



HAL
open science

CHAPITRE 13. L'engagement militaire de l'Union européenne dans la lutte contre le trafic de migrants en mer et le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Federica Musso

► **To cite this version:**

Federica Musso. CHAPITRE 13. L'engagement militaire de l'Union européenne dans la lutte contre le trafic de migrants en mer et le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies.. Patrick Chaumette. Wealth and miseries of the oceans: Conservation, Resources and Borders Richesses et misères des océans: Conservation, Ressources et Frontières, GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8. hal-01983966

HAL Id: hal-01983966

<https://hal.science/hal-01983966>

Submitted on 16 Jan 2019

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.



CHAPTER 13

L'engagement militaire de l'Union européenne dans la lutte contre le trafic de migrants en mer et le rôle du Conseil de sécurité des Nations Unies

Federica MUSSO

Docteur en Droit international et de l'Union européenne,
Université de Macerata, Italie,
Chercheuse invitée du programme ERC Human Sea¹,
Université de Nantes, France

Abstract: *In order to fight against migrant smugglers in the Mediterranean, the European Union has established Operation Sophia, empowered to adopt measures involving the use of force. The United Nations Security Council, exercising its powers in the field of the maintenance of international peace and security, has authorised the (partial) implementation of the Operation in an atypical manner: the smuggling of migrants off the coast of Libya has not been explicitly qualified as a threat to international peace and the formula «all necessary measures» has been replaced by the formula «all means commensurate to the specific circumstances». The prudent approach taken by the Security Council in the determination of both the circumstances justifying the authorisation to use force and the extent of the authorised coercive powers can be explained by the scenario the Council is faced with: the repression of an illicit activity which takes place at sea and involves migrants, thus requiring a balance between the law of the sea, the human rights law and collective security.*

1) Human Sea Program, University of Nantes: The development of human activities at sea – What legal framework? "For a new maritime Law", ERC (European Research Council) 2013 Advanced Grant, SP2-Ideas, FP7 (Seventh Framework Programme) of the European Union (2007-2013) Agreement No. 340770.



FEDERICA MUSSO

Résumé : Afin de lutter contre les passeurs de migrants en Méditerranée, l'Union européenne a établi l'Opération Sophia, dont le mandat prévoit l'adoption de mesures impliquant l'emploi de la force. Le Conseil de sécurité des Nations unies, exerçant ses pouvoirs dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, a autorisé la mise en œuvre (partielle) de l'Opération en s'exprimant d'une manière atypique : le trafic de migrants au large des côtes libyennes n'a pas été explicitement qualifié comme une menace contre la paix internationale et la formule classique « toutes les mesures nécessaires » a été remplacée par la formule « tous les moyens dictés par les circonstances spécifiques ». L'approche prudente suivie par le Conseil de sécurité dans la détermination, soit des circonstances justifiant l'autorisation de recourir à la force, soit des pouvoirs coercitifs autorisés, peut s'expliquer par le scénario auquel le Conseil est confronté, c'est-à-dire la répression d'une activité illicite qui, ayant lieu en mer et impliquant des migrants, demande un équilibre entre le droit de la mer, les droits de l'homme et la sécurité collective.

1. Introduction

« La situation en Méditerranée est une tragédie ». C'est la phrase d'introduction de la déclaration du Conseil européen qui a fait suite au naufrage de migrants du 19 avril 2015 dans les eaux méditerranéennes qui a coûté la vie de plus de huit cents personnes².

Après cet énième drame en mer, l'Union européenne (ci-après « UE ») s'est rendu compte qu'une opération navale dans le cadre de sa politique de sécurité et de défense commune (ci-après « PSDC ») ne pouvait plus être différée. La nécessité se fait sentir d'établir une opération qui, loin d'avoir pour seul objectif le sauvetage de migrants plutôt que la surveillance des frontières extérieures de l'Union³, était chargée de lutter contre les trafiquants de migrants, sans perdre de vue en même temps le respect des obligations découlant du droit international en matière d'assistance et sauvetage en mer. L'Opération EUNAVFOR MED Sophia (ci-après « Opération Sophia ») répond à ce besoin⁴.

Une attention particulière doit être donnée au fait que le mandat conféré à l'Opération Sophia permet aux forces navales européennes d'employer la force. Il est bien connu que toute action militaire que le droit international n'autorise pas peut être entreprise par les États ou les organisations régionales avec le consentement de l'État concerné ou, en l'absence de ce dernier, une fois obtenue l'autorisation de recourir à la force par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ci-après « ONU »)⁵.

Une telle autorisation au bénéfice de l'UE a été accordée par le Conseil de sécurité. Il convient de souligner que le Conseil, en donnant ladite autorisation, a façonné l'Opération Sophia en ce qui concerne l'étendue de ses pouvoirs coercitifs et son domaine spatial, dans la mesure où toutes les activités envisagées par son mandat n'ont pas vu le jour, le Conseil n'ayant autorisé qu'une mise en œuvre partielle de la mission.

Cet exposé vise à analyser l'Opération Sophia dans l'optique de la sécurité collective. D'abord, il sera analysé le rôle joué par le Conseil de sécurité en ce qui concerne soit

2) Réunion extraordinaire du Conseil européen, 23 avril 2015, <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/>.

3) Pour une vue d'ensemble sur les missions de sauvetage et de surveillance en Méditerranée organisées au niveau national ou coordonnées par l'Agence européenne de garde-côtes et gardes-frontières (Frontex) avant que l'UE n'ait commencé à agir au titre de la PSDC, voir Balmond L. (2015), « L'Opération EUNAVFOR MED SOPHIA », Paix et Sécurité Européenne et Internationale, numéro 2, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=699>.

4) Voir Bevilacqua G., "Exploring the Ambiguity of Operation Sophia Between Military and Search and Rescue Activities", in Andreone G. (ed.) (2017), *The Future of the Law of the Sea*, Springer, p. 165 et ss.

5) Sur l'usage de la force dans les relations internationales, voir Corten O. (2014), *Le droit contre la guerre. L'interdiction du recours à la force en droit international contemporain*, 2^{ème} édition, Pedone.

les circonstances qui constituent le fondement juridique de l'autorisation accordée soit l'ampleur des pouvoirs autorisés en dérogation au droit international. Ensuite, il sera évalué la relation qui a été établie entre l'UE et l'ONU dans le lancement de l'Opération Sophia.

2. L'Opération Sophia conçue par l'Union européenne

Comme on le sait, la PSDC, qui trouve son fondement dans les dispositions combinées des articles 42 et 43 du Traité sur l'UE, permet à l'Union d'entreprendre des missions militaires en dehors de ses frontières afin d'assurer le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. La lutte de l'Union contre le trafic de migrants en Méditerranée s'inscrit dans ce cadre juridique⁶.

Le 20 avril 2015, le Conseil de l'UE, inquiet du grand nombre de migrants qui ont perdu la vie en mer en tentant de parvenir en Europe à partir de la Libye, s'est engagé à agir contre les contrebandiers, à travers une opération navale sur le modèle de la mission anti-piraterie au large des côtes de la Somalie⁷. Le 18 mai 2015, cet engagement s'est concrétisé par la décision du Conseil de mener l'opération militaire EUNAVFOR MED⁸ – plus tard rebaptisée Sophia⁹ – visant à démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins dans la partie sud de la Méditerranée centrale en identifiant, capturant et neutralisant les embarcations soupçonnées d'être utilisées par les passeurs¹⁰.

En vue d'atteindre ces objectifs, le Conseil de l'UE a privilégié une approche progressive qui s'explique essentiellement par l'audace du mandat attribué à l'Opération Sophia.

6) Pour plus d'informations sur la base juridique de l'Opération Sophia, voir Gestri M. (2016), «EUNAVFOR MED: Fighting Migrant Smuggling Under UN Security Council Resolution 2240(2015)», *The Italian Yearbook of International Law*, p. 24 et ss. ; Butler G., Ratcovich M. (2016), "Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea", *Nordic Journal of International Law*, p. 238 et ss.

7) Conseil des affaires étrangères, 20 avril 2015, <http://www.consilium.europa.eu/fr/meetings/fac/2015/04/20/>.

8) 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). Aux termes de l'article 13 de ladite décision, l'EUNAVFOR MED prend fin douze mois au plus tard après avoir atteint sa pleine capacité opérationnelle. L'opération a été lancée par la Décision (PESC) 2015/972 du Conseil du 22 juin 2015 lançant l'opération militaire de l'Union européenne dans la partie sud de la Méditerranée centrale (EUNAVFOR MED). Le mandat de l'EUNAVFOR MED a été prorogé, respectivement, jusqu'au 27 juillet 2017 par la Décision (PESC) 2016/993 du Conseil du 20 juin 2016 et jusqu'au 31 décembre 2018 par la Décision (PESC) 2017/1385 du Conseil du 25 juillet 2017.

9) <https://www.bruxelles2.eu/2015/08/26/sophia-nee-en-mediterranee-vaste-journee-de-sauvetage-pour-les-navires-europeens/>.

10) Article 1, paragraphe 1, de la Décision 2015/778.



XIII. L'engagement militaire de l'Union européenne dans la lutte contre le ...

Il est prévu que le démantèlement des réseaux de trafic de migrants sera réalisé à travers des étapes successives.

Dans une première phase, les forces navales européennes se contentent d'observer, de sorte qu'elles puissent tracer les trajectoires des trafiquants et collecter des informations sur les moyens employés et les personnes impliquées¹¹.

Ensuite, la véritable opération militaire prend corps avec la possibilité d'arraisonner, fouiller, saisir et dérouter les bateaux soupçonnés d'être utilisés pour le trafic de migrants. Pour être précis, cette deuxième phase se décompose en deux sous-parties en fonction de la zone maritime où l'intervention se déroule et de la nationalité des navires faisant l'objet de ces mesures. Les opérations conduites par les forces navales européennes, d'un côté, peuvent avoir lieu dans les eaux internationales et contre des bateaux sans pavillon¹² ; de l'autre côté, elles peuvent se dérouler contre des bateaux de nationalité d'un État ou contre des bateaux sans pavillon se trouvant dans les eaux territoriales ou intérieures d'un État côtier¹³.

La mise hors d'usage et la destruction des bateaux utilisés pour le trafic de migrants, voire sur le territoire de l'État côtier concerné, fait l'objet de la troisième et dernière phase¹⁴.

En lisant la décision qui établit l'Opération Sophia, on a l'impression que l'UE tient compte de la nécessité d'œuvrer avec le soutien du Conseil de sécurité de l'ONU ou, en alternative, avec l'accord des autorités étatiques concernées seulement par rapport aux actions qui se déroulent contre des navires qui battent pavillon d'un État ou contre des navires sans pavillon se trouvant dans les zones maritimes qui relèvent de la souveraineté d'un État côtier, ainsi que par rapport aux actions ayant lieu dans le territoire dudit État côtier¹⁵.

11) Article 2, paragraphe 2, alinéa a, de la Décision 2015/778.

12) Article 2, paragraphe 2, alinéa b(i), de la Décision 2015/778.

13) Article 2, paragraphe 2, alinéa b(ii), de la Décision 2015/778.

14) Article 2, paragraphe 2, alinéa c, de la Décision 2015/778.

15) Le texte de l'article 2 de la Décision 2015/778 est libellé comme suit : « L'EUNAVFOR MED: [...] b) durant la deuxième phase: i) procède 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, dans les conditions prévues par le droit international applicable [...]; ii) *en conformité avec toute résolution applicable du Conseil de sécurité des Nations unies, ou avec l'accord de l'État côtier concerné*, procède à l'arraisonnement, à la fouille, à la saisie et au déroutement en haute mer ou dans les eaux territoriales et les eaux intérieures de l'État côtier, des navires et des embarcations soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants, dans les conditions prévues par ladite résolution ou ledit accord ; c) durant la troisième phase, *en conformité avec toute résolution applicable du Conseil de sécurité des Nations unies, ou avec l'accord de l'État côtier concerné*, prend toutes les mesures nécessaires à l'encontre d'un navire ou d'une embarcation et des ressources connexes soupçonnés d'être utilisés pour la traite des êtres humains ou le trafic illicite de migrants, y compris en les éliminant ou en les mettant hors d'usage, sur le territoire dudit État, dans les conditions



FEDERICA MUSSO

En effet, parmi les mesures militaires confiées à l'Opération Sophia, il y en a certaines que l'UE peut mettre en œuvre de façon autonome étant autorisées par le droit international. Sans aucun doute, tel est le cas de l'arraisonnement des bateaux sans nationalité croisés par les forces européennes en haute mer et soupçonnés de se livrer au trafic de migrants, comme il ressort de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (ci-après « CNUDM ») de 1982 et du Protocole de 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer (ci-après « Protocole contre le trafic illicite de migrants »), additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale.

En vertu de l'article 110 de la CNUDM, un navire de guerre qui croise en haute mer un navire étranger peut l'arraisonner s'il a de sérieuses raisons de soupçonner que ce navire est sans nationalité. Dans ce cas, le navire de guerre peut procéder à la vérification de ses documents et, si les soupçons subsistent, il peut poursuivre l'examen à bord du navire¹⁶. Le même droit de visite d'un navire sans nationalité et soupçonné de se livrer au trafic illicite de migrants est repris à l'article 8, paragraphe 7, du Protocole contre le trafic illicite de migrants¹⁷.

Dans le cas des mesures allant au-delà de l'arraisonnement vis-à-vis des bateaux qui ne battent pas pavillon d'un État, en revanche, des doutes subsistent quant aux pouvoirs coercitifs dont disposent les États. Ni la CNUDM ni le Protocole contre le trafic illicite de migrants ne donnent d'indications précises sur les mesures que les États peuvent adopter en haute mer à l'encontre des bateaux sans pavillon si les soupçons pour lesquels ils ont été arraisonnés s'avèrent justifiés¹⁸. Il convient aussi

prévues par ladite résolution ou ledit accord » (italique ajouté).

16) À l'article 110, paragraphe 1, de la CNUDM on lit ce que suit : « 1. Sauf dans les cas où l'intervention procède de pouvoirs conférés par traité, un navire de guerre qui croise en haute mer un navire étranger [...] ne peut l'arraisonner que s'il a de sérieuses raisons de soupçonner que ce navire a) se livre à la piraterie ; b) se livre au transport d'esclaves ; c) sert à des émissions non autorisées [...] ; d) est sans nationalité, ou e) a en réalité la même nationalité que le navire de guerre, bien qu'il batte pavillon étranger ou refuse d'arborer son pavillon. 2. Dans les cas visés au paragraphe 1, le navire de guerre peut procéder à la vérification des titres autorisant le port du pavillon. À cette fin, il peut dépêcher une embarcation, sous le commandement d'un officier, auprès du navire suspect. Si, après vérification des documents, les soupçons subsistent, il peut poursuivre l'examen à bord du navire, en agissant avec tous les égards possibles. [...] ».

17) L'article 8, paragraphe 7, du Protocole contre le trafic illicite de migrants dispose que « [u]n État Partie qui a des motifs raisonnables de soupçonner qu'un navire se livre au trafic illicite de migrants par mer et que ce navire est sans nationalité ou peut être assimilé à un navire sans nationalité peut l'arraisonner et le visiter [...] ».

18) À vrai dire, si la CNUDM est complètement muette sur la possibilité de saisir un navire sans pavillon, le Protocole contre le trafic illicite de migrants semble constituer un pas en avant dans la mesure où l'article 8, paragraphe 7, du Protocole, après avoir prévu le droit de visite, stipule que « [s]i les soupçons sont confirmés par des preuves, cet État Partie prend les mesures appropriées conformément au droit interne et au droit international pertinents », sauf que la référence au droit international – qui est loin d'être claire sur ce point – ne fait que laisser la question ouverte." En ce sens, Gestri M., précité, p. 33. D'autres auteurs vont dans le sens opposé. Voir Attard F. (2016), "Is the Smuggling Protocol a Viable Solution to



XIII. L'engagement militaire de l'Union européenne dans la lutte contre le ...

de rappeler que la question de savoir si les navires sans pavillon peuvent être soumis à la juridiction de tout État (et donc faire l'objet d'une saisie par l'État qui exerce le droit de visite) est controversée dans la doctrine¹⁹.

En ce qui concerne les bateaux battant pavillon d'un État, il est incontestable que le droit international de la mer, au nom du principe de la compétence exclusive de l'État du pavillon sur ses navires, décrit à l'article 94 de la CNUDM²⁰, demande que toute mesure à leur égard, y compris l'arraisonnement, soit autorisée par l'État du pavillon ou, alternativement, par le Conseil de sécurité de l'ONU, peu importe si ces bateaux se trouvent en haute mer ou dans les eaux relevant de la souveraineté de l'État du pavillon. Il en va de même pour les actions à entreprendre à l'égard des bateaux sans pavillon se trouvant dans les eaux territoriales ou intérieures d'un État côtier, comme l'exige le principe de souveraineté territoriale, incorporé dans l'article 2, paragraphe 1, de la CNUDM²¹.

Afin que les forces navales européennes puissent arraisonner, saisir et dérouter les embarcations des passeurs qui battent pavillon d'un État ou qui, bien que sans nationalité, naviguent dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté d'un État côtier, l'UE envisage deux solutions alternatives : l'autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU ou l'accord de l'État côtier concerné. Même si la référence à la Libye n'apparaît pas dans la décision du Conseil, il est évident que l'État côtier qui aurait dû donner son consentement est celui libyen, étant bien connu que les flux migratoires proviennent des côtes de la Libye²². Et c'est l'absence du consentement des autorités libyennes aux activités des forces navales européennes contre leurs

the Contemporary Problem of Human Smuggling on the High Seas?", *Journal of Maritime Law & Commerce*, p. 230-231. Cet auteur affirme que l'article 8, paragraphe 7, du Protocole "reinforces the view that stateless vessels do not enjoy the protection of any State and may therefore be subject to enforcement measures provided for in the domestic law of the boarding State".

19) Sur ce point, voir Coppens J., "Interception of Migrant Boats at Sea", in Moreno-Lax V., Papastavridis E. (eds.) (2016), *'Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach*, Brill-Nijhoff, p. 213 et ss.

20) Au titre de l'article 94, paragraphe 1, de la CNUDM « [t]out État exerce effectivement sa juridiction et son contrôle dans les domaines administratif, technique et social sur les navires battant son pavillon ».

21) Selon l'article 2, paragraphe 1, de la CNUDM « [l]a souveraineté de l'État côtier s'étend, au-delà de son territoire et de ses eaux intérieures et, dans le cas d'un État archipel, de ses eaux archipélagiques, à une zone de mer adjacente désignée sous le nom de mer territoriale ». Comme le souligne l'article 3, la largeur de la mer territoriale ne dépasse pas 12 milles marins mesurés à partir de lignes de base établies conformément à la Convention.

22) Ceci est reconnu expressément dans d'autres actes de l'Union. Par exemple, dans la Décision (PESC) 2016/118 du Comité politique et de sécurité du 20 janvier 2016 concernant la mise en œuvre de la résolution 2240 (2015) du Conseil de sécurité des Nations unies par l'EUNAVFOR MED Opération Sophia, il est dit que « [c]ette résolution renforce le pouvoir de prendre des mesures contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains *ayant le territoire libyen et le large des côtes libyennes comme point de départ* (italique ajouté) ».

navires, mais surtout dans les eaux soumises à leur souveraineté, qui a rendu nécessaire le soutien du Conseil de sécurité²³.

Il faut dire que le Conseil de sécurité, informé des préparatifs en cours en vue d'une mission navale contre les passeurs des migrants par la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité le 11 mai 2015²⁴, n'a pas entendu s'écarter beaucoup de la position du Gouvernement libyen, comme le démontre le fait que l'autorisation de l'inspection et de la saisie des bateaux des passeurs, donnée avec la résolution 2240 adoptée le 9 octobre 2015²⁵, est limitée *ratione loci* à la haute mer.

Il est indubitable que l'autorisation contenue dans la résolution 2240 (2015) se réfère aux forces navales européennes. Cependant, il est à noter que le Conseil de sécurité n'a pas autorisé directement l'UE, mais il s'est adressé aux États membres (des Nations unies) engagés dans la lutte contre le trafic de migrants, agissant individuellement ou dans le cadre d'organismes régionaux.

Il est curieux que le Conseil n'ait pas explicitement autorisé le déploiement de l'Opération Sophia, si l'on considère que cette mission a été mise en place avant que le Conseil lui-même ne décide d'exercer les pouvoirs dont il dispose en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU ; mise en place dont, d'ailleurs, on prend note dans le préambule de la même résolution 2240 (2015)²⁶. En réalité, lorsque l'on regarde la pratique du Conseil de sécurité en matière d'autorisations, on s'aperçoit qu'il n'est pas rare que des autorisations sont octroyées aux États généralement considérés plutôt qu'aux organismes régionaux déterminés, même s'il est évident que les mesures autorisées seront mises en œuvre par ces derniers²⁷.

3. L'autorisation accordée par le Conseil de sécurité de l'ONU à la mise en œuvre de l'Opération Sophia

Comme le souligne la doctrine²⁸, en théorie le système de sécurité collective des Nations unies est inadapté pour réagir aux activités illicites perpétrées par des personnes

23) Voir "Mediterranean migrants: Libya rejects EU military plans", BBC, 11 May 2015, <http://www.bbc.com/news/world-africa-32686579>.

24) https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2173/crise-migratoire-federica-mogherini-intervient-au-conseil-de-securite-des-nations-unies_fr.

25) Conseil de sécurité, S/RES/2240(2015), 9 octobre 2015.

26) Considérant 17 du préambule de la résolution 2240 (2015).

27) En ce qui concerne l'UE, voir Paladini L. (2008), "Alcune considerazioni sulla prassi delle missioni di pace dell'Unione europea nel quadro del sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite", *Il diritto dell'Unione europea*, p. 319-348.

28) Neri K. (2013), *L'emploi de la force en mer*, Bruylant, p. 230 et ss.



privées. Cela est vrai pour le déclenchement de mesures impliquant l'emploi de la force en haute mer contre des navires battant pavillon d'un État, étant donné que l'emploi de la force dans ce cas porte nécessairement atteinte à la souveraineté de l'État du pavillon. Cela vaut aussi pour le déclenchement de mesures impliquant l'emploi de la force dans les eaux relevant de la souveraineté d'un État contre des navires sans pavillon, étant donné que l'emploi de la force dans ce cas porte nécessairement atteinte à la souveraineté de l'État territorial.

Force est de constater, toutefois, que le Conseil de sécurité, en pratique, a démontré un intérêt pour les activités illicites de personnes privées se déroulant en mer. L'exemple le plus significatif est fourni par la réaction aux actes de piraterie commis au large des côtes somaliennes²⁹. Avec l'autorisation à la mise en œuvre de l'Opération Sophia, à l'hypothèse de la piraterie s'ajoute celle de la lutte contre le trafic de migrants au large des côtes libyennes.

En examinant la résolution 2240 (2015), il y a deux aspects qui méritent d'être explorés : en premier lieu, il faut déterminer quelles sont les circonstances sur la base desquelles l'autorisation a été accordée ; en deuxième lieu, il est tout aussi important d'évaluer l'ampleur des mesures autorisées en dérogation au droit international.

3.1. Quelle menace contre la paix et la sécurité internationales ?

Le point de départ pour explorer le premier aspect est le fait que le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2240 (2015), a invoqué expressément le chapitre VII de la Charte des Nations unies qui crée le cadre dans lequel le Conseil peut prendre des mesures coercitives.

On peut lire dans le texte de la résolution que le Conseil de sécurité, dans le but de mettre fin au trafic de migrants et au danger qu'il représente pour la vie humaine et en agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies³⁰, condamne les actes des trafiquants³¹ et pour les combattre exhorte les États à utiliser les pouvoirs dont ils disposent en vertu du droit international de la mer et les autorise à recourir à des actions coercitives impliquant l'emploi de la force³².

29) Voir Tancredi A. (2008), "Di pirati e Stati falliti: il Consiglio di sicurezza autorizza il ricorso alla forza nelle acque territoriali della Somalia", *Rivista di Diritto Internazionale*, p. 937-966 ; Treves T. (2009), "Piracy, Law of the Sea, and Use of Force: Developments off the Coast of Somalia", *European Journal of International Law*, p. 399-414.

30) Considérant 25 du préambule de la résolution 2240 (2015).

31) Paragraphe 1 du dispositif de la résolution 2240 (2015).

32) Paragraphes 5-10 du dispositif de la résolution 2240 (2015).

On sait que le chapitre VII permet au Conseil de déterminer si une situation donnée représente une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression au sens de l'article 39 de la Charte de l'ONU et de recourir, le cas échéant, à des mesures militaires ou non militaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales³³. Le Conseil de sécurité, en faisant usage de son pouvoir de recourir à des mesures militaires, a considéré le chapitre VII comme la base juridique de son action, mais a omis d'effectuer l'opération de qualification selon les termes de l'article 39.

Bien entendu, des trois situations qui figurent à l'article 39 de la Charte, seule celle de menace contre la paix pouvait servir de fondement à l'autorisation de lutter contre le trafic de migrants. En effet, contrairement aux notions de rupture de la paix ou d'acte d'agression, celle de menace contre la paix non seulement ne se fonde pas sur l'existence d'un conflit armé, mais a fait l'objet d'un processus d'élargissement en vertu duquel elle est devenue très étendue³⁴.

Il n'est pas rare que le Conseil de sécurité ne détermine pas explicitement si la situation dont il s'occupe correspond à une menace contre la paix et la sécurité internationales. Une telle pratique ne pose pas de problème. Il est vrai qu'une telle détermination constitue une condition de validité pour l'exercice des pouvoirs coercitifs qui découlent du chapitre VII de la Charte des Nations unies³⁵. Toutefois, il est vrai aussi que la détermination au titre de l'article 39 peut être omise lorsque la résolution se place dans le cadre du chapitre VII de la Charte, étant donné que l'invocation de ce chapitre implique nécessairement que le Conseil de sécurité ait réalisé une opération de qualification, bien qu'implicitement³⁶.

La résolution 2240 (2015) n'est pas un fait isolé, comme la pratique du Conseil de sécurité le démontre³⁷, et il faut s'interroger sur les liens entre la menace contre la paix et la sécurité internationales et le trafic de migrants par mer.

33) Voir Krisch N., "Chapter VII Powers: The General Framework", in Simma B., Nolte G., Khan D.-E., Paulus A. (eds.) (2012), *The United Nations Charter. A Commentary*, 3^{ème} édition, Oxford University Press, p. 1237-1356.

34) Sur ce point, voir Odendahl K., « La notion de menace contre la paix selon l'article 39 de la Charte des Nations unies. La pratique du Conseil de sécurité », in Bannelier-Christakis K., Christakis T., Lanfranchi M.-P., Norodom A.-T., Maljean-Dubois S. (sous la direction de) (2014), *Les 70 ans des Nations Unies : Quel rôle dans le monde actuel ? Journée d'étude en l'honneur du Professeur Yves Daudet*, Pedone, p. 37 et ss.

35) Pour une analyse détaillée de cet aspect, voir Cadin R. (2008), *I presupposti dell'azione del Consiglio di Sicurezza nell'articolo 39 della Carta delle Nazioni Unite*, 2^a edizione, Giuffrè, p. 234 et ss.

36) Cohen Jonathan G., « Article 39 », in Cot J.-P., Pellet A. (sous la direction de) (1991), *La Charte des Nations unies. Commentaire article par article*, 2^{ème} édition, Economica, p. 651.

37) Voir Lavalley R. (2010), "The 'Acting under Chapter VII Clause' in Security Council Resolutions under Article 41 of the United Nations Charter: A Misconceived and Harmful Way of Invoking Authority", *The Italian Yearbook of International Law*, p. 234.



XIII. L'engagement militaire de l'Union européenne dans la lutte contre le ...

Il a été observé en doctrine que les afflux massifs de migrants sont susceptibles de créer des tensions dans le pays de destination qui peuvent avoir une incidence à l'échelle internationale³⁸. En effet, il existe des cas où le Conseil de sécurité a explicitement établi un lien entre les afflux massifs de migrants et le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La résolution adoptée pour faire face à la crise haïtienne de 2004 est exemplaire à cet égard, étant donné que le Conseil a qualifié la situation en Haïti de menace pour la paix et la sécurité internationales et pour la stabilité dans les Caraïbes, en particulier parce qu'elle aurait pu provoquer un exode vers d'autres États de la sous-région³⁹.

L'hypothèse selon laquelle les flux migratoires vers l'Europe peuvent avoir été considérés comme une menace au sens de l'article 39 de la Charte de l'ONU est dénuée de fondement. La résolution 2240 (2015) ne fait allusion nulle part à la menace pour la sécurité européenne découlant du phénomène migratoire ; sans surprise, on pourrait ajouter, si l'on considère que pas même l'UE, en établissant l'Opération Sophia, n'a posé le problème des migrants en termes de sécurité en Europe, en privilégiant plutôt des raisons humanitaires.

Également, il peut être exclu que la résolution 2240 (2015) traduise la volonté du Conseil de sécurité de promouvoir une lutte généralisée contre le phénomène du trafic de migrants. Le Conseil, en autorisant la mise en œuvre de l'Opération Sophia, n'a pas joué le rôle d'un législateur mondial – qui ne lui revient pas à la lumière de la Charte et dont la légitimité aurait été douteuse⁴⁰ – dans la mesure où il n'a pas qualifié, même pas implicitement, une situation abstraite, c'est-à-dire le trafic de migrants en soi, de menace contre la paix et la sécurité internationales. En d'autres termes, on ne peut pas reprocher au Conseil de sécurité d'avoir adopté la même approche qui ressortait des résolutions qui ont suivi les attentats de 2001 aux États-Unis, où tout acte de terrorisme a été qualifié de menace contre la paix et la sécurité internationales⁴¹.

L'identification d'une menace abstraite ne se retrouve pas dans la résolution 2240 (2015). Même si la lutte contre le trafic de migrants constitue la motivation de cette résolution, l'activité illicite en tant que telle n'a pas été considérée comme une menace contre la paix et la sécurité internationales. Cela est confirmé par le fait que le Conseil de sécurité a pris soin de préciser que l'autorisation donnée s'applique uniquement à

38) Trevisanut S. (2012), *Immigrazione irregolare via mare. Diritto internazionale e diritto dell'Unione europea*, Jovene, p. 213 et ss.

39) Conseil de sécurité, S/RES/1529 (2004) du 29 février 2004, considérant 9 du préambule.

40) Voir Cadin R., précité, p. 274 et ss. *Contra* Mananashvili S. (2015), "The Legal and Political Feasibility of the EU's Planned 'War on Smuggling' in Libya", <https://www.ejiltalk.org/author/smananashvili/>.

41) Voir Conseil de sécurité, S/RES/1968(2001) du 12 septembre 2001, paragraphe 1 ; UN S/RES/1973(2001) du 28 septembre 2001, considérant 3 du préambule. Pour un commentaire, voir Condorelli L. (2001), « Les attentats du 11 septembre et leur suites : où va le droit international ? », *Revue générale de droit international public*, p. 829-848.

la lutte contre les trafiquants de migrants au large des côtes libyennes⁴², donc à une situation concrète, dont les parties intéressées et les territoires concernés ont été prédéterminés.

Reste à savoir si c'est la situation de la Libye, zone de transit ou point de départ des flux migratoires, qui a été implicitement qualifiée de menace contre la paix et la sécurité internationales. En effet, en regardant la résolution 2240 (2015) de plus près, on s'aperçoit que le Conseil de sécurité à plusieurs reprises s'est déclaré préoccupé par les répercussions de la crise de migrants sur la situation libyenne, reconnaissant que le processus de stabilisation du pays est fragilisé par les activités des trafiquants de migrants⁴³ ou encore par la difficulté du Gouvernement d'entente nationale de gérer les flux migratoires qui transitent par son territoire⁴⁴. Ces formules rappellent le 'critère aggravant'⁴⁵ que le Conseil de sécurité a utilisé pour faire face à la piraterie au large des côtes somaliennes⁴⁶. À cette occasion, le Conseil avait constaté que les actes de piraterie aggravaient la situation de la Somalie, laquelle menaçait en elle-même la paix et la sécurité internationales⁴⁷.

Sur le modèle de la réaction à la piraterie en Somalie, il est raisonnable de soutenir que, dans le cas d'espèce, le Conseil de sécurité a considéré le trafic de migrants au large des côtes libyennes comme une composante d'une menace contre la paix préexistante, représentée justement par la situation de la Libye. Il faut se rappeler qu'une telle détermination est contenue dans les résolutions précédemment adoptées par le Conseil relativement à ce pays⁴⁸, mais le plus intéressant est qu'en vertu du projet de résolution sur la crise des migrants présenté par le Royaume-Uni, la situation de la Libye était qualifiée de menace contre la paix et la sécurité internationales⁴⁹. Dans la version finale de la résolution 2240 (2015), cette détermination expresse disparaît pour céder au Gouvernement libyen qui, tout en reconnaissant que le trafic de migrants représente une menace pour la paix et la sécurité internationales⁵⁰, était contraire à l'établissement d'un lien direct entre la situation de la Libye et la crise

42) Paragraphe 11 du dispositif de la résolution 2240 (2015).

43) Paragraphe 1 du dispositif de la résolution 2240 (2015).

44) Considérant 14 du préambule de la résolution 2240 (2015).

45) Neri K., précité, p. 246.

46) Conseil de sécurité, S/RES/1816 (2008) du 2 juin 2008. Voir Bo M. (2015), "Fighting Transnational Crimes at Sea under UNSC's Mandate: Piracy, Human Trafficking and Migrant Smuggling", <https://www.ejiltalk.org/author/mbo/>.

47) Considérant 12 du préambule de la résolution 1816 (2008), précité.

48) Conseil de sécurité, S/RES/2213(2015) du 27 mars 2015, considérant 13 du préambule ; Conseil de sécurité, S/RES/2238(2015) du 10 septembre 2015, considérant 20 du préambule.

49) <http://www.whatsinblue.org/2015/10/vote-on-a-resolution-on-human-trafficking-and-migrant-smuggling-in-the-mediterranean.php#>.

50) Voir UN doc. S.PV.7531, 9 October 2015, p. 10.



migratoire, selon toute probabilité pour conjurer le risque d'une nouvelle intervention militaire étrangère sur son territoire⁵¹.

3.2. Quel le contenu de l'autorisation ?

Le deuxième aspect de la résolution 2240 (2015) qui mérite de retenir l'attention concerne l'examen des pouvoirs coercitifs et des modalités d'exercice de ces pouvoirs qui ont fait l'objet de l'autorisation du Conseil de sécurité.

Comme indiqué précédemment, avec cette résolution le Conseil de sécurité n'a pas soutenu totalement le mandat conféré à l'Opération Sophia par l'UE, dans le sens où le Conseil a empêché que cette opération puisse s'étendre aux eaux territoriales et intérieures de la Libye, délimitant son domaine spatial à la haute mer au large des côtes libyennes.

On a vu que le droit international, en haute mer, autorise la visite des bateaux qui ne battent pas pavillon d'un État et ça explique pourquoi par rapport à l'inspection des bateaux sans pavillon soupçonnés de transporter des migrants, le Conseil de sécurité s'est limité à exhorter les forces navales européennes à le faire⁵².

Dans l'hypothèse des bateaux à l'égard desquels il y a les mêmes soupçons mais qui battent pavillon d'un État, les paragraphes 6 et 7 de la résolution s'appliquent. Conformément au paragraphe 6, les États sont exhortés « à inspecter les navires en haute mer au large des côtes libyennes avec l'autorisation de l'État du pavillon [...] ». En revanche, au titre du paragraphe 7, les États sont autorisés à inspecter les bateaux naviguant en haute mer au large des côtes libyennes [...] à condition que ces États Membres cherchent de bonne foi à obtenir le consentement de l'État du pavillon avant de procéder à l'inspection [...] ».

L'interprétation de la portée de l'obligation de demander le consentement de l'État du pavillon avant de procéder à l'inspection n'est pas aisée.

Le libellé de la résolution semble exiger le consentement de l'État du pavillon ou, pour être plus exact, l'absence du rejet exprimé par l'État du pavillon, à l'égard de l'inspection de ses navires par l'État requérant. En d'autres termes, on pourrait penser que le Conseil s'est gardé d'autoriser des mesures par dérogation au principe de la

51) En ce sens. Gestri M. précité, p. 29.

52) Au paragraphe 5 du dispositif de la résolution 2240 (2015), le Conseil de sécurité « [e]xhorte les États Membres [...] à inspecter, comme le droit international l'autorise, en haute mer au large des côtes libyennes, tous les bateaux sans pavillon, y compris les bateaux, radeaux et canots pneumatiques, s'ils ont des motifs raisonnables de penser qu'ils ont été utilisés, sont utilisés ou sur le point de l'être par des groupes criminels organisés se livrant au trafic de migrants ou à la traite d'êtres humains en provenance de Libye ».

compétence exclusive de l'État du pavillon sur ses navires, se limitant plus simplement à atténuer la portée dudit principe dans la mesure où il permet de procéder à l'inspection sur la base d'un consentement tacite. Toutefois, si l'on suppose que le consentement – bien que tacite – de l'État du pavillon est indispensable, on ne voit pas pourquoi le Conseil de sécurité a pris soin de préciser que l'autorisation à inspecter, saisir et détruire les navires qui battent pavillon d'un État n'affecte pas les droits et les obligations des États en vertu du droit international de la mer pour ce qui est de toute autre situation⁵³.

De manière tout aussi significative, si l'inspection est subordonnée au consentement de l'État du pavillon, il n'aurait pas de sens l'exhortation du Conseil aux États membres à inspecter les navires soupçonnés de transporter des migrants avec l'autorisation de l'État du pavillon qui figure au paragraphe 6 de la même résolution. C'est comme si, en présence du consentement de l'État du pavillon à l'inspection, les États sont exhortés à y procéder, tandis que l'autorisation du Conseil de sécurité supplée au manque de tel consentement. Dans ces circonstances, on peut raisonnablement supposer que les forces de l'Opération Sophia sont autorisées à inspecter les navires soupçonnés de transporter des migrants même si le consentement de l'État du pavillon manque, à condition que l'on ait essayé de bonne foi de l'obtenir⁵⁴.

La résolution 2240 (2015) laisse ouverte une autre question. En la lisant, en effet, il est difficile d'apprécier l'ampleur des pouvoirs dont les forces navales européennes disposent par rapport aux navires sans nationalité qui transportent des migrants. En particulier, des difficultés d'interprétation se posent par rapport au paragraphe 8, aux termes duquel le Conseil autorise « les États Membres [...] à saisir, en vertu du pouvoir conféré par le paragraphe 7, des navires inspectés dont ils ont la confirmation qu'ils sont utilisés à des fins de trafic de migrants ou de traite d'êtres humains en provenance de Libye, et souligne que des mesures complémentaires concernant les navires inspectés en vertu du paragraphe 7, notamment leur destruction, seront prises conformément au droit international en vigueur en prenant dûment en considération les intérêts de tiers qui agissent de bonne foi ».

Si l'on interprète littéralement ce paragraphe, force est de conclure que les mesures allant au-delà de l'inspection ne peuvent pas être adoptées, ne serait-ce que parce que l'autorisation du Conseil de sécurité à procéder à la saisie et à la destruction des navires des passeurs se réfère uniquement à celles qui font l'objet du paragraphe 7 de la résolution, à savoir les navires battant pavillon d'un État.

Un tel résultat serait toutefois déraisonnable, non seulement parce qu'il impliquerait une action plus dure quand un État est affecté et une action plus douce quand aucun

53) Paragraphe 11 du dispositif de la résolution 2240 (2015).

54) *Contra Gestri M.*, précité, p. 39-40.



État n'est affecté, mais aussi et surtout parce que la grande majorité des bateaux impliqués dans le transport des migrants ne battent pas pavillon d'un État. On pourrait alors penser que le Conseil a trouvé superflue l'autorisation par rapport à la saisie et à la destruction des navires sans pavillon utilisés par les trafiquants estimant que le droit international – pas clair sur ce point, comme on l'a vu – déjà autorise l'exercice de ces pouvoirs. Ou encore, on pourrait en déduire que la limitation en question constitue tout simplement un oubli fortuit. Dans un cas et dans l'autre, le manque de précision reste critiquable.

Les limites auxquelles les forces navales européennes sont soumises dans l'exercice des pouvoirs conférés par la résolution 2240 (2015) sont décrites par le paragraphe 10 de ladite résolution, où on lit que le Conseil de sécurité « [d]écide d'autoriser les États Membres agissant individuellement ou dans le cadre d'organismes régionaux à utiliser tous les moyens dictés par les circonstances spécifiques pour lutter contre les trafiquants de migrants et d'êtres humains et à mener les activités prévues aux paragraphes 7 et 8 [...] et demande [...] d'assurer en priorité absolue la sécurité des personnes à bord [...] ».

Cette formule évoque manifestement la possibilité d'employer la force. L'examen de la pratique du Conseil de sécurité révèle que l'autorisation d'adopter des mesures impliquant l'usage de la force est exprimée par la formule selon laquelle les États sont autorisés à utiliser tous les moyens nécessaires⁵⁵. Ce n'est pas négligeable, toutefois, qu'une telle formule figurait dans la première version de la résolution 2240 (2015)⁵⁶ même si, sur la demande de certains membres du Conseil, elle a été remplacée par celle qui incorpore l'exigence de proportionnalité.

La formule qui met l'accent sur les moyens dictés par les circonstances spécifiques est certainement atypique, et pourtant elle se prête mieux aux situations caractérisées par les activités illicites des personnes privées qui ont lieu en mer. Cela pour deux raisons.

En premier lieu, par la résolution 2240 (2015), le Conseil autorise le recours à la force non pas contre l'État libyen en tant que responsable de la violation de la paix et de la sécurité internationales, mais à la place de l'État libyen qui s'est révélé incapable de maintenir l'ordre public au large de ses côtes, comme d'ailleurs le Conseil lui-même a reconnu dans cette même résolution en soulignant les difficultés qu'éprouve le Gouvernement libyen à gérer les flux migratoires qui transitent sur son territoire⁵⁷.

55) Voir Blokker N., "Outsourcing the Use of Force: Towards More Security Council Control of Authorized Operations?", in Weller M. (ed.) (2015), *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, Oxford University Press, p. 211 et ss.

56) <http://www.whatsinblue.org/2015/10/vote-on-a-resolution-on-human-trafficking-and-migrant-smuggling-in-the-mediterranean.php#>.

57) Considérant 14 du préambule de la résolution 2240 (2015).

La lutte contre le trafic de migrants ressemble à une activité de police en mer visant à remédier aux manquements des autorités territoriales plutôt qu'à une mesure militaire à l'encontre de la Libye. D'ailleurs, comme le Conseil de sécurité le souligne expressément, la résolution 2240 (2015) a pour objectif de déstabiliser les entreprises criminelles impliquées dans le trafic de migrants et de prévenir la perte de vies humaines⁵⁸. Cela permet aussi d'expliquer pourquoi le Conseil ne demande pas que les mesures adoptées soient conformes au droit international humanitaire – qui, comme on le sait, cherche à limiter les effets des conflits armés – en se limitant, en revanche, à exiger le respect des droits de l'homme⁵⁹.

En deuxième lieu, la formule en vertu de laquelle les États sont autorisés à utiliser tous les moyens dictés par les circonstances spécifiques se place dans la droite ligne de jurisprudence du Tribunal international du droit de la mer. Dans l'affaire du navire *Saïga*, en se référant à l'usage de la force lors de l'arraisonnement de navires en mer, le Tribunal a jugé que le droit international prescrit que le recours à la force, s'il s'avère inévitable, ne doit pas dépasser ce qui est raisonnablement requis par les circonstances⁶⁰. Au vu de cet arrêt, il est évident que l'emploi de la force en mer est soumis non seulement à la condition de nécessité, déjà incorporée dans la formule « tous les moyens nécessaires », mais aussi à l'exigence de proportionnalité, qui imprègne la formule « tous les moyens dictés par les circonstances spécifiques ». C'est intéressant que cette dernière formule se retrouve dans d'autres résolutions du Conseil de sécurité autorisant l'emploi de la force en mer⁶¹.

4. La relation entre l'UE et l'ONU dans le lancement de l'Opération Sophia

Le 18 mai 2015, le Conseil de l'UE a défini le mandat de l'Opération Sophia. Le 9 octobre 2015, le Conseil de sécurité des Nations unies a autorisé les forces navales européennes à exercer certains des pouvoirs coercitifs contenus dans ce mandat.

Ces dates montrent clairement que l'engagement de l'UE pour faire face militairement à la crise migratoire en Méditerranée a précédé l'activation du système de sécurité collective des Nations unies et, en particulier, une résolution du Conseil de sécurité demandant l'engagement des États membres de l'ONU dans la lutte contre les

58) Paragraphe 12 du dispositif de la résolution 2240 (2015).

59) En ce sens, Cadin R. (2015), "La risoluzione 2240 (2015) sul traffico dei migranti nel Mediterraneo: il Consiglio di sicurezza autorizza l'uso ... misurato della forza", *Ordine internazionale e diritti umani*, p. 700.

60) Tribunal international du droit de la mer, Affaire du navire « *Saïga* » (No. 2), *Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée*, Arrêt, 1^{er} juillet 1999, paragraphe 155.

61) Conseil de sécurité, S/RES/1973 (2011) du 17 mars 2011, paragraphe 13 du dispositif ; Conseil de sécurité, S/RES/2146 (2014) du 19 mars 2014, paragraphe 5 du dispositif.

trafiquants de migrants, contrairement à ce qui s'est passé, par exemple, avec l'Opération Atalanta, en ce qui concerne la lutte contre la piraterie dans la Corne de l'Afrique⁶².

Cela, toutefois, ne remet pas en cause la responsabilité principale du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité internationales, dans la mesure où l'action de l'UE s'inscrit dans le cadre du chapitre VIII de la Charte de l'ONU consacré aux relations entre les Nations unies et les organisations régionales (articles 52, 53 et 54)⁶³.

En particulier, l'article 53, paragraphe 1, de la Charte, concernant l'engagement des organismes régionaux en matière d'action coercitive, se lit ainsi : « [l]e Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité [...] ». Se déduit de cette disposition que les organisations régionales, d'un côté, peuvent être utilisées pour l'application des mesures coercitives décidées par le Conseil ; de l'autre côté, elles peuvent, en cas d'autonomie institutionnelle, prendre l'initiative d'intervenir militairement par rapport à une certaine situation, à condition que le Conseil de sécurité donne ensuite l'autorisation⁶⁴.

Il convient également de faire remarquer que, bien que l'article 53, paragraphe 1, utilise les termes « action » et « entreprise », en suggérant donc que seuls les actes d'exécution de décisions relatives à l'emploi de la force doivent être autorisés, à certaines conditions même l'adoption de telles décisions est soumise à l'autorisation, indépendamment de leur exécution⁶⁵. C'est le cas lorsque les décisions des organisations régionales qui prévoient le recours à la force peuvent constituer des formes de pression sur un État se traduisant ainsi par une menace du recours à la force, interdite par l'article 2, paragraphe 4, de la Charte de l'ONU⁶⁶.

L'UE, comme on l'a vu, s'est adressée au Conseil de sécurité afin que les forces navales européennes puissent mettre en œuvre les mesures coercitives qui leur ont été confiées. Cependant, la décision qui établit l'Opération Sophia n'est pas du tout

62) Voir Tancredi A., précité, p. 940 et ss.

63) Pour une analyse détaillée du Chapitre VIII, voir Villani U. (2001), « Les rapports entre l'ONU et les organisations régionales dans le domaine du maintien de la paix », in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, p. 225-436.

64) Voir Boisson De Chazournes L. (2010), « Les relations entre organisations régionales et organisations universelles », in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, p. 271-272.

65) En ce sens, Peyró Llopis A. (2012), *Force, ONU et organisations régionales. Répartition de responsabilités en matière coercitive*, Bruylant, p. 273-274.

66) Voir Stürchler N. (2007), *The Threat of Force in International Law*, Cambridge University Press, p. 57.

équivalente à une menace de recours à la force adressée à la Libye, ne serait-ce que parce que cette décision a subordonné de manière explicite l'exercice des pouvoirs coercitifs à l'autorisation du Conseil de sécurité ou, alternativement, au consentement du Gouvernement libyen. Il s'ensuit que le rôle du Conseil de sécurité à la lumière de l'article 53, paragraphe 1, de la Charte de l'ONU, n'a pas été érodé par le 'zèle' de l'UE.

5. Conclusions

De la comparaison entre la décision de l'UE qui établit l'Opération Sophia et la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU qui en autorise la mise en œuvre, l'ambition de l'UE en matière de lutte contre le trafic illicite de migrants en Méditerranée se démarque⁶⁷. Cela n'est pas surprenant étant donné que la crise des migrants touche surtout l'Europe et a atteint des proportions dramatiques. Ce n'est pas par hasard que l'Opération Sophia, à la différence d'autres missions de paix lancées par l'UE dans le cadre de la PSDC, a été établie indépendamment de la demande d'assistance militaire des autorités territoriales et avant que le Conseil de sécurité n'autorise de sa propre initiative une réaction militaire en vue de rétablir la paix et la sécurité internationales.

Il y a tout lieu de croire que l'UE avait prévu de recevoir le soutien des autorités libyennes ou, au moins, l'aval du Conseil de sécurité sur la mise en œuvre de sa mission navale selon les modalités qu'elle avait définies de son autonomie. L'UE, toutefois, n'a pas prédit le scepticisme des autorités libyennes quant à toute initiative qui aurait pu prêter le flanc à d'autres interventions étrangères sur leur territoire. Également, l'UE n'a pas pris en compte l'intention du Conseil de sécurité de ne pas affaiblir ultérieurement les déjà fragiles prérogatives souveraines du Gouvernement d'entente nationale, « reconnu comme seul gouvernement légitime de Libye »⁶⁸.

Le choix du Conseil de sécurité est compréhensible. Il est indéniable que la lutte contre le trafic de migrants serait significativement plus efficace si les forces européennes pouvaient opérer dans les eaux de la Libye et même sur le territoire libyen. En même temps, il faut admettre que le phénomène des flux migratoires illégaux ne peut pas être géré par les seuls moyens militaires : un gouvernement qui dispose du contrôle du territoire et en mesure d'y maintenir la gouvernance s'avère indispensable. Vraisemblablement, le sort du mandat de l'Opération Sophia, jusqu'ici resté lettre morte, dépendra de la volonté des autorités libyennes.

67) En ce sens, Estrada-Cañamares M. (2016), "Operation Sophia Before and After UN Security Council Resolution No 2240 (2015)", *European Papers*, p. 188.

68) Conseil de sécurité, S/RES/2259 (2015) du 23 décembre 2015, paragraphe 3 du dispositif.