



Ambassadeurs
de la
Jeunesse

Les stratégies d'évitement de la protection des droits des migrants par les États

*Par Thomas Dubray,
Juriste en droit international public*

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur

© Tous droits réservés, Paris, Ambassadeurs de la Jeunesse, 2020.

Comment citer cette publication :

Thomas Dubray,
« Les stratégies d'évitement de la protection des droits des migrants par les États »,
Ambassadeurs de la Jeunesse, 02 mai 2020.

Ambassadeurs de la Jeunesse
31 Rue de Poissy 75005 Paris
E-mail : contact@ambassadeurs-jeunesse.org
Site internet : www.ambassadeurs-jeunesse.org

AVERTISSEMENT

Cette publication est un extrait du mémoire de recherche de M. Thomas DUBRAY, intitulé « *L’Affaire de l’Aquarius au regard du droit international et européen* »¹ et déposé le 28 août 2019 à l’Université Paris Nanterre.

Pour le compte de cette publication, des modifications ont été apportées par l’auteur lui-même et le comité de rédaction de l’association Ambassadeurs de la Jeunesse.

Les propos exprimés dans la présente publication n’engagent ni l’association Ambassadeurs de la Jeunesse, ni l’Université Paris Nanterre.

¹ Sous la direction de Mathias Forteau, Professeur à l’Université Paris Nanterre.

Sommaire

Introduction – P. 2

La protection de leurs frontières par les États : l'inhibition de la protection des droits de l'homme – P. 5

Le refus d'accès aux eaux territoriales – P. 5

Une pratique conforme au droit de la mer ? – P. 7

L'externalisation globale de la politique migratoire européenne – P. 10

La poursuite d'un modèle déjà initié – P. 11

L'intensification de la collaboration avec les États tiers potentiellement contraire au principe de non-refoulement – P. 13

Introduction

Affirmer que le Covid-19 emporte des conséquences dans bien des domaines, à l'échelle nationale et internationale, relève du truisme. Si certaines se font plus facilement ressentir et attirent davantage l'attention actuellement, d'autres semblent passer au second plan. À l'heure où les États peinent à s'organiser face à la pandémie, entraînant un repli (forcé) sur eux-mêmes, les questions migratoires -qu'elles soient apparues avec le virus ou qu'elles le précèdent - ne semblent plus être une priorité.

Ainsi, l'appréhension des migrations par voie maritime, en mer Méditerranée notamment, par les États européens, n'a reçu qu'une faible attention (dans le traitement médiatique de la crise sanitaire par exemple) depuis l'apparition du virus. Or, cela ne doit pas occulter la situation migratoire en Méditerranée centrale qui ne s'est, de toute évidence, pas améliorée dans le contexte actuel¹. SOS Méditerranée n'a pas manqué de rappeler l'importance de maintenir des services de recherche et de sauvetage des individus en détresse en mer². L'Organisation internationale pour les migrations a quant à elle appelé les États européens à mettre en œuvre une gestion concertée et solidaire des flux migratoires en mer Méditerranée³.

Cela étant, pandémie ou non, les États européens ont, ces dernières années, adopté des comportements bien particuliers en matière d'appréhension des

¹ Organisation internationale pour les migrations, Communiqué de presse, *IOM Calls for European Solidarity and Action on Mediterranean Rescue Amid COVID-19*, 9 avril 2020 [disponible sur : <https://www.iom.int/news/iom-calls-european-solidarity-and-action-mediterranean-rescue-amid-covid-19>] : « Since the beginning of April, at least six boats departed from Libya carrying roughly 500 people. 150 of them were rescued by an NGO vessel and remain at sea without an assigned port of safety. During the same period, 177 other migrants arrived in Italy while 248 arrived in Spain ».

² *La Méditerranée centrale en temps de pandémie*, SOS Méditerranée, 10 avril 2020, disponible sur : <http://www.sosmediterranee.fr/journal-de-bord/mediterranee-centrale-pandemie>.

³ Organisation internationale pour les migrations, *IOM Calls for European Solidarity and Action on Mediterranean Rescue Amid COVID-19*, préc. : « The International Organization for Migration (IOM) is urging all states to uphold international obligations and exercise an inclusive, shared approach to these continued movements. [...] European support and solidarity with countries receiving migrants is needed to ensure that people rescued at sea are swiftly and safely disembarked. The same COVID-19 health and safety protocol should be applied to all disembarkations including NGO search and rescue vessels. [...] As migrants continue to embark on dangerous crossings in the Mediterranean, it is now more important than ever to find a shared and comprehensive approach, including a safe, swift disembarkation mechanism and increased state-led life-saving efforts ».

migrations par voie maritime. En 2018, les errances de l'*Aquarius* suite au sauvetage de centaines de personnes en détresse en mer avaient déjà mis en lumière certains de ces comportements des États concernés, au premier rang desquels se trouvaient l'Italie et Malte.

L'affaire de l'*Aquarius*, « premier navire de sauvetage à avoir été bloqué en mer »⁴, constitue en effet une situation-type dont l'analyse permet de préciser le cadre juridique applicable à la recherche et au sauvetage des personnes en détresse en mer ainsi qu'à leur débarquement en lieu sûr, de vérifier la conformité des comportements des États européens à leurs obligations internationales et d'établir, le cas échéant, leur responsabilité internationale ; en précisant les modalités de sa mise en œuvre.

Plus précisément, la multiplication des sauvetages de migrants en mer Méditerranée opérés par les différentes organisations humanitaires (telles que SOS Méditerranée et Médecins Sans Frontières, qui affrétaient l'*Aquarius*, l'*Ocean Viking* lui ayant désormais succédé) a montré que, plus que le sauvetage des migrants, c'est bien leur débarquement en lieu sûr qui constitue la pierre d'achoppement de la protection des personnes secourues et pose problème aux États concernés, membres de l'Union européenne, en raison notamment des règles régissant le traitement des demandes de protection internationale prévues par le règlement Dublin III.

La reconnaissance de droits applicables aux migrants et la protection qui en découle sont tributaires de l'exercice ou non par les États de leur juridiction ou de leur compétence sur ces individus. C'est bien le contrôle exercé par les États sur les migrants - ou le navire leur ayant prêté assistance - qui déclenche l'applicabilité à leur égard des droits reconnus dans les traités auxquels ces États sont parties (ou par voie coutumière). Par conséquent, dans les hypothèses de débarquement d'individus secourus en mer, les États vont tenter d'exercer le moins possible leur juridiction à l'égard des navires ayant

⁴ [Tribune] Amère Méditerranée, SOS Méditerranée, 17 juin 2019, disponible sur : <http://www.sosmediterranee.fr/journal-de-bord/tribune-frederic-penard>.

porté assistance, afin d'éviter le déclenchement de la protection de certains droits au bénéfice des migrants.

Les États européens ont mis au point, ces dernières années, diverses stratégies visant à minimiser leurs responsabilités envers les migrants secourus en mer Méditerranée et ainsi réduire le nombre de ressortissants étrangers débarquant sur leur sol. Pour ce faire, les États vont parfois interdire l'accès des navires ayant prêté assistance aux espaces maritimes relevant de leur compétence, notamment les eaux territoriales (Partie 1). A l'échelle européenne, il est également possible de constater une externalisation globale de la politique migratoire en Méditerranée (Partie 2).

I. La protection de leurs frontières par les États : l'inhibition de la protection des droits de l'homme

Depuis l'affaire de l'Aquarius, nombreux sont les navires s'étant retrouvés bloqués plusieurs jours en mer Méditerranée après avoir porté secours à des migrants en détresse. Ces navires sont tenus de respecter les instructions de l'État responsable de la coordination des opérations de recherche et de sauvetage (l'Italie bien souvent). Or, ce dernier, dans l'attente d'un accord avec les autres États sur la désignation du lieu sûr pour le débarquement des rescapés, refuse généralement l'accès à ses eaux territoriales, sur lesquelles il exerce sa juridiction (A). Cependant, si cette pratique s'est répétée depuis un an, il convient tout de même d'en étudier la conformité aux règles du droit de la mer relative à la navigation (B).

A. Le refus d'accès aux eaux territoriales

Cette pratique consistant, pour l'État en cause, à refuser l'accès à ses eaux territoriales aux navires ayant prêté assistance à des migrants en détresse en mer, mérite quelques éclaircissements. En premier lieu, il semble nécessaire de s'interroger sur les raisons de ce comportement. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 énonce, en son article 2 paragraphe 1, que « [l]a souveraineté de l'État côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures, [...] à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale »⁵. Celle-ci « ne dépasse pas 12 milles marins mesurés à partir de lignes de base établies conformément à la Convention »⁶. Par conséquent, si l'État est souverain sur sa mer territoriale (dont il est libre, par ailleurs, de fixer la largeur, dans la limite des 12 milles marins), les individus qui s'y trouvent sont alors considérés comme relevant de sa juridiction (à ce sujet, la Cour EDH a maintes fois rappelé le caractère essentiellement territorial du concept, rattaché au territoire donc, sur lequel

⁵ CNUDM, art. 2 paragraphe 1.

⁶ *Ibid.*, art. 3.

l'État est présumé exercer sa juridiction⁷). Le contrôle de l'État sur les individus qui relèvent de sa juridiction entraîne l'applicabilité à leur égard des droits consacrés tant dans les traités ratifiés par cet État que par la coutume internationale. C'est précisément le déclenchement de cette protection que l'État va chercher à éviter. Dans le cas de migrants secourus en mer par un navire humanitaire, il va donc maintenir ledit navire hors de sa zone de compétence, autrement dit sa mer territoriale, en haute mer.

En guise d'exemple, dans l'affaire de l'Aquarius, sur instruction du MRCC italien, le navire humanitaire était arrêté « à 35 milles nautiques de l'Italie et 27 milles nautiques de Malte »⁸. Un an plus tard, en juin 2019, les autorités italiennes interdisaient à nouveau l'entrée dans la mer territoriale, cette fois-ci au Sea Watch 3, affrété par l'organisation éponyme, ce qui avait conduit le navire à être bloqué 14 jours en haute mer avec 42 migrants à son bord⁹. Finalement, la capitaine du navire avait décidé d'entrer dans les eaux territoriales, malgré le refus des autorités, afin de débarquer les rescapés sur l'île de Lampedusa « en vertu d[un] état de nécessité »¹⁰.

Toutefois, le fait d'interdire l'accès des navires ayant prêté assistance aux eaux territoriales permet-il réellement à l'État en cause de se décharger de toute responsabilité en matière de débarquement et de traitement des individus secourus en mer ? L'exercice de sa juridiction sera, certes, moins évident à déterminer. Cela ne signifie pas pour autant que les navires et les migrants à leur bord ne peuvent relever de sa compétence. Dans la présente étude, il a été soutenu que l'acceptation par les États de certaines responsabilités dans la zone de recherche et de sauvetage sous leur contrôle pouvait être considérée comme une expression de leur juridiction. En suivant

⁷ Voir notamment Cour EDH, *Ilascu et autres c. Moldavie et Russie*, 8 juillet 2004, req. n° 48787/99, § 312.

⁸ [Communiqué] *Sur instruction de Rome, l'Aquarius est arrêté en mer, entre Malte et l'Italie, dans l'attente d'un port sûr où débarquer 629 rescapés*, SOS Méditerranée, 11 juin 2018, disponible sur : <https://sosmediterranee.ch/press/629-rescapes/>.

⁹ *Italie : le bateau humanitaire Sea-Watch force le blocus des autorités*, Franceinfo (en ligne), 26 juin 2019, disponible sur : https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/italie-le-bateau-humanitaire-sea-watch-force-le-blocus-des-autorites_3509015.html.

¹⁰ *L'Europe ne pouvant assumer ses responsabilités – Le Sea-Watch 3 pénètre dans les eaux italiennes en vertu de l'État de Nécessité*, SeaWatch.org (en ligne), 26 juin 2019, disponible sur : <https://sea-watch.org/fr/leurope-ne-pouvant-assumer-ses-responsabilites-le-sea-watch-3-penetre-dans-les-eaux-italiennes-en-vertu-de-letat-de-necessite/>.

ce raisonnement, que le navire soit empêché d'entrer dans la mer territoriale ou non ne change rien, dès lors que les instructions données par le MRCC compétent sont de nature à établir un contrôle de l'État sur le navire et ses passagers et à déclencher ainsi l'applicabilité de certains droits au bénéfice des migrants. En conséquence, l'interdiction d'accès des navires ayant prêté assistance aux migrants en détresse en mer aux eaux territoriales d'un État ne permet pas de dégager ce dernier de toute responsabilité envers les rescapés¹¹. De plus, il n'est pas certain que cette pratique soit, en toute hypothèse, conforme aux règles du droit de la mer relatives à la navigation dans les divers espaces maritimes.

B. Une pratique conforme au droit de la mer ?

Le droit de la mer, par le biais de la CNUDM notamment, détermine les règles de navigation dans les différents espaces maritimes. Dès lors que la pratique du refus d'accès à la mer territoriale impacte la navigation des navires ayant prêté assistance, il convient d'en examiner la conformité aux règles établies par la Convention. Dans cette optique, deux perspectives d'analyse sont possibles : l'une relative à la restriction à la liberté de navigation du navire, l'autre à la non-conformité de cette pratique vis-à-vis du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale.

Dans l'affaire de l'Aquarius, le navire affrété par SOS Méditerranée et Médecins Sans Frontières fut, pendant un certain temps, « arrêté à 35 milles

¹¹ Pour une approche plus nuancée, voir notamment S. Grosbon, « Droit de la mer et protection internationale de l'individu », in M. Forteau, J.M. Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer*, Pedone, 2017, pp. 1111-1112 : « Curieusement, la Cour européenne des droits de l'Homme ne considère pas que les mesures adoptées par un Etat dans les eaux internationales ou territoriales d'un autre Etat pour lutter même drastiquement contre l'immigration puissent violer le droit d'un individu de quitter son pays : pour la Cour, ces mesures sont uniquement prises non pas dans le but d'empêcher le départ, mais afin d'éviter l'entrée sur le territoire de l'Etat interceptant. En revanche, tous les organes internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme s'accordent sur le fait que les interdictions en mer, les interceptions et les reconduites vers l'Etat de départ, les refoulements automatiques à l'arrivée au port sont des mesures indiscriminées qui ne laissent pas la possibilité d'un examen individuel des situations de chacun : elles portent donc atteinte au droit de rechercher l'asile et à l'interdiction des expulsions collectives, deux droits qui peuvent faire l'objet d'une application extraterritoriale. Elles violent également le principe de non-refoulement, qui interdit de renvoyer un individu vers une destination où sa vie ou son intégrité physique risquent d'être menacées ». Pour plus de précisions sur la jurisprudence de la Cour EDH et des organes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme sur la question, voir les références de l'auteure dans l'article précité (notes de bas de page n° 4699 et n° 4700).

nautiques de l'Italie »¹², autrement dit en haute mer. Or, « [e]n principe, tout navire [...] peut naviguer en haut mer [...] sans aucune intervention des États autres que l'État du pavillon »¹³. Cela découle de l'article 87 de la CNUDM, qui énonce le principe de « liberté de la haute mer »¹⁴ incluant la « liberté de navigation »¹⁵ sur celle-ci. Il est important de préciser que l'article assure la liberté de navigation en haute mer aux États. Ainsi, « elle ne bénéficie aux navires que s'ils naviguent sous pavillon étatique »¹⁶. Cette liberté de navigation ne peut être restreinte que dans certaines situations précisées par la Convention¹⁷. Il s'agit notamment de l'exercice du « droit de visite »¹⁸ prévu à l'article 110, du « droit de poursuite »¹⁹ énoncé à l'article 111, des hypothèses de piraterie²⁰ ou encore des cas d'abordage ou de « tout autre incident de navigation maritime »²¹. En dehors de ces cas précis, la liberté de navigation doit être respectée par tous les États. Dans l'affaire de l'Aquarius, il apparaît assez clairement que l'Italie, par l'intermédiaire du MRCC, ne pouvait, sans raison valable, ordonner au navire humanitaire de s'arrêter dans les eaux internationales, ce dernier ne se trouvant pas dans une des hypothèses susmentionnées.

Il semble nécessaire de préciser que la pratique du refus d'accès aux eaux territoriales n'implique pas, en elle-même, l'arrêt du navire en haute mer. L'affaire de l'Aquarius constitue, à ce sujet, un cas particulier.

Cela étant, que le navire ayant prêté assistance aux migrants en détresse soit arrêté en haute mer ou simplement empêché d'entrer dans les eaux

¹² [Communiqué] *Sur instruction de Rome, l'Aquarius est arrêté en mer, entre Malte et l'Italie, dans l'attente d'un port sûr où débarquer 629 rescapés*, SOS Méditerranée, préc. Francis Vallat, le président de SOS Méditerranée France, précise que le navire était « en stand-by dans les eaux internationales ».

¹³ H.J. Kim, « La haute mer », in M. Forteau, J.M. Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer*, op. cit., p. 421.

¹⁴ CNUDM, art. 87 paragraphe 1.

¹⁵ *Ibid.*, art. 87 paragraphe 1-a.

¹⁶ J.M. Thouvenin, « La navigation », in M. Forteau, J.M. Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer*, op. cit., p. 677.

¹⁷ H.J. Kim, « La haute mer », in M. Forteau, J.M. Thouvenin (dir.), *Traité de droit international de la mer*, op. cit., pp. 428-430.

¹⁸ CNUDM, art. 110.

¹⁹ *Ibid.*, art. 111.

²⁰ *Ibid.*, art. 100.

²¹ *Ibid.*, art. 97.

territoriales d'un État, la situation qui en résulte peut potentiellement entrer en contradiction avec le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, consacré à l'article 17 de la CNUDM, dont « les navires de tous les États »²² bénéficient. L'article 18 paragraphe 2 prévoit néanmoins que le « passage doit être continu et rapide »²³. Les navires ayant prêté assistance ne peuvent donc, en temps normal, se voir refuser l'accès à la mer territoriale d'un État, tant qu'il ne s'agit que d'y passer. En outre, dans certaines circonstances,

« le passage [peut] comprend[re] l'arrêt et le mouillage, mais seulement s'ils constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent par suite d'un cas de force majeure ou de détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse »²⁴.

Certains ont soutenu que cette disposition devait permettre aux navires ayant secouru des migrants en détresse en mer, comme l'Aquarius, de s'arrêter dans un port se situant dans la mer territoriale en question pour débarquer les rescapés²⁵. Mais, il n'est pas certain que le droit d'arrêt et de mouillage dans les eaux territoriales implique un droit de s'amarrer dans un port pour y débarquer les personnes secourues.

De plus, le passage est « inoffensif aussi longtemps qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier »²⁶. Le paragraphe 2 de l'article 19 de la Convention ajoute que

« [l]e passage d'un navire étranger est considéré comme portant atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État côtier si, dans la mer territoriale, ce navire se livre [au] [...] débarquement de marchandises, de fonds ou de personnes en contravention aux lois et règlements [...] d'immigration de l'État côtier »²⁷.

Par conséquent, les États côtiers vont parfois pouvoir, au regard de leur législation en matière d'immigration, compromettre l'exercice du droit de passage inoffensif par les navires ayant prêté assistance aux migrants en mer. En ce qui concerne l'Italie par exemple, le durcissement de la réglementation

²² *Ibid.*, art. 17.

²³ *Ibid.*, art. 18 paragraphe 2.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ F. Cantier, B. Fleuris, « Aquarius : au-delà de l'urgence migratoire, les règles juridiques applicables », Dalloz.actualité (en ligne), 19 juin 2018, disponible sur : <https://www.dalloz-actualite.fr/chronique/aquarius-au-dela-de-l-urgence-migratoire-regles-juridiques-applicables#.XIVaG7jjLMV>.

²⁶ CNUDM, art. 19 paragraphe 1.

²⁷ *Ibid.*, art. 19 paragraphe 2-g.

en matière d'immigration conduira très certainement à brider l'exercice du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale.

La pratique du refus d'accès aux eaux territoriales mise en œuvre par certains États ne peut donc être considérée comme étant, en toutes circonstances, illicite au regard du droit de la mer. Cette licéité va dépendre de l'arrêt (ordonné) ou non des navires en haute mer et du droit interne des États en matière d'immigration. Cette technique employée par certains États afin de réduire leur responsabilité à l'égard des migrants secourus en mer Méditerranée s'accompagne, depuis quelques années, d'une externalisation de la politique migratoire européenne.

II. L'externalisation globale de la politique migratoire européenne

Selon Claire Rodier, juriste au GISTI, l'externalisation « peut se décliner en deux tendances principales, qui ont pour point commun la mise à distance des étrangers et, parmi eux, de celles et ceux qui pourraient prétendre à une protection internationale »²⁸. Elle désigne

« le fait, pour l'UE et pour ses États membres, d'une part de reporter hors de son territoire certaines procédures relatives au contrôle de ses frontières ou à l'instruction des demandes d'asile - on parlera alors plutôt de délocalisation - et d'autre part de chercher à faire endosser par des pays tiers tout ou partie de la responsabilité d'un certain nombre de tâches qui incombent à l'UE, que ce soit en application de ses engagements internationaux ou en vertu de ses propres règles en matière de gestion des flux migratoires ou de contrôle des frontières, on parlera ici de sous-traitance ou de déresponsabilisation »²⁹.

L'externalisation de la politique migratoire européenne, puisqu'elle consiste à tenir à distance des frontières de l'Union les migrants, dont d'éventuels demandeurs d'asile, va notamment réduire les hypothèses de débarquement en Europe de migrants secourus en mer. Cette approche des flux migratoires par l'Union européenne et ses États membres n'est pas nouvelle. Certaines

²⁸ Retranscription des propos tenus par Claire Rodier à l'occasion d'une journée d'étude sur le thème « Le droit d'asile à l'épreuve de l'externalisation des politiques migratoires », ayant eu lieu le 18 janvier 2019 à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, « GISTI IREDIES 2. Externalisation de l'asile : concept, approches, mécanismes, Claire Rodier », Youtube, 31 janvier 2019, disponible sur : <https://www.youtube.com/watch?v=P672vKLGs8c>.

²⁹ *Ibid.*

formes d'externalisation avaient déjà été mises en place, notamment depuis 2015 (A). C'est l'intensification récente de la collaboration de l'Union avec certains pays tiers, dont la Libye, qui inquiète désormais, en ce qui concerne la conformité d'une telle pratique au droit international (B).

A. La poursuite d'un modèle déjà initié

Dès les années 1980, le concept d'externalisation des demandes de protection internationale avait émergé dans le discours de certains États. Le Danemark proposait ainsi, en 1986, de placer les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne souhaitant déposer une demande d'asile dans des « centres de traitement régionaux, administrés par les Nations unies »³⁰. En 1994, les Pays-Bas reprenaient, en substance, le même principe, et proposaient que les centres soient « situés dans les régions d'origine, à proximité des pays de départ »³¹. D'autres États, non européens, ont eux aussi eu recours à différentes techniques d'externalisation des demandes de protection internationale. C'est notamment le cas des États-Unis ou encore de l'Australie, qui avait mis en place la *Pacific Solution*, consistant à « sous-trait[er] à des micro-États relevant de son aire d'influence géopolitique » le traitement des demandes d'asile³².

Concernant l'Union européenne, le 29 novembre 2015, en guise de réponse à l'afflux massif de ressortissants de pays tiers demandant une protection internationale sur le territoire des États membres, l'organisation et la Turquie ont activé un Plan d'action commun³³ ayant pour objectif

« d'intensifier la coopération en matière de soutien aux réfugiés syriens bénéficiant d'une protection temporaire, ainsi qu'à leurs communautés d'accueil en Turquie, et de renforcer la coopération en vue de prévenir l'afflux de migrants en situation irrégulière dans l'UE »³⁴.

³⁰ C. Rodier, « Naufrage de l'asile », *Plein droit*, no. 105, juin 2015, p. 12.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ Commission européenne, *Communiqué de presse - EU-Turkey joint action plan*, 15 octobre 2015, disponible sur : https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm?locale=FR.

³⁴ Commission européenne, *Communiqué de presse - Gestion de la crise des réfugiés : la Commission publie un rapport sur la mise en œuvre du plan d'action commun UE-Turquie*, 10 février 2016, disponible sur : https://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-268_fr.htm.

À l'occasion d'une Déclaration du 18 mars 2016, les deux parties avaient réitéré leur engagement et précisé certains points d'action complémentaires en vue de « mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE »³⁵. Parmi ces derniers, il était prévu, entre autres, que « tous les nouveaux migrants en situation irrégulière qui part[ai]ent de la Turquie pour gagner les îles grecques à partir du 20 mars 2016 ser[ai]ent renvoyés en Turquie »³⁶ et que celle-ci « prendra[it] toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière, maritimes ou terrestres, ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'UE »³⁷. Bien évidemment, cet engagement de la Turquie n'avait pas été obtenu sans contrepartie. En effet,

« [e]n reconnaissance de cela, l'UE a accepté de revigorer la procédure d'adhésion de la Turquie, d'accélérer la levée des obligations de visa pour les citoyens turcs et de réinstaller un Syrien de Turquie dans l'UE pour chaque Syrien retourné en Turquie »³⁸.

Parallèlement à cette coopération avec la Turquie, l'Union a développé une liste des « pays d'origine sûrs »³⁹, aux ressortissants desquels est appliqué un régime de traitement accéléré de leur demande d'asile, « afin de permettre des retours rapides si l'évaluation individuelle de la demande confirme que le droit à l'asile ne s'applique pas »⁴⁰. L'élaboration d'un règlement européen comprenant ce mécanisme avait même été envisagée⁴¹.

La technique des *hotspots* (« points d'accès », en français) a également été développée par l'Union européenne pour tenter de réagir efficacement à la « crise des réfugiés ». Elle consistait à

« apporter l'appui d'agences européennes [...] dans des zones situées à la frontière extérieure de l'UE et confrontées [...] à des 'pressions migratoires démesurées' pour

³⁵ Conseil européen et Conseil de l'Union européenne, *Communiqué de presse - Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016*, 18 mars 2016, disponible sur : <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ L. Watanabe, « Externalisation - le pari de l'UE sur les migrations », *Politique de sécurité : analyses du CSS (Center for Security Studies)*, no. 230, septembre 2018, p. 3, disponible sur : <https://css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-security-studies/pdfs/CSSAnalyse230-FR.pdf>.

³⁹ Commission européenne, *Une liste UE des pays d'origine sûrs*, p. 1, disponible sur : https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_fr.pdf.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant une liste commune de l'Union de pays d'origine sûrs aux fins de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, et modifiant la directive 2013/32/UE, COM/2015/0452 final - 2015/2011 (COD).*

s'assurer que tous les migrants qui pénètrent sur le territoire européen sont identifiés, enregistrés et que leur cas est traité en fonction de leur situation »⁴².

Cependant, ce dispositif mettait en place un contrôle des flux migratoires à l'intérieur du territoire de l'Union, au sein des États membres (l'Italie et la Grèce en l'occurrence) et ne peut donc, en tant que tel, être considéré comme une forme de l'externalisation du contrôle des flux migratoires. Les *hotspots* peuvent, malgré tout, s'analyser comme « une étape du processus d'externalisation dont l'UE rêve de faire la clef de voûte de sa politique migratoire »⁴³. Dans cette optique, cette dernière a, ces dernières années, développé sa collaboration avec des pays tiers africains, afin notamment de maîtriser plus efficacement les flux migratoires en mer Méditerranée.

B. L'intensification de la collaboration avec les États tiers potentiellement contraire au principe de non-refoulement

Sur le modèle de la coopération mise en place avec la Turquie en 2015, l'Union européenne a cherché à développer sa collaboration avec les pays d'Afrique du Nord en matière de gestion des migrations. Dans ce contexte, des aides financières ont été attribuées à certains pays, par le biais du Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique. En décembre 2018, 40 millions d'euros ont été alloués au Maroc et 45 millions à la Libye, afin, entre autres, de « développer davantage [leur] système de gestion des frontières »⁴⁴ et, pour la Libye en particulier, de « sout[enir le] renforcement des capacités et des institutions des garde-côtes libyens et la mise en place du centre de coordination de sauvetage maritime »⁴⁵.

L'Union européenne, par ces aides financières, appuie notamment la coopération mise en place entre l'Italie et la Libye depuis la signature par les

⁴² C. Rodier, « Le faux semblant des *hotspots* », *La Revue des droits de l'homme* (en ligne), 2018, résumé.

⁴³ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁴ Commission européenne, *Communiqué de presse - Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique : l'UE adopte de nouvelles mesures pour aider les migrants vulnérables, favoriser le développement socio-économique et améliorer la gestion des frontières en Afrique du Nord*, 14 décembre 2018, disponible sur : https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6793_fr.htm.

⁴⁵ *Ibid.*

deux États d'un Memorandum d'entente le 2 février 2017⁴⁶ visant à améliorer la gestion et le contrôle des flux migratoires, développer les ressources de la Libye en matière de recherche et de sauvetage des personnes en détresse au large de ses côtes, etc.

L'objectif de ce soutien de l'UE aux États africains en question est clair : minimiser les départs de migrants et, parmi eux, de demandeurs d'asile, depuis ces États vers le territoire des États membres. Le concept de plates-formes régionales de débarquement, mentionné dans les conclusions de la réunion du Conseil européen des 28 et 29 juin 2018, se joint à cette politique d'externalisation de la gestion des migrations menée par l'Union européenne. Il s'agit, globalement, de mettre en place, sur le territoire des États tiers nord-africains, des espaces dans lesquels les migrants secourus dans les eaux territoriales desdits États seraient débarqués et à partir desquels il serait décidé s'ils sont fondés à demander une protection internationale (auquel cas ils pourraient éventuellement être réinstallés dans l'Union) ou non (ils feraient alors l'objet d'une aide au retour et à la réintégration dans leur pays d'origine)⁴⁷. L'établissement de ces plates-formes n'est, néanmoins, pas encore acquis, « certains [des États concernés] ayant déjà exprimé publiquement leur refus »⁴⁸ à ce sujet. Or, à partir du moment où elle suppose l'intervention des autorités d'États tiers à l'Union, l'externalisation de la politique migratoire européenne ne pourra être entièrement réalisée sans le consentement des États intéressés.

Enfin, il est nécessaire de s'interroger sur la compatibilité de la coopération mise en place entre l'Italie et la Libye avec le principe de non-refoulement consacré dans la Convention de Genève de 1951 à laquelle l'Italie est partie. Le renforcement des capacités des gardes-côtes libyens pose problème à cet

⁴⁶ *Memorandum of understanding on cooperation in the fields of development, the fight against illegal immigration, human trafficking and fuel smuggling and on reinforcing the security of borders between the State of Libya and the Italian Republic*, Rome, 2 février 2017.

⁴⁷ Cette procédure est déduite du schéma présenté par la Commission européenne dans son document de présentation du concept de plates-formes régionales de débarquement, disponible sur : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/regional_disembarkation_en.pdf.

⁴⁸ C. Balleix, « Centres contrôlés et plateformes régionales de débarquement, vers une percée dans la solidarité entre États membres ? », Institut Jacques Delors (en ligne), 6 août 2018, p. 6.

égard. En effet, la caractérisation d'un refoulement illicite suppose qu'un État ait exercé sa compétence sur les migrants secourus en mer. Or, à terme, l'Italie n'exercera plus, *de facto*, sa compétence en matière de recherche et de sauvetage au large des côtes libyennes, cette zone relevant alors de la responsabilité des gardes-côtes libyens, qui disposeront, *a priori*, des capacités pour y assurer les services de recherche et de sauvetage. Cela étant, ce n'est pas parce que l'Italie ne sera plus en charge des opérations qu'elle se déchargera de toute responsabilité envers les migrants en détresse en mer Méditerranée. En effet, la coopération du MRCC italien avec les gardes-côtes libyens pourrait être de nature à engager la responsabilité internationale de l'Italie au regard du principe de non-refoulement. Par exemple, dans l'affaire de l'Aquarius (alors que l'Italie exerçait toujours un certain contrôle au large des côtes libyennes), le MRCC italien avait ordonné au navire humanitaire de se rendre à une certaine position où une embarcation en détresse avait été signalée, avant de lui « fai[re] savoir [...] que les garde-côtes libyens assumeront finalement la coordination des opérations de sauvetage »⁴⁹. Seulement, en agissant ainsi, en ayant conscience que les migrants secourus en mer et ramenés en Libye sont susceptibles de subir des traitements dégradants mettant en péril leur intégrité physique et leur liberté⁵⁰, les autorités italiennes organisent en réalité le refoulement de ces individus. Ce refoulement sera alors illicite s'il est démontré que la vie ou la liberté des migrants renvoyés en Libye est menacée « en raison de [leur] race, de [leur] religion, de [leur] nationalité, de [leur] appartenance à un certain groupe social ou de [leurs] opinions politiques »⁵¹. Partant, l'hypothèse dans laquelle les autorités italiennes coopéreraient avec les gardes-côtes libyens dans le cadre de la recherche et du sauvetage de migrants en détresse au large des côtes libyennes pourrait constituer une violation du principe de non-refoulement tel qu'énoncé dans la Convention de Genève de 1951.

⁴⁹ [Communiqué] Sur instruction de Rome, l'Aquarius est arrêté en mer, entre Malte et l'Italie, dans l'attente d'un port sûr où débarquer 629 rescapés, SOS Méditerranée, préc.

⁵⁰ Voir notamment, *UE/Italie/Libye : Les querelles autour des opérations de sauvetage mettent des vies en péril*, Human Rights Watch (en ligne), 25 juillet 2018, disponible sur : <https://www.hrw.org/fr/news/2018/07/25/ue/italie/libye-les-querelles-autour-des-operations-de-sauvetage-mettent-des-vies-en>.

⁵¹ Convention de Genève relative au statut des réfugiés, art. 33 paragraphe 1.

Les difficultés rencontrées pour le débarquement en Europe de migrants secourus en mer Méditerranée sont diverses et multiples. D'un côté le droit international et européen, en l'état actuel, ne permet pas une appréhension efficace et une gestion solidaire de la question par les États concernés. De l'autre, l'Union et certains États membres s'activent pour minimiser les probabilités de survenance de ces situations en repoussant le problème hors de leurs frontières, en coopération étroite avec certains États dont la capacité à fournir des services de recherche et de sauvetage appropriés en mer Méditerranée apparaît, aujourd'hui, incertaine.