

Situation humanitaire en Libye : l'Europe doit être fidèle à ses valeurs

PAR FREDERIC HENRY¹

RESUME

Alors que l'Europe a développé ces dernières années des liaisons troubles avec les régimes autoritaires du Sud de la Méditerranée dans le but de « contenir » les flux migratoires, le Printemps arabe doit être l'occasion pour l'Union européenne de rompre enfin avec son attitude ambivalente envers l'Afrique du Nord et le décalage entre les discours affichés (en faveur du respect des droits de l'Homme) et la réalité (le soutien apporté à des régimes liberticides assurant le rôle de garde-frontières de l'Union).

INTRODUCTION

Par la Résolution 1973, adoptée le 17 mars 2011, le Conseil de sécurité des Nations Unies a autorisé l'intervention militaire en Libye afin de prendre « toutes mesures nécessaires (...) pour protéger les populations et les zones civiles menacées d'attaque en Jamahiriya arabe libyenne ». La France, le Royaume-Uni et d'autres Etats-membres de l'UE sont engagés depuis désormais plusieurs mois dans cette coalition. Ce sont pourtant ces mêmes gouvernements qui s'alarment de l'arrivée massive en Europe de dizaines de milliers de clandestins fuyant les zones de guerre en Libye et la Tunisie et l'Egypte, pays traversés depuis début 2011 par des mouvements inédits de révolte en faveur de la démocratisation. La crise libyenne interroge également sur les liens qu'a développés l'UE dans les années récentes avec les régimes autoritaires d'Afrique du Nord pour « contenir » les flux de l'immigration irrégulière.

Face au défi de l'immigration clandestine, les dirigeants européens ont cherché à « sous-traiter » le contrôle des frontières extérieures aux pays de transit du Sud de la Méditerranée

Immigration clandestine en Méditerranée: un canot pour l'Europe

Depuis le début de l'année, **des dizaines de milliers de clandestins se sont échoués sur la petite île de Lampedusa** au large des côtes italiennes, point d'entrée en Europe pour les embarcations de fortune en provenance de Tunisie ou de Libye. Des centaines de clandestins auraient trouvé la mort dans le naufrage de canots surchargés. Devant cette situation dramatique, les autorités italiennes apparaissent dépassées et sollicitent l'aide de leurs partenaires européens.

Si la situation à Lampedusa jette une lumière crue sur les flux de migration, **les drames liés aux tentatives de rejoindre l'Europe se sont multipliés ces dernières années**. Selon les estimations de l'observatoire Fortress Europe, chaque année, entre 1600 et 2000 migrants disparaissent en mer. Il apparaît de fait difficile d'estimer le nombre de décès liés aux tentatives

¹ Frédéric Henry est un pseudonyme

souvent désespérées d'atteindre le continent européen mais le trafic semble se développer. Au fur et à mesure du renforcement des contrôles, les passeurs se sont adaptés et de nouvelles routes se sont développées toujours plus dangereuses: la frontière turco-grecque représenterait aujourd'hui 80% des entrées irrégulières sur le territoire de l'Union européenne mais d'autres routes existent au sud (du Sahara Occidental vers les îles Canaries, des côtes tunisiennes et libyennes vers l'Italie et Malte) et à l'est (principalement via l'Ukraine). Chaque candidat au voyage illégal devrait s'acquitter de plusieurs milliers de dollars auprès des passeurs pour tenter d'entrer dans l'espace Schengen.

Une externalisation progressive du contrôle des frontières

Face à ce phénomène massif et sous la pression d'Etats membres, en premier lieu l'Italie et l'Espagne, **l'Union européenne a cherché, à partir de 2002, à « externaliser » le contrôle des frontières avec les pays limitrophes du pourtour méditerranéen.** Le sommet de Séville en juin 2002 a tracé le cadre juridique de cette politique : le texte final énonce que dans « tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'UE conclura avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause sur la gestion conjointe du flux migratoire ».

Le Programme de Stockholm, feuille de route de l'UE dans les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité pour 2010-2014, préconise des actions d'appui du Conseil et de la Commission « au renforcement des capacités dans les pays tiers, en particulier des moyens d'assurer une protection efficace, et à approfondir et à étendre le concept de programmes de protection régionale, sur la base des évaluations qui seront effectuées ».

Il s'agit en fait d'une **double externalisation de la politique migratoire : externalisation-délocalisation géographique** et une **externalisation-concession de certaines charges imputables à l'UE vers les pays tiers moyennant une aide financière.**

Les accords de réadmission en question

S'il est nécessaire de travailler avec les pays de transit à la gestion des flux migratoires, les **accords de réadmission bilatéraux en vigueur²** avec certains pays ne sont pas sans susciter de **sérieuses interrogations sur leur compatibilité avec le respect des droits fondamentaux.** Ainsi, les pays européens se préoccupent peu du devenir des clandestins éloignés, qui peuvent tomber sous le coup de procédures juridiquement contestables. Leur réadmission dans l'État de transit ou leur État d'origine est susceptible d'entraîner à leur encontre des poursuites pénales portant atteinte à leur liberté ; dès 2003, le Maroc s'est ainsi doté d'une législation réprimant sévèrement l'immigration irrégulière³ et l'Algérie a adopté en 2009 une loi punissant de deux à six mois de prison ferme toute sortie illégale de son territoire.

Plus grave encore, **l'Italie et l'UE ont multiplié, pendant des années, les accords avec la Libye de Muammar Kadhafi,** qui utilisait les migrants comme moyen de pression sur les pays de l'UE. Jusqu'à il y a quelques mois encore, le colonel libyen était accueilli avec tous les égards dans les capitales européennes et l'Italie et la Libye signaient en 2009 un accord de lutte contre l'immigration clandestine. Rappelons qu'en Libye, il n'existe aucune protection internationale des réfugiés et qu'il n'y a aucun accord entre ce pays et le HCR. La Libye n'est pas signataire de la Convention de Genève sur les réfugiés.

² Il n'y a pas à l'heure actuelle d'accords de réadmission entre l'UE et l'Algérie, le Maroc et la Libye mais des accords bilatéraux de ces pays avec des Etats-membres de l'UE existent.

³ La loi du 26 juin 2003 dite « 02-03 » instaure un délit d'émigration pour toute personne émigrant sans autorisation préalable, délit passible d'une amende et d'une peine de prison allant d'un à six mois.

Une nouvelle gestion concertée des flux migratoires doit être mise en œuvre dans le cadre de la politique européenne de voisinage fondée sur la conditionnalité en matière de droits de l'homme

Gérer l'urgence humanitaire aux frontières libyennes

La guerre civile en Libye a abouti au **déplacement de centaines de milliers de réfugiés vers les frontières de la Libye avec la Tunisie et l'Égypte⁴, pays qui ont déjà à gérer les conséquences de leurs propres révolutions**. Il faut souligner ici le dévouement des autorités tunisiennes et du HCR dans la prise en charge des réfugiés. Mais, la situation humanitaire s'aggrave face à l'afflux de nouveaux réfugiés.

A Tripoli comme dans d'autres villes libyennes, des milliers de clandestins en provenance majoritairement d'Afrique Noire et d'Asie du Sud Est et qui cherchaient à rejoindre l'Europe sont aujourd'hui coincés dans des conditions sanitaires très préoccupantes.

Face aux appels internationaux lancés par le HCR, la Tunisie et l'Égypte, **il est urgent que l'Union européenne apporte toute son aide et son appui logistique au HCR**. Assistance humanitaire dans les camps et évacuation par moyens maritimes et aériens des réfugiés non libyens vers leurs pays d'origine sont les premières urgences.

Respecter les principes du droit d'asile

La situation actuelle n'est pas sans rappeler, toutes proportions gardées⁵, les **réticences des Etats-membres de la CEE à accueillir des réfugiés fuyant les combats en ex-Yougoslavie au début des années 1990**. Ce parallèle est, bien sûr, à relativiser: des millions de personnes se sont exilées à la suite des guerres en ex-Yougoslavie pour ce qui a constitué la plus grave crise humanitaire en Europe depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans le cas de la Libye, les canots de clandestins sont constitués de réfugiés fuyant les combats comme de migrants économiques.

Il reste que l'Europe ne peut rester indifférente à la crise libyenne. Elle doit, en premier lieu, appliquer ses propres principes : selon l'article 19§2 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE, « nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un État où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants ». La solidarité européenne doit être activée pour aider l'Italie: dans la surveillance des frontières avec l'agence FRONTEX mais également dans la prise en charge des demandeurs d'asile par d'autres Etats-membres de l'UE.

Dans ce contexte, des instruments existent déjà mais ne sont pas utilisés. Le **Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEA)**, basé à Malte, est opérationnel depuis juin 2011 : il vise à renforcer la coopération au sein de l'Europe en matière d'asile et à apporter un appui opérationnel aux Etats-membres soumis à des pressions particulières. **Il doit devenir un élément essentiel de la réponse européenne à la situation humanitaire des réfugiés en Italie et à Malte** afin de renforcer les infrastructures et les équipes sur place et de développer la solidarité au sein de l'UE avec une répartition des réfugiés entre Etats-membres.

⁴ Selon le HCR, plus de 600 000 personnes auraient fui la Libye depuis le début des violences en février 2011. Il y aurait aujourd'hui environ 120 000 Libyens en Tunisie et 9000 en Égypte, cf. UNHCR, *Revision to the UNHCR Supplementary Budget: The Libya Situation*, Juillet 2011.

⁵ L'Allemagne a accueilli plus de 300 000 réfugiés en provenance d'ex-Yougoslavie.

Les problématiques liées à l'asile et à l'immigration sont complexes et n'appellent pas de réponse univoque: ouverture totale des frontières ou immigration zéro. Ainsi, l'immigration constitue à la fois un défi et une opportunité pour l'Union européenne. Une politique ferme et juste de contrôle des frontières doit s'accompagner d'une incitation forte à l'immigration légale. Une action résolue en amont en faveur du développement et de la promotion de la démocratie dans les Etats de départ est également indispensable. C'est à cette aune ici qu'il faut saisir les enjeux soulevés par les récents mouvements au Maghreb et au Mashrek.

Il est encore trop tôt pour tirer toutes les leçons du Printemps arabe, changement géopolitique aussi brusque qu'inattendu. Mais, **l'Union européenne doit se réjouir de l'avènement à Tunis et au Caire de régimes plus démocratiques.** Dans le cadre de la nouvelle politique européenne de voisinage, l'Europe doit apporter son aide économique et politique à la Tunisie et à l'Egypte et également au Maroc, qui dans une moindre mesure, a annoncé l'engagement de réformes démocratiques. Cet engagement pourrait se traduire, en matière d'immigration, par l'encouragement à la mobilité des étudiants et au développement de migrations de circulations pour les travailleurs hautement qualifiés et saisonniers et à plus long terme par une politique plus ouverte en matière de visas.

CONCLUSION

« L'Europe sera jugée sur sa manière de réagir aux évènements cruciaux qui déroulent dans notre voisinage » déclarait, en juin dernier, la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères, Catherine Ashton. Force est de constater que Lady Ashton, comme malheureusement sur tant d'autres sujets, a été peu volontariste face aux évènements du Printemps arabe. Elle n'est pas la seule à blâmer, l'UE et les Etats-membres, la France en premier lieu, devant adopter un discours de soutien clair aux mouvements démocratiques du Sud de la Méditerranée et accueillir dignement les réfugiés en provenance de Libye. Il en va des valeurs de l'Union et de ses intérêts.