



HAL
open science

Fin de régime et Migrations en Libye - Les enseignements juridiques d'un pays en feu

Delphine Perrin

► **To cite this version:**

Delphine Perrin. Fin de régime et Migrations en Libye - Les enseignements juridiques d'un pays en feu. L'Année du Maghreb, 2011, Sahara en mouvement, VII, pp.285-301. 10.4000/anneemaghreb.1259 . halshs-01119474

HAL Id: halshs-01119474

<https://shs.hal.science/halshs-01119474>

Submitted on 23 Feb 2015

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.

Fin de régime et Migrations en Libye

-

Les enseignements juridiques d'un pays en feu

Delphine Perrin¹

Résumé

La guerre en Libye et le départ de centaines de milliers d'étrangers qu'elle suscite offrent une perspective renouvelée de la réalité migratoire de ce pays et des politiques qu'elle a suscitées ces dernières années. Marché du travail gourmand d'une main d'œuvre étrangère toujours plus diverse, la Libye jouait d'une diplomatie migratoire reflétée dans un droit tout aussi versatile et proclamatoire. Vis-à-vis de l'Europe, elle sut faire des migrants sur son sol un spectre en transit auquel l'avant-poste italien, déjà isolé, ne pouvait résister, tandis que les réformes de son droit des étrangers plongeaient la plupart de ces derniers dans l'irrégularité. Faible de sa déraison en matière migratoire, l'UE a succombé à la « diplomatie pirate » libyenne et progressivement abandonné principes et garde-fous juridiques pour s'engager dans une coopération *ad hoc*, principalement déléguée à l'Italie, permettant de contenir la migration au Sud de la Méditerranée.

Mots clés

Libye – Migration – Droit – Etrangers - Réfugiés

La « révolution » libyenne a, entre autres intérêts, celui d'offrir une nouvelle perspective sur la nature migratoire de la Libye et sur les enjeux, notamment juridiques, qu'elle soulève. Les stratégies diplomatiques et communicationnelles développées des deux côtés de la Méditerranée à des fins de politique internationale autant qu'interne ont considérablement brouillé la perception de la réalité et hypothéqué toute possibilité d'observation distanciée et un tant soit peu objectivée des faits et des effets migratoires.

Depuis quarante ans, la Libye est un pays de forte immigration de travail accueillant une proportion de main d'œuvre étrangère qu'aucun Etat européen n'a jamais reçue. Evaluée à plus de la moitié de la force de travail dans les années 80, elle en constituerait aujourd'hui encore un cinquième, voire un quart. Il est très difficile de connaître le nombre exact de travailleurs étrangers en Libye, du fait de l'étendue de l'économie informelle et de la manipulation des données statistiques. Le recensement effectué par les autorités libyennes en 2006 évaluait à 300 000 le nombre d'étrangers en situation régulière sur le territoire, dont 70% seraient présents pour des raisons de travail². L'année suivante, l'estimation officielle se

¹ Chercheuse au CARIM (Consortium pour la Recherche Appliquées aux Migrations Internationales) à l'Institut universitaire européen de Florence, Chercheuse associée à l'IREMAM (Institut de Recherches et d'Etudes sur le Monde Arabe et Musulman).

² Voir base de données du CARIM, www.carim.org

situait autour de 700 000, comme celle de la Division de la population des Nations Unies³. Le nombre d'étrangers en situation irrégulière a été chiffré à plus d'un million, parfois deux, sans possibilité de vérification. Quelles que soient les données exactes, la Libye constitue un véritable poumon régional du fait d'un marché du travail prolifique et facilement accessible. Elle est une destination pour de nombreux migrants d'un voisinage qui s'est considérablement élargi avec le temps.

Pourtant, la Libye a davantage été considérée et affichée ces dernières années comme un pays de transit pour l'Europe, manière pour Kadhafi d'apparaître comme incontournable, non seulement en tant que marché économique, fournisseur énergétique, rempart contre l'islamisme, mais aussi garde-frontières indispensable pour éviter l'invasion de l'Europe et avant tout de ses postes avancés, Malte et l'Italie. Le 22 février, face à la déstabilisation et la violence généralisée en Libye, le gouvernement italien faisait état du risque d'un afflux soudain de 200 000 à 300 000 migrants. Bruxelles l'évaluait pour sa part à 500 000 à 700 000 personnes⁴. En pleine révolution tunisienne, 5 000 Tunisiens avaient profité d'une baisse de vigilance aux frontières de leur pays pour s'embarquer vers Lampedusa et cette arrivée avait réactivé le fantasme européen de l'invasion migrante. Du fait que Kadhafi ait répété depuis 2004 que son pays était envahi d'un million, voire deux, d'Africains⁵, dont l'envie de se rendre en Europe n'était entravée que grâce à sa politique de coopération, la désorganisation du pays a tout naturellement ranimé la phobie européenne des migrants non désirés.

Le 16 mars 2011, soit un mois après les premières manifestations en Libye, le HCR évaluait à 300 706 le nombre de personnes ayant fui la Libye vers les pays voisins, dont plus de la moitié vers la Tunisie⁶. Après cette date et l'adoption de la résolution 1973 par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, les départs s'intensifiaient vers l'Egypte tandis que le flux vers la Tunisie tendait à décroître. Alors que le HCR recommandait aux Etats d'offrir l'accès à leur territoire à toutes les personnes fuyant la Libye⁷, un bateau approchant des côtes siciliennes avec à bord environ 1 800 personnes, était renvoyé le 15 mars vers les côtes de la Libye en guerre par les autorités italiennes accusant Malte d'avoir également refusé l'accès du navire à ses ports⁸.

La déstabilisation du régime de Kadhafi et sa fin prochaine permettent une légère prise de distance pour interroger la diffusion des comportements de non-droit dans les politiques migratoires liant la Libye à ses partenaires. Dénoncée comme un Etat de non-droit sous l'empire de Kadhafi, la Libye semble en tant que telle avoir libéré du droit, les Etats s'en étant progressivement émancipé au fur et à mesure qu'ils collaboraient avec elle.

Le droit est paradoxalement extrêmement présent sous l'empire de Kadhafi, il constitue même l'instrument fondamental de ses politiques, au nombre desquelles les politiques migratoires. Le droit en est l'instrument, mais n'en a jamais été le fondement, ni pour lui ni pour ses partenaires, qui, bien que l'affichant comme une condition indispensable à toute coopération, se sont laissés porter par l'empirisme impulsif des politiques libyennes. L'après-Kadhafi,

³ Estimation du Ministère du travail libyen, citée par Azza Maghur, « Libyan legislation on Labour: political tool or legalization? », CARIM ASN 2009/33, note 44.

⁴ *Le Monde*, 25 février 2011.

⁵ « Plus de 2,5 millions d'Africains vivent en Libye et seulement 1 700 ont des cartes d'identité », Propos officiels repris par l'AFP, 1 novembre 2000.

⁶ 158 721 vers la Tunisie, 128 214 vers l'Egypte, 9 094 vers l'Algérie et 4 077 vers le Niger.

⁷ "Protection considerations with regard to people fleeing from Libya – UNHCR's recommendations (as at 25 February 2011)" <http://www.unhcr.org/4d67fab26.html>

⁸ Source PANA reprise par le *Tripoli Post*, 15 mars 2011, <http://www.tripolipost.com/articledetail.asp?c=1&i=5608>

comme peut-être l'après-Ben Ali, questionnent l'avenir des politiques migratoires et particulièrement de la politique européenne d'asile et d'immigration.

I – Le Droit comme instrument de politique migratoire

Contre toute évidence, Kadhafi est un homme féru de droit, qui constitue un de ses instruments diplomatiques favoris. Parfois qualifié de « man of treaties »⁹ pour avoir suscité l'adoption et ratifié un nombre important de traités internationaux, incluant ceux visant à protéger les droits humains, le Guide a développé une « politique juridique extérieure » particulièrement fine, invoquant le droit pour appuyer ses revendications et défendre ses positions dénoncées comme illégitimes par ses adversaires¹⁰. Sur le plan interne, il faisait preuve d'une même boulimie juridique en légiférant de manière avide et compulsive, y compris concernant les étrangers sur son sol. Seulement, ce droit était, comme le maître de la Libye, versatile. Il souffrait de fréquentes variations et la situation des étrangers en Libye était caractérisée par une insécurité juridique liée à sa précarité et son contournement.

L'immigration de travail en Libye ne consistait pas seulement en un échange de bons procédés entre un pays en besoin de main d'œuvre et des sociétés en recherche d'embauches, elle constituait un instrument politique fort du régime de Kadhafi qui en fit un usage diplomatique intense. La politique migratoire a par conséquent constamment varié en fonction des évolutions et revirements de la diplomatie libyenne¹¹. Réputée réactive et imprévisible, elle a néanmoins toujours été accompagnée de création juridique permettant de l'annoncer et l'afficher.

Il est généralement identifié trois grandes phases dans la diplomatie de Kadhafi, qui s'interpénètrent et semblent autant d'orientations quant à la composition de la main d'œuvre étrangère. Des origines du régime du Guide en 1969 jusqu'à son ultime déception en 1997, la politique panarabe de Kadhafi justifie et suscite le recours à une main d'œuvre arabe. A partir de 1998, rejouant la carte africaine dans le bras de fer pour obtenir la levée de l'embargo international à son encontre, la Libye troque les travailleurs arabes pour les bras « africains ». Enfin, après que les sanctions aient été levées à son encontre en 2003 et en vue de renforcer son statut et sa place sur la scène internationale, Tripoli s'ouvre à d'autres marchés diplomatiques, notamment asiatiques et européens. Ces trois grandes vagues diplomatico-migratoires sont marquées par une création juridique sur le plan international ainsi que sur le plan interne. De fait, les variations successives de la diplomatie ont entraîné une diversification nationale mais aussi statutaire des immigrés sur le sol libyen.

A) La diversification nationale des immigrés en Libye

⁹ Hanspeter Mattes, « Die Sahel- and Sahara-Staatengemeinschaft (Sinsad) », *Deutsches Übersee-Institut, Arbeitspapiere der Forschungsgruppen 'Neuer Regionalismus'*, Hambourg, novembre 2001, p.37. http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/archiv/duel_arbeitspapiere/ap_07_0111.pdf

¹⁰ Voir notre article « Aspects de la politique juridique extérieure de la Libye », dans *La Nouvelle Libye – sociétés, espace et géopolitique au lendemain de l'embargo*, O. Pliez (sous la dir.), Karthala-Iremam, 2004, pp.21-42.

¹¹ Voir à ce propos nos articles « Ballets diplomatiques et droit des étrangers en Libye », *Maghreb-Machrek*, n° 181, automne 2004, pp.9-23 ; « Les migrations en Libye, un instrument au service de la diplomatie kadhafienne », *Outre-Terre*, 2009/3 n° 23, pp.289-303 ; et ceux de Saïd Haddad, « Les migrations africaines, enjeu géopolitique libyen » *Maghreb Machrek*, n° 185, automne 2005, pp. 81-94 ; « Enfermer pour s'insérer : contraintes et paradoxes de la question migratoire pour un Etat maghrébin, la Libye » in Ali Bensaad (dir), *Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsahariennes. Immigration sur émigration*, Paris, Karthala, pp. 399-414.

D'un droit d'apparence engagé, l'encadrement de l'immigration de travail en Libye semble s'être dérégionalisé, et par là même, désidéologisé, sans qu'il ne s'autonomise pour autant vis-à-vis de la diplomatie libyenne.

1. Les atours juridiques du panarabisme

Au début des années 70, la présence étrangère en Libye était arabe à presque quatre-vingt dix pour cent et majoritairement égyptienne et tunisienne¹². Parallèlement aux tentatives d'union avec ses voisins arabes et sahéliens dans les années 70 et 80¹³, Kadhafi développe un réseau d'accords bilatéraux pour certifier l'ouverture de son marché du travail à leurs ressortissants. De la convention conclue avec la Tunisie en 1973¹⁴, en passant par les accords la liant à l'Algérie et au Maroc¹⁵, la Libye s'engage à garantir et respecter un éventail de droits des immigrés, allant du droit de propriété et d'accès aux professions à celui de transférer salaires et acquis sociaux dans le pays d'origine.

Le droit interne est lui aussi adapté pour garantir la politique panarabe libyenne. Bien qu'il tende dans un premier temps à protéger la main d'œuvre nationale, une succession de décisions adoptées dans les années 80 confèrent aux ressortissants arabes des privilèges sur les autres étrangers. Dès 1980, la loi n°18 définit une « nationalité arabe » et renforce les facultés d'accès des citoyens arabes à la nationalité libyenne, déjà prévus par la loi n°17 de 1954 sur la nationalité libyenne. Cet accès facilité à la naturalisation apparaît quelques années plus tard sans objet du fait que les Arabes se voient reconnaître des droits et devoirs proches, voire similaires, aux nationaux, sous réserve de choisir expressément la Libye comme pays de résidence. Après l'adoption de la loi n°6 de 1987 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Libye, une série de décisions octroie aux Arabes l'autorisation d'accès aux professions et à la fonction publique, à la propriété et aux services publics gratuits (éducation, soins) jusqu'à la conscription et à la participation à l'armée du peuple (décision n°456 de 1988 sur les droits des citoyens arabes). A la liberté d'entrer et de résider dans la Jamahiriya (loi n°10 de 1989), s'ajoutent les droits politiques tels que la participation aux comités populaires généraux, voire à de hautes fonctions administratives et politiques (décision n°49 de 1990) et la priorité sur les autres étrangers en matière d'accès au travail (décisions n°602 de 1988 et n°238 de 1989)¹⁶.

Cette communication pro-arabe par le droit n'exclut pas l'accueil de ressortissants d'autres régions. Tout d'abord, elle s'accompagne d'une politique sahélienne active, vis-à-vis du Niger par exemple avec lequel est conclue une convention visant à garantir aux Nigériens un ensemble de droits, si ce n'est celui d'entrer dans la Jamahiriya sans visa¹⁷ ; vis-à-vis du

¹² O. PLIEZ, « De l'immigration au transit ? La Libye dans l'espace migratoire euro-africain », in *La nouvelle Libye*, op.cit p.140.

¹³ Sur ces unions, voir notamment notre article en ligne, « La gestion des frontières en Libye », ASN 2009/31, CARIM, RSCAS, Institut universitaire européen de Florence, 2009, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/12257>

¹⁴ Convention relative au droit de propriété, au droit du travail, à l'exercice des professions et métiers, au droit d'établissement et au droit de circulation, signée le 6 juin 1973.

¹⁵ Accord de coopération dans le domaine du travail et de l'utilisation des ressources humaines avec l'Algérie le 20 décembre 1987 et accord de sécurité sociale le même jour ; Convention de main d'œuvre avec le Maroc en 1983.

¹⁶ Azza Maghur, op.cit.

¹⁷ Convention d'établissement et de circulation des personnes entre le Niger et la Libye, 30 juin 1988, garantissant notamment des décisions individuelles et motivées d'expulsion, l'accès aux professions sous réserve de préférence prévue dans la loi, le transfert d'un pourcentage des revenus, la protection des droits des ressortissants. 17 ans plus tôt avait été définie une Organisation de la délivrance des visas d'entrée, du déplacement et de l'emploi de la main d'oeuvre agricole saisonnière dans la zone frontalière nigérienne, 1er novembre 1971 (possibilité de transférer les revenus perçus, visas délivrés pour le tourisme et le travail agricole saisonnier de moins de trois mois dans la préfecture de Sebha).

Tchad que la Libye occupe puis annexe jusqu'à son retrait en 1994 ; vis-à-vis du Soudan avec lequel est signée une « déclaration d'intégration » en mars 1990 en vue d'une fusion qui n'aura jamais lieu¹⁸. Les « Africains » subsahariens¹⁹ sont également présents dans le pays. Néanmoins, à cette époque encore marquée par la guerre froide, les migrations de travail sont encore souvent locales et sous-régionales, et les migrations forcées sont moins sollicitées. Les guerres éthiopienne/érythréenne, somalienne, ivoirienne, n'ont pas encore éclaté. L'Afrique de l'Ouest dispose encore de marchés du travail, notamment ivoirien. A partir des années 90, sur les migrations précédentes se greffent de nouvelles mobilités, forcées pour certaines (guerres civiles en Afrique de l'Est) dérégionalisées pour d'autres (guerre en Côte d'Ivoire, difficultés économiques dans la région).

A partir de 1990, la Libye conclut divers accords avec son voisin égyptien, mais la nouvelle décennie marque un déclin du panarabisme et de son affichage juridique. En 1991, la décision n°195 étend le champ des exceptions au recours à la main d'œuvre non arabe, déjà prévues dans la décision n°238 de 1989 pour les professions médicales notamment, à d'autres domaines comme le bâtiment.

Lorsque la Libye troque le panarabisme, peu payant face à l'embargo international, pour le panafricanisme du fait d'un soutien plus explicite de l'OUA, le revirement diplomatique est évidemment introduit en droit. Le ministère de l'unité arabe disparaît au profit de celui d'un secrétariat l'unité africaine, et Kadhafi lance en 1998 la Communauté des Etats sahélo-saharien (CENSAD) dont l'objectif est notamment la libre circulation entre ses membres, passés de six à 28 Etats. Les accords bilatéraux se multiplient également avec les Etats africains, mais fait notable, ils demeurent pour la plupart secrets car non publiés.

Sur le plan interne, la réglementation s'adapte aux déclarations officielles faisant appel aux bras africains et annonçant la suppression des visas pour les frères subsahariens. En 2001, la décision n°403 concerne la main d'œuvre africaine dont l'accès au secteur privé comme public est permis, dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et du nettoyage. C'est donc une main d'œuvre temporaire et très peu qualifiée qui est accueillie et doit bénéficier de la prise en charge de ses frais médicaux et de logement par l'employeur. En réalité, la référence aux « Africains » tend davantage à l'intention de ne pas inclure les migrants arabes dans le groupe africain plutôt qu'à énoncer des privilèges pour les Africains, et Kadhafi poursuit parallèlement sa politique arabe. La politique de porte ouverte aux « Africains » ne s'accompagne pas d'une fermeture aux Arabes, restés majoritaires dans la population étrangère et continuant à bénéficier de leurs privilèges. Par ailleurs, si l'appel aux Africains est emphatisée, on assiste en réalité à une ouverture et une diversification générale du marché du travail libyen ; mais alors que la Libye conclut un accord de main d'œuvre avec la Jordanie en 1998 et l'Ukraine en 2004, c'est sur les travailleurs « africains » que la communication se focalise, construisant progressivement l'idée d'une Libye-transit.

2. Une désidéologisation du droit des étrangers ?

L'année 2004 est témoin de changements juridiques importants. La décision n°1 concernant les conditions de recours à la main d'œuvre étrangère établit une distinction inédite entre

¹⁸ Thomas Ofcansky, "Sudan", *Africa South of Sahara, Regional surveys of the World*, Europa Publications Limited, 33rd edition, 2004, p.1073.

¹⁹ La distinction libyenne entre Arabes et Africains ne tient pas compte du fait que plusieurs pays arabes sont aussi africains et vice-versa. Les pays « arabes » d'Afrique sont officiellement considérés comme arabes, tels que le Soudan. Néanmoins, la frontière entre « Africains » et « Arabes » varient en fonction des interlocuteurs et des circonstances, et tous les « Noirs » sont associés à des « Africains » lorsqu'il s'agit pour le Guide libyen de s'entretenir avec ses homologues européens ou son opinion publique.

ressortissants de pays avec lesquels la Libye a conclu des accords bilatéraux et citoyens des autres pays, qui perdent la priorité sur les premiers. On sort désormais d'une approche (pro)régionale pour une politique bilatérale au cas par cas, mais la diplomatie demeure déterminante pour la création et l'application du droit.

Tandis qu'en 2007, l'annonce selon laquelle tous les étrangers devraient désormais être soumis à l'obligation de visas d'entrée en Libye était démentie pour les ressortissants maghrébins, il semble que le droit libyen glisse alors vers une indifférence aux appartenances régionales pour favoriser une approche plus rationnelle. Depuis 2004, le vocabulaire utilisé dans les textes est revenu à celui des années 70, distinguant Libyens et étrangers. Plus récemment, l'usage du terme « migration » fait son apparition, notamment à travers la décision n°10 de 2006 qui établit une cour et un bureau du procureur dédiés à la violation de la loi n°6 de 1987 et la lutte contre la « migration illégale », suivie de la loi n°19 de 2010 contre « la migration illégale », rejoignant en cela une rhétorique internationale et un contexte plus répressif déjà présent depuis la loi n°2 de 2004²⁰.

La diversification nationale est d'autant plus notable que la perte de privilèges pour les Arabes ne signifie pas leur départ, ils restent majoritaires parmi la population immigrée, rejoints par des « Africains » venant de plus loin que le voisinage sahélien déjà présent, mais aussi par des Asiatiques et travailleurs d'autres origines dont les partenariats conclus en 2010 avec la Chine, l'Ukraine, l'Iran, la Turquie et le Venezuela illustrent la diversité.

Cependant, cette ouverture s'accompagne d'un déclin des droits associés à l'immigration. La décision n°98 de 2007 réservée aux ressortissants de pays liés à la Libye par accords bilatéraux exclut désormais les étrangers de l'accès gratuit aux services publics de santé et d'éducation. La volonté affichée d'encadrer, voire de réduire une immigration qui se réalisait de manière peu formelle, entraîne une diversification, non seulement nationale, mais aussi statutaire de la main d'œuvre étrangère.

B) La diversification statutaire des immigrés en Libye

Dans son Document de stratégie pour la Libye 2011-2013, l'UE note une augmentation substantielle et sans précédent des flux de migration irrégulière à travers la Libye depuis 2007²¹. Or, cette augmentation est vraisemblablement due au resserrement du champ de la migration régulière, comme ce fut le cas lorsque l'UE a généralisé l'obligation de visa d'entrée²². En dépit ou du fait d'un droit prolifique, la situation des étrangers en Libye était marquée par l'informalité, aujourd'hui interprétée comme une irrégularité.

1. De l'informalité à l'irrégularité

L'immigration en Libye était déjà caractérisée par un fort degré d'informalité, d'accessibilité au territoire et au travail, une facilité dont le pendant se situait dans l'absence de protection juridique des immigrés susceptibles d'être arrêtés, expulsés ou enfermés avec la même souplesse. Ce n'est qu'en 2006 que l'emploi d'un étranger est expressément soumis à l'obligation d'une entrée régulière (décision n°91). En 2007, le contrat de travail devient une condition d'emploi régulier. La même année, le visa d'entrée est rétabli pour toutes les nationalités, à l'exception de certaines nationalités arabes. En imposant de nouvelles exigences juridiques pour l'acceptation des travailleurs étrangers, mais surtout en assortissant ces exigences de contrôles et arrestations visant apparemment à les faire appliquer, la Libye

²⁰ A. A. Assafrani, "Al-Hijra addoualya ila Libya", Rapport pour l'OIM, 2008, p.35.

²¹ *Libya, Strategy paper & National indicative programme 2011-2013*, European Neighbourhood and partnership instrument, p.7

²² Règlement 574/99 du 12 mars 1999 fixant une liste de 101 pays dont les ressortissants devaient être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures de l'UE.

transforme des milliers de migrants en situation régulière ou tolérée comme telle, en migrants irréguliers et dénoncés comme tels – une situation que Kadhafi saura exploiter au mieux vis-à-vis de son opinion publique réputée hostile aux étrangers visibles²³, et vis-à-vis de ses voisins européens phobiques de l'immigration visible.

L'irrégularité a en premier lieu affecté les « Africains » subsahariens qui, accueillis sans visa à partir de 1998, se sont vus imposer de nouveau cette formalité à partir de 2007. Par ailleurs principalement recrutés dans les emplois les moins qualifiés et l'économie informelle, ils ont représenté la partie la plus visible de l'immigration irrégulière dont commença à se plaindre Kadhafi à un moment où il paraissait particulièrement judicieux de la médiatiser. En réalité, l'affichage diplomatique des orientations de politique migratoire libyenne n'est souvent qu'un camouflage de difficultés politiques et économiques internes. Les expulsions massives de 1995 qui affectèrent Egyptiens, Soudanais, Palestiniens, Mauritaniens et autres nationalités sous le prétexte de représailles aux rapprochements vis-à-vis d'Israël, étaient avant tout justifiées par la montée du chômage et du mécontentement chez la jeunesse libyenne, ainsi que par l'instabilité politique et la possibilité d'un coup d'Etat²⁴. Ce sont de similaires difficultés économiques et politiques qui, en 2007, motivent de nouvelles expulsions d'Egyptiens et d'Africains sous le couvert d'exiger désormais une immigration régulière.

Les décisions de 2007 s'insèrent en effet dans un contexte de restructuration économique visant à réduire les dépenses publiques et réorganiser la main d'œuvre, notamment pour favoriser l'emploi des Libyens dont le taux de chômage est en constante augmentation, évalué à 30% par l'OIT, 14% par l'OCDE. La priorité de l'emploi des Libyens, déjà prévue depuis 1989, doit donc être favorisée par une politique volontariste, qui affecte nécessairement la main d'œuvre étrangère. Néanmoins, la « libyanisation » de l'emploi est toute relative puisqu'une lettre du GPC au ministère du travail en mars 2007 limite à un plafond de 70% le recours à la main d'œuvre étrangère dans les entités publiques et privées²⁵. De même, la nouvelle nomenclature conserve une souplesse empirique. Ainsi, la décision n°1 de 2004 impose aux employeurs des garanties de salaire et de logement avant même la régularisation de la situation des travailleurs étrangers ; la décision n°125 de 2005 soumet le séjour pour travail à l'obtention d'un visa pour travail préalable à l'entrée, mais prévoit dans le même article (art.43) la possibilité de régulariser la situation *a posteriori* ; la décision n°98 de 2007 préconise par ailleurs un droit de séjour de trois mois pour recherche d'emploi.

2. Du travailleur immigré au migrant en transit ?

Le 11 mars 2011, Frontex faisait état d'environ 5 000 personnes débarquées sur les îles pélagiques ou à Lampedusa en Italie²⁶. A la même date, 230 000 personnes avaient déjà fui la Libye et 215 000 personnes avaient passé les frontières égyptienne (Saloum), tunisienne (Ras Ajdir) et nigérienne entre le 20 février et le 8 mars. 80% des Européens avaient déjà été rapatriés²⁷. Le 1^{er} mars 2011, le HCR et l'OIM mirent en place une cellule conjointe d'évacuation humanitaire pour aider à coordonner le rapatriement de dizaines de milliers d'étrangers quittant la Libye. Sur 42 627 personnes évacuées après être arrivées en Tunisie ou

²³ La forte xénophobie, déjà médiatisée lors de véritables pogroms en 2000, instrumentalisée par le pouvoir pour expliquer les maux de la société comme la criminalité ou les maladies, est aujourd'hui encore exacerbée par le recours du régime à des mercenaires « africains ».

²⁴ W.B. Fisher, « Libya », *The Middle East and North Africa – Regional surveys of the World*, Europa Publications Limited, vol.50, 2004, pp.774-819.

²⁵ Azza Maghur, op.cit. A titre de comparaison, le Maroc prohibe théoriquement le recours par les entreprises à plus de 10% de main d'œuvre étrangère.

²⁶ Site de Frontex, consulté le 18/03/11, http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art102.html

²⁷ Source HCR.

en Egypte par leurs propres moyens, on dénombrait notamment 21 752 Bangladais, 9 602 Egyptiens, 5 113 Ghanéens, 3 473 Maliens. Des centaines de milliers de Tunisiens et d’Egyptiens et un demi-million de Tchadiens²⁸ étaient également amenés à quitter le pays. Les agences onusiennes et les medias évoquaient pour leur part le départ de milliers de Russes, Chinois, Pakistanais, et autres Guinéens qui travaillaient en Libye depuis des mois, voire des années. Le Secrétariat Général chargé de la communauté algérienne à l’étranger annonçait le 4 mars le rapatriement de 3700 Algériens²⁹, tandis que le gouvernement sénégalais évaluait à 485 le nombre de Sénégalais résidant à Tripoli inscrits pour bénéficier d’une évacuation³⁰ ; les autorités consulaires mauritaniennes chiffrèrent à plusieurs milliers leurs ressortissants en Libye, dont beaucoup n’étaient pas enregistrés au consulat³¹. Les chiffres réels sont en effet bien plus élevés que ceux des rapatriements, mais la seule évocation de ces derniers suffit à mettre en lumière l’importance et la diversité des travailleurs étrangers en Libye, dont seule une infime minorité avaient quitté les côtes libyennes pour l’Europe ces dernières années.

La focalisation de Kadhafi sur les « Africains » ayant envahi la Libye et en passe de faire de même en Europe relevait avant tout d’une manipulation des peurs européennes. D’une part, elle niait la composition de la population étrangère en Libye ; d’autre part, elle caricaturait la réalité des migrations pour les assimiler au transit. La notion de migration de transit constitue une simplification à l’extrême de phénomènes complexes et variés, une simplification susceptible d’engendrer une présomption de transit à l’encontre d’un grand nombre d’étrangers en situation irrégulière au Maghreb – une tendance lourde – mais aussi en situation régulière³². Fondée sur l’arrogante idée d’un eldorado européen – voire occidental – universellement désiré, elle mène à la confusion entre migrants établis et migrants en transit, généralise des cas spécifiques et stigmatise la partie la plus visible et politiquement utile des immigrés, à savoir les « Noirs ». Ce sont en effet les « Africains subsahariens » qui depuis 2004 font les frais d’expulsions collectives, d’accusation de transit et autres trafics. Or, les données officielles révèlent que la Libye constitue davantage une zone de départ vers l’Europe pour les Egyptiens et les Marocains que pour les « Subsahariens » ayant traversé le Sahara, remettant en cause la notion même de « zone de transit » maghrébine. Il apparaît en réalité que le renforcement du contrôle des frontières des pays voisins ait amené à des déplacements de trajectoires, et ait placé la Libye dans la situation délicate d’avoir arrêté et incarcéré des centaines de citoyens maghrébins pour « migration illégale ».

Le 27 mars 2011, les 300 migrants débarqués en Italie après être partis des côtes libyennes, principalement d’origine somalienne et éthiopienne, et « subsahariens » s’il en est, n’étaient pas en transit en Libye, mais y travaillaient depuis des années, de même que le demi million de Soudanais se trouvant encore en territoire libyen³³ pendant les combats. Cette situation met en lumière une autre réalité de l’immigration en Libye, celle de la présence de milliers de travailleurs immigrés ayant toutes les caractéristiques des personnes nécessitant une protection internationale. Du fait que la Libye ne reconnaissait pas le statut de réfugié sur son

²⁸ Estimations de *Jeune Afrique*, n°2620, 27 mars au 2 avril 2011, pp.19, 36.

²⁹ AFP.

³⁰ Le Soleil, 28 février 2011.

³¹ AFP 11 mars 11.

³² Voir notre article à paraître « Evolutions terminologiques et incertitudes sémantiques autour de la migration », dans *La Société internationale face aux défis migratoires*, R. Mehdi, H. Gherari (sous la dir.), Pedone, 2011. Lire aussi Sylvie Bredeloup, Olivier Pliez, « The Libyan Migration Corridor », CARIM, 2011, www.carim.org

³³ Propos d’une porte-parole de l’ONU, Teresa Ongaro, à l’AFP, 24 mars 2011.

sol mais permettait un accès à son territoire, des milliers de ressortissants de pays en guerre y ont trouvé un asile de fait et y ont construit leur vie.

Dans le profil migratoire annexé à son Document de stratégie pour la Libye, l'UE relève que la Libye importe des travailleurs d'Asie de l'Est (Bangladesh, Inde, Sri Lanka) avec des permis de travail temporaire, et ajoute ce commentaire pour le moins inattendu : « *bien que la présence de ces communautés soit encore récente, il n'est pas sûr qu'à la fin de leur contrat de travail, elles retourneront dans leur pays d'origine ou tenteront le passage vers l'Europe* »³⁴. Qu'elle soit le résultat de la stratégie diplomatique de Kadhafi ou qu'elle en constitue la cause, cette obsession européenne de constituer la destination finale de toute mobilité a justifié et justifie encore des politiques irrationnelles faisant du droit une donnée superfétatoire.

II - L'absence de droit comme fondement des politiques migratoires

Il apparaît que le retour de la Libye de Kadhafi sur la scène internationale fut tout relatif, en particulier parce qu'il s'est accompagné de très peu d'engagements formels ou réels en matière de respect du droit et des droits humains. Plus encore, dans son empressement à faire de la Libye un partenaire, l'UE a progressivement et insidieusement abandonné garde-fous et préalables et, bien qu'elle s'en défende, s'est engagée dans une relation qu'elle ne maîtrisait plus. Cet engrenage révèle et découle de la déraison qui accompagne l'harmonisation et la communautarisation des politiques migratoires européennes. L'instrumentalisation politique par les Etats européens de leurs « minorités visibles » s'assortit d'une focalisation irrationnelle sur les questions migratoires. Elle constitue par ailleurs un obstacle à tout esprit de solidarité, non seulement à l'échelle mondiale, mais aussi au sein même de l'UE.

Talon d'Achille ostensible de l'UE, la pression migratoire est un outil de négociation que les Etats maghrébins ont utilisé avec plus ou moins de bonheur lorsqu'il leur fut demandé de contribuer au contrôle des frontières européennes, en tant que pays d'origine de migrants mais aussi de transit pour les personnes usant de leur territoire pour se rendre en Europe. La Libye n'étant pas un pays d'émigration, c'est d'une double rente dont elle bénéficie dans ses relations avec l'UE. Élément de la zone-frontière entre l'Afrique et l'Europe, elle usera de cette « rente géographique » à l'instar des autres pays maghrébins³⁵ pour forger l'idée selon laquelle son territoire serait une zone de transit, tandis que sa rente pétrolière et l'offre de travail qui en découle – elle aussi à négocier – constituent un spectre particulièrement utile pour amplifier la potentialité d'une invasion.

A) L'engrenage de la diplomatie pirate

Dans les documents révélés par Wikileaks, les Libyens y sont décrits par les diplomates américains, qui reprennent les propos de leurs homologues italiens, comme des « pirates » dans la négociation³⁶, monnayant concessions contre compensations, au-delà de toute stratégie politique. Dans son Document de stratégie pour la Libye, l'UE affirme à plusieurs

³⁴ Op.cit., p.41.

³⁵ « *Les migrations irrégulières concernent plus les Maghrébins, Algériens compris, que les Subsahariens, alors que la focalisation est faite sur ces derniers et que le discours officiel maghrébin y a trouvé moyen d'occulter le drame culpabilisateur de ses propres migrants, en le transférant sur le 'bouc émissaire' subsaharien et en faisant de sa répression une 'rente géographique' de protection de l'Europe pour en tirer les dividendes politiques* » Ali Bensaâd, « L'immigration en Algérie », *Le Maghreb à l'épreuve des migrations subsahariennes*, op.cit, p.40.

³⁶ *Il Journal*, 22 février 2011, <http://www.iljournal.it/2011/pur-di-fare-affari-con-la-libia/215419>

Voir aussi les références du document diplomatique divulgué par Wikileaks sur le blog de Gianni Cavallini, <http://engicav.altervista.org/blog/le-origini-degli-accordi-italia-libia-nei-files-wikileaks/>

reprises que, bien que la collaboration avec la Libye en matière migratoire soit une priorité, elle ne sera pas mise en œuvre tant que Tripoli n'offre pas certaines garanties, mais aussi et surtout car son leader aurait réclamé des moyens et un investissement européens bien plus importants que ce que les Etats membres étaient prêts à sacrifier³⁷. Or, il semble bien que plutôt que de se protéger d'une relation qu'elle ne maîtrisait pas, l'UE s'est progressivement engagée dans une coopération sur une base *ad hoc* qui convenait parfaitement au régime tacticien du Guide. Elle n'a pas seulement laissé un de ses membres, l'Italie, agir en dehors et en violation du droit³⁸ en l'accompagnant et le légitimant de ses politiques. Sous couvert de base provisoire et au cas par cas, et sur la base d'illusions entretenues par elle seule, l'UE a activement entrepris une collaboration avec la Libye en matière migratoire.

La fine instrumentalisation diplomatique des migrations par la Libye pendant quarante ans a engendré une « politique » migratoire chaotique et essentiellement réactive, visant à sanctionner un Etat ou à obtenir ses faveurs³⁹. La mise aux enchères du contrôle des frontières a mené à un processus d'individualisation de la Libye au sein du Maghreb, et concomitamment de l'Italie au sein de l'Union européenne qui, faute d'avoir su s'en solidariser, s'est vue elle aussi soumise à un chantage qu'elle n'a pu encadrer.

1. L'individualisation de la Libye, l'empressement de l'Europe ?

En 1992, le traité de Maastricht déclenche officiellement l'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile en Europe, une harmonisation qui se révèle rapidement orientée vers la multiplication des obstacles à la migration régulière et la lutte contre la migration irrégulière. En 1997, le traité d'Amsterdam décide de communautariser la politique d'immigration et d'asile dans l'UE et incorpore l'espace Schengen en son sein. Alors que la Libye est encore sous embargo international et s'ouvre aux travailleurs africains, l'Italie dirigée par Romano Prodi puis Massimo d'Alema, entame une politique proactive de rapprochement, qui inclut les questions migratoires et s'inscrit dès lors dans le secret. Le 13 décembre 2000, les deux Etats concluent un accord de coopération contre le terrorisme, le trafic de drogue et la migration irrégulière, un accord qui ne sera jamais publié mais entrera en vigueur en 2002⁴⁰. Il est vrai que l'époque veut que la migration soit désormais abordée comme une question sécuritaire, une tendance qui s'accroîtra après les attentats du 11 septembre 2001.

Dans les années suivantes, les relations italo-libyennes comme italo-européennes seront marquées par l'absence de transparence et de formalisme, mais aussi par la mise à l'écart progressive d'exigences fondamentales. Les Européens sont impatients et les garde-fous tombent un à un.

L'embargo international contre la Libye n'est encore que suspendu lorsque le Conseil de l'UE estime en 2002 qu'une coopération avec la Libye en matière d'immigration est à la fois « essentielle et urgente ». En juin 2003, trois mois avant la levée définitive des sanctions onusiennes, il mandate la Commission pour une mission en Libye afin de déterminer la manière appropriée de lutter contre l'immigration clandestine, mission qui sera menée fin 2004 – et dont le rapport n'était pas encore publié en 2005⁴¹. Les ministres des affaires

³⁷ *Libya, Strategy paper & National indicative programme 2011-2013*, op.cit., pp.17, 28

³⁸ Lire Emanuela Paoletti, Pastore Ferruccio, "Sharing the dirty job on the Southern front? Italian-Libyan relations on migration and their impact on the European Union", IMI working papers Series 2010 n°29.

³⁹ Voir notre article « La gestion des frontières en Libye », op.cit.

⁴⁰ Emanuela Paoletti, Pastore Ferruccio, op.cit. pp.12, 40.

⁴¹ Selon Hélène Flautre, Compte-rendu de mission - Libye, publié le 2 juin 2005, Parlement européen, sous-commission des droits de l'homme, p.12.

étrangères du dialogue 5+5 sur les questions migratoires en Méditerranée, réactivé en 2001, se réunissent à Tripoli en 2002 et, bien que la Libye refuse d'accepter « l'acquis » du processus de Barcelone, elle est intégrée dans le partenariat euro-méditerranéen en tant que membre observateur.

Les années 2003-2004 sont particulièrement révélatrices des priorités émergentes en Europe et des dangers de l'empressement. Les relations entre l'UE et la Libye ne sont pas encore entièrement normalisées et demeure l'imposition d'un embargo sur les armes. Les accords d'indemnisation des victimes des attentats du DC10 d'UTA et de la discothèque de Berlin conclus avec la France et l'Allemagne constituent un pas supplémentaire, mais la normalisation bute désormais sur le maintien en détention, depuis 1999, de cinq infirmières bulgares et d'un médecin palestinien accusés par les autorités libyennes d'être responsables d'une contamination volontaire de VIH auprès d'environ 400 enfants. Manipulation à vocation de politique interne libyenne, cette affaire prend une tournure résolument européenne à la veille de l'adhésion de la Bulgarie à l'UE. Cependant, entretemps, la Libye joue de plus en plus la carte du transit et 3 000 migrants débarquent à Lampedusa en juillet 2003. L'Italie conclut dans la précipitation un accord opérationnel de lutte contre la migration irrégulière, jamais publié. Tandis que Rome exige l'ouverture des eaux territoriales libyennes à ses patrouilleurs et l'accès de ses agents aux ports libyens, la Libye réclame des moyens pour contrôler ses frontières et notamment la livraison de frégates et autre matériel de contrôle – vedettes, jeep, radar, hélicoptère –, alors que la fourniture à la Libye d'instruments sophistiqués à double usage civil et militaire était toujours frappée d'embargo. L'Italie sous pression transmet son empressement à ses partenaires européens, finalement convaincus de lever l'embargo militaire à l'encontre de la Libye et de pouvoir y exporter les instruments de contrôle de ses frontières.

En juin 2005, le Conseil de l'UE engage un dialogue *ad hoc* sur les questions migratoires, tout en soulignant que l'étendue de la coopération dépendra des engagements de la Libye en matière de droits fondamentaux et de droit d'asile. Il est notable que, bien que le droit soit pour Kadhafi affaire de message et de communication qu'il manie allègrement, le Guide s'obstine à ne pas vouloir ratifier la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Les années 2000 le voient pourtant s'engager tous azimuts et il ratifie en 2004 la convention contre le crime transnational organisé, ses protocoles de Palerme contre le trafic de migrants et la traite des personnes, en même temps que la Convention des Nations Unies pour la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. De manière étonnante, Kadhafi maintient son opposition à reconnaître le statut de réfugié et à ratifier la convention de Genève, comme si l'adhésion l'aurait engagé à la respecter. De façon plus curieuse encore, sachant le peu de cas que Kadhafi faisait du respect de ses engagements juridiques, l'Union européenne n'eut de cesse de réclamer de sa part la ratification de la Convention et d'en faire une condition pour aller plus avant dans la coopération et la délocalisation du traitement des flux mixtes.

Elle n'attendra pas. En même temps qu'est créée l'Agence pour le contrôle des frontières extérieures Frontex, une collaboration se met en place. Dès 2004 en effet, des projets sont financés dans le cadre de programmes thématiques AENEAS puis « migration et asile », l'un visant le renforcement de la frontière entre la Libye et le Niger (*Across Sahara*) et focalisé sur la fameuse « migration de transit », un autre visant l'assistance au retour « volontaire » des immigrés dans leur pays d'origine par le biais de l'OIM. Par effet ricochet, cette coopération amène la Libye à conclure des accords de rapatriement avec le Niger, le Tchad, et l'Égypte, ainsi qu'un accord de lutte contre l'immigration clandestine avec l'Algérie en 2006, et de mettre en place un comité sécuritaire conjoint Mali-Libye en mai 2008 visant à instaurer un mécanisme de rapatriement.

En 2006, la Commission européenne déclarait être en cours de quatre projets en Libye, à savoir l'amélioration des contrôles aux frontières, l'organisation de campagnes d'information, la formation des fonctionnaires des services d'immigration et enfin, la création de centres d'hébergement des migrants clandestins. Ce dernier projet, déjà ancien, consistant à vouloir maintenir dans une zone frontière maghrébine les personnes souhaitant migrer en Europe, en vue d'une sélection préalable, butait notamment sur l'absence du droit des réfugiés en Libye. Une absence que, d'après les documents européens, une simple signature de Kadhafi aurait pu résoudre⁴², mais une absence qui n'empêcha pas d'envisager le renvoi et le traitement de « flux mixtes » sur le territoire libyen.

Le profil migratoire du document de stratégie UE-Libye indique, contre toute évidence, que dans les deux dernières années, le HCR n'a noté aucune expulsion de personnes nécessitant une protection internationale. Cette précision visait-elle à faire remarquer un changement de comportement en Libye où, de 2004 à 2008 ont été dénoncées expulsions et détention de réfugiés⁴³ ? Toujours est-il qu'au printemps 2010, Kadhafi expulsait tout simplement le HCR du territoire libyen, rappelant ainsi sa liberté de manœuvre et son refus d'être un simple garde frontière de l'Europe sans compensations suffisantes. C'est à cette époque que s'entame le septième round de négociations entre l'UE et la Libye. Le Conseil avait en effet, le 24 juillet 2008, mandaté la Commission de négociations avec la Libye en vue d'un accord-cadre, comprenant notamment la mise en œuvre d'une coopération en matière de migrations. Ces négociations se déroulaient dans la plus grande opacité et, à l'automne 2010, le Parlement européen n'avait toujours pas eu accès au contenu de ce mandat de négociations⁴⁴. La Libye semblait insatisfaite de l'engagement européen qui n'aurait pas contribué suffisamment au système de surveillance des frontières, notamment de ses frontières méridionales, pourtant prévu dans le Memorandum d'entente conclu en 2007⁴⁵ et refuse d'engager les négociations avec Frontex en vue d'opérations navales communes⁴⁶. En octobre 2010, la Commission se félicite de la conclusion d'un « agenda de coopération » sur le thème de la lutte contre l'immigration clandestine, promettant 50 millions d'euros pour la période 2011-2013 en vue d'un renforcement de la surveillance des frontières et d'un « dialogue sur les réfugiés » semblant s'affranchir d'une focalisation sur la convention de Genève de 1951. Parallèlement, l'UE fait le constat d'un échec des négociations sur un éventuel accord de réadmission et les négociations butent toujours sur le montant de la compensation financière réclamé par Kadhafi, à hauteur de 5 milliards d'euros par an « pour l'Afrique toute entière » selon les propos du Guide. L'UE est désormais enfermée dans un marchandage à l'issue précaire, se refusant à admettre l'absence d'emprise sur les éventuels aboutissants de ses concessions⁴⁷.

2. L'individualisation de l'Italie, l'instrument de l'Europe ?

⁴² Voir l'appel récurrent du Parlement européen à la ratification de la convention de Genève.

⁴³ Voir notamment les rapports de Human Rights Watch et d'Amnesty International.

⁴⁴ Le 27 octobre 2010, des membres du groupe parlementaire Les Verts organisaient au Parlement européen une conférence publique sur le thème des négociations en cours entre l'UE et la Libye. A la question de la députée Franziska Brantner sur l'absence d'accès du Parlement Européen au mandat attribué à la Commission, le membre de la Commission européenne chargé de l'Unité Maghreb, Bernard Brunet, répondit : « *pourquoi voudriez-vous y avoir accès ?* ».

⁴⁵ Emanuela Paoletti, Pastore Ferruccio, op.cit, pp.21-22.

⁴⁶ *Libya, Strategy paper & National indicative programme 2011-2013*, op.cit., p.43.

⁴⁷ Pour reprendre les propos de Martin Watson d'ECRE (Fédération européenne des associations de défense des réfugiés) dans *La Croix* du 6 octobre 2010 : « *A ce jour, les autorités libyennes ont démontré peu de volonté politique d'établir un solide système des droits humains. Les programmes de formation de l'UE, le financement et l'assistance technique ne changeront pas cette réalité politique.* »

L'approche adoptée par l'UE vis-à-vis de la Libye est intimement liée au caractère des relations entretenues entre la Libye et l'Italie, mais aussi à l'isolement de cette dernière. Se sentant injustement exposée à une pression migratoire destinée à l'UE toute entière, un sentiment renforcé par les règles de Dublin, l'Italie a elle-même recours à la « diplomatie pirate » pour obtenir de l'UE l'abandon de ses garde-fous en compensation de son absence de solidarité. Au même titre que la Libye, Rome joue de la pression migratoire, provoque, menace et marchandise jusqu'à s'émanciper de tout cadre juridique. De même qu'avec la Libye, l'UE s'enferme dans des concessions successives et, à défaut de proposer une politique d'immigration et d'asile commune, suit et accompagne le fait accompli.

Les réactions partielles et l'absence de sanctions à l'égard des premières violations par l'Italie du droit des réfugiés en 2003 et 2004 ouvrent une brèche qui n'est pas encore refermée. A l'époque, Rome et Tripoli organisent des vols conjoints pour réacheminer en Libye les migrants arrivés sur l'île de Lampedusa à partir des côtes libyennes. Si une résolution du Parlement européen condamne l'attitude italienne le 14 avril 2005, la Commission se réfugie pour sa part derrière l'absence de communautarisation achevée et par conséquent son incompétence en la matière. Si la CEDH réclame de l'Italie, le 10 mai 2005, la suspension de l'expulsion d'une dizaine de migrants l'ayant saisie, elle ne pourra s'opposer à l'expulsion déjà effective et finira par rayer l'affaire de son rôle le janvier 2010, pour manque d'éléments factuels.

Le 29 décembre 2007, un accord en vue d'organiser des patrouilles communes est conclu entre l'Italie et la Libye, suivi de l'accord d'amitié signé le 30 août 2008, dont une part est toujours secrète. A partir de mai 2009, la politique de refoulement peut enfin commencer, au point que l'Italie envisage de se passer de Frontex, dont les règles de fonctionnement lui apparaissent trop contraignantes. En effet, depuis son accord avec la Libye, il lui est possible de tout simplement refouler en mer les bateaux interceptés et « réadmis » par les autorités libyennes, sans aucune procédure. Le 18 juin 2009, dans le cadre de l'opération Frontex Nautilus IV, des garde-côtes italiens interceptent un bateau avec à son bord 75 personnes et les transfèrent à bord d'un navire patrouilleur libyen. Ce dernier les mena à Tripoli où ils furent « *pris en charge par une unité militaire libyenne* »⁴⁸. Le même jour, le Conseil européen identifiait la lutte contre la migration irrégulière venant de la Libye comme un objectif prioritaire⁴⁹.

Or, un mois plus tôt, après que l'Italie et la Libye aient inauguré des opérations navales conjointes, Jacques Barrot adressait une lettre au président du Conseil, dans laquelle il proposait l'établissement de relations entre le HCR et la Libye en vue de mettre en place un dispositif de réception et de protection des demandeurs d'asile, permettant de déterminer le statut des personnes renvoyées en Libye, et qui pourraient être réinstallées ; ceci alors même que le HCR tentait bien que mal de s'occuper de 14 000 personnes en besoin de protection sans reconnaissance officielle de son hôte. L'Italie avait-elle réussi à « européeniser ses relations avec la Libye »⁵⁰ ? Si l'on se réfère aux projets labellisés UE dans son Document stratégique 2011-2013, il apparaît en effet que tous ont vocation à être dirigés ou mis en

⁴⁸ Human Rights Watch, « Pushed back, pushed around », 21 septembre 2009, <http://www.hrw.org/en/node/85582/section/9>

Selon le même rapport, le vice-directeur de Frontex, Gil Arias-Fernandez commente cette opération : « *sur la base de nos statistiques, nous sommes capables de dire que les accords [entre la Libye et l'Italie] ont eu un impact positif. Sur le plan humanitaire, moins de vies sont mises en danger du fait d'un moindre nombre de départs. Mais notre agence n'a pas la possibilité de confirmer si le droit de requérir l'asile, ainsi que d'autres droits humains, sont respectés en Libye* ».

⁴⁹ *Libya, Strategy paper & National indicative programme 2011-2013*, op.cit., p.5.

⁵⁰ Emanuela Paoletti, Pastore Ferruccio, op.cit.

œuvre par l'Italie qui, de moteur d'une relation « supralatérale », comme la définissent Paoletti et Pastore, en devient l'instrument, voire la force de frappe⁵¹. L'Italie est en effet le principal contracteur des projets financés par le programme thématique sur l'asile et la migration. C'est aussi une ONG italienne, le CIR qui se voit associée à l'élaboration d'une législation sur l'asile et octroyer le droit d'entrée en territoire libyen⁵². Ces tolérances sur le territoire libyen, comme celle du HCR depuis 1991, permettaient de légitimer la poursuite graduelle de la coopération entre la Libye et l'UE.

Ces pratiques plus ou moins formalisées ont principalement eu pour fondement les relations étroites entre les dirigeants italiens, Berlusconi en particulier, et le Guide libyen, relayées par Rome à un niveau européen dont l'engagement était exclusivement – et insuffisamment aux yeux de Kadhafi – financier. Avec la fin prochaine du leadership de Kadhafi, les ententes engageant, si ce n'est libérant, l'Italie comme l'UE sont appelées à disparaître, non seulement du fait de leur informalité, mais aussi dans l'éventualité de l'avènement d'un régime démocrate soucieux du droit. L'UE est dès lors amenée à interroger sa politique migratoire, s'il en est, en Méditerranée et en Libye plus particulièrement.

B) Prospective

Les départs de la Libye en guerre sont porteurs d'enseignement à plusieurs égards, et interrogent la politique d'asile et d'immigration de l'UE. La politique d'asile y apparaît particulièrement déficitaire.

Fin mars 2011, le HCR constatait les premières arrivées collectives de personnes en provenance de Libye. Environ 2 000 personnes avaient débarqué à Malte et en Italie, la plupart étant originaires d'Erythrée et de Somalie, mais aussi d'Éthiopie et du Soudan⁵³ soit des nationalités fortement représentées en Libye depuis des années. Le nombre de réfugiés quittant la Libye pour l'Europe est appelé à se gonfler, éventuellement de ressortissants libyens, mais surtout de personnes résidant en Libye sans y être toujours considérées comme réfugiées. Du fait de l'absence de reconnaissance par le Guide libyen d'une présence de réfugiés en Libye, mais de sa proximité avec des pays créateurs de réfugiés (Soudan, Erythrée, Tchad, Somalie), nombreux étaient les réfugiés *de facto* en territoire libyen. La grande majorité se comportait comme des travailleurs migrants, dans la mesure où ils s'étaient « réfugiés » en Libye, sans se déclarer comme tels et y profitaient de l'offre de travail et d'un lieu de vie. Ne pouvant aujourd'hui être rapatriés dans leur pays d'origine, ils soulèvent la question de leur accueil dans des pays tiers qui ne peuvent se limiter à la Tunisie et l'Égypte déjà fortement sollicitées. Cette situation souligne la complexité de la frontière entre réfugiés et migrants économiques, à laquelle la notion de « flux mixtes » à sélectionner dans les pays de transit ne permet pas de répondre de manière suffisante et satisfaisante au regard du droit international et européen des réfugiés.

Or, l'Italie poursuit sa diplomatie pirate, notamment par le biais de son ministre de l'intérieur Maroni qui déclarait fin mars 2011 que les personnes arrivant par la mer seraient considérées comme des « clandestins » et renvoyées à leur point de départ. Lorsqu'il se prit à parler de « réfugiés » devant être acheminés de Lampedusa vers des centres d'accueil dans d'autres régions italiennes, les dirigeants de ces régions ont à leur tour fait part de leur refus de

⁵¹ Voir *Libya, Strategy paper & National indicative programme 2011-2013*, op.cit., pp.12ss ; pp.21 ss

⁵² En avril 2009, le HCR, l'ONG libyenne IOPCR (International Organization for Peace, Care and Relief), le CIR (Conseil italien pour les réfugiés) et l'ICMPD (International Centre for Migration Policy Development) ont conclu un accord, qui envisage l'élaboration commune d'une législation sur l'asile.

⁵³ HCR, communiqué de presse, 29 mars 2011.

recevoir ces « *clandestins* ». Le désengagement des régions italiennes – à l’exception notable de la Toscane – face à un défi relevant de leur pays reflète de similaires défections au sein de l’UE censée être dotée d’une politique d’asile commune depuis 2004. Il est évident que l’absence de solidarité des Etats membres de l’UE face à la crise libyenne et aux crises méditerranéennes en général contribue au développement de politiques réactives solitaires répondant à des stratégies de politiques internes. Tandis que l’Italie déclarait « l’état d’urgence humanitaire », souhaitant afficher son incapacité à gérer l’arrivée de 5 000 personnes venues de Tunisie, l’UE envoyait pour sa part des messages contradictoires. Tout en débloquent, elle aussi dans l’urgence, une aide financière destinée à Rome, elle décidait d’étendre dans l’espace et dans le temps l’opération Hermès de Frontex avec pour objectif de « *renforcer la capacité de contrôle des frontières européennes en Méditerranée centrale* »⁵⁴ impliquant une volonté de ne pas accepter sur son territoire les personnes fuyant un pays en guerre. Cette prise de distance vis-à-vis d’événements historiques en Méditerranée s’accompagne de déclarations de désolidarisation ostensible de certains gouvernants européens, tels que le ministre de l’intérieur français appelant le 4 mars 2011 l’Italie à « *retenir les migrants qui veulent entrer en France* »⁵⁵. La surenchère de désorganisation en Italie cherchant à susciter une responsabilisation collective en Europe entraîne à son tour des comportements impulsifs et informels chez ses voisins, notamment français, sans réussir à amener à un (ré)engagement des Etats membres en faveur d’une approche commune, autre que financière.

En développant la dimension extérieure de sa politique d’asile, l’UE a sans doute sauté les étapes de la communautarisation du droit des réfugiés en son sein. La situation actuelle révèle la division et le nationalisme des Etats membres de l’UE, et par là même l’échec de la politique européenne d’asile qui, en son état actuel, ne saurait s’exporter. L’absence de réponse commune face à l’arrivée de réfugiés en Europe *via* l’Italie, qui fait suite au silence de l’Europe vis-à-vis des violations répétées de l’obligation de non refoulement par Rome ces dernières années, ne pourra s’éterniser au vu de l’évolution de la situation en Libye et dans son voisinage. L’UE est dès aujourd’hui confrontée aux défaillances de sa politique d’asile, dont seul le rejet de l’autre paraît aujourd’hui constituer la ligne commune et bien partagée de ses Etats membres. Sa « *politique de voisinage* » est sans doute elle aussi mise à mal et il se pourrait que l’UE ait à (re)considérer la Méditerranée comme un voisinage proche où elle est concrètement impliquée et d’où les habitants cherchent son aide et son hospitalité comme ce fut le cas lorsque la guerre était à ses frontières en ex-Yougoslavie.

La réflexion sur l’engagement de l’UE en matière d’accueil urgent de réfugiés à ses portes rejoint la question plus générale de savoir si le projet visant à maintenir ou sélectionner les migrants dans l’hémisphère Sud constitue une politique viable mais aussi favorable à l’UE. La menace, brandie par Kadhafi, d’une prochaine invasion d’ « *Africains* » en Europe tenait de l’instrumentalisation des phobies européennes et la réalité aujourd’hui mise à jour pourrait amener les dirigeants européens à interroger leur maniement du racisme et leur vulnérabilité à ce titre. Il n’est pas sûr que les raccourcis sur les réalités migratoires, repris par l’UE, servent ses intérêts. Le Document de stratégie pour la Libye 2011-2013 reprend la diatribe libyenne en assurant que « *la migration irrégulière dans la région méditerranéenne vient largement d’Afrique et transite par la Libye* »⁵⁶. Au-delà du désolant recours à un déterminant géographique confus et politiquement stigmatisant, ce constat constitue une simplification, voire une distorsion, de la réalité. Comme l’UE en est elle-même informée, et notamment par

⁵⁴ Communiqué de presse de Frontex le 24 mars 2011.

⁵⁵ AFP.

⁵⁶ Op.cit., p.5.

son agence Frontex⁵⁷, la grande part des arrivées sur les côtes européennes en provenance de la Libye était ces dernières années composée d’Egyptiens et de Maghrébins – qui, dans la terminologie européenne, n’entrent pas dans la catégorie « Africains » - et de personnes issues de pays en guerre – notamment Somalie, Soudan – et censés relever davantage de l’asile que de la migration irrégulière.

Plus encore que de dépasser leurs préjugés, les Etats européens sont amenés à se préparer à une éventuelle recomposition des migrations, voire des politiques migratoires, au Sud de la Méditerranée. La guerre en Libye représente la perte d’un marché du travail dynamique et facilement accessible, qui s’ajoute à la disparition d’autres zones d’activité ces dernières années et de manière encore plus évidente aujourd’hui. Les nombreux étrangers qui travaillaient en Libye depuis des mois ou des années vont venir gonfler l’offre de main d’œuvre soit dans leur pays d’origine, soit dans d’autres Etats. La déstabilisation d’autres pays arabes et africains ne permettra pas l’absorption de ces mobilités, sans parler des problèmes de « réintégration » de ressortissants qui avaient quitté leur pays depuis des années.

A cette éventualité s’ajoute la possibilité d’un changement dans les politiques migratoires maghrébines. Quelle serait la nature d’une coopération européenne avec des régimes maghrébins devenus effectivement démocrates et se refusant à entraver la sortie de leurs ressortissants et de ceux de leurs voisins ? S’il s’avérait que les autorités situées au Sud de la Méditerranée et du Sahara réalisent que les politiques migratoires engagées dans la dernière décennie vont à l’encontre d’accords bilatéraux et régionaux qui ont eu tendance pendant les trente dernières années à encourager la mobilité plutôt qu’à l’entraver parce qu’elle était censée être facteur de développement ? Peut-être les Etats membres de l’UE se verraient-ils amenés à redéfinir une stratégie à long terme plus rationnelle et solidaire. Sans doute verraient-ils un intérêt à abandonner une politique de fermeture suscitant des arrivées « massives » de migrants au moindre relâchement de vigilance aux frontières.

⁵⁷ Rapport de la mission technique de l’Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l’UE (Frontex), 28 mai-5 juin 2007.