



HAL
open science

Le Conseil de sécurité et le trafic illicite de migrants : le rôle de l'Union européenne

Loïc Robert

► To cite this version:

Loïc Robert. Le Conseil de sécurité et le trafic illicite de migrants : le rôle de l'Union européenne. Le Conseil de sécurité des Nations Unies et la mer / United Nations Security Council and the Sea / K. Neri (dir.), Editoriale Scientifica, p. 111-139, 2018, 9788893913997. hal-04040264

HAL Id: hal-04040264

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-04040264>

Submitted on 23 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le Conseil de sécurité et le trafic illicite de migrants : le rôle de l'Union européenne

Loïc ROBERT

MCF en droit public

EDIEC-CEE – Université Lyon III

La question migratoire constitue un triple défi pour l'Union européenne (UE). Un défi économique d'abord, puisque l'immigration représente indéniablement un coût important à court terme pour les finances publiques des Etats du fait de la nécessité d'accueillir dignement les personnes arrivant en Europe. Dans le même temps, l'arrivée de migrants recèle tout aussi certainement une opportunité majeure de redynamisation des économies européennes¹. Un défi identitaire ensuite, dans la mesure où la capacité de l'Union à accueillir les migrants interroge ses valeurs. L'article 2 du Traité sur l'Union européenne nous rappelle non seulement que « *l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'Etat de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme* », mais aussi que ces valeurs « *sont communes aux États membres dans une société caractérisée par [...] la tolérance* ». Au vu de la réaction de certains Etats membres face à l'afflux massif de réfugiés², l'Union a sans doute encore bien du travail devant elle pour faire partager véritablement ses valeurs par tous les Etats membres. Un défi diplomatique enfin, car l'immigration met directement à l'épreuve la volonté de l'UE d'apparaître comme un acteur central des relations internationales. Celle-ci n'a d'autres choix en effet que d'ajouter à la dimension interne de sa politique migratoire une dimension externe, nécessitant de mettre en place des formes de coopération avec les Etats tiers et d'autres organisations internationales, à commencer, bien sûr, par l'Organisation des Nations Unies (ONU). La collaboration avec l'ONU, et plus précisément avec le Conseil de sécurité, apparaît même tout à fait indispensable pour appréhender l'un des volets de la question migratoire, à savoir le trafic illicite de migrants.

Le trafic illicite de migrants se définit comme « *le fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un Etat d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat* »³. C'est dans ce domaine spécifique que porte la coopération entre l'Union et le Conseil de sécurité, et non sur l'immigration en tant que telle. Cependant, cela ne doit bien évidemment pas conduire à perdre de vue que, derrière la lutte

¹ X. CHOJNICKI, « Idées reçues sur l'immigration : une lecture économique », *Humanitaire* [en ligne], n° 33, 2012, consulté le 25 octobre 2017 ; J.-B. JACQUIN, « Les migrants, une chance pour l'économie européenne », *Le Monde*, 2 septembre 2015.

² La Hongrie et la Slovaquie, soutenues par la Pologne, ont ainsi refusé de participer au processus de relocalisation des migrants proposé par la Commission et adopté par le Conseil dans sa décision (UE) 2015/1601 du 22 septembre 2015, instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce (JOUE n° L. 248 du 24 septembre 2015, p. 80). Le recours en annulation introduit par ces deux Etats a néanmoins été rejeté par la Cour de justice. CJUE, GC, 6 septembre 2017, *Hongrie et Slovaquie contre Conseil*, aff. jtes. C-643/15 et C-647/15.

³ Article 3a) du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air.

affichée contre les trafiquants, se profile également la volonté de lutter contre l'afflux massif de migrants même si l'Union s'en défend⁴.

La question des migrations en général, et du trafic illicite de migrants en particulier, n'est pas une préoccupation traditionnelle du Conseil de sécurité. Certes, le Conseil aborde les phénomènes migratoires régulièrement dans le cadre de ses résolutions relatives aux conflits armés notamment. Cependant, la migration est alors appréhendée comme la conséquence d'un conflit et non comme un sujet de préoccupation à part entière. Il en va différemment depuis ses résolutions 2240⁵, 2312⁶ et 2380⁷, le Conseil traitant cette fois directement du trafic de migrants, qui constitue en tant que telle une menace pour la paix et la sécurité internationales. Cette nouvelle préoccupation est incontestablement le fruit d'une impulsion de l'UE démontrant ainsi la vitalité du dialogue entre l'organisation régionale et l'organisation universelle.

La relation entre l'UE et le Conseil de sécurité dans le domaine de la gestion des crises n'est pas nouvelle. Sans revenir en détail sur cette celle-ci⁸, on se contentera de rappeler que l'Union, avant même sa collaboration sur la question du trafic de migrants en Méditerranée, a déjà été en première ligne s'agissant de la mise en œuvre de résolutions du Conseil de sécurité adoptées sur le fondement du chapitre VII de la Charte. On pense évidemment à l'opération EUNAVFOR Atalanta⁹, par laquelle l'UE a mis et continue de mettre en œuvre les résolutions 1814, 1816 et suivantes relatives à la lutte contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique.

⁴ Devant le Conseil de sécurité, Federica Mogherini s'est employée à contrer l'idée que l'Union chercherait à lutter contre l'immigration en tant que telle : « *Un orateur a évoqué le fait que l'Union européenne s'emploie à contrer les migrations. Non ; nous nous efforçons de gérer ensemble un phénomène dont nous savons très bien qu'il est présent, qu'il va durer, qu'il a pris des proportions énormes et ne concerne pas uniquement l'Europe, parce que nous savons parfaitement que les flux principaux sont internes à l'Afrique et à l'Asie, et dans certains cas en provenance d'Europe vers l'Amérique latine* ». Déclaration de Mme. Mogherini (UE), Conseil de sécurité, 6 juin 2016, 7705^e séance, S/PV.7705, p. 30.

⁵ CSNU, 9 octobre 2015, Maintien de la paix et de la sécurité internationales, S/RES/2240 (2015).

⁶ CSNU, 6 octobre 2016, Maintien de la paix et de la sécurité internationales, S/RES/2312 (2016).

⁷ CSNU, 5 octobre 2017, Maintien de la paix et de la sécurité internationales, S/RES/2380 (2017).

⁸ Voir notamment A. HAMONIC, *Les relations entre l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de la gestion des crises. Réflexion sur la contribution de l'Union européenne à l'évolution du droit des relations entre l'ONU et les organisations régionales dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale*, thèse, Rennes I, 2012 ; A. HAMONIC, « La coopération UE/ONU en matière de gestion des crises : comment conforter l'acquis ? », in J. AUVRET-FICK (dir.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, 2014, pp. 291-314.

⁹ Décision 2008/918/PESC du Conseil du 8 décembre 2008 relative au lancement de l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (Atalanta), JOUE n° L. 330 du 9 décembre 2008, p. 19. Sur l'opération Atalanta, voir en particulier : A. CUDENNEC, « Terrorisme et piraterie maritimes : L'Union européenne affirme son statut d'acteur maritime international », *RMCUE*, 2009, pp. 599-607 ; A. CUDENNEC, « Terrorisme et piraterie maritimes : L'affirmation du statut de l'UE sur la scène internationale », in J.-M. SOBRINO HEREDIA, *Sûreté maritime et violence en mer*, Bruylant, 2011, pp. 191-210 ; K. NERI, *L'emploi de la force en mer*, Bruylant, 2013, pp. 266 et s. ; J.-C. MARTIN, « L'Union européenne et la lutte contre la piraterie, contre tout trafic illicite et contre le terrorisme », in INDEMER, *Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : Cobabitation, Confrontation, Coopération ?*, Pedone, 2014, pp. 147-169 ; E. PAPASTAVRIDIS, « EUNAVOR Operation Atalanta off Somalia: the EU in Unchartered Legal Waters ? », *ICLQ* 2016, vol. 64, pp. 533-568 ; R. GOSALBO-BONO et S. BOELAERT, « The European Union's Comprehensive Approach to Combating Piracy at Sea : Legal Aspects », in P. KOUTRAKOS et A. SKORDAS (dir.), *The Law and Practice of Piracy at Sea : European and International Perspectives*, Hart Publishing, 2014, pp. 87-134.

Cette relation opérationnelle entre l'UE et le Conseil de sécurité dans le cadre du chapitre VII montre bien que, si la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) reste à bien des égards embryonnaire, une coopération le domaine de la défense est bel et bien possible entre les deux organisations. L'UE dispose effectivement aujourd'hui des outils juridiques nécessaires à une action de terrain. En d'autres termes, les difficultés rencontrées dans la mise en place d'une véritable politique de défense commune relèvent sans doute plus d'un manque de volonté politique que d'une insuffisance des bases juridiques¹⁰. Or, tout comme la lutte contre la piraterie en Somalie, la question migratoire et la lutte contre les passeurs en Méditerranée constitue clairement une préoccupation politique majeure pour l'Union et ses Etats membres, ce qui explique qu'une nouvelle coopération avec le Conseil de sécurité ait pu être mise en place dans le cadre du chapitre VII.

La crise des réfugiés¹¹ débutée en 2015 ne cesse d'interpeler, aussi bien le politique que le juriste, mais aussi, et peut-être surtout, le citoyen. Il ne s'agit pas ici de revenir en détail sur la façon dont l'UE gère cette crise, mais simplement de rappeler quelques éléments permettant de remettre les choses dans leur contexte. À la suite des printemps arabes, de nombreux mouvements migratoires se sont amorcés, renforçant ainsi le phénomène ancien de migration de l'Afrique vers l'Europe. Les causes de ces migrations sont évidemment extrêmement diverses : conflits armés internes (Syrie), de régimes autoritaires (Érythrée), ou, plus largement encore, pauvreté.

Cette crise représente un défi colossal pour l'Union pour deux raisons principales. D'une part, l'afflux de demandeurs d'asile dans l'Union est sans précédent depuis 2015¹². D'autre part, l'Union s'est vu conférer des compétences importantes dans ce domaine, notamment dans le cadre de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ). Depuis la « communautarisation » de l'acquis de Schengen par le Traité d'Amsterdam¹³, l'Union est progressivement devenue un acteur incontournable de la question migratoire en Europe, qui ne peut plus trouver de réponses satisfaisantes dans la simple juxtaposition d'actions nationales exceptionnellement coordonnées. L'Union a ainsi mis en place de multiples outils juridiques harmonisant le traitement migratoire

¹⁰ Sur les enjeux et défis actuels de la PSDC, voir spécialement : J. AUVRET-FICK (dir.), *Vers une relance de la Politique de sécurité et de défense commune ?*, Larcier, 2014.

¹¹ L'expression elle-même pourrait être contestée. Voir en particulier : K. PARROT et L. IMBERT, « La "crise migratoire" fantasmée ou l'échec programmé de la forteresse Europe », *Revue des Juristes de Sciences Po* n° 12, Décembre 2016, 131. On s'autorisera cependant à employer l'expression qui a tout de même le mérite de rendre compte de l'afflux massif de demandeurs d'asile dans l'Union depuis 2015 et qui est utilisé couramment par les institutions, y compris dans le titre d'instruments de droit dérivé. Voir notamment la Décision (UE) 2016/253 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative à la mobilisation de l'instrument de flexibilité aux fins de mesures budgétaires immédiates pour faire face à la crise des réfugiés, *JOUE* n° L. 47 du 24 février 2016, p. 6.

¹² Ainsi, Eurostat a recensé plus 1,3 million de demandeurs d'asile en 2015 et 1,2 million en 2016. A titre de comparaison, entre 2008 et 2011, Eurostat ne recensait qu'entre 250 000 et 300 000 demandes d'asile par an. Voir <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tps00191&plugin=1> [consulté le 23 octobre 2017].

¹³ Y. GAULTIER, « Le protocole "intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union Européenne" », *Europe*, 1998, n° 8, pp. 4-6 ; H. BRIBOSIA, « Liberté, sécurité et justice : L'imbroglio d'un nouvel espace », *RMC*, 1998, n°1, pp. 27-54 ; K. HAILBRONNER, « European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty », *CMLR*, 1998, n° 5, pp. 1047-1067

en général et celui des demandeurs d'asile en particulier à travers le système Dublin¹⁴. L'Union a progressivement développé une véritable politique d'immigration et d'asile¹⁵, domaines pourtant traditionnellement considérés comme régaliens et fortement sensibles du point de vue de la souveraineté nationale.

Dans le cadre de cette politique, l'Union ne se contente cependant pas d'harmoniser les règles applicables dans les différents Etats membres, loin s'en faut. Elle adjoint à son action normative un volet opérationnel symbolisé par la mise en place de l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures (Frontex)¹⁶, devenue Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes en septembre 2016¹⁷. L'agence Frontex s'est assez logiquement retrouvée en première ligne dans la gestion de la crise des réfugiés, à travers l'opération *Triton* (et ses variantes), prenant ainsi la suite de l'opération italienne *Mare Nostrum* le 1^{er} novembre 2014. Cette opération, dont le but consiste à la fois à surveiller les frontières européennes et, malheureusement plus marginalement, à sauver des vies en mer, fait cependant l'objet de critiques aussi récurrentes que justifiées en raison de son sous-dimensionnement et de son budget limité¹⁸.

Cette difficulté de l'Union à proposer une véritable dimension opérationnelle pour la gestion de l'afflux massif de réfugiés l'a conduit à faire évoluer son approche. D'une gestion « civile » dans le cadre de l'ELSJ, l'Union est progressivement passée à une action militaire dans le cadre de sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC). C'est tout l'objet de l'opération EUNAVFOR MED¹⁹, lancée effectivement le 22 juin 2015²⁰, avant d'être opportunément

¹⁴ Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, *JOUE* n° L. 180 du 29 juin 2013, pp. 31-59.

¹⁵ P. DE BRUYCKER (dir.), *L'émergence d'une politique européenne d'immigration*, Bruylant, 2003 ; C. DE SOUSA et P. DE BRUYCKER (dir.), *L'émergence d'une politique d'asile*, Bruylant, 2004 ; F. JULIEN-LAFERRIERE, H. LABAYLE et O. EDSTRÖM, *La politique européenne d'immigration et d'asile : bilan critique cinq ans après le traité d'Amsterdam*, Bruylant, 2005 ; Y. PASCOUAT, *La politique migratoire de l'Union européenne - De Schengen à Lisbonne*, LGDJ, 2011 ; C. BALLEIX, *La politique migratoire de l'Union européenne*, La Documentation française, 2013.

¹⁶ Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne, *JOUE* n° L. 349 du 25 novembre 2004, p. 1.

¹⁷ Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes, *JOUE* n° L. 251 du 16 septembre 2016, p. 1. Sur l'évolution de Frontex, voir notamment : N. FABRIZI-RACINE, « Frontex, nouvelle Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes : Des données et des hommes », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 21 mars 2017, consulté le 23 octobre 2017.

¹⁸ Les critiques viennent en premier lieu des institutions de l'Union. Voir entre autre la Résolution du Parlement européen du 17 décembre 2014 sur la situation en Méditerranée et sur la nécessité d'une approche globale de la question des migrations de la part de l'Union européenne, P8_TA(2014)0105. La Commission elle-même a constaté les lacunes de l'opération, en particulier du fait de contributions insuffisantes de la part des Etats membres. Communication de la Commission, Gestion de la crise des réfugiés : état d'avancement de la mise en œuvre des actions prioritaires prévues par l'agenda européen en matière de migration, COM(2015) 510 final. Ces critiques trouvent également un écho dans la doctrine : D. SIMON, « Les damnés de la mer : Europe, réveille-toi... », *Europe*, 2015, n°5, repère 5.

¹⁹ Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), *JOUE* n° L. 122 du 19 mai 2015.

rebaptisée Sophia²¹ (ci-après, « l'opération Sophia »), du nom d'une enfant née à bord de l'une des frégates participant à l'opération. Cette opération vise trois objectifs distincts mais interdépendants qui apparaissent en filigrane dans les décisions adoptées par le Conseil : « éviter toute nouvelle perte de vies humaines en mer », « prévenir les flux migratoires illégaux » et « lutter contre les trafiquants »²². Ainsi, en identifiant, en capturant et en détruisant les navires des passeurs, l'Union entend éviter que des migrants périssent en mer et prévenir, dans le même temps, l'immigration irrégulière.

Cette militarisation de la gestion de crise s'inscrit dans une démarche active, visant à traiter en amont les flux migratoires, c'est-à-dire avant l'arrivée des migrants sur le sol européen. L'opération Sophia relève donc d'une stratégie plus globale de délocalisation de la politique migratoire européenne, à l'instar de la conclusion de l'accord sur les migrants avec la Turquie²³. Cette délocalisation en dehors des frontières européennes n'est cependant pas neutre vis-à-vis du droit international²⁴. En souhaitant agir en haute mer, dans les eaux territoriales d'Etats tiers ou encore sur leur territoire terrestre, qui plus est dans le cadre d'une approche militaire, l'Union place son action dans le champ des règles du droit international de la mer, de la sécurité collective ou bien encore de la criminalité transnationale. A ces règles, qui se caractérisent déjà par leur forte hétérogénéité, s'ajoutent évidemment celles intéressant les droits de l'homme et les droits des réfugiés.

La multiplicité des règles qui s'imposent à l'Union représente incontestablement une contrainte pour celle-ci. En effet, l'efficacité de son action dépend de sa capacité à mettre réellement en œuvre l'opération Sophia, en usant de la force à l'encontre des trafiquants. Or, cette velléité coercitive se trouve largement limitée dans son principe comme dans ses modalités par les différentes règles de droit international applicables. L'Union n'a ainsi d'autres choix que d'adapter son action au droit international existant, tout en cherchant à faire évoluer celui-ci au moyen de

²⁰ Décision (PESC) 2015/972 du Conseil du 22 juin 2015 lançant l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), *JOUE* n° L. 157 du 23 juin 2015, p. 51.

²¹ Décision (PESC) 2015/1926 du Conseil du 26 octobre 2015 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), *JOUE* n° L. 281 du 27 octobre 2015, p. 13.

²² Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015, préc.

²³ Communiqué de presse du 18 mars 2016, Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016, n° 144/16. La nature juridique dudit accord reste particulièrement confuse, ce dont témoigne l'ordonnance rendue par le Tribunal de l'Union européenne du 8 février 2017, *NF, NG et NM contre Conseil européen*, aff. jtes. T-192/16, T-193/16 et T-257/16, *RGDIP* 2017, n° 3, pp. 912-914, note T. FLEURY-GRAFF ; *RTD Eur.*, 2017, n° 2, pp. 344-346, note S. BARBOU DES PLACES ; *Europe*, 2017, n° 4, pp. 11-13, obs. D. SIMON ; *RTD Eur.*, 2017, n° 3, pp. 609-612, obs. C. RAPOPORT. Sur l'accord UE-Turquie, voir notamment : D. BURRIEZ, « Flux migratoires – Premier anniversaire de la Déclaration Union européenne-Turquie : externalisation en Turquie et aggravation de la situation en Grèce », *RGDIP*, 2017, n° 2, pp. 472-475 ; F. BENOIT-ROHMER, « Plan global Turquie-Union européenne adopté le 18 mars 2016 pour réduire la migration vers l'Europe », *RTDE*, 2017, n° 2, pp. 351-352 ; C. RAPOPORT, « Renforcement de la coopération UE-Turquie en matière migratoire », *RTDE*, 2016, n° 3, pp. 614-618.

²⁴ La controverse relative à la conformité de l'accord UE-Turquie au droit international des réfugiés le démontre parfaitement.

son influence normative sur l'ordre juridique international. Et, de ce point de vue, la mise en place d'un dialogue constructif avec le Conseil de sécurité se révèle tout à fait indispensable.

Aussi, envisager la *contribution* de l'UE dans les mécanismes onusiens d'appréhension du trafic illicite de migrants recèle une forte valeur heuristique pour mesurer les influences réciproques de l'organe onusien et de l'organisation régionale. Bien qu'elle n'en soit pas membre, l'Union cherche clairement à influencer le Conseil de sécurité qui, en retour, se montre à la fois perméable à cette influence mais aussi rétif à accorder toute carte blanche à l'Union. Plus largement, l'étude du rôle de l'Union dans le domaine spécifique du trafic de migrants permet ainsi de revenir sur son rapport au droit international, qui s'apparente pour elle à un objet à influencer d'une part et une source de contrainte d'autre part. Il s'agira ainsi de démontrer dans un premier temps que l'influence de l'UE sur le Conseil de sécurité, bien qu'elle soit nuancée, n'en reste pas moins observable (I). On soulignera alors dans un second temps les multiples contraintes que le Conseil de sécurité fait peser sur l'Union européenne dans sa gestion de la crise des réfugiés (II).

I – L'influence mesurée de l'Union européenne au sein du Conseil de sécurité

La stratégie mise en place par l'UE dans le cadre de l'opération Sophia repose pour une large part sur l'adoption par le Conseil de sécurité de résolutions l'autorisant à intervenir en haute mer et, surtout, dans les eaux territoriales et sur le territoire libyen. La coopération entre l'Union et le Conseil de sécurité dans ce domaine permet ainsi de mesurer l'influence de la première sur le second.

De ce point de vue, il ne fait pas de doute que l'Union a influencé l'adoption par le Conseil de sécurité de ses résolutions relatives au trafic de migrants en jouant un rôle d'impulsion (A). Cela étant, force est de constater que le contenu des résolutions n'est pas à la hauteur des espérances de l'Union, mettant ainsi en lumière la résistance du Conseil de sécurité quant à l'élargissement de son mandat (B).

A – L'impulsion de l'Union sur la prise en compte du trafic de migrants par le Conseil de sécurité

Si l'Union n'est pas formellement l'auteur du projet ayant abouti à l'adoption de la résolution 2240²⁵, on ne saurait lui dénier d'avoir joué un rôle prépondérant dans son adoption. En effet, elle avait sollicité l'appui du Conseil de sécurité dès le 11 mai 2015 par l'intermédiaire de sa Haute représentante, soit avant même l'adoption de la décision 2015/778 relative à l'opération Sophia. Mme Mogherini avait ainsi averti le Conseil de la mise en place prochaine d'une opération navale,

²⁵ Le projet de résolution a été déposé par les 28 Etats membres de l'Union, ainsi que par l'Australie, le Canada, la Malaisie, le Monténégro, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et la Thaïlande. Voir le projet de résolution du 9 octobre 2015, doc. S/2015/768.

disant compter « *sur l'appui du Conseil de sécurité pour sauver des vies et démanteler des organisations criminelles qui exploitent le désespoir des populations* »²⁶.

Au-delà du discours, les instruments juridiques relatifs à l'opération Sophia témoignent de l'impulsion donnée par l'Union, cette dernière ayant conditionné la mise en œuvre de ceux-ci à l'adoption de résolutions de la part du Conseil de sécurité. La décision 2015/778 prévoit que l'intervention dans les eaux territoriales et intérieures de la Libye, ainsi que sur son territoire terrestre ne pourra se dérouler qu'en « *conformité avec toute résolution applicable du Conseil de sécurité des Nations unies, ou avec l'accord de l'Etat côtier concerné* »²⁷. C'est donc à raison que l'Union a pu revendiquer la paternité de la résolution 2240²⁸.

Ce rôle moteur de l'Union s'est par ailleurs confirmé dans le cadre de l'adoption de résolutions ultérieures. La résolution 2292 du 14 juin 2016²⁹ incarne visiblement cette orientation. Rappelons que cette résolution étend le mandat accordé à l'Union européenne dans le cadre de son opération Sophia, en autorisant l'inspection des navires à destination ou en provenance de la Libye en vue d'assurer le respect de l'embargo sur les armes dont cet Etat est l'objet³⁰. Là encore, le Conseil de sécurité montre sa perméabilité à l'influence de l'Union, cette dernière ayant sollicité quelques jours plus tôt, par l'intermédiaire de Mme Mogherini, l'adoption d'une résolution « *en vue d'autoriser l'opération Sophia à faire respecter l'embargo sur les armes imposé par l'ONU en haute mer et au large des côtes libyennes* »³¹.

L'influence de l'Union sur le Conseil de sécurité est rendue possible en raison de son implication en faveur du multilatéralisme, affirmée dès la stratégie européenne de sécurité en 2003. L'Union y soulignait son objectif de « *construire une société internationale plus forte, des institutions internationales qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles* », ainsi que le rôle central du Conseil de sécurité³². Cet attachement de l'Union à une société internationale multilatérale, encore réaffirmé dans la Stratégie globale la politique étrangère et de sécurité de l'Union proposée par la Haute représentante en juin 2016³³, trouve par ailleurs une assise constitutionnelle en droit de l'Union. L'article 21§2 TUE consacre en effet un objectif transversal pour l'ensemble de l'action

²⁶ Déclaration de Mme. Mogherini (UE), Conseil de sécurité, 11 mai 2015, 7439^e séance, S/PV. 7439, p. 4.

²⁷ Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015, préc., article 2§2 b)ii) et c).

²⁸ « *Le printemps dernier, quand nous avons décidé de lancer l'opération navale Sophia – EUNAVFOR MED – pour lutter contre les réseaux de passeurs, nous avons demandé au Conseil de sécurité d'adopter une résolution approuvant notre mission. Les membres du Conseil l'ont fait de manière remarquablement unie (voir résolution 2240 (2015)), et je les en remercie* ». Déclaration de Mme Mogherini (UE), Conseil de sécurité, 6 juin 2016, 7705^e séance, S/PV.7705, p. 5.

²⁹ CSNU, 14 juin 2016, La situation en Libye, S/RES/2292 (2016).

³⁰ CSNU, 26 février 2011, Paix et sécurité en Afrique, S/RES/1970 (2011). La résolution est mise en œuvre par l'Union européenne conformément à la Décision (PESC) 2015/1333 du Conseil du 31 juillet 2015 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye et abrogeant la décision 2011/137/PESC, JOUE n° L. 206 du 1er août 2015, p. 34.

³¹ Déclaration de Mme. Mogherini (UE), Conseil de sécurité, 6 juin 2016, 7705^e séance, S/PV.7705, p. 5.

³² Conseil européen, 12 décembre 2003, Stratégie européenne de sécurité : "Une Europe sûre dans un monde meilleur".

³³ Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne, 28 juin 2016, doc. 10715/16.

extérieure de l'Union visant à « *promouvoir un système international fondé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale* ».

Cet engagement pour une approche multilatérale des relations internationales a été fort opportunément rappelé par la Haute représentante devant le Conseil de sécurité au moment même où l'Union sollicitait l'élargissement du mandat onusien conféré à l'opération Sophia³⁴. On ne peut qu'y voir la volonté de rassurer les membres du Conseil de sécurité les plus réticents à accorder à l'Union toute autorisation qui pourrait, au prix d'une interprétation audacieuse, servir de fondement à des opérations allant bien au-delà de la lutte contre le trafic de migrants ou du contrôle du respect de l'embargo sur les armes frappant la Libye. En d'autres termes, le souvenir de la manière dont certains Etats ont interprété la résolution 1973³⁵ devrait marquer encore longtemps les esprits de certains membres du Conseil, à commencer par la Fédération de Russie. L'Union n'a donc d'autres choix que de montrer sa bonne volonté et une certaine déférence pour le Conseil de sécurité, stratégie qui semble d'ailleurs porter ses fruits.

Il ressort en effet des débats au sein du Conseil de sécurité que l'Union a clairement acquis le statut d'un acteur crédible dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales. A titre d'exemple, le représentant sénégalais au sein du Conseil de sécurité affirmait en juin 2016 que « *l'organisation régionale européenne demeure un partenaire majeur de l'Organisation des Nations Unies, en égard à ses capacités matérielles, logistiques et financières qui lui donnent les moyens de soutenir des actions diverses* »³⁶. Même la Russie, peu soupçonnée de complaisance vis-à-vis de l'Union, considère que celle-ci « *est objectivement un acteur politique et économique important sur la scène internationale, et elle contribue au règlement de nombreux problèmes internationaux* »³⁷.

En définitive donc, l'Union a réussi à s'imposer comme un acteur important, si ce n'est incontournable, aux yeux du Conseil de sécurité. Cette reconnaissance lui permet ainsi de jouer un rôle d'impulsion au sein d'une organisation – l'ONU – dont elle n'est pas membre, et auprès d'un organe – le Conseil de sécurité – au sein duquel elle ne jouit même pas du statut d'observateur privilégié dont elle bénéficie auprès de l'Assemblée générale³⁸. On ne peut donc que mettre au crédit de l'Union d'avoir réussi à exporter au niveau de l'organe onusien une problématique essentielle pour elle.

³⁴ « *L'Union européenne a placé le multilatéralisme au cœur de son action extérieure commune. Nous avons appris à nos dépens que l'unilatéralisme ne paie pas. Ce n'est pas le moment de jouer au gendarme du monde. Ce n'est pas le moment de faire cavalier seul* ». Déclaration de Mme Mogherini (UE), Conseil de sécurité, 6 juin 2016, 7705^e séance, S/PV.7705, p. 3.

³⁵ CSNU, 17 mars 2011, Paix et sécurité en Afrique, S/RES/1973 (2011). Sur l'intervention en Libye à la suite de l'adoption de cette résolution, voir notamment : S. SZUREK, « La responsabilité de protéger : du prospectif au prescriptif... et retour. La situation de la Libye devant le Conseil de sécurité », *Droits*, 2014, n° 66, pp. 59-95 ; M. F. DIOP, « Les difficultés de mise en œuvre du mécanisme onusien de la responsabilité de protéger : les exemples libyen et syrien », *RRJ*, 2014, n° 3, pp. 1491-1527 ; R. BACHAND, « Le droit international et l'idéologie "droits-de-l'homme" au fondement de l'hégémonie occidentale », *RQDI*, 2014, Hors-série, pp. 69-97.

³⁶ Déclaration de M. Ciss (Sénégal), Conseil de sécurité, 6 juin 2016, 7705^e séance, S/PV.7705, p. 11.

³⁷ Déclaration de M. Churkin (Russie), Conseil de sécurité, 6 juin 2016, 7705^e séance, S/PV.7705, p. 8.

³⁸ Résolution n° 65/276 du 3 mai 2011, de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la participation de l'Union européenne aux travaux de l'Organisation des Nations Unies.

Cependant, si l'Union est parvenue à convaincre le Conseil de sécurité de se saisir du trafic illicite de migrants en tant qu'il constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales, il faut admettre qu'elle n'est pas parvenue à obtenir un mandat aussi large qu'escompté.

B – La résistance du Conseil de sécurité relative à l'élargissement du mandat de l'Union

Aux termes de la décision 2015/778, l'opération Sophia se décompose en quatre phases distinctes³⁹. La première consiste en la « *détection et la surveillance des réseaux de migration grâce à la collecte d'informations et à l'organisation de patrouilles en haute mer* »⁴⁰. Cette phase initiale, achevée le 7 octobre 2015⁴¹, ne soulevait pas de véritables difficultés sur le plan juridique, en tout cas du point de vue du droit international, au contraire des phases suivantes. Dans la deuxième phase, actuellement en cours, l'Union entend procéder à « *l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au déroutement en haute mer des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants* »⁴² d'une part, et « *dans les eaux territoriales et les eaux intérieures de l'Etat côtier* »⁴³ d'autre part. Autrement dit, la deuxième phase de l'opération se décompose en deux étapes distinctes, la première prévoyant une intervention en haute mer, la seconde dans les eaux intérieures et territoriales libyennes, étant entendu que seule la première étape – l'intervention en haute mer – est actuellement en cours. La troisième phase prévoit pour sa part une intervention terrestre sur le sol libyen, tandis que la quatrième consiste en l'achèvement de la mission.

La stratégie de l'Union consistant à traiter le problème du trafic de migrants au plus proche de sa racine, commande impérativement que les quatre phases soient mises en œuvre. Se contenter d'une mission d'inspection (première phase), ou d'une intervention en haute mer (première étape de la deuxième phase), n'aurait que bien peu d'utilité et tendrait *in fine* à rapprocher considérablement la mission de l'opération militaire Sophia de celle, civile cette fois, confiée à Frontex dans le cadre de l'opération Triton. Ainsi, l'action de l'Union ne peut atteindre véritablement son but qu'à la condition de pouvoir intervenir directement dans les eaux territoriales libyennes et même au sol, puisque la présence terrestre apparaît nécessaire pour

³⁹ Sur le fonctionnement de l'opération Sophia et ses différentes phases, voir notamment : A. HAMONIC, « EUNAVFOR MED Opération Sophia : opération renommée, transformée et autorisée... mais toujours limitée », *RTD Eur.*, 2016, n°2, pp. 131-134 ; C.-A. CHASSIN, « La crise de migrants : l'Europe à la croisée des chemins », *Europe*, 2016, n° 3, pp. 15-22 ; E. PAPASTAVRIDIS, « EUNAVFOR Operation Sophia and the International Law of the Sea », *Maritime Safety and Security Law Journal*, 2016, n°2, pp. 57-72 ; E. PAPASTAVRIDIS, « EUNAVFOR MED Operation Sophia and the question of jurisdiction over transnational organized crime at sea », *Questions de Droit International*, Zoom-in 30, 2016, pp. 19-34.

⁴⁰ Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015, préc., article 2§2 a).

⁴¹ Décision (PESC) 2015/1772 du Comité politique et de sécurité du 28 septembre 2015 concernant le passage de l'EUNAVFOR MED à la deuxième phase de l'opération, tel que prévu à l'article 2, paragraphe 2, point b) i), de la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), *JOUE* n° L 258 du 3 octobre 2015, p. 5.

⁴² Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015, préc., article 2§2 b) i).

⁴³ *Ibid.*, article 2§2 b) ii).

mener à bien les opérations de renseignement indispensables à la destruction des embarcations des trafiquants. Les différentes phases de l'opération Sophia se révèlent ainsi entièrement indissociables, si bien que l'impossibilité de procéder à l'une d'entre-elles risquerait de compromettre en réalité l'intégralité de la mission. Or, ces différentes phases ne nécessitent pas toutes une résolution du Conseil de sécurité. En réalité, seules les deuxième et troisième phases sont concernées, encore que de façon variable.

Comme la décision 2015/778 le reconnaît elle-même, des résolutions du Conseil de sécurité sont nécessaires afin de mettre en œuvre la deuxième étape de la deuxième phase – intervention dans les eaux territoriales – ainsi que la troisième phase – intervention au sol. Plus exactement, la décision souligne tout à fait justement que l'intervention dans les eaux ou sur le sol libyen nécessite l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité ou l'accord de la Libye, « *voire les deux* »⁴⁴. Juridiquement, elle n'a besoin que de l'une ou de l'autre. On rappelle qu'à défaut d'obtenir une autorisation de la part du Conseil de sécurité, l'Union pourrait tout à fait agir à la demande de l'Etat libyen dans le cadre d'une intervention sollicitée⁴⁵. A l'inverse, l'Union pourrait se dispenser de tout accord de la part du Gouvernement libyen si une résolution de l'organe onusien l'autorisait à intervenir. En pratique cependant, l'aval du Conseil de sécurité sans accord de l'Etat Libyen ne serait que peu d'utilité au vu de l'impérieuse nécessité d'une collaboration étroite avec les autorités libyennes en cas d'action sur son territoire.

En tout état de cause, il est clair en revanche que la première étape de la deuxième phase ne nécessitait en principe aucune autorisation du Conseil de sécurité. L'arraisonnement de navires en haute mer est en effet régi par le droit de la mer et, en ce qui concerne spécifiquement le trafic illicite de migrants, par le Protocole éponyme à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, auquel l'Union est partie⁴⁶. Aux termes de l'article 8§2 du Protocole, l'Union peut arraisonner un navire à la condition néanmoins d'avoir reçu l'autorisation de l'Etat du pavillon accord dont elle est en outre dispensée lorsque le navire est sans nationalité⁴⁷, ce qui correspond en pratique à la majorité des cas s'agissant du trafic de migrants. En conséquence, s'agissant de l'arraisonnement des navires des trafiquants en haute mer, l'Union

⁴⁴ *Ibid.*, considérant n° 8.

⁴⁵ Sur l'intervention sollicitée, voir notamment : M. BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, LGDJ, 1974 ; T. CHRISTAKIS, « *Volenti non fit injuria ? Les effets du consentement à l'intervention militaire* », *AFDI* 2004, pp. 102-137 ; O. CORTEN, *Le droit contre la guerre - L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, Pedone, 2008, pp. 409 et s. C'est notamment au nom de l'intervention sollicitée que l'on a pu justifier la licéité de l'opération française Serval au Mali. Voir notamment : P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, 13^e éd., 2016, p. 687.

⁴⁶ Décisions du Conseil 2006/616/CE 2006/617/CE et du 24 juillet 2006 relative à la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, *JOUE* n° L. 262 du 22 septembre 2006, p. 24 et 34.

⁴⁷ Article 8§7 du Protocole. Le principe est en outre rappelé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 2240, qui « *exhorte les Etats Membres, [...] à inspecter, comme le droit international l'autorise, en haute mer au large des côtes libyennes, tous les bateaux sans pavillon, y compris les bateaux, radeaux et canots pneumatiques, s'ils ont des motifs raisonnables de penser qu'ils ont été utilisés, sont utilisés ou sur le point de l'être par des groupes criminels organisés se livrant au trafic de migrants ou à la traite d'êtres humains en provenance de Libye* ».

n'avait *a priori* besoin d'aucune résolution du Conseil de sécurité. Elle en était d'ailleurs parfaitement consciente puisque la décision 2015/778 ne prévoit pas, concernant la haute mer, la nécessité d'une résolution ou d'un accord de la Libye, contrairement aux eaux territoriales et au territoire terrestre. Apparaît alors une véritable inadéquation entre la volonté de l'Union et le mandat conféré par le Conseil de sécurité.

Ce que recherchait l'Union lorsqu'elle a impulsé l'adoption d'une résolution par l'organe onusien, c'était la possibilité d'intervenir dans l'espace souverain de la Libye. Or, force est de constater que ni la résolution 2240, ni les résolutions ultérieures qui ont reconduit le mandat onusien, ne l'y autorisent. Les résolutions adoptées jusqu'à présent se contentent de permettre une action en haute mer, qui ne nécessitait de toutes les manières aucune autorisation de la part du Conseil. Tout au plus peut-on relever que les résolutions adoptées allègent à la marge la nécessité d'obtenir l'accord de l'Etat du pavillon pour intervenir. En effet, l'Union peut, en vertu du paragraphe 7 de la résolution 2240, repris *in extenso* par les résolutions ultérieures, inspecter les navires sans accord dudit Etat, à la double condition qu'elle ait cherché de bonne foi à obtenir cet accord⁴⁸ et que l'intervention ait pour seul et unique but de sauver des vies.

Ainsi entendu, la plus-value des résolutions onusiennes pour l'Union apparaît somme toute plus que limitée. Elle ne peut en effet arraisonner un navire en haute mer sans accord de l'Etat du pavillon dans le but d'arrêter des trafiquants ou de saisir l'embarcation. Elle ne peut le faire que pour sauver des vies, ce qu'elle a d'ailleurs de toute façon l'obligation de faire en vertu de l'obligation d'assistance en mer découlant de l'article 98 de la Convention de Montego Bay⁴⁹.

En définitive donc, la résolution 2240 autorise l'Union à faire de qu'elle pouvait faire sans autorisation – arraisonner en haute mer –, et n'autorise pas ce qui au contraire nécessitait une autorisation – arraisonner sur le territoire libyen. Le Royaume-Uni avait d'ailleurs fait preuve d'une certaine lucidité lors des débats relatifs à l'adoption de la résolution 2240 en affirmant que « *la résolution adoptée aujourd'hui est une petite partie de la solution à un énorme problème* »⁵⁰. On comprend alors que la logique de l'Union consistait à faire adopter une première résolution, dont l'utilité sur le plan juridique paraît discutable, dans le but d'avoir une base de travail qui aurait permis par la suite d'élargir le mandat conféré, et, au gré de prorogations annuelles, obtenir à terme le droit d'user de la force dans l'espace souverain libyen. La résolution 2240 pouvait ainsi être vue comme un soutien politique de la part du Conseil de sécurité, pouvant laisser présager une extension future du mandat.

⁴⁸ L'Union considère qu'elle satisfait cette obligation lorsque sa demande reste sans réponse durant un délai minimal de quatre heures. Voir : E. PASTAVRIDIS, « EUNAVFOR Operation Sophia and the International Law of the Sea », préc., p. 64. L'auteur considère que « *this time window of four hours seems reasonable both in terms of the area's geographical circumstances and the urgency of the situation* ».

⁴⁹ Sur l'obligation d'assistance, voire la contribution de Caroline Migazzi dans le présent ouvrage.

⁵⁰ Déclaration de M. Rycroft (Royaume-Uni), Conseil de sécurité, 9 octobre 2015, 7531e séance, S/PV.7531, p. 3.

Las, pour l'heure en tout cas, cette stratégie a été mise à mal par la résistance du Conseil de sécurité, en particulier de certains de ses membres, parmi lesquels figurent le Venezuela, seul Etat à s'être abstenu lors du vote de la résolution 2240, mais aussi et surtout la Russie, qui, en tant que membre permanent, dispose d'un droit de veto. La Russie se montre en effet particulièrement réfractaire à toute autorisation d'intervenir dans les eaux ou sur le sol libyen, ce qu'elle n'a pas manqué de souligner à plusieurs reprises lors des débats relatifs à l'adoption des trois résolutions pertinentes⁵¹.

Les développements de la première partie sont assez riches. Du coup, la démonstration mériterait peut être à ce stade une transition/synthèse. Si j'ai bien compris, l'idée était de montrer que sous l'apparence d'une contribution active de l'UE, marquée par son indiscutable rôle de promoteur d'une action concertée des Etats au travers du Conseil de sécurité, lui permettant de s'affranchir des limites liées à son manque de représentation au sein même de cette structure, l'efficacité concrète de son intervention reste sujette à caution, tant les obstacles – juridiques pour certains, politiques pour la plupart – que lui apposent le Conseil de sécurité brident *ex ante* la capacité de l'Union à mettre en œuvre les moyens de lutter contre le trafic de migrants. (Bien sûr, la « duracell » en moins !).

II – Les contraintes imposées à l'UE par le Conseil de sécurité

L'incapacité de l'Union à convaincre le Conseil de sécurité de permettre le déploiement complet de l'opération Sophia fait peser sur l'organisation européenne de lourdes contraintes. En effet, le refus d'autoriser l'Union à intervenir dans l'espace souverain de la Libye remet clairement en cause la raison d'être de l'opération Sophia (A). Plus encore peut-être, en engageant un dialogue avec le Conseil de sécurité, l'Union a indirectement attiré l'attention de celui-ci sur la manière dont elle traite les migrants. Partant, l'Union se retrouve dans une situation, assez inhabituelle pour elle, dans laquelle la communauté internationale observe avec attention la manière dont elle satisfait à ses obligations internationales envers les migrants, ce qui devrait la pousser à opérer un véritable examen de conscience (B).

A – L'impossibilité pour l'Union d'intervenir en Libye : une remise en cause de la raison d'être de l'opération Sophia

Pour mesurer la contrainte que représente la résistance du Conseil de sécurité vis-à-vis de toute intervention européenne en Libye, il importe de revenir sur les raisons d'être de l'opération Sophia. On rappellera en effet que cette opération repose sur trois considérations principales. La

⁵¹ A titre d'exemple, le représentant de la Russie déclarait lors des débats relatifs à la résolution 2240 que « [l']oute interprétation élargie de la résolution est inacceptable. La résolution est sans ambiguïté aucune et ses dispositions sont absolument claires ». Déclaration de M. Zagaynov (Fédération de Russie), Conseil de sécurité, 9 octobre 2015, 7531e séance, S/PV.7531, p. 6.

première consiste à empêcher des tragédies humaines. Est ici affirmée une ambition humanitaire, que l'on retrouve constamment dans le discours de l'Union soulignant à l'envi qu'il est une « *priorité immédiate [...] de faire en sorte que plus personne ne meure en mer* »⁵².

La deuxième consiste en la répression de ce qui est légitimement considéré comme un crime abject, à savoir le trafic de migrants, permettant à certains de profiter grassement de la misère humaine. En 2013, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) estimait que le trafic de migrants représentait 35 milliards d'euros par an⁵³. Il reste cependant bien évidemment très difficile de donner une estimation fiable. A titre de comparaison, pour les seules migrations vers l'UE, on a pu estimer que le « chiffre d'affaire annuel », si tant est que l'on puisse s'exprimer comme tel, des trafiquants s'élevait à 4 milliards d'euros en 2013⁵⁴. Sans trop s'avancer, on peut penser que la crise des réfugiés a eu pour conséquence d'accroître considérablement ce chiffre⁵⁵, rendant ainsi tout à fait légitime l'objectif de l'Union de lutter contre les passeurs.

La troisième et dernière, qui ne figure qu'en filigrane dans les décisions relatives à l'opération Sophia et dans le discours de l'Union, vise à l'endigement des flux migratoires. Il ne s'agit pas uniquement de lutter contre le trafic de migrants, mais contre l'immigration tout court. L'Union a beau s'en défendre par la voie de sa haute représentante, elle a beau modifier le nom de son opération, on peine à croire qu'elle ne cherche pas aussi à se protéger contre un afflux massif de migrants. Le représentant du Venezuela ne s'est d'ailleurs pas privé de faire remarquer, à l'occasion de l'adoption de la résolution 2240, qu'il « *semblerait que, par-delà l'argument de la lutte contre les bandes criminelles, le but de cette résolution soit simplement d'éviter que ces êtres humains puissent atteindre une destination plus sûre ; c'est-à-dire qu'elle impose les murs comme politique* »⁵⁶. Si l'on peut s'accorder sur le caractère sans doute caricatural d'une telle affirmation, force est de constater que la majorité des Etats membres de l'Union, et, surtout, des opinions publiques européennes, ne voient pas d'un très bon œil l'arrivée massive de migrants.

Se pose alors la question de savoir si ces trois objectifs sont atteints. Et sur ce point, le bilan n'apparaît pas forcément très favorable pour l'Union. En premier lieu, sur l'aspect humanitaire,

⁵² Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015, préc., considérant n°2.

⁵³ Communiqué de presse du 17 décembre 2013, « Il est temps d'agir, pour sauver la vie des migrants pris dans des crises », disponible sur <https://www.iom.int/fr>.

⁵⁴ T. GAMMELTOFT-HANSEN et N. NYBERG SORENSEN, « Introduction », in T. GAMMELTOFT-HANSEN et N. NYBERG SORENSEN (dir.), *The Migration Industry and the Commercialization of International Migration*, Routledge, 2013, p. 2.

⁵⁵ Les responsables de l'opération Sophia ont également procédé à des estimations, reprises dans le Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 2312 (2016) du Conseil de sécurité, 7 septembre 2017, S/2017/761, §8 : « *D'après l'EUNAVFOR MED opération Sophia, le prix d'une place à bord d'un bateau gonflable pouvait atteindre 1 000 euros, tandis que celui d'une place à bord d'un bateau en bois variait entre 1 500 et 3 000 euros, en fonction de la taille de l'embarcation et du nombre de personnes à bord. Chaque bateau pneumatique pouvant accueillir environ 120 personnes, les passeurs pouvaient générer jusqu'à 120 000 euros de bénéfices illicites par embarcation mise à l'eau. Avec des bateaux en bois plus larges accueillant d'ordinaire 400 personnes, on estimait que les passeurs et les trafiquants pourraient toucher entre 600 000 euros et 1,2 million d'euros par embarcation. En règle générale, les passeurs mettaient à l'eau jusqu'à cinq embarcations à la fois, voire plus* ».

⁵⁶ Déclaration de M. Ramírez Carreño (République bolivarienne du Venezuela), Conseil de sécurité, 9 octobre 2015, 7531e séance, S/PV.7531, p. 5.

L'opération Sophia a incontestablement permis de sauver des vies⁵⁷. L'Union affirme ainsi, sans être contredite, que près de 40 000 migrants ont été secourus dans le cadre de l'opération Sophia entre le début de celle-ci et le 31 août 2017⁵⁸. Cela étant, il est tout aussi vrai que de nombreuses personnes continuent de mourir en Méditerranée sur la route migratoire italo-libyenne. Ainsi, entre le 1^{er} janvier et le 31 août 2017, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'OIM ont comptabilisé plus de 2 400 morts et disparitions en Méditerranée⁵⁹. Il serait bien évidemment injuste d'imputer ces tragédies aux seules défaillances de l'opération Sophia. Cela étant, l'impossibilité pour l'Union d'opérer directement en Libye l'oblige à n'intervenir qu'une fois les embarcations parvenues en haute mer, rendant d'autant plus périlleuses les missions de sauvetage.

En deuxième lieu, s'agissant de la lutte contre les trafiquants, le refus du Conseil de sécurité de laisser l'Union intervenir en Libye, auquel s'ajoute la défaillance persistante de cet Etat, a pour conséquence de laisser, en pratique, largement impunies les activités criminelles des passeurs. Certes, un certain nombre d'entre eux ont été interpellés et ont depuis été transférés en Italie pour y être jugés, conformément aux dispositions du Protocole sur le trafic illicite de migrants⁶⁰. La Commission européenne affirme ainsi dans une communication du 27 septembre 2017 que l'opération « a déjà conduit à l'arrestation de 117 personnes soupçonnées d'être des passeurs et des trafiquants d'êtres humains, et à la destruction en haute mer, au large de la Libye, de 478 navires ayant servi au trafic de migrants »⁶¹. Cependant, on ne peut s'empêcher de penser que l'arrestation de 117 personnes en deux ans reste un bilan relativement maigre. Plus encore, dans la mesure où l'Union ne peut intervenir qu'en haute mer, elle ne peut vraisemblablement appréhender que les derniers maillons de la chaîne des organisations criminelles responsables du trafic⁶². Là encore, l'action de l'Union serait sans doute bien plus efficace si elle pouvait intervenir directement en Libye.

Le refus opposé jusqu'à présent par le Conseil de sécurité oblige ainsi l'Union à trouver des solutions alternatives pour arriver à ses fins. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer la décision du 20 juin 2016, par laquelle l'Union s'est engagée à former les garde-côtes libyens. Aux termes de l'article 2 bis inséré dans la décision 2015/778, l'Union « contribue au développement des capacités et

⁵⁷ Voir néanmoins *contra* : M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « L'Union et les réfugiés Une Europe sans qualités ? », *Revue de l'Union européenne*, 2017, n° 613, p. : « les opérations maritimes de contrôle de l'immigration irrégulière coordonnées par Frontex de même que l'opération militaire Sophia lancée en octobre 2016 pour démanteler les réseaux de passeurs en Méditerranée, loin de contribuer à la diminution du nombre de morts de migrants, ont engendré leur augmentation. Elles ont rendu les passages plus dangereux, les passeurs optant pour des routes maritimes plus périlleuses et offrant aux migrants des bateaux moins résistants ; elles ont rendu de surcroît les tarifs de passage plus élevés et les passeurs et leurs réseaux plus puissants ».

⁵⁸ Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 2312 (2016) du Conseil de sécurité, 7 septembre 2017, S/2017/761, §4.

⁵⁹ *Ibid.*, §3.

⁶⁰ Sur la question, voir en particulier : E. PAPASTAVRIDIS, « EUNAVFOR MED Operation Sophia and the question of jurisdiction over transnational organized crime at sea », préc.

⁶¹ Communication de la Commission relative à la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration, 27 septembre 2017, COM(2017) 558 final, p. 9.

⁶² On doute en effet fortement que les personnes placées à la tête de ces organisations prennent place à bord des embarcations de fortune destinées à transporter les migrants...

à la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne en matière d'opérations répressives en mer, aux fins notamment de prévenir le trafic de migrants et la traite des êtres humains »⁶³. L'Union entend ainsi externaliser l'action qu'elle ne peut mener elle-même. Dans le cadre de l'opération Sophia, 133 garde-côtes libyens ont été formés en 2016 et 2017, notamment « pour leur permettre de faire obstacle à tous les types de trafic illicite et de sauver des vies dans les eaux territoriales de la Libye »⁶⁴. Il semblerait cependant que les formations dispensées n'aient pas toujours été bien assimilées par leurs destinataires, au vu des exactions commises par ceux-ci et relatés par le HCR et Mission d'appui des Nations Unies en Libye (MANUL)⁶⁵, ce qui a conduit l'Union à mettre en place un mécanisme de contrôle des stagiaires formés⁶⁶. C'est également dans l'optique de s'attaquer au « modèle économique des trafiquants »⁶⁷ que l'Union a mis en place en juillet 2017 un embargo sur les « navires et moteurs susceptibles d'être utilisés pour le trafic de migrants et la traite des êtres humains »⁶⁸.

En troisième et dernier lieu, l'opération Sophia n'a, semble-t-il, eu qu'un impact limité quant à l'afflux de migrants. Ainsi, alors que l'OIM décomptait 181 000 arrivées par l'Italie en 2016⁶⁹ et 153 000 en 2015⁷⁰, plus de 105 000 migrants ont débarqué en Italie entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2017⁷¹. En d'autres termes, la réduction incontestable du nombre d'arrivées observées en 2017 doit être imputée, pour l'essentiel, à la mise en œuvre de l'accord UE-Turquie, et non à l'opération Sophia. Cela s'explique à nouveau par l'impossibilité pour l'Union d'agir en amont sur le territoire libyen, faute de résolution du Conseil de sécurité l'y autorisant. Dans le cadre de l'opération Sophia, elle ne peut donc exercer aucune influence sur les départs depuis la Libye, et ce d'autant plus qu'en application du salutaire principe de non-refoulement, elle est contrainte de ramener les migrants secourus en Italie.

Aussi, sans pour autant nier les quelques réussites de l'opération Sophia, et sans non plus sous-estimer la difficulté de la tâche, il faut admettre que cette opération navale n'a clairement pas

⁶³ Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L. 162 du 21 juin 2016, p. 18.

⁶⁴ Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 2312 (2016) du Conseil de sécurité, préc., §12.

⁶⁵ *Ibid.*, §6.

⁶⁶ Décision (PESC) 2017/1385 du Conseil du 25 juillet 2017 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L. 194 du 26 juillet 2017, p. 61.

⁶⁷ Cette dimension de la gestion de la crise des réfugiés est soulignée à de multiples reprises par l'Union. Voir en particulier la Communication conjointe de la Commission et de la Haute représentante, La migration le long de la route de la Méditerranée centrale Gérer les flux migratoires, sauver des vies, 25 janvier 2017, JOIN(2017) 4 final.

⁶⁸ Décision (PESC) 2017/1338 du Conseil du 17 juillet 2017 modifiant la décision (PESC) 2015/1333 concernant des mesures restrictives en raison de la situation en Libye, JOUE n° L. 185 du 18 juillet 2017, p. 49.

⁶⁹ OIM, Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, Compilation of Available data and information, 2016, http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf [consulté le 4 novembre 2017].

⁷⁰ OIM, Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond, Compilation of Available data and information, 2015, <http://doe.iom.int/docs/Flows%20Compilation%202015%20Overview.pdf> [consulté le 4 novembre 2017].

⁷¹ OIM, Migration Flows to Europe - 2017, Quarterly Overview September 2017, http://migration.iom.int/docs/Q3_Overview_Arrivals_to_Europe.pdf, [consulté le 4 novembre 2017].

permis d'atteindre les objectifs qui lui étaient assignés⁷². Il conviendra en tout état de cause de procéder à un nouveau bilan après décembre 2018, date actuelle de fin prévue pour l'opération⁷³. A ce bilan somme toute contrastée, il faut en outre ajouter que l'Union se trouve désormais placée sous surveillance internationale quant à la manière dont elle traite les migrants, ce qui devrait la pousser à procéder à une véritable introspection, en mesurant le décalage qu'il peut exister entre les valeurs qu'elle affiche et les moyens qu'elle accepte de mettre en œuvre pour y satisfaire.

B – Le rappel des obligations internationales relatives au traitement des migrants : l'Union confrontée à son examen de conscience

Les trois résolutions du Conseil de sécurité autorisant l'Union européenne à recourir à la force en mer rappellent systématiquement les obligations de celle-ci vis-à-vis du traitement des migrants. En particulier, le Conseil mentionne explicitement la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) et la Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR) et « *exhorte tous les Etats à s'acquitter de leurs obligations en vertu du droit international, notamment du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés* ». Le respect de ces obligations a en outre été rappelé par plusieurs Etats lors des débats au sein du Conseil de sécurité⁷⁴, ainsi que par le Secrétaire général de l'ONU dans son rapport annuel en application de la résolution 2240⁷⁵.

Cette insistance du Conseil de sécurité, de ses Etats membres et du Secrétaire général quant à la protection des droits fondamentaux des migrants témoigne ainsi d'une certaine inquiétude quant au respect par l'Union de ses obligations. Celle-ci se retrouve ainsi dans une position assez inhabituelle, où elle doit démontrer que son action s'opère en conformité avec les règles du droit international, en particulier avec celles du droit international des droits de l'homme et du droit des réfugiés. Elle est ainsi sommée de montrer « patte blanche » par des Etats tels que la Russie, la Jordanie ou le Venezuela, habituellement objet des remontrances de l'Union quant à leur

⁷² Voir également en ce sens : G. ZICCARDI CAPALDO, « The EUNAVFOR MED Operation and the Use of Force », *ASIL* 2015, vol. 19, <https://www.asil.org/insights/volume/19/issue/27/eunavfor-med-operation-and-use-force>, [consulté le 7 septembre 2017] : « *while enabling a hesitant Europe to break the deadlock and implement coercive measures on the high seas, in failing to authorize the measures in Libya's waters and coast, it risks compromising the operation by delaying and limiting its action* ».

⁷³ Décision (PESC) 2017/1385 du Conseil du 25 juillet 2017, préc.

⁷⁴ Voir par exemple : Déclaration de Mme. Kawar (Jordanie), Conseil de sécurité, 9 octobre 2015, 7531e séance, S/PV.7531, p. 7 : « *cette résolution ne doit pas être comprise ou interprétée par tout Etat ou toute partie comme l'autorisation de contourner les dispositions du droit international des réfugiés* » ; Déclaration de M. Zagaynov (Fédération de Russie), Conseil de sécurité, 9 octobre 2015, 7531e séance, S/PV.7531, p. 6 : « *Nous attendons de ceux qui appliqueront cette résolution qu'ils se conforment rigoureusement aux règles pertinentes du droit international, y compris la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, et, surtout, qu'ils assurent la sécurité des migrants* ».

⁷⁵ Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité, 7 septembre 2016, S/2016/766, §61 : « *Toutes les mesures prises pour lutter contre le trafic et la traite doivent être menées dans le plein respect du droit international des droits de l'homme et des normes connexes applicables* ».

respect des droits de l'homme⁷⁶. Or, dans la mesure où l'Union entend parvenir à terme à l'élargissement de l'autorisation donnée par le Conseil de sécurité, elle se retrouve non seulement juridiquement mais aussi politiquement contrainte de se conformer aux règles internationales protectrices des migrants. Il suffirait, en effet, que le Secrétaire général de l'ONU pointe certains manquements de l'Union dans un de ses rapports annuels pour que l'autorisation dont elle bénéficie soit remise en cause ou, qu'à tout le moins, elle ne soit jamais élargie à l'espace souverain libyen.

Or, si l'Union n'a jusqu'alors pas été prise en défaut dans le cadre de l'opération Sophia, on peut à juste titre partager les inquiétudes manifestées par le Conseil de sécurité et ce malgré les précautions formelles prises par l'Union dans la rédaction de ses décisions⁷⁷. En effet, le comportement passé de certains de ses Etats membres ainsi que les modalités mêmes de l'opération Sophia sont de nature à justifier une particulière vigilance quant au respect des droits fondamentaux non seulement des migrants, mais également des trafiquants.

Il importe avant tout de rappeler que la commission d'éventuelles violations des droits de l'homme dans le cadre de l'opération Sophia poserait d'importantes questions en termes d'imputabilité. Il s'agit en effet d'une opération de l'UE, autorisée par le Conseil de sécurité et mise en œuvre grâce aux capacités respectives des Etats membres, ce qui impose de déterminer qui des Etats ou des organisations internationales en présence peuvent être considérés comme responsables. Sur cet aspect, on se bornera à rappeler que malgré une jurisprudence critiquable⁷⁸ et fluctuante⁷⁹ de la Cour européenne des droits de l'homme, l'ONU ne saurait en aucun cas être considérée comme responsable, faute pour elle d'exercer un « *contrôle effectif* »⁸⁰ sur l'opération Sophia. Resterait alors à déterminer qui de l'Union ou des Etats membres participant à l'opération Sophia devraient, le cas échéant, être considérés comme responsables. S'agissant de

⁷⁶ Ainsi, dans son Rapport annuel sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde en 2016 (16 octobre 2017, doc. n° 12816/17), l'Union européenne a dénoncé « le rétrécissement de l'espace dévolu à la liberté d'expression et d'association » en Jordanie (p. 100), « l'usage de la torture dans les établissements pénitentiaires » en Russie (p. 121), ou encore les « attaques contre les journalistes » au Venezuela (p. 437).

⁷⁷ L'Union a ainsi bien pris la peine de rappeler chacune des règles applicables dans sa décision 2015/778 précitée, considérant 6 : « L'opération PSDC de l'Union sera menée en conformité avec le droit international, en particulier avec les dispositions pertinentes de la convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982, les protocoles de 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (ci-après dénommé « protocole contre le trafic illicite de migrants ») et visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnels à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, la convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) de 1974, la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes (SAR) de 1979, la convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée (convention de Barcelone) de 1976, la convention de Genève de 1951 concernant le statut des réfugiés et le principe de non-refoulement et le droit international relatif aux droits de l'homme ».

⁷⁸ Cour EDH, GC, déc., 2 mai 2007, *Behrami contre France et Saramati contre France, Allemagne et Norvège*, req. n° 71412/01 et 78166/01. Pour une critique de la décision, voir, parmi beaucoup d'autres : P. KLEIN, « Responsabilité pour les faits commis dans le cadre d'opérations de paix et étendue du pouvoir de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques considérations critiques sur l'arrêt Behrami et Saramati », *AFDI*, 2007, Vol. 53 n° 1, pp. 43-64.

⁷⁹ Cour EDH, GC, 7 juillet 2011, *Al-Jedda contre Royaume-Uni*, req. n° 27021/08.

⁸⁰ Article 7 du Projet d'articles sur la responsabilité des organisations internationales, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2011, vol. II (2).

L'opération Atalanta, la Cour administrative de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a considéré que l'Allemagne était responsable des éventuelles violations de la Convention européenne des droits de l'homme commises par l'équipage d'une frégate allemande ayant intercepté des pirates en haute-mer⁸¹. Le raisonnement suivi en l'espèce ne peut cependant être transposé de manière générale pour toutes les actions entreprises dans le cadre de l'opération Sophia dès lors que le contrôle effectif de l'opération s'apprécie nécessairement *in concreto*⁸².

Que les actes réalisés soient imputables à l'Union ou à ses Etats membres, ils devront en toutes hypothèses se conformer aux règles du droit international des droits de l'homme et du droit international des réfugiés. On ne saurait en effet, au vu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, opposer l'absence de juridiction de l'Union ou de ses Etats membres sur la haute mer⁸³. L'Union et ses Etats membres doivent ainsi protéger aussi bien les droits des migrants que ceux des trafiquants. S'agissant de ces derniers, on rappellera qu'il est arrivé à plusieurs reprises que les droits fondamentaux des personnes interpellées dans le cadre d'opérations navales soient méconnus⁸⁴. Une attention toute particulière devra donc être portée aux droits procéduraux des migrants et des trafiquants, ainsi, pour ces derniers, qu'aux conditions de leur détention⁸⁵.

Plus généralement, l'Union et ses Etats membres ont l'obligation d'assurer le plein respect du droit à la vie et du principe de non-refoulement. Le premier suppose que l'Union et ses Etats membres doivent s'abstenir de provoquer la mort des personnes se trouvant à bord de l'embarcation, de mener une enquête effective en cas de décès ou encore assurer la sécurité des migrants et des passeurs une fois les navires interceptés. Or, certains ont pu manifester quelques doutes sur la conformité des règles d'engagement adoptées dans le cadre de l'opération Sophia

⁸¹ Oberverwaltungsgericht NRW, 18 septembre 2014, n° 4 A 2948/11, disponible sur http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2014/4_A_2948_11_Urteil_20140918.html. Voir E. SOMMARIO, « Attribution of Conduct in the Framework of CSDP Missions : Reflections on a Recent Judgment by the Higher Administrative Court of Nordrhein-Westfalen », in S. POLI (dir.), *Protecting Human Rights in the European Union's External Relations*, CLEER PAPERS 2016/5, pp. 155-174.

⁸² Pour une analyse détaillée relative à la responsabilité de l'Union à raison des violations des droits de l'homme commises dans le cadre de ses opérations militaires, voir notamment : F. NAERT, « Accountability for Violations of Human Rights Law by EU Forces », in S. BLOCKMANS (dir.), *The European Union and Crisis Management : Policy and Legal Aspects*, T.M.C. ASSER PRESS, 2008, pp. 375-393.

⁸³ Cour EDH, GC, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres contre Italie*, req. n° 27765/09, *JDI*, 2013, n° 4, pp. 1253-1259, note M. BOUMGHAR ; *AJIL*, 2013, vol. 107, pp. 417-423, note I. PAPANICOLOPULU ; *JCP G*, 2012, n° 13, p. 614, obs. C. PICALER ; *AJDA*, 2012, p. 1726, chron. L. BURGORGUE-LARSEN ; *D.*, 2013, p. 324, obs. O. BOSKOVIC, S. CORNELOUP, F. JAULT-SESEKE, N. JOUBERT et K. PARROT ; *RFDA*, 2013, p. 576, chron. H. LABAYLE, F. SUDRE, X. DUPRE DE BOULOIS et L. MILANO.

⁸⁴ Cour EDH, 4 décembre 2014, *Ali Samatar et autres contre France*, req. n° 17110/10 et 17301/10 ; Cour EDH, 4 décembre 2014, *Hassan et autres contre France*, req. n° 46695/10 et 54588/10, *D.*, 2015, n° 5, pp. 303-306, obs. J.-F. RENUCCI ; *JDI*, 2015, n° 4, pp. 1198-1201, note P. VON MÜHLEND AHL.

⁸⁵ Il suffit pour s'en convaincre de rappeler la condamnation récente de l'Italie dans l'affaire *Kblajfia* : Cour EDH, 15 décembre 2016, *Kblajfia et autres contre Italie*, req. n° 16483/12, *D.*, 2017, p. 261, obs. O. BOSKOVIC, S. CORNELOUP, F. JAULT-SESEKE, N. JOUBERT et K. PARROT.

avec ces exigences⁸⁶. Plus encore, certains Etats ont par le passé été reconnus responsables d'avoir, au moins indirectement, causé la mort de migrants en mer⁸⁷.

Un autre sujet d'inquiétude concerne le principe de non refoulement, entendu comme « *l'obligation de ne pas extraditer, déplacer, expulser quelqu'un ou le transférer par d'autres moyens de leur territoire s'il existe des motifs sérieux de croire qu'il y a un risque réel de préjudice irréparable dans le pays vers lequel doit être effectué le renvoi ou dans tout pays vers lequel la personne concernée peut être renvoyée par la suite* »⁸⁸. Protégé tant par la Convention de Genève⁸⁹ que par la Charte des droits fondamentaux de l'Union⁹⁰, la Convention des Nations Unies contre la torture⁹¹, ou la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁹², le principe mérite également une attention toute particulière dans le cadre de l'opération Sophia pour deux raisons principales. D'une part, les condamnations d'Etats membres de l'UE pour violation de ce principe demeurent suffisamment fréquentes⁹³ pour que cela nourrisse des inquiétudes légitimes. D'autre part, les mauvais traitements infligés aux migrants en Libye ne peuvent que susciter l'émotion⁹⁴ et tout refoulement vers cet Etat serait d'une particulière gravité.

Au terme de ce panorama des craintes provoquées par l'opération Sophia quant au respect du droit international des droits de l'homme et du droit des réfugiés, on perçoit alors que la militarisation de la gestion de la crise des réfugiés, couplée aux rappels effectués par le Conseil de sécurité quant aux obligations de l'Union vis-à-vis des migrants, a eu pour conséquence d'attirer encore plus l'attention sur les pratiques de l'Union ainsi que la multiplication des critiques à son

⁸⁶ E. PASTAVRIDIS, « EUNAVFOR MED Operation Sophia : Fighting Smuggling of Migrants or Protecting Human Rights ? », in S. POLI (dir.), *Protecting Human Rights in the European Union's External Relations*, préc., pp. 150-151.

⁸⁷ Comité contre la Torture, 20 février 2012, *Sonko contre Espagne*, Comm. n° 368/2010 : l'Espagne a ainsi été reconnue responsable de la violation des articles 12 (défaut d'enquête impartiale) et 16 (traitements inhumains et dégradants) de la Convention. Les gardes civils espagnols avaient interpellé un groupe de migrants, parmi lesquels figurait la victime, qui tentaient de pénétrer dans la ville autonome de Ceuta. La victime est décédée après avoir été rejetée à l'eau près du rivage marocain alors qu'il ne savait pas nager. Sur l'affaire, voir notamment : E. HAMDAN, *The Principle of Non-Refoulement under the ECHR and the UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, Brill Nijhoff, 2016, pp. 132-133.

⁸⁸ Observation générale n° 31, La nature de l'obligation juridique générale imposée aux Etats parties au Pacte (Quatre-vingtième session), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 (2004).

⁸⁹ Article 33§1 de la Convention de Genève.

⁹⁰ Article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

⁹¹ Article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture.

⁹² Appliqué pour la première fois en matière d'extradition (Cour EDH, Plén., 7 juillet 1989, *Soering contre Royaume-Uni*, req. n° 14038/88), le principe a depuis lors été appliqué à maintes reprises en matière d'asile (Cour EDH, GC, 15 novembre 1996, *Chahal contre Royaume-Uni*, req. n° 22414/93). Le principe trouve par ailleurs un corollaire procédural en l'article 4 du Protocole n° 4 qui interdit les procédures d'expulsions collectives, obligeant ainsi les Etats parties à examiner chaque situation individuellement de manière à vérifier s'il existe un risque pour que la personne refoulée fasse l'objet de mauvais traitements en cas d'éloignement.

⁹³ Cour EDH, GC, 23 février 2012, *Hirsi Jamaa et autres contre Italie*, préc. ; Cour EDH, 21 octobre 2014, *Sharifi contre Italie et Grèce*, req. n° 16643/09, RTD eur., 2016, p. 343, obs. F. BENOIT-ROHMER ; Cour EDH, 3 octobre 2017, *N. D. et N. T. c/ Espagne*, req. n° 8675/15 et 8667/15.

⁹⁴ Marie-Laure Basilien-Gainche rappelle ainsi que lorsque les migrants sont rapatriés en Libye, « *ils finissent en détention dans des centres dont les instances onusiennes ne cessent de rappeler qu'ils sont des lieux de tortures, viols, exécutions sommaires, traitements inhumains* ». M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « L'Union et les réfugiés Une Europe sans qualités ? », préc.

encontre quant à sa vision purement sécuritaire des flux migratoires⁹⁵. L'Union est ainsi perçue comme une forteresse, foulant au pied les droits fondamentaux des migrants et incapable de faire preuve de l'humanité la plus élémentaire à l'égard de ces derniers. Sans doute l'Union est-elle en partie injustement accablée par la critique. Il est clair cependant que sa gestion de la crise des réfugiés interroge, et devrait l'interroger. Comment une organisation fondée sur les valeurs de dignité, de respect des droits de l'homme et de tolérance peut-elle déclencher autant de critiques ? Comment l'Union, habituellement perçue comme un acteur majeur de la promotion des droits de l'homme dans le monde en est-elle venue à être observée par une communauté internationale inquiète du sort réservé aux migrants ? Autant dire que l'Union et ses Etats membres seraient sans doute bien avisés de procéder à un salutaire examen de conscience. Car, au-delà de la crise des réfugiés, c'est bien de l'identité européenne dont il s'agit ainsi que de la place qu'elle entend occuper dans le monde.

En définitive, l'opération Sophia incarne à elle seule bien des grands défis contemporains de l'Union européenne. D'un point de vue externe, elle invite à s'interroger sur son rapport au droit international, sur sa place au sein de la communauté internationale ou encore sur sa capacité à influencer sur les organes de l'organisation universelle. Envisagée à travers le prisme interne de l'Union, elle s'inscrit pleinement dans le débat relatif à l'identité de l'Union, invite à réexaminer ses valeurs et à tester la solidarité entre ses Etats membres. Espérons ainsi qu'à défaut d'apporter une solution viable à la crise des réfugiés, sa prise en compte sérieuse permette en tout cas à l'Union de repenser sa place dans le monde et son système de valeurs.

⁹⁵ Voir, parmi beaucoup d'autres : A. POITEVIN, « La forteresse Europe opte pour l'option sécuritaire au détriment des droits fondamentaux », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], *Actualités Droits-Libertés*, mis en ligne le 1^{er} juin 2015, consulté le 05 septembre 2017 ; M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « Les frontières européennes. Quand le migrant incarne la limite », *Revue de l'Union européenne* 2017, pp. 335-341 ; C.-A. CHASSIN, « La crise de migrants : l'Europe à la croisée des chemins », préc. ; E. PAPASTAVRIDIS, « EUNAVFOR Operation Sophia and the International Law of the Sea », préc. ; M.-L. BASILIEN-GAINCHE, « L'Union et les réfugiés Une Europe sans qualités ? », préc.