc investi d'une charge supplémentaire en matière d'accueil. Une charge qui s'ajoute aux disparités engendrées par les obligations de Dublin en matière de gestion des demandes de protection internationale.

Ce cadre normatif, certes incomplet, influe pourtant directement sur la situation de terrain en mer Méditerranée. En 2016, sur les 180.000 migrants interceptés et sauvés aux portes de l'Europe, seulement 13.000 l'ont été par l'Agence européenne FRONTEX, contre 70.000 par les autorités italiennes, 13.000 par les vaisseaux commerciaux et 30.000 par des embarcations militaires étrangères, dont 23.000 dans le cadre de l'opération Eunav forMED, aussi connue sous le nom d'« opération Sophia » : une opération militaire menée par l'Union européenne depuis le 18 mai 2015 dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Nonobstant la diversité de ces embarcations - tant du point de vue de leur vocation et de leur nature militaire, civile, commerciale ou humanitaire, que de leur pavillon, donc de leur nationalité - les 180.000 personnes sauvées en mer Méditerranée en 2016 ont toutes été débarquées sur le territoire italien.

Parmi ces 180.000 migrants, il convient de ne pas oublier que 46.796 personnes ont été récupérées par des Organisations Non Gouvernementales (ONG) telles que Open Arms, Life Boat, Jugent Rettet, Boat Refugees, Save the Children, Médecins sans frontières et Sos Méditerranée, qui assurent un rôle fondamental dans les activités de recherche et sauvetage.

La présence croissante des ONG dans les eaux méditerranéennes est emblématique du vide juridique et opérationnel en matière de *search and rescue* puisqu'elle s'est construite en réaction à l'insuffisance des politiques publiques européennes et nationales.

Au lendemain de la tragédie du 3 octobre 2013, le gouvernement italien, guidé par Enrico Letta, avait pourtant lancé une mission militaire appelée « MARE NOSTRUM » ; une opération inédite car visant directement l'activité de recherche et sauvetage maritime et reléguant l'objectif plus proprement sécuritaire de contrôle des frontières maritimes au deuxième plan.

Sur une période de fonctionnement de onze mois, de novembre 2013 à octobre 2014, et avec un coût de près de 9 millions d'euros par mois, cette mission a permis le sauvetage de plus de 140.000 personnes⁵. L'importance de ce chiffre s'explique notamment par l'autorisation octroyée par la Libye aux vaisseaux de « MARE NOSTRUM » de franchir la frontière des eaux territoriales libyennes, et d'opérer jusqu'à 3 milles marins des côtes nord-africaines. La mission « MARE NOSTRUM » a pourtant pris fin en octobre 2014 avec l'assurance que l'Union européenne mettrait dorénavant en place un dispositif de recherche et sauvetage maritime communautaire en élargissant les compétences et la base juridique de l'Agence FRONTEX, grâce notamment à une étroite coopération avec le Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés. Selon les affirmations de la Commission, cette « FRONTEX PLUS » se serait vue attribuer un pouvoir d'organisation et de lancement de missions de recherche et sauvetage maritime en mer Méditerranée. Un élargissement considérable de ses compétences qui se serait accompagné de recrutement de personnel militaire et humanitaire, de médecins et de médiateurs culturels. Mais ces annonces dont la concrétisation aurait infléchi la mission de FRONTEX dans un sens plus humanitaire, n'ont jamais abouti. L'Agence demeure aujourd'hui encore un organe de contrôle des frontières centré sur une approche sécuritaire et fonctionnant sur la base de moyens militaires.

⁵ Source: MINISTERO DELLA DIFESA <http://www.marina.difesa.it/cosa-facciamo/operazioni-concluse/Pagine/mare-nostrum.aspx>

L'arrêt de l'opération « MARE NOSTRUM » a pourtant eu des répercussions immédiates sur les activités de recherche et sauvetage. Les chiffres parlent d'eux mêmes : en 2014, 140.000 personnes ont été sauvées en mer dans le cadre de cette mission italienne contre moins de mille par les équipes de FRONTEX et seulement 1400 par les ONG⁶. Inversement de la balance durant l'année 2015 avec 70.000 migrants secourus par les autorités italiennes (un chiffre considérable, mais qui indique une baisse de moitié par rapport à l'année précédente), 15.000 par les équipes de FRONTEX, et 20.000 par les ONG⁷. Cette nouvelle répartition des activités de *research and rescue* entre les trois acteurs principaux révèle la nécessité de combler le vide opérationnel laissé par l'arrêt de la mission italienne « MARE NOSTRUM ». Et ce sont majoritairement les ONG qui sont contraintes d'y succéder face à la léthargie du Législateur européen et des gouvernements des États membres.

Mais plus encore que l'absence d'initiatives étatiques et européennes, c'est l'instrumentalisation du phénomène migratoire comme objet de débat politico-idéologique qui menace aujourd'hui les activités de recherche et sauvetage en mer. À quelques mois des élections législatives italiennes, les ONG ont ainsi été victimes d'une véritable campagne de dénigrement public en Italie. Accusées d'être « des taxis de la mer » selon l'expression du Vice-Président de la Chambre des députés italien Luigi di Maio (également candidat du Mouvement « Cinq étoiles » à la Présidence du Conseil), elles sont, depuis le début de l'été 2017, soumises à un Code de conduite instauré par le Ministre de l'Intérieur italien, Marco Minniti. La signature et l'acceptation de ce Code de conduite ont été fixées comme conditions à la poursuite des leurs activités de recherches en mer Méditerranée⁸.

Ce Code de conduite comporte pourtant des clauses difficilement conciliables avec la vocation humanitaire des ONG : interdiction de pénétrer les eaux territoriales libyennes ; présence obligatoire de personnel de police à bord des embarcations ; interdiction de débarquement de migrants entre bateaux de secours de grande et petite taille. Les organisations Médecins Sans Frontières et Jugend Rettet, qui refusent, parmi d'autres, de signer le Code de conduite, dénoncent une entrave aux activités de recherche et sauvetage et craignent une hausse considérable du nombre de morts en mer.

Accusées par le gouvernement et l'opinion publique italienne d'encourager les départs de migrant depuis les côtes libyennes par leurs actions humanitaires, certaines ONG ont fait

⁶ voire note n. 4

⁷ *Ibidem*

⁸ http://www.interno.gov.it/sites/default/files/codice_condotta_ong.pdf

l'objet de poursuites judiciaires devant les parquets de Trapani et de Catane. Les enquêtes menées sur les relations présumées entre personnel des ONG et réseaux de passeurs libyens ont ainsi participé d'une véritable campagne politique et médiatique de délégitimation des ONG. Bien que des contacts entre ONG et passeurs soient inévitables sur le terrain (certains éléments photographiques révélés par les enquêtes judiciaires montrent un contact physique, des passeurs aidant le personnel des ONG à embarquer des migrants sur les bateaux de secours), ils ne remettent nullement en cause la vocation humanitaire des ONG, dont la mission principale est de sauver des vies humaines.

En revanche, la nature non gouvernementale de ces organisations exige que celles-ci ne soient soumises à aucune directive étatique qui leur imposerait, par exemple, d'exercer un rôle de contrôle des frontières ou d'arrêter des passeurs. Ceci relève de la compétence des pouvoirs publics nationaux et européens, qui ne sont pourtant pas intervenus, ni en matière de sauvetage des personnes en détresse en mer, ni en matière de lutte contre le trafic d'êtres humains.

Le Code de conduite imposé aux ONG ne constitue qu'une partie d'une stratégie d'éviction plus globale menée par le Gouvernement italien. Les nombreux accords conclus à partir de juillet 2017 entre l'Italie et le Conseil présidentiel du Gouvernement d'Union nationale libyen, présidé par Fāyiz al-Sarrāg, participent aussi à la réduction des flux de migrants en provenance d'Afrique souhaitée par le Gouvernement italien.

Ces accords s'articulent essentiellement autour d'obligations réciproques. D'un côté, l'Italie s'engage à fournir à la Libye des moyens militaires et économiques ; de l'autre, la Libye s'engage à intercepter les embarcations en mer et à gérer les migrants interpellés. Il convient cependant de rappeler qu'en Libye, l'immigration clandestine est un délit puni d'emprisonnement.

Déjà durant la période 2008 - 2011, le gouvernement de Berlusconi avait conclu des accords avec le dictateur libyen Mouammar Kadhafi à travers lesquels la Libye s'engageait à « reprendre » les migrants irréguliers interceptés dans sa mer territoriale et refoulés par les autorités italiennes⁹. Au même moment, les gouvernements de Tripoli et Rome créaient le délit de clandestinité. Malgré la condamnation de ces accords par la Cour Européenne des Droits de l'Homme, notamment dans l'arrêt Hirsi contre Italie du 23 février 2012¹⁰, pour

⁹ TRATTATO DI AMICIZIA ITALIA-LIBIA - http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/schedela/apritelecomando_wai.asp?codice=16pdl0017390

¹⁰ <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-109230&filename=001-109230.pdf&TID=xnmavdoyhy>

violation du principe de non refoulement, un nouvel accord conjoint sur la gestion des flux migratoires est signé à Rome le 2 février 2017 et en reprend substantiellement le contenu.

L'un des points centraux de cet accord réside dans la constitution d'une Zone Autonome de Recherche et Sauvetage maritime (« zone SAR ») libyenne, à l'intérieur de laquelle aucun navire étranger n'a le droit de pénétrer et où seule la Libye est responsable et compétente pour mener des opérations de recherche et sauvetage. La création de tels espaces maritimes est régie par le droit international et plus précisément par les conventions SOLAS (Convention pour la sauvegarde de la vie en mer) de 1974 et SAR e 1979. Celles-ci affirment que tout État côtier peut instituer une zone SAR dans les eaux internationales (donc au delà de leurs eaux territoriales) sous réserve du consentement des États voisins exprimé dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale (OMI). La Libye a déclaré sa zone SAR le 10 Juillet 2017 mais cinq mois plus tard, elle en a demandé la suspension à l'OMI.

Au delà encore de ces accords officiels, plusieurs Agences de presse internationale soupçonnent les services de renseignement italiens d'avoir conclu des accords secrets avec certaines milices libyennes suite à la chute de Kadhafi. Un article publié dans The Washington Post en date du 17 aout 2017 affirme ainsi qu'il « résulte que sur la base d'un accord avec l'Italie, le gouvernement libyen opérant à Tripoli aurait payé certaines milices-passeurs afin d'empêcher les migrants de partir pour l'Italie »¹¹.

Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, Zeid Raad al Hussein, a pourtant exprimé toute son inquiétude relativement à la situation politique et humanitaire en Libye et qualifié la collaboration entre l'Italie, l'Union européenne et les gardes-côtes libyens d' « outrage à l'Humanité »¹². Il a ainsi affirmé : « On ne peut pas garder le silence devant cet esclavage, ces viols, cette violence sexuelle et ces meurtres perpétrés au nom de la gestion de la crise migratoire ».

La stratégie italienne en matière de *search and rescue* se révèle donc complexe et protéiforme. Contextuellement, elle s'inscrit dans la campagne électorale des élections politiques italiennes qui auront lieu en mars 2018 et est encouragée par les gouvernants de l'Union européenne. Du point de vue de ses effets, elle a provoqué une baisse des arrivées sur le territoire italien de 32% en 2017 par rapport à l'année 2016 et même de 67% si l'on compare les deuxièmes semestres 2016 et 2017.

¹¹ L'organisation humanitaire Amnesty a publié un dossier sur les relations entre Italie et Libye en décembre 2017: <https://d21zrvtkxtd6ae.cloudfront.net/public/uploads/2017/12/12092513/rapporto-libia-en.pdf>

¹² <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22393&LangID=E>

Il n'est pas surprenant que l'action stratégique et politique de l'Italie se soit concentrée sur les domaines du recherche et du sauvetage en mer. Ils constituent une première forme d'accueil, ou du moins un premier contact entre autorités nationales et migrants étrangers. Car la notion même d'accueil renferme, dans un pays comme l'Italie, diverses réalités opérationnelles exercées dans différents espaces-temps. Chronologiquement, l'accueil fait référence aux activités de recherche et sauvetage en mer, au premier accueil dans les ports siciliens, aux renvois de certaines catégories d'étranger (individués sur la base de critères de nationalité et d'éventuels accords conclus avec leurs pays d'origine), jusqu'au véritable « tri » des migrants effectué dans les HOTSPOT et les HUB, regroupés dans le sud de l'Italie. Concentrer les efforts sur l'externalisation des activités de recherche et sauvetage, en les confiant à la Libye par exemple, permet donc d'éviter les étapes successives.

C'est une véritable politique « loin des yeux, loin du coeur » qui est menée par le gouvernement italien en matière de recherche et sauvetage. Elle se traduit par la fermeture des voies légales d'immigrations, la militarisation de la mer Méditerranée, l'éviction des acteurs humanitaires, et l'éloignement de la frontière elle-même, à travers une étroite collaboration militaire avec les Pays du Magreb et d'Afrique sub-saharienne. Une collaboration qui encourage le trafic d'être humain et qui conduit aujourd'hui près de 20.000 migrants à survivre dans les centres de détention libyens.