



**HAL**  
open science

# EUNAFVOR MED opération IRINI à l'épreuve des défis contemporains de l'Union de la région de Méditerranée centrale

Chloé Peyronnet

► **To cite this version:**

Chloé Peyronnet. EUNAFVOR MED opération IRINI à l'épreuve des défis contemporains de l'Union de la région de Méditerranée centrale. Paix et sécurité européenne et internationale, 2022. halshs-03591661

**HAL Id: halshs-03591661**

**<https://shs.hal.science/halshs-03591661v1>**

Submitted on 28 Feb 2022

**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.

# EUNAFVOR MED opération IRINI à l'épreuve des défis contemporains de l'Union de la région de Méditerranée centrale

Chloé Peyronnet

Doctorante en droit européen à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

## Résumé

2021 a marqué la fin première année d'activité d'EUNAFVOR MED opération IRINI, présentée en 2020 comme rompant avec feu EUNAVFOR MED opération Sophia. Cette dernière était en effet centrée sur le contrôle migratoire. La comparaison des bases juridiques et des documents programmatiques de Sophia et d'IRINI montre un renforcement des missions d'EUNAVFOR MED relatives à l'application des résolutions onusiennes prévoyant des mesures restrictives à l'encontre de la Libye, lequel s'accompagne d'une redéfinition de sa zone d'opération incluant les eaux territoriales libyennes. Si la nomenclature du mandat d'IRINI diffère de celle du mandat de Sophia, leurs missions en matière de contrôle migratoire se révèlent similaires, l'éloignement géographique des eaux territoriales italiennes ayant pour effet de limiter l'obligation de recherche et le sauvetage de l'Union et de ses États membres au profit de l'appui aux autorités libyennes. Alors que la contribution d'IRINI à l'application des résolutions onusiennes est rendue difficile par l'entremêlement des défis auxquels l'Union européenne fait face dans la région de Méditerranée centrale, le volet migratoire de son mandat trouve un appui renouvelé dans une coopération UE-Libye préétablie que le conflit libyen n'a pas remise en question.

**Mots-clés :** Union européenne, politique de sécurité et de défense commune, Méditerranée, Libye, Italie, opération Sophia, opération Irini, trafic des êtres humains, migrations, Nations Unies, embargo sur les armes, Conseil de sécurité des Nations unies, résolution, marine, garde-côtes, sauvetage, exportations illicites de pétrole, haute mer, eaux territoriales, territoire sûr, Conseil national de transition, Gouvernement d'entente nationale, Turquie, Convention de Montego Bay, hydrocarbures, Mission d'appui des Nations Unies en Libye, EUBAM Libya

## Abstract

2021 saw the end of the first year of activity of operation EUNAFVOR MED IRINI, displayed in 2020 as breaking with the late EUNAVFOR MED operation Sophia which has been focused on migration control. The comparison of the legal bases and programmatic documents of Sophia and IRINI shows a

---

· L'autrice remercie chaleureusement Edward O'Dwyer pour les entretiens qu'il lui a accordés, Daniel Ventura, Amaury Cravarezza et Andrea Krachler pour leurs précieuses relectures, et Nour Hedjazi pour les discussions stimulantes qui ont contribué à affiner la teneur de cet article.

strengthening of the missions of EUNAVFOR MED regarding the implementation of UN resolutions providing for restrictive measures against Libya, which goes along with a redefinition of its operational area including Libyan territorial waters. Certainly the nomenclature of IRINI's mandate differs from that of Sophia's. However, their missions regarding migratory control turn out to be identical, their remoteness from Italian territorial waters having the effect of limiting the search and rescue obligation of the EU and its member States in aid of the support to the Libyan authorities. While IRINI's contribution to the implementation of UN resolutions is made difficult by the intertwining of the challenges the EU is facing in the central Mediterranean region, the migratory component of its mandate finds renewed support in a preset EU-Libya cooperation that the Libyan conflict did not call into question.

**Keywords:** European Union, Common Security and Defense Policy, Mediterranean, Libya, Italy, Operation Sophia, Operation Irini, Human Trafficking, Migration, United Nations, Arms Embargo, United Nations Security Council, Resolution, Navy, coast guard, salvage, illicit oil exports, high seas, territorial waters, safe territory, National Transitional Council, Government of National Accord, Turkey, Montego Bay Convention, hydrocarbons, United Nations Support Mission in Libya, EUBAM Libya

## I. Introduction

Sophia et IRINI sont deux opérations militaires de gestion de crise relevant de la politique de sécurité et de défense commune de l'Union (PSDC). EUNAVFOR MED, la Force navale de l'Union européenne en Méditerranée, a été créée en 2015 pour mener l'opération Sophia qui, après avoir été prorogée jusqu'au 31 mars 2020, a cédé la place à l'opération IRINI. Cette dernière est programmée jusqu'au 31 mars 2023<sup>1</sup>. La lecture des mandats de Sophia et d'IRINI fait apparaître des missions principales bien distinctes. En effet, celle de Sophia était de contribuer « à démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale »<sup>2</sup>, quand celle d'IRINI consiste à appuyer « la mise en œuvre de l'embargo sur les armes imposé par les Nations unies à la Libye, à l'aide de moyens aériens, satellitaires et maritimes »<sup>3</sup>. En revanche, toutes deux sont rapprochées par leurs missions annexes. Ainsi Sophia devait-elle, au titre de ses « tâches de soutien », « contribuer au développement des capacités et à la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne en matière d'opérations répressives en mer » et, comme IRINI, « contribuer à la mise en œuvre en haute mer, au

---

<sup>1</sup> Décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1<sup>er</sup> avril 2020 et décision (PESC) 2021/542 du Conseil du 26 mars 2021 portant modification de la décision (PESC) 2020/472 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée, JOUE n° L 108 du 29 mars 2021, p. 57.

<sup>2</sup> Décision (PESC) 2015/778 du Conseil du 18 mai 2015 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED), JOUE n° L 122 du 19 mai 2015, p. 31, art. 1.

<sup>3</sup> Décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1<sup>er</sup> avril 2020, art. 2.

large des côtes libyennes, de l'embargo des Nations unies sur les armes »<sup>4</sup>. De même, les « tâches secondaires » d'IRINI sont d'une part la « contribution à la mise en œuvre des mesures des Nations unies contre les exportations illicites de pétrole en provenance de la Libye », et d'autre part, comme Sophia, le « développement des capacités et [de] la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne en matière d'opérations répressives en mer, en particulier pour prévenir le trafic de migrants et la traite des êtres humains »<sup>5</sup>.

Peut-on alors parler de rupture entre les deux temps d'EUNAVFOR MED marqués par le passage de Sophia à IRINI ? S'agissant des opérations répressives en mer liées à la contribution à la paix internationale, oui. L'élévation de la « tâche de soutien » de Sophia relative à l'embargo sur les armes au rang de mission principale d'IRINI s'accompagne du bénéfique du mandat de force qui, sous l'empire de Sophia, ne s'étendait pas à l'appui de l'embargo onusien sur les armes. Comme l'a relevé le Groupe d'expert sur la Libye créé par le Conseil de sécurité pour assurer le suivi des mesures d'embargo, cette dernière n'avait en la matière qu'un rôle de surveillance et de collecte d'informations<sup>6</sup>. La nature de la mission s'en trouve donc modifiée, ce qui s'est traduit concrètement par les « 2340 interrogations de navires (*hailings*), 94 approches amicales (*friendly approach*) [et] 8 abordages (*boarding*) » dont il était fait état un an après le lancement d'IRINI<sup>7</sup>. De plus, la « tâche secondaire » relative à la lutte contre les exportations illicites de pétrole est une nouveauté qui vient appuyer la mission principale. Il en va autrement s'agissant de l'appui des autorités libyennes en matière d'opérations répressives en mer aux fins de contrôle migratoire qui, en dépit de son absence des supports de communication officiels<sup>8</sup>, a fait l'objet d'une évolution, et non d'une disparition. Celle-ci consiste essentiellement dans une redéfinition de la zone d'opération d'IRINI, qui diffère de celle de Sophia. Cette dernière incluait les eaux territoriales italiennes, quand IRINI opère en « haute mer au large des côtes libyennes »<sup>9</sup> et, dans certains cas, dans les eaux territoriales libyennes<sup>10</sup>. Cette modification fait suite à une demande de l'Italie<sup>11</sup> qui, au-delà des prises de positions médiatiques de Matteo Salvini,

<sup>4</sup> Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 162 du 21 juin 2016, p. 18, art. 1 créant les art. 2 bis et 2 ter.

<sup>5</sup> Décision (PESC) 2020/472 du Conseil du 31 mars 2020 relative à une opération militaire de l'Union européenne en Méditerranée (EUNAVFOR MED IRINI), JOUE n° L 101 du 1<sup>er</sup> avril 2020, art. 3-4.

<sup>6</sup> Rapport final du Groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité, 8 mars 2021, S/2021/229, p. 24.

<sup>7</sup> Nicolas Gros-Verheyde, « Un an d'opération pour Irini. Et un bilan dont les Européens n'ont pas à rougir », *Bruxelles 2*, 18 mars 2021.

<sup>8</sup> L'opération IRINI fait l'objet d'un site Internet, d'une chaîne Youtube, de comptes LinkedIn, Facebook et Twitter ainsi que d'une galerie photo sur le réseau Flickr, lesquels sont entièrement expurgés du contenu relatif aux missions de Sophia dans le domaine migratoire. Ces espaces numériques dédiés, qui mettent l'accent sur les ressources humaines d'IRINI, sont par ailleurs dépourvus de toute référence à ses actions relatives au contrôle migratoire. Sur la chaîne Youtube d'IRINI, un clip met ainsi en scène une vue lointaine de navire figurant le déroulé d'une inspection pour conclure sur « *well done guys* ». Celui-ci côtoie plusieurs diaporamas musicaux mêlant vues de bâtiments militaires, d'hélicoptères, de couchers de soleil et photos de chorégraphies, le tout sur fond de musique romantique ou dansante. D'autres sont consacrés à la promotion de la stratégie pour l'égalité des genres.

<sup>9</sup> La base juridique d'IRINI renvoie à cette formule issue de CSNU, résolution 2292 (2016) du 14 juin 2016, pt. 3.

<sup>10</sup> *V. infra.*

<sup>11</sup> « Le déplacement du domaine d'intervention [...] placera les navires dans des zones très décentralisées par rapport aux itinéraires des trafiquants d'êtres humains et devrait donc réduire considérablement la composante recherche et sauvetage de la nouvelle opération par rapport à Sophia ». Sénat italien, STUD, Dossier n° 45, site Internet du Sénat italien, trad. Daniel Ventura.

assumait un rôle majeur s'agissant de la gestion européenne des migrations *via* la Méditerranée centrale. En effet, le droit de la mer oblige les États à organiser le secours de tout navire en détresse qui leur est signalé<sup>12</sup> et à débarquer les personnes secourues dans un « lieu sûr », soit « un endroit où la vie des survivants n'est plus menacée et où l'on peut subvenir à leurs besoins fondamentaux (tels que des vivres, un abri et des soins médicaux) » et « à partir duquel peut s'organiser le transport des survivants vers leur prochaine destination ou leur destination finale »<sup>13</sup>. Sous Sophia, les navires d'EUNAVFOR MED opéraient dans une zone où se trouvaient régulièrement des navires en détresse transportant des personnes désireuses de formuler une demande de protection internationale en Europe. Bien que Sophia n'ait pas été mandatée pour procéder à des opérations de *search and rescue* (SAR)<sup>14</sup>, le droit de la mer commandait à ses navires d'intervenir et de débarquer les personnes secourues dans le « lieu sûr » le plus proche, soit en pratique un port maltais ou italien<sup>15</sup>. La redéfinition de la zone d'opération d'EUNAVFOR MED dans le cadre d'IRINI doit lui permettre de ne pas se trouver dans une zone SAR commandant un débarquement dans les ports européens, tandis que sa mission annexe lui permet d'appuyer l'intervention prioritaire d'autorités libyennes par le biais de formations et de dotations en matériel. Ces dernières sont ainsi censées être plus à même de mener des opérations SAR. Ainsi, si les autorités procédant aux opérations SAR sont libyennes, le choix du lieu de débarquement n'est plus imputable à l'Union ou à ses États membres, lesquels sont dédouanés d'un débarquement en Libye dont aucun des ports ne peut être considéré comme « lieu sûr »<sup>16</sup>.

Le fait qu'aucun endroit du territoire libyen ne puisse être considéré comme « sûr » est la raison d'être de la mission principale d'IRINI, laquelle s'inscrit dans le cadre des résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité imposant un embargo sur les armes, un embargo sur l'exportation illicite de pétrole en provenance de la Libye et des mesures restrictives ciblées<sup>17</sup>. Celles-ci ont été adoptées en 2011 dans le but de juguler la violence déployée contre la population civile par le régime de Mouammar Kadhafi menacé par les protestations massives du « Printemps arabe ». En permettant aux États de prendre toutes les mesures nécessaires au nom de la « responsabilité de protéger », la résolution 1973 a conduit au renversement de ce régime. Le Conseil national de transition (CNT), organe constitué par l'élite révolutionnaire quelques mois plus tôt et reconnu comme autorité

---

<sup>12</sup> OMI, « Directives sur le traitement des personnes secourues en mer », résolution MSC.167(78) du 20 mai 2004, appendice, pt. 1 et Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signé le 10 décembre 1982 à Montego Bay, art. 98.

<sup>13</sup> OMI, « Directives sur le traitement des personnes secourues en mer », résolution MSC.167(78) du 20 mai 2004, pt. 6.12 ; Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, signée le 27 avril 1979 à Hambourg (Convention SAR), annexe, pt. 1.3.2.

<sup>14</sup> Terme consacré par la Convention éponyme pour désigner les opérations de recherche et de sauvetage en mer.

<sup>15</sup> Sur l'évolution du mandat de l'opération Sophia et ses enjeux, v. Jean-Christophe Martin., « Les mesures visant à sauver les vies humaines en mer », in Josiane Auvret-Finck, Anne-Sophie Millet-Devalle (dir.), *Crise des réfugiés, crise de l'Union européenne ?*, Paris, Pedone, 2017, pp. 97-114.

<sup>16</sup> Fin 2021, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a mis en évidence l'existence de « motifs raisonnables » de croire que le traitement réservé en Libye aux personnes interceptées en mer par les autorités ou milices libyennes répondait à la qualification de crime contre l'humanité. V. OHCHR, « Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya », 29 novembre 2021, A/HRC/48/83. Pour une enquête approfondie sur les prisons libyennes dans lesquelles sont détenues les personnes interceptées, v. URBINA I, « La Libye, garde-chiourme de l'Europe face aux migrants », *Le Monde Diplomatique*, janvier 2022, pp. 1-5.

<sup>17</sup> CSNU, résolution 1970 (2011) du 26 février 2011 et résolution 1973 (2011) du 17 mars 2011.

libyenne légitime par la communauté internationale<sup>18</sup>, n'a pas pu empêcher la cristallisation des rivalités locales croisant intérêts privés, affinités tribales et affrontement *by proxy* de puissances étrangères. La création de la Mission d'appui des Nations unies en Libye (MANUL) n'y a pas non plus suffi. Le dernier processus de réconciliation nationale en date a consisté dans l'élection d'un Gouvernement exécutif transitoire (GET) le 5 février 2021 par le Forum du dialogue politique libyen (FDPL)<sup>19</sup>. Il incombait dès lors au GET d'assurer la tenue d'élections nationales le 24 décembre 2021<sup>20</sup>. Cette échéance irréaliste, rapidement condamnée du fait des contestations entourant les candidatures à l'élection présidentielle<sup>21</sup>, a été reportée au 24 janvier 2022<sup>22</sup> avant d'être abandonnée jusqu'à nouvel ordre<sup>23</sup>. La fragilité de la situation a motivé plusieurs reconductions techniques du dixième mandat de la MANUL<sup>24</sup>, le renouvellement des mesures d'embargo sur l'export illicite de pétrole depuis la Libye<sup>25</sup> et de multiples appels au retrait des combattants étrangers<sup>26</sup>. Avant même que l'échéance de décembre soit officiellement abandonnée, le Groupe d'expert sur la Libye de l'ONU dressait un constat sans appel : « l'embargo sur les armes est d'une inefficacité totale. Les violations commises par les États Membres qui appuient directement les parties au conflit sont généralisées et flagrantes et témoignent d'un mépris total à l'égard des mesures de sanctions »<sup>27</sup>. Ces différents éléments témoignent à la fois d'une situation locale sur laquelle il n'est possible de fonder aucune certitude d'apaisement et de l'interférence de

<sup>18</sup> Depuis le 16 septembre 2011, il occupait le siège de la Libye au Conseil de sécurité. « Le CNT récupère le siège de la Libye à l'ONU », *Le Monde*, 16 septembre 2011.

<sup>19</sup> « Libye : l'ONU se félicite de la sélection d'un exécutif provisoire unifié », *ONU info*, 5 février 2021. Le FDPL a été ouvert le 9 novembre 2020 à Tunis en vue de l'élection d'un gouvernement exécutif transitoire et de l'organisation ultérieure d'élections présidentielles et législatives. Contrairement au GNA, son prédécesseur, le GET a obtenu le vote de confiance de la chambre de représentants et a donc pu entrer officiellement en fonctions. « Libye : le Parlement vote la confiance au gouvernement Dabaiba », *Jeune Afrique*, 10 mars 2021.

<sup>20</sup> CSNU, résolution 2570 (2021) du 16 avril 2021.

<sup>21</sup> Pour les plus importants, il s'agit de Seif Al-Islam Kadhafi, fils de Mouammar Kadhafi faisant l'objet d'un mandat d'arrêt international et dont la Cour pénale internationale demande toujours la remise, de Khalifa Haftar, qui tend à délaissier la lutte armée pour investir l'arène politique formelle, d'Abdel Hamid Dbeibah, qui en tant que premier ministre du GET s'était engagé à ne pas se présenter, et de Fathi Bachagha, ancien membre du gouvernement d'union nationale de Fayyez El-Sarraj qu'avait soutenu par la Turquie contre Khalifa Haftar et candidat déchu au poste de premier ministre du GET.

<sup>22</sup> En 2021, le Parlement libyen avait adopté une loi contestée par le Haut Conseil d'État libyen repoussant les élections législatives d'au moins un mois. « Libye : les élections législatives reportées en janvier », *France 24*, 5 octobre 2021.

<sup>23</sup> Le mois de juin 2022 aurait été évoqué dans l'enceinte onusienne. V. Samy Magdy, « UN official : Libya elections could be rescheduled for June », site Internet d'Associated Press, 17 janvier 2022, ressource indexée en ligne.

<sup>24</sup> Fin 2020, le mandat de la MANUL avait été prorogé et adapté pour la dixième fois malgré l'abstention de la Chine et de la Russie. Or fin 2021, les membres du Conseil de sécurité n'ont pas pu s'accorder sur une nouvelle modification du fond du mandat, de sorte que sont depuis adoptées des « reconductions techniques » de quelques mois permettant essentiellement la continuation du dixième mandat (dernièrement jusqu'au 30 avril 2022). CSNU, résolution 2542 (2020) du 15 septembre 2020 prorogeant le mandat de la MANUL jusqu'au 15 septembre 2021 ; CSNU, résolution 2619 (2022) du 31 janvier 2022 sur l'extension du mandat de la MANUL.

<sup>25</sup> CSNU, résolution 2571 (2021) du 16 avril 2021.

<sup>26</sup> À la résolution 2570 du Conseil de sécurité se sont ajoutés de nombreux appels de la part de chefs d'États et de gouvernement.

<sup>27</sup> Rapport final du Groupe d'experts sur la Libye créé par la résolution 1973 (2011) du Conseil de sécurité, 8 mars 2021, S/2021/229, p. 2.

multiples enjeux de relations internationales avec la bonne application des mesures onusiennes.

Dans ce contexte régional marqué par l'instabilité et l'entremêlement des défis sécuritaires et migratoires, la contribution d'IRINI à l'application des résolutions onusiennes concernant la Libye est d'autant plus difficile que l'Union européenne fait face dans la région à des défis sécuritaires interférant avec son agenda migratoire (II.). À l'inverse, sa participation à l'implication des autorités libyennes dans le contrôle migratoire s'inscrit dans un dispositif de coopération préétabli dont son mandat doit permettre d'assurer la continuité (III.).

## II. Une difficile contribution à l'application des résolutions onusiennes concernant la Libye

Les actions de l'opération IRINI devant contribuer à l'application des résolutions onusiennes doivent composer avec la multiplication des enjeux sécuritaires régionaux que la guerre civile libyenne aura catalysés (I.1.), et ce d'autant plus que l'Union poursuit dans la région un agenda migratoire défavorable à l'apaisement des tensions régionales (II.2.).

### II.1. La difficulté posée par les défis sécuritaires régionaux

IRINI est doublement liée à la question des hydrocarbures. Elle l'est juridiquement du fait de sa tâche secondaire relative à « la mise en œuvre des mesures des Nations unies contre les exportations illicites de pétrole en provenance de la Libye », qui vise à réduire le pouvoir politique et la capacité d'acquisition d'armements des acteurs indépendants du gouvernement transitoire finançant leur autonomie – voire des actions armées – par la vente de pétrole en dehors du circuit officiel<sup>28</sup>. Surtout, elle l'est en pratique du fait qu'elle intervient dans une région où les hydrocarbures représentent un enjeu important pour l'Union européenne. Membre de l'OPEP depuis 1962, la Libye abrite les plus vastes gisements d'hydrocarbures du continent africain et 4,1 % des ressources mondiales<sup>29</sup>. La qualité reconnue et la relative proximité géographique des ressources pétrolières libyennes les rendent particulièrement attractives pour les États membres de l'Union européenne<sup>30</sup>, qui n'en bénéficie à ce jour que très peu<sup>31</sup>. Cette donnée doit être mise en perspective avec la

---

<sup>28</sup> En Libye, la sécurité des champs pétrolifères est sous-traitée au corps armé indépendant des *petroleum facilities guards* (PFG). Le contexte de la guerre civile a favorisé son autonomisation et son pouvoir de chantage vis-à-vis des autorités centrales sur un modèle « blocus d'un champ pétrolier contre meilleur salaire ou rançon ». Certains sous-groupes sont ralliés à l'ANL de Khalifa Haftar, tandis que d'autres sont au contraire en concurrence avec lui pour le contrôle des champs pétrolifères. V. chronologiquement Irina Slav, « LNA Wrestles Control of Three Libyan Oil Ports from PFG », *Oilprice.com*, 12 septembre 2016 ; « Tracking fires at Oil Crescent facilities damaged by fighting between rival armed groups using OSINT », site Internet du CEOBS, 18 juin 2018 ; « Libya's NOC Urges Government to Pay PFG Salaries », *Libya Review*, 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>29</sup> V. le graphique « OPEC share of the world crude oil reserves – 2018 », site Internet de l'OPEP.

<sup>30</sup> Mathieu Galtier, « Pétrole : la Libye mise à sec », *Jeune Afrique*, 26 novembre 2013.

<sup>31</sup> Si les groupes français et italien ENI et Total sont bien présents en Libye, (v. « Eni : réaffirme son engagement en Libye », *Cercle Finance*, 22 mars 2021, ainsi que la page « Libye : accord entre la NOC et Total sur la participation du Groupe dans les concessions de Waha », site Internet du groupe Total), cela ne signifie pas que le pétrole qu'ils exploite soit exportée vers l'Union européenne. V. les chiffres de Barthélémy Gaillard, « La dépendance énergétique dans l'Union européenne », 14 avril 2021, site Internet *Toute l'Europe*.

dépendance énergétique de l'Union européenne à la Russie<sup>32</sup>, dans le contexte des rebondissements de la crise ukrainienne qui avait motivé l'adoption par le Conseil de mesures restrictives affectant indirectement le secteur des hydrocarbures<sup>33</sup>. En effet, la guerre civile libyenne a donné l'occasion à la Russie d'investir la Libye au service de différents objectifs stratégiques, parmi lesquels figure la volonté de limiter l'accès de l'Union européenne aux hydrocarbures nord-africains afin de demeurer la meilleure pourvoyeuse de l'Union<sup>34</sup>. Par ailleurs, la Turquie a mobilisé sa capacité de soutien militaire au profit du Gouvernement d'entente nationale (GNA), précédent gouvernement reconnu par l'ONU, pour assurer sa mainmise sur les importantes réserves de gaz *offshore* situées au large des côtes libyennes<sup>35</sup>. Le 27 novembre 2019, ces deux parties ont conclu deux mémorandums d'ententes : le premier a trait à la coopération militaire et à la sécurité, l'autre à la délimitation des compétences maritimes entre la Libye et la Turquie. Les deux textes ont formalisé un marchandage impliquant le soutien diplomatique et militaire au GNA contre la reconnaissance à la Turquie d'une vaste zone économique exclusive en vue de l'extraction d'hydrocarbures *offshore*. Ainsi, ils faisaient fi du mode de délimitation des eaux territoriales et des zones économiques exclusives issues de la Convention de Montego Bay<sup>36</sup> et défiaient le projet de gazoduc israléo-grec du Forum du gaz de la Méditerranée orientale (EMGF), qui comprend pour l'Union européenne l'Italie, la Grèce, Chypre et, depuis le 9 mars 2021, la France<sup>37</sup>. Par la suite, la Turquie a poursuivi en réalisant des forages en vue de l'extraction d'hydrocarbures dans les eaux territoriales de Chypre<sup>38</sup>. Si le mandat d'IRINI n'implique pas d'assurer les intérêts européens en matière d'hydrocarbures, l'entrecroisement des enjeux énergétiques de l'Union et des obligations diplomatiques liées à l'implication de la Turquie dans le contrôle migratoire créent un contexte diplomatique à même de rendre plus difficile la contribution d'IRINI à l'application des résolutions onusiennes concernant la Libye.

À ces enjeux de sécurité énergétique s'ajoutent des enjeux de sécurité intérieure. En effet, du point de vue européen, la nature du pouvoir libyen est perçue de longue date par le

---

<sup>32</sup> Barthélémy Gaillard, « La dépendance énergétique dans l'Union européenne », 14 avril 2021, site Internet *Toute l'Europe*. Pour une étude approfondie, v. Luis Martinez, « Les usages mafieux de la rente pétrolière », *Politique africaine*, n° 125, 2012/1, pp. 23 à 42, spéc. p. 28 s.

<sup>33</sup> Pour une vue d'ensemble de ces mesures restrictives, v. « Mesures restrictives de l'UE en réaction à la crise en Ukraine », site Internet du Conseil européen et du Conseil. Sur leur impact sur le secteur des hydrocarbures en Russie, v. Régis Genté, « Russie : les patrons de l'énergie face aux sanctions occidentales », IFRI, juillet 2020, ressource indexée en ligne. Sur la mise en perspective avec la crise ukrainienne, v. Guillaume Lasconjarias, « Les initiatives de l'Otan depuis le début de la crise ukrainienne », *Les Champs de Mars*, n° 29, 2017/1, pp. 59-81 et Nicolas Mazzucchi, « Les enjeux énergétiques de l'annexion de la Crimée », *Les Champs de Mars*, n° 29, 2017/1, pp. 205-2013.

<sup>34</sup> Nour Hedjazi, « Les ambitions méditerranéennes de la Russie en Libye », *Moyen-Orient*, n° 49, pp. 39-44, spéc. p. 39.

<sup>35</sup> Contrairement à la Russie, la Turquie est très dépendante sur le plan énergétique. V. « Turkey's international energy policy », site Internet du ministère des affaires étrangères turc. V. également V. Galip Dalay, « La tactique turque en Libye paie... pour l'instant », *Middle East Eye*, 26 mai 2020 ainsi que Marc-Antoine Eyl-Mazzega, « EastMed, le projet de gazoduc destiné à contrer la Turquie », 3 janvier 2020, Site Internet de l'IFRI.

<sup>36</sup> Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signé le 10 décembre 1982 à Montego Bay. Contrairement aux États membres de l'Union, la Turquie n'y est pas partie.

<sup>37</sup> Les États-Unis en font également partie en tant qu'État observateur. Sur l'EMGF, v. Tarek Megerisi *et al.*, « Deep sea rivals : Europe, Turkey, and new eastern Mediterranean conflict lines », mai 2020, site Internet de l'ECFR.

<sup>38</sup> Décision (PESC) 2020/275 du Conseil du 27 février 2020 modifiant la décision (PESC) 2019/1894 concernant des mesures restrictives en raison des activités de forage non autorisées menées par la Turquie en Méditerranée orientale, JOUE n° LI 56 du 27 février 2020, p. 5.



prisme de la lutte anti-terroriste. Dans les années 90, la Libye de Mouammar Kadhafi s'est illustrée par son soutien au terrorisme, ce à quoi le Conseil de sécurité avait réagi par des mesures d'embargo<sup>39</sup>. Après les attentats du 11 septembre 2011, le président libyen avait entrepris une politique de distanciation vis-à-vis de l'« axe du mal » et déployé une diplomatie pétrolière assurant à son régime une relative bienveillance internationale<sup>40</sup>. Dans le même temps, le développement de sa collaboration avec l'Italie et l'Union dans le domaine des migrations l'a positionné comme partenaire plutôt que comme adversaire. Cependant, le caractère protéiforme de la révolution de 2011, les convictions politiques rivales des parties prenantes à la guerre civile et la présence de l'État islamique sur le sol libyen ont remis la lutte anti-terroriste au premier plan<sup>41</sup>. En effet, en Libye comme ailleurs, les Frères musulmans se sont impliqués dans un camp prônant tant la justice sociale que l'islam politique, en l'espèce celui de l'Ouest (GNA). *A contrario*, le camp de l'Est, en partie inféodé à l'Armée nationale libyenne (ANL) menée par Khalifa Haftar, s'est toujours montré hostile à l'islam politique. Cependant, il s'est illustré par des initiatives guerrières prises sans consulter ses soutiens étrangers, le rendant imprévisible<sup>42</sup>. Ainsi, bien que favorables à l'islam politique, l'Arabie Saoudite, les Émirats arabes unis et l'Égypte ont fait front derrière le camp de l'Est, les Frères musulmans étant perçus par leurs gouvernements comme de potentiels ferments. La Turquie, dont le président Recep Tayyip Erdogan est issu de la mouvance des Frères musulmans, a soutenu le camp de l'Ouest, de même que le Qatar dont les liens avec la Turquie sont solides. Du point de vue de l'Union, l'équation s'est montrée plus difficile à résoudre, d'où un positionnement européen fragmenté. Bien que l'Union se soit officiellement inscrite dans le sillage de l'ONU en soutenant le GNA, certains États membres voyant en Khalifa Haftar un stabilisateur politique crédible et rassurant ont à peine masqué leur soutien officieux à l'ANL<sup>43</sup>. La France, soutien semi-officieux de Khalifa Haftar, s'est notamment montrée particulièrement sensible à la nature du pouvoir exercé en Libye du fait de son implication militaire majeure au Sahel<sup>44</sup>, où l'opération extérieure « Barkhane » a mobilisé des milliers de soldats<sup>45</sup>. L'élection par le Forum du dialogue politique libyen (FDPL) d'un Gouvernement exécutif transitoire dirigé par un homme de l'Ouest a d'ailleurs perturbé les prévisions françaises et rebattu les cartes pour l'ensemble des États membres. Les actions d'IRINI doivent ainsi s'articuler avec la nécessité d'entretenir des relations sécurisantes avec un pouvoir libyen non encore stabilisé. En dépit de ce contexte, l'Union a maintenu en matière migratoire un agenda régional défavorable à l'apaisement des tensions diplomatiques à même de fragiliser IRINI.

---

<sup>39</sup> V. Luis Martinez, « Les usages mafieux de la rente pétrolière », *Politique africaine*, n° 125, 2012/1, pp. 23-42.

<sup>40</sup> CSNU, résolution 748 (1992) du 31 mars 1992. V. également Luis Martinez, « Les usages mafieux de la rente pétrolière », *Politique africaine*, n° 125, 2012/1, pp. 23-42.

<sup>41</sup> Aude Thomas, « Libye / Enjeux des affrontements armés en Tripolitaine : la résurgence de l'État islamique », note de la FRS n° 14, 9 septembre 2019.

<sup>42</sup> Nour Hedjazi, « Les ambitions méditerranéennes de la Russie en Libye », *Moyen-Orient*, n° 49, pp. 39-44.

<sup>43</sup> Barah Mikail, « De Kadhafi à Haftar : les raisons d'une passion française », *Middle East Eye*, 25 avril 2019.

<sup>44</sup> Sur l'impact de la guerre civile libyenne au Sahel, v. Mathieu Pellerin, « Le Sahel et la contagion libyenne », *Politique étrangère*, 2012/4, pp. 835-847.

<sup>45</sup> Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, rapport d'information sur l'opération Barkhane, n° 4089, 14 avril 2021. En juin 2021, le président Emmanuel de Macron a annoncé la fin de l'opération, le retrait des troupes devant être effectué progressivement. Indépendamment de la nature d'une opération extérieure post-Barkhane, la France maintient un engagement indirect sur place dans le cadre de sa contribution à la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) et à la Mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali).

## II.2. La difficulté posée par l'agenda migratoire de l'Union en Méditerranée centrale

Malgré la fragilité de la nouvelle donne politique libyenne, les représentants et représentantes de l'Union ont à cœur de faire valoir l'agenda migratoire de cette dernière auprès des États impliqués dans la gestion de ses frontières extérieures. La Libye et la Turquie sont les premières concernées, aux côtés de la plus conciliante Egypte. À Tripoli comme à Ankara, les visites effectuées en avril 2021 par le président du Conseil européen Charles Michel et la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen ont posé la problématique migratoire comme une priorité, évoquant dans le cas de la Turquie un « engagement crucial » vis-à-vis de l'Union<sup>46</sup>. Quant à la Libye, sa mobilisation par l'Union, largement relayée par l'Italie, n'a pas décliné pendant la guerre civile. À ce jour, le Gouvernement exécutif transitoire n'a rien à gagner à la remettre en question. En revanche, le rôle croissant que l'Union a donné à la Turquie dans la gestion de ses frontières extérieures permet à cette dernière de limiter fortement le champ des possibles s'agissant de sanctionner ses agissements en Méditerranée centrale. En témoigne la timidité de la réaction européenne aux forages réalisés par la Turquie dans les eaux territoriales de Chypre, consistant dans l'adoption de mesures de gel des avoirs à l'encontre de deux dirigeants de l'entreprise impliquée<sup>47</sup>. Bien que le prétexte officiel en soit la stagnation de l'Union sur la question de l'exemption de visas, la décision du président turc consistant à précipiter des milliers de réfugiés syriens à la frontière grecque intervenue le mois suivant a suffi à rappeler aux Européens les cartes qu'il avait en mains et à neutraliser toute avancée dans le régime de sanctions<sup>48</sup>.

La Turquie est liée de longue date par des accords de réadmission conclus avec l'Union et la Grèce<sup>49</sup>. En 2016, la déclaration UE-Turquie, accord à la nature juridique contestée<sup>50</sup>, est allée plus loin en organisant la reprise par la Turquie de groupes spécifiques de demandeurs et demanderesse d'asile débarquant sur les côtes grecques sans justifier de l'impossibilité de demander l'asile en Turquie<sup>51</sup>. Cette implication turque en matière migratoire a un coût politique élevé, dont les deux mémorandums turco-libyens de 2019 constituent une preuve éclatante<sup>52</sup>. Alors que les tensions diplomatiques entre la Turquie et la Grèce ont pu laisser craindre une tournure militaire et que plusieurs ministres des affaires étrangères les ont

---

<sup>46</sup> « Déclaration de la Présidente von der Leyen à la suite de la rencontre avec le Président turc Erdoğan », 6 avril 2021, site Internet de la Commission.

<sup>47</sup> Décision (PESC) 2020/275 du Conseil du 27 février 2020 modifiant la décision (PESC) 2019/1894 concernant des mesures restrictives en raison des activités de forage non autorisées menées par la Turquie en Méditerranée orientale, JOUE n° LI 56 du 27 février 2020, p. 5.

<sup>48</sup> De multiples articles de presse relatent cet épisode. V. par ex. Nicolas Cheviron, « À la frontière turco-grecque, les migrants sont piégés par les fausses promesses d'Erdogan », *Mediapart*, 5 mars 2020.

<sup>49</sup> Décision du Conseil du 14 avril 2014 relative à la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République de Turquie concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, JOUE n° L 134 du 7 mai 2014, p. 1. Cet accord faisait suite à un protocole bilatéral de réadmission conclu entre la Grèce et la Turquie en 2002.

<sup>50</sup> Le Tribunal a jugé qu'il ne pouvait en contrôler la légalité du fait qu'il s'agissait d'une « déclaration » non contraignante. Tribunal, 28 février 2017, *NF c. Conseil européen*, aff. T-192/16, EU:T:2017:128.

<sup>51</sup> Pour une étude extensive, v. Sénat, Michel Billout, « Accord UE-Turquie du 18 mars 2016 : une réponse fragile, ambiguë et partielle à la question migratoire », rapport d'information n° 38, 14 octobre 2016.

<sup>52</sup> Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay. Contrairement aux États membres de l'Union, la Turquie n'y est pas partie.

déclaré « nuls et non avenues »<sup>53</sup>, les représentants et représentantes de l'Union se sont montrés particulièrement timides vis-à-vis des deux parties, comme en témoigne la teneur des visites officielles d'avril 2021 effectuées à Ankara et à Tripoli<sup>54</sup>. Par ailleurs, bien que le rapport du Groupe d'experts sur la Libye du 8 mars 2021 pointe les multiples violations par la Turquie de l'embargo onusien sur les armes et circonstancie une entrave directe à l'exécution du mandat d'IRINI par des frégates turques<sup>55</sup>, le communiqué relatant la visite officielle de l'Union à Ankara se borne à mentionner les « mesures unilatérales prises à l'encontre d'États membres de l'UE tels que la Grèce ou Chypre » en tant que « mauvais signal » à propos duquel l'Union « n'hésitera jamais à signaler de nouvelles évolutions négatives »<sup>56</sup>.

Se dessine ainsi l'établissement d'un périmètre informel, mais opérant, au-delà des limites duquel le discours et les actes de l'Union ne sauraient s'aventurer. Dans ce contexte, les perspectives d'IRINI relatives au contrôle migratoire semblent vouées à déborder le cadre de « tâche secondaire » assigné à cet aspect de son mandat.

### III. Une consolidation de la contribution d'EUNAVFOR MED au contrôle de la route migratoire de Méditerranée centrale

En dépit de sa qualification de « tâche secondaire », la mission d'IRINI relative à l'implication des autorités libyennes est placée en haut de l'agenda européen dans la région. Marqueur de continuité de l'action d'EUNAVFOR MED (II 2.), elle s'inscrit dans le cadre d'une coopération UE-Libye préétablie, historiquement centrée sur la gestion des frontières extérieures de l'Union (II 1).

#### III. I. L'appui d'une coopération UE-Libye préétablie en matière migratoire

Depuis le début des années 2000, la « gestion intégrée des frontières extérieures » est un concept central du droit de l'Union s'agissant de la régulation des flux migratoires externes<sup>57</sup>. Il se traduit par le développement de partenariats protéiformes entre l'Union (ou un État membre) et des États tiers identifiés comme États de départ ou de transit, lesquels ont en commun de concourir à l'objectif de filtrage anticipé des personnes à même

---

<sup>53</sup> Communiqué final de la Réunion des ministres des affaires étrangères de l'Égypte, de la France, de Chypre et de la Grèce sur la situation en Méditerranée orientale et l'action de la Turquie, 8 janvier 2020, ressource indexée en ligne.

<sup>54</sup> V. « Intervention du président Charles Michel à l'issue de sa rencontre à Tripoli avec le Premier ministre Dbeibah et la ministre des Affaires étrangères Mangouch », 4 avril 2021, site Internet du Conseil européen et « Déclaration de la Présidente von der Leyen à la suite de la rencontre avec le Président turc Erdoğan », 6 avril 2021, site Internet de la Commission.

<sup>55</sup> Le pt. 73 du rapport relate la mise en échec de trois tentatives d'inspections d'IRINI par trois frégates d'escorte turques, qui ont permis au navire visé de décharger clandestinement sa cargaison à Mistrata. L'évènement, daté du 10 juin 2020, avait à l'époque été relevé par la presse. V. Henri Verner, « La Libye au cœur d'une passe d'armes entre la France et la Turquie », *Le Parisien*, 24 juin 2020.

<sup>56</sup> « Déclaration de la Présidente von der Leyen à la suite de la rencontre avec le Président turc Erdoğan », 6 avril 2021, site Internet de la Commission.

<sup>57</sup> Conclusions du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, annexe I, « Le programme de la Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne ».

d'atteindre les frontières extérieures de l'Union<sup>58</sup>. En Méditerranée centrale, ce schéma fait de la Libye une actrice de premier plan<sup>59</sup>. Ainsi, l'Italie de Silvio Berlusconi et la Libye de Mouammar Kadhafi signaient en 2008 un traité « d'amitié, de partenariat et de coopération » prévoyant notamment le déploiement dans les eaux territoriales libyennes de patrouilles maritimes et d'un dispositif de surveillance satellitaire, le tout financé avec l'aide de l'Union<sup>60</sup>. Pendant la guerre civile libyenne, son application s'est poursuivie sous l'égide du CNT<sup>61</sup>, et a été actualisée suite à la formation du GNA par un mémorandum « sur la coopération dans les domaines du développement, la lutte contre l'immigration illégale, la traite des êtres humains et la contrebande de carburant et sur le renforcement de la sécurité des frontières »<sup>62</sup>. Cet accord se réfère expressément au traité de 2008 et l'adapte aux migrations en Méditerranée centrale du contexte post-Printemps arabe. Charles Michel, accompagné de plusieurs ministres des affaires étrangères des États membres, a d'ailleurs commencé à œuvrer à sa reprise par le nouvel exécutif provisoire libyen<sup>63</sup>. En tout état de cause, la poursuite de la coopération UE-Italie-Libye n'est aucunement remise en cause par l'Union : au fil de la dernière décennie, le Conseil européen et la Commission n'ont cessé de mettre l'accent sur l'importance de l'implication libyenne dans le domaine migratoire<sup>64</sup>.

La promotion de la coopération UE-Libye en matière de contrôle migratoire se traduit non seulement par des déclarations, mais également par des mesures concrètes et chiffrées. Une illustration parlante en est le « plan d'action concernant des mesures visant à soutenir l'Italie », que la Commission a présenté en 2017<sup>65</sup>. En pratique, il organisait les modalités d'un transfert de responsabilité vers la Libye des opérations SAR qui, en application de la Convention SAR<sup>66</sup>, relevaient de l'Italie. Cela impliquait l'établissement d'un centre de coordination de sauvetage (RCC) à Tripoli, ainsi que l'accélération de la formation et la

---

<sup>58</sup> Dernièrement : Commission européenne, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (CE) n°767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 et (UE) 2019/81, 23 septembre 2020, COM(2020) 612 final.

<sup>59</sup> C'est également le cas de la Turquie, dont il a été question plus haut, ainsi que de l'Égypte, régulièrement félicitée par la Commission pour n'avoir laissé advenir aucun départ clandestin depuis ses côtes.

<sup>60</sup> V. Natalino Ronzitti, « The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean? », *Bulletin of Italian Politics*, n° 1, 2009/1, pp. 125-133.

<sup>61</sup> En 2011, la Haute représentante Catherine Ashton présentait un budget de 30 millions d'euros destiné à soutenir l'action du CNT en faveur de la stabilisation de la Libye dans le domaine des communications, de la société civile et de la gestion des frontières. Service européen pour l'action extérieure (EEAS), « Catherine Ashton, Haute Représentante de l'UE, visite Tripoli et inaugure une délégation de l'Union européenne », 12 novembre 2011, site Internet de l'EEAS.

<sup>62</sup> Mémorandum sur la coopération dans les domaines du développement, la lutte contre l'immigration illégale, la traite des êtres humains et la contrebande de carburant et sur le renforcement de la sécurité des frontières entre l'État de Libye et la République italienne, signé à Rome le 2 février 2017. La capacité du GNA à signer ce mémorandum a été contestée devant les tribunaux libyens, qui ont prononcé sa suspension sans que cela ne prête toutefois à conséquence dans les faits. V. « Libye: la Cour d'appel suspend l'accord avec l'Italie sur l'immigration », 24 mars 2017, site Internet de la RTBF.

<sup>63</sup> « Intervention du président Charles Michel à l'issue de sa rencontre à Tripoli avec le Premier ministre Dbeibah et la ministre des affaires étrangères Mangouch », 4 avril 2021, site Internet du Conseil européen.

<sup>64</sup> V. par ex. « Déclaration de Malte par les membres du Conseil européen concernant les aspects extérieurs des migrations : remédier à la situation le long de la route de la Méditerranée centrale », 3 février 2017, site Internet du Conseil européen et du Conseil.

<sup>65</sup> Commission européenne, « Action plan on measures to support Italy, reduce pressure along the Central Mediteranian (sic) route and increase solidarity », 4 juillet 2017, SEC(2017) 339.

<sup>66</sup> Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes, signée le 27 avril 1979 à Hambourg.

fourniture en matériel des garde-côtes libyens. En dépit du fait que les ports libyens ne répondent pas à la définition de « lieu sûr »<sup>67</sup> et que les autorités locales ne s'acquittent pas de missions SAR au large des côtes libyennes<sup>68</sup> mais plutôt d'interceptions<sup>69</sup>, le Fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique a été mobilisé à hauteur de 46 à 48 millions d'euros pour financer ces mesures<sup>70</sup>. Ainsi, bien que l'Italie endosse historiquement la responsabilité juridique des accords avec la Libye, c'est bien l'Union qui, depuis les années 2000, en finance l'application. EUNAVFOR MED trouve sa place dans cette coopération UE-Libye tournée vers le contrôle migratoire, qui inclut l'externalisation de la responsabilité juridique du secours en mer dans un cadre dépourvu de tout mécanisme de *due diligence*<sup>71</sup>. La période de transition amorcée en 2021 n'augure pas nécessairement de changements positifs à cet égard, la nécessité de consolider l'assise du gouvernement exécutif transitoire en vue de l'organisation d'élections nationales pouvant conduire à une moindre attention portée aux mécanismes visant à mesurer le respect des droits fondamentaux. Dans les termes du chef adjoint du bureau régional du UNHCR en Méditerranée centrale, « cette période de transition va de pair avec une prévalence de la *realpolitik* se traduisant concrètement par une aggravation des violations des droits fondamentaux en Libye »<sup>72</sup>.

### III.2. La continuité entre Sophia et IRINI s'agissant d'assurer le contrôle de la route migratoire de Méditerranée centrale

Depuis le début de la guerre civile libyenne, l'Union a déployé deux types d'opérations de PSDC visant à impliquer la Libye dans la gestion de ses frontières extérieures. En 2013, elle a créé la Mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya)<sup>73</sup>, opération extérieure civile mandatée pour assurer la formation et encadrer les opérations des garde-frontières libyens ainsi que pour contribuer à la définition d'« une stratégie nationale libyenne de gestion intégrée des frontières »<sup>74</sup>. De par

<sup>67</sup> Pour un état des lieux récent, v. Amnesty International, « Entre la vie et la mort. Les personnes réfugiées et migrantes prises dans la tourmente des violences en Libye », septembre 2020.

<sup>68</sup> Ce constat vaut toujours : au cours du mois d'avril 2021, l'association SOS Méditerranée a notamment signalé un naufrage sans précédent au large des côtes libyennes. V. Site Internet de SOS Méditerranée.

<sup>69</sup> V. par ex. cet article récapitulatif : Charlotte Oberti, « Qu'advient-il des migrants interceptés en mer par les garde-côtes libyens ? », 1<sup>er</sup> avril 2021, site Internet *Infomigrants*.

<sup>70</sup> Commission européenne, « Cinquième rapport d'avancement relatif au cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'agenda européen en matière de migration », 6 septembre 2017, COM(2017) 471 final, p. 13. Sur les usages de ce fonds, v. Cour des comptes européenne (CCE), « Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique : un instrument souple, mais pas assez ciblé », rapport spécial n° 32/2018, 5 décembre 2018, site Internet de la CCE.

<sup>71</sup> Un récent rapport du Haut-commissariat des Nations unies pour les droits de l'Homme est spécifiquement dédié à la responsabilité de l'Union vis-à-vis des pratiques de contrôle migratoire sous couvert de missions SAR en Méditerranée centrale, et condamne fermement sa « négligence mortelle ». V. OHCHR, *Lethal Disregard*, mai 2021, 35 p.

<sup>72</sup> Dans le cadre de cet article, l'auteur a mené deux entretiens avec Edward O'Dwyer, chef adjoint du bureau régional du UNHCR en Méditerranée centrale. Ces propos sont extraits de celui du 13 mai 2021 et cités avec l'accord exprès de l'intéressé. Ils engagent uniquement ce dernier et ne préjugent en aucun cas de la position du UNHCR ou de ses autres membres.

<sup>73</sup> Décision 2013/233/PESC du Conseil du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 138 du 24 mai 2013, p. 15.

<sup>74</sup> Décision 2013/233/PESC du Conseil du 22 mai 2013 relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 138 du 24 mai 2013, p. 15, art. 2-3. Son mandat a été prorogé jusqu'au 30 juin 2021. V. décision (PESC) 2020/903 du

sa nature civile, EUBAM Libya est dépourvue de mandat de force. Ce complément lui a été apporté par la création d'EUNAVFOR MED opération Sophia, dont le mandat (phase 2) consistait à procéder à « l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au déroutement en haute mer des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants »<sup>75</sup> via la formation des autorités de sécurité maritime. S'agissant des navires et embarcations situés dans les eaux territoriales d'un État tiers, le mandat de Sophia lui permettait de procéder soit avec l'accord de l'État concerné, soit en application d'une résolution du Conseil de sécurité. En l'occurrence, dès 2011, la résolution 1973 du Conseil de sécurité constituait une base juridique s'agissant des eaux territoriales de la Libye. C'est en 2016 que Sophia s'est vue adjoindre la tâche de soutien liée « au développement des capacités et à la formation des garde-côtes libyens et de la marine libyenne en matière d'opérations répressives en mer »<sup>76</sup>. Elle reprend donc l'une des missions d'EUBAM Libya, pour sa part recentrée sur le soutien à la MANUL<sup>77</sup>, en lui adjoignant le bénéfice du mandat de force. Si le Groupe d'expert sur la Libye se félicite de ce que l'opération IRINI ait permis d'étendre le mandat de force d'EUNAVFOR MED à la contribution à la mise en œuvre des mesures d'embargo onusiennes, l'intégration dans son mandat de l'ensemble des missions de Sophia relative aux opérations répressives en mer des autorités libyennes aux fins de contrôle migratoire témoigne de la continuité de ses missions s'agissant de l'implication de la Libye dans la gestion intégrée des frontières extérieures de l'Union. Un rapport confidentiel du Service européen pour l'action extérieure (EEAS) révélé par la presse en janvier 2022 démontre qu'une prise de distance n'est pas à l'ordre du jour, l'opération IRINI étant activement mobilisée pour l'élaboration d'un nouveau mémorandum de coopération avec les garde-côtes libyens et la marine libyenne portant spécifiquement sur l'immigration clandestine<sup>78</sup>.

De Sophia à IRINI, EUNAVFOR MED s'inscrit dans les outils mobilisés pour contribuer à la performance des autorités libyennes sur le front maritime en vue d'empêcher que les ressortissants et ressortissantes de certains pays tiers puissent formuler une demande de protection internationale sur le sol européen et, ultimement, dédouaner l'Union de la responsabilité juridique du débarquement de personnes en détresse dans un lieu non sûr. Dans le même temps, l'agenda migratoire de l'Union en Méditerranée centrale s'inscrit au rang des principales sources de tensions diplomatiques à même de fragiliser la contribution d'IRINI à la paix internationale : si cette dernière est bien réelle et marque une rupture effective par rapport à Sophia, ses « tâches secondaires » traduisent une logique de continuité en matière de contrôle migratoire. Si une rupture existe à cet égard, c'est uniquement celle de la communication.

---

Conseil du 29 juin 2020 modifiant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L 207 du 30 juin 2020, p. 32.

<sup>75</sup> Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 162 du 21 juin 2016, p. 18, art. 2.

<sup>76</sup> Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 modifiant la décision (PESC) 2015/778 relative à une opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED opération SOPHIA), JOUE n° L 162 du 21 juin 2016, p. 18, art. 1 créant l'art. 2 bis.

<sup>77</sup> Décision (PESC) 2018/2009 du Conseil du 17 décembre 2018 modifiant et prorogeant la décision 2013/233/PESC relative à la mission d'assistance de l'Union européenne pour une gestion intégrée des frontières en Libye (EUBAM Libya), JOUE n° L322 du 18 décembre 2018, p. 25.

<sup>78</sup> EEAS, Note de présentation 5029/22, « Libyan Coast Guard and Navy monitoring / Four months report August - November 2021 », 4 janvier 2022, disponible dans Renata Briko, Frank Jordans, Lorne Cook, « Migrant abuses continue in Libya. So does EU border training », site Internet d'Associated Press, 25 janvier 2022, ressource indexée en ligne.