

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2016

Volume XVII

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

INTRODUCTION

UNE ANNÉE MARITIME RICHE EN ÉVÉNEMENTS

PAR

JEAN-PAUL PANCRACIO (*)

L'année 2015 qui s'achève se sera révélée particulièrement riche en affaires de toutes sortes sur les mers du globe, intéressant les relations internationales. S'il n'a pas été difficile d'alimenter cette nouvelle rubrique « Affaires maritimes et navales » de l'*Annuaire*, il a été moins facile en revanche de choisir les problématiques qui viendraient la composer.

Il a paru cependant que l'affirmation de la volonté expansionniste de la République populaire de Chine dans les espaces maritimes de l'Asie du Sud-Est, compte tenu des tensions qu'elle génère et des implications qu'elle induit dans le long terme, méritait de figurer dans cette première. Sous l'intitulé « La puissance maritime et navale de la Chine », Marc Julienne part des moyens que se donne la Chine en ce domaine pour les confronter aux ambitions océaniques qu'elle nourrit désormais, allant de la théorie du collier de perles à la doctrine de la route de la soie maritime du XXI^e siècle exposée par le président Xi Jinping.

De même, la résurgence inattendue des actes de piraterie et des attaques à main armée en mer dans le détroit de Malacca et ses environs, après plusieurs années de fixation des regards sur la piraterie somalienne, nous a semblé justifier une analyse par un spécialiste non seulement des questions maritimes mais également de la géopolitique de la région en la personne d'Eric Frécon, sous le titre « Embouteillages institutionnels dans les sillages des pirates malais ». Le détroit est l'un des plus fréquentés au monde. Entre autres, une bonne part du commerce international et des approvisionnements énergétiques de la Chine, du Japon, de l'Australie y transite. Et la coopération entre ses Etats riverains – dans un détroit, les Etats bordiers ne sont pas, dans la langue du droit international, des Etats côtiers, mais des Etats riverains, comme dans une sorte de face-à-face fluvial – n'est d'évidence, tout comme s'y fait sentir l'absence de stratégie commune et d'une doctrine de l'action de l'Etat en mer, à l'instar de celle que la France a élaborée.

(*) Professeur émérite à l'Université de Poitiers (France) et chercheur associé au Centre Thucydide de l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

Enfin, l'affaire de la rétention provisoire, puis définitive, de la livraison à la Russie des deux bâtiments de projection et de commandement (BPC), navires de guerre de type *Mistral* qu'elle avait commandés à la France, ne pouvait manquer de compléter la rubrique. Analysée dans le détail par Oleg Kobtzeff, « L'affaire des Mistrals russes » s'est conclue au cours de l'année 2015 par une solution sinon indemnitaire, à tout le moins de remboursement des sommes perçues. Pour autant, quelques points d'ombre persistent quant à son coût réel pour la France et le groupe DCNS, ne serait-ce qu'au regard du montant des frais de gardiennage et d'entretien des deux navires maintenus à quai durant des mois.

D'autres événements majeurs ont marqué cette année maritime. Sans être l'objet d'un article dans cette première rubrique, le phénomène des flux migratoires transméditerranéens en direction de l'Union européenne est probablement celui qui est le plus lourd de conséquences à long terme pour l'ensemble de l'espace euro-méditerranéen. La suite du propos de cette introduction lui sera consacrée.

Jamais encore l'Union européenne n'avait reçu une masse aussi importante de personnes venue de la rive sud de la Méditerranée et de ses *hinterlands* (Yémen, Somalie, Erythrée, Soudan, Sahel et même l'Afghanistan) en un mouvement continu tout au long de l'année. Les derniers chiffres, au 30 décembre 2015, émanant du Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés (HCR) font état d'un flux dépassant légèrement le million de personnes contre 280 000 en 2014. Une personne sur deux est de nationalité syrienne, 20% sont des Afghans et 7% des Iraquiens, ce qui laisse guère de doute sur le fait qu'il s'agit de migrants pour raisons de sécurité et donc de réfugiés. 800 000 ont traversé la mer Egée entre la Turquie et la Grèce, 150 000 ont traversé en direction de l'Italie, le reste atteignant la Bulgarie par la voie terrestre en traversant la Turquie, tandis que 3 735 ont été portées disparues en mer. Une grande majorité de ces réfugiés cherchent à gagner l'Allemagne, où la chancelière Angela Merkel résiste énergiquement aux appels de tous bords lui demandant d'établir des quotas d'entrée.

L'espace Schengen se trouve en péril dans son principe même, des murs-frontières dont l'Europe pensait être débarrassée depuis 1989 sont apparus (Grèce, Bulgarie, Hongrie, Serbie, Croatie...), de même que des décisions unilatérales de rétablissement des contrôles aux frontières (Autriche, Suède, Danemark, Allemagne...) ainsi que des tensions multiples entre Etats membres et, surtout, un manque flagrant de cohésion et de solidarité entre ces derniers. Au regard des réfugiés, il y a là une situation de rupture avec l'article 78§ 1 du traité sur l'Union européenne (TFUE, dit de « Lisbonne »), selon lequel : « *L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à [...] assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents* ».

C'est bien d'abord l'esprit communautaire qui a manqué : un pays de 2 millions d'habitants comme la Slovénie a été livré à lui-même face à un flot de 83 000 migrants en 10 jours au cours du mois d'octobre 2015, avec une capacité d'accueil déclarée de 2 500 places. Des pays comme l'Italie et la Grèce, principaux pays de débarquement des migrants maritimes, au nom du dispositif dit « de Dublin », qui les oblige à retenir les migrants, à constituer et traiter eux-mêmes leurs dossiers d'enregistrement et de demande d'asile, ont eux aussi souffert du faible engagement collectif des autres Etats membres.

Il serait injuste cependant de dire que l'Union européenne n'a pas réagi, mais elle l'a fait avec retard et de façon trop limitée. Contrainte dans ses faiblesses institutionnelles et politiques, elle s'est laissé prendre de vitesse par un phénomène qui montait en puissance depuis plusieurs années et qui ne montrait aucun signe de faiblissement. Ses organes en charge de la diplomatie sont encore trop faibles, en dépit du fort investissement personnel de Federica Mogherini, et n'ont pas totalement la main sur le dossier au sein de la Commission, puisqu'il y a un commissaire européen aux migrations en la personne de Dimitri Avramopoulos. Il faut dire aussi que les possibilités de négociation avec les Etats en crise de la rive sud pourvoyeurs de migrants sont pour le moins limitées. Pour l'heure, un seul acquis, l'accord passé par l'Union, fin novembre 2015, avec la Turquie en échange d'une contribution financière accordée à ce pays, mais qui demande à être analysé dans le courant de l'année 2016 au vu des résultats qu'il aura pu produire.

Dans ces conditions et dans l'urgence, c'est un principe d'humanité qui s'est imposé à l'Union. C'est d'abord sur mer qu'il a manifesté ses lourdes mais nécessaires exigences. A dire vrai, pour l'essentiel, le secteur maritime privé a longtemps paré, bien malgré lui, aux urgences : au cours de l'année 2014, pas moins de 800 cargos ont dû se détourner de leur route pour porter secours à des migrants, au titre de l'obligation générale de sauvegarde de la vie en mer. Depuis, les moyens d'intervention maritime de l'agence européenne Frontex ont été renforcés dans le cadre des opérations lancées successivement, sans oublier l'apport d'organisations non gouvernementales.

Enfin, l'Union européenne est confrontée à l'obligation dans laquelle elle se trouve d'assumer en interne l'une de ses valeurs essentielles : le principe de primauté du droit. Or, en ce domaine, elle doit faire face à un double défi.

En premier lieu, l'impossibilité juridique du refoulement de la plupart des migrants puisque ces derniers viennent pour la plupart de pays non sûrs : Syrie, Erythrée, Yémen, Libye, Iraq. Or le droit international et le droit de l'Union européenne, qui en reprend les principes et même les étend par la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004, instaurent une protection subsidiaire destinée à s'appliquer aux personnes ne pouvant bénéficier de la protection principale issue de la Convention de Genève de

1951 sur les réfugiés et dont la sécurité serait menacée dans leur pays en cas de guerre civile, de climat de violence généralisée, de risque de traitements inhumains et dégradants. Dès lors, c'est un vaste champ d'application du principe de non-refoulement qui est mis en œuvre par le droit européen ainsi que par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne et de la Cour européenne des droits de l'homme. Le principe de non-refoulement, précisions-le, s'applique sur l'espace maritime lui-même, dès que des migrants ont pris pied sur un navire battant pavillon d'un Etat membre de l'Union européenne, par application du principe de la loi du pavillon.

Il y a, en second lieu, l'impossibilité pratique de refouler, sans discrimination, des migrants qui n'appartiendraient pas à cette première catégorie si ceux-ci sont en très grand nombre. L'idée de reconduire dans leur pays – on parle en ce cas de « réadmission » - les migrants économiques qui s'insèrent dans le flot des migrants accessibles au statut de réfugiés et de demandeurs d'asile est assez illusoire. Au-delà d'incertitudes qui peuvent apparaître sur les identités et les provenances, les délais et voies de droit pour pouvoir légalement procéder à une réadmission à partir du territoire de l'Union sont assez lourds. Ensuite, il y a le coût considérable de ces réadmissions (en moyenne, en France, 3 000 euros par personne, ce qui n'intègre pas les coûts de la rétention et des personnels de police mobilisés, lesquels peuvent alors s'élever jusqu'à 12 000 euros), qui se font par voie aérienne le plus souvent, l'ampleur des moyens à solliciter, ainsi que les difficultés probables qu'il y aurait à affronter sur le plan diplomatique avec les Etats d'origine des migrants concernés. Et il serait assez arbitraire de mettre fin à une immigration économique au prétexte de donner priorité à une immigration sécuritaire, tant il est difficile de faire le partage entre ces deux motivations, qui se cumulent bien souvent.

Comme on le voit, le dossier migrations, notamment celui des migrations par la voie maritime méditerranéenne, n'est pas près de se refermer. La Méditerranée, mer semi-fermée à nulle autre pareille par sa circularité, ses proximités et ses vingt Etats riverains – car là aussi on parle de riverains et non d'Etats côtiers –, apparaît plus que jamais, de fait, comme un espace de solidarités objectives qu'il est préférable d'assumer et de traiter plutôt que d'ignorer.