Extrait de l'ouvrage :
L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime
Sous la dir. de Constance Chevallier-Govers et Catherine Schneider
EAN : 978-2-233-00767-4
éditions A.Pedone 2015

LE RATTACHEMENT A LA PESC DES ACCORDS DE TRANSFERT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE PIRATERIE MARITIME

CÉCILE RAPOPORT
Professeure de droit public à l'Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis

Depuis maintenant six ans, l'Union européenne déploie au large de la corne de l'Afrique et dans les eaux territoriales de Somalie une force navale ayant pour mission d'assurer la sécurité des navires empruntant des routes maritimes sur lesquelles sévissent des pirates. La mission ATALANTA constitue ainsi une opération militaire visant à la « dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée »[1] par laquelle l'Union européenne apporte, au même titre que certains Etats[2] ou que l'OTAN, sa contribution à la lutte engagée par la communauté internationale contre ce phénomène. Dans ce cadre, les composantes de la force navale européenne sont amenées à appréhender des personnes suspectes qu'il convient de traduire en justice. La déliquescence des Etats normalement compétents et la réticence des Etats membres de l'Union à assurer le traitement judiciaire des pirates appréhendés dans le cadre de la mission ATALANTA ont rendu nécessaire de confier le traitement judiciaire de ces affaires aux autorités publiques compétentes d'Etats tiers.

Les accords de transfert (également appelés accords de transfèrement) participent d'une appréhension globale de la lutte contre la piraterie maritime. A ce titre, ils forment le « volet judiciaire »[3] du combat de l'Union européenne contre ce phénomène. Visant à garantir l'efficacité de l'opération militaire ATALANTA en contribuant à ce que les personnes suspectées de piraterie répondent de leurs actes devant un juge, ces accords permettent à l'Union européenne de remettre les personnes appréhendées par sa force navale, l'EUNAVFOR, aux Etats tiers ayant conventionnellement accepté d'exercer leur

[1] Action commune 2008/857/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie, JOUE L 301/33 du 12/11/2008.

[2] Plusieurs Etats membres apportent d'ailleurs une contribution en leur nom propre s'ajoutant à leur participation en tant qu'Etat contributeur à l'opération militaire de l'Union. Il en va notamment ainsi de la France et du Royaume-Uni.

[3] BOSSE-PLATIERE (I.), « Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie : les accords de transfert conclus par l'Union européenne avec les Etats tiers », *Les différentes facettes du concept juridique de sécurité. Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq*, Imprimerie centrale du Nord, 2011, pp. 91-112.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime
Sous la dir. de Constance Chevallier-Govers et Catherine Schneider
EAN : 978-2-233-00767-4
éditions A.Pedone 2015

compétence juridictionnelle. L'existence de ces accords facilite ainsi le transfert sans pour autant le rendre systématique. En effet, ils permettent de convenir *in abstracto* des modalités et conditions d'éventuels transferts et de fixer les garanties procédurales et obligations de coopération qui s'imposeront aux parties contractantes. En revanche, le transfert d'une personne ainsi que des biens associés à la commission de l'infraction intervient ensuite au cas par cas au terme d'une demande expresse du chef de l'EUNAVFOR ayant été acceptée par l'autorité compétente de l'Etat tiers sollicité.

Outre les accords de transfert *ad hoc* conclus à ce jour[4], des clauses de transfèrement figurent également dans certains[5] accords de participation d'Etats tiers à la mission ATALANTA. Ces clauses permettent au chef de l'EUNAVFOR de transférer une personne suspectée à l'Etat tiers contributeur afin qu'il se charge du traitement judiciaire le concernant. Si elles ne constituent qu'un aspect secondaire de l'accord de participation à la mission, elles offrent aux personnes susceptibles d'être transférées les mêmes garanties que les accords de transfert. En effet, les clauses de transfèrement insérées dans les accords de participation concernés renvoient, pour leur mise en œuvre, à une annexe dédiée dotée d'un contenu similaire à celui des accords de transfert. Insérées dans des accords dont le rattachement à la PESC est incontestable, elles ne seront pas au cœur de notre analyse qui se focalise sur les accords de transfert à proprement parlé.

---

[4] Echange de lettres entre l'Union européenne et le gouvernement du Kenya sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR) au Kenya, des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les eaux territoriales de la Somalie ou du Kenya qui sont retenues par l'EUNAVFOR et de leurs biens saisis en possession de cette dernière, ainsi que leur traitement après un tel transfert, JOUE L 79/49 du 25/3/2009 ; Echange de lettres entre l'Union européenne et la République des Seychelles sur les conditions et les modalités régissant le transfert, de l'EUNAVFOR à la République des Seychelles, des personnes suspectées d'actes de piraterie ou de vols à main armée, ainsi que leur traitement après un tel transfert, JOUE L 315/37 du 2/12/2009 ; Accord entre l'Union européenne et la République de Maurice relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République de Maurice, des personnes suspectées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, et aux conditions des personnes suspectées d'actes de piraterie après leur transfert, JOUE L254/3 du 30/9/2011 ; Accord entre l'Union européenne et la République unie de Tanzanie relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République unie de Tanzanie, des personnes soupçonnées d'actes de piraterie et des biens associés saisis, JOUE L 108/1 du 11/4/2014. Le Kenya n'est plus lié par son accord de transfert depuis le 30 septembre 2010. Seuls trois accords sont donc actuellement applicables, soit à titre définitif, soit à titre provisoire, c'est-à-dire dans l'attente de la notification par le partenaire de l'accomplissement de sa procédure constitutionnelle de ratification.

[5] Ces clauses existent lorsque la participation de l'Etat tiers à la mission ATALANTA a fait l'objet d'un accord *ad hoc*. Une clause de transfèrement figurait dans l'accord de participation de la Croatie, aujourd'hui membre de l'Union européenne. V. JOUE L 202/83 du 4/8/2009. Une clause analogue existe toujours à l'article 3 de l'accord de participation du Monténégro. V. Accord entre l'Union européenne et le Monténégro sur la participation du Monténégro à l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie (opération ATALANTA), JOUE L 88/3 du 8/4/2010. Lorsque l'Etat tiers est en revanche, lié par un accord-cadre de participation aux missions de gestion des crises de l'Union, l'acceptation d'un éventuel transfèrement figure dans une déclaration unilatérale de l'Etat tiers, dont la force obligatoire prête à discussion. Il existe ainsi une déclaration unilatérale de la Norvège.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime
Sous la dir. de Constance Chevallier-Govers et Catherine Schneider
EAN : 978-2-233-00767-4
éditions A.Pedone 2015

Jusqu'à présent, les accords de transfert de l'Union européenne ont présenté une forme juridique variable. Les deux premiers accords (Kenya et Seychelles) ont fait l'objet d'un échange de lettres, tandis que le troisième et le quatrième accords (Maurice et Tanzanie) se présentent sous la forme classique d'un texte unique négocié et conclu par les parties selon une procédure plus solennelle. Ces différences de forme résultent essentiellement de contraintes constitutionnelles internes exprimées par les partenaires au moment des négociations. Le Kenya et les Seychelles, initialement favorables à la négociation d'un *memorandum* d'entente, ont consenti à s'engager conventionnellement par le biais d'un accord sous forme d'échange de lettres qui leur permettait de ne pas impliquer leurs parlements nationaux respectifs dans la procédure de conclusion. Les différences de forme juridique des trois accords n'ont toutefois aucune incidence sur leur valeur que ce soit dans l'ordre juridique international ou dans l'ordre interne de l'Union.

Dans le cadre du système juridique de l'Union, la procédure de conclusion de ces accords a pour sa part varié consécutivement à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Les accords avec le Kenya et les Seychelles ont été signés sous l'empire du traité de Nice et au terme d'une procédure prévue, à l'époque, par l'article 24 du traité sur l'Union européenne. Ils ont été négociés par la présidence du Conseil (en lien avec le Haut-représentant), puis conclus par le Conseil statuant à l'unanimité sur recommandation de la Présidence. Le président du Conseil est ensuite habilité à désigner la ou les personnes habilitées à engager formellement l'Union européenne en signant la lettre contenant l'accord. En l'occurrence, le Haut-représentant de l'époque, Javier Solana, fut le signataire des lettres engageant formellement l'UE. En vertu de l'article 24, paragraphe 5 du TUE, deux Etats membres (Espagne et Finlande) avaient alors invoqué la nécessité de procéder à l'accomplissement de formalités constitutionnelles internes, de sorte que ces deux accords, quoique conclus, ont fait l'objet d'une application provisoire (sauf à l'égard de ces deux Etats) dans l'attente de la notification de l'accomplissement desdites formalités, notification qui n'est semble-t-il jamais intervenue. En effet, l'accord UE/Kenya fut dénoncé avant que cette notification ne puisse être faite. Dans le cas de l'accord UE/Seychelles, l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, en ce qu'il met fin à la réserve de constitutionnalité de l'ex-article 24, paragraphe 5 du TUE a créé une incertitude quant à la nécessité persistante de procéder auxdites notifications, de sorte qu'il est difficile de savoir si l'accord continue de s'appliquer à titre provisoire ou s'il faut au contraire considérer que les deux notifications ne sont plus nécessaires.

Postérieures à l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les décisions de conclusion des accords UE/Maurice et UE/Tanzanie se fondent, pour leur part, sur l'article 37 du TUE, pour ce qui concerne la base juridique matérielle, en lien avec l'article 218, paragraphes 5 et 6 du TFUE, pour ce qui est de la base juridique procédurale. Ils ont été négociés par le Haut-représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, puis conclus sur recommandation de

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime
Sous la dir. de Constance Chevallier-Govers et Catherine Schneider
EAN : 978-2-233-00767-4
éditions A.Pedone 2015

celui-ci par le Conseil statuant à l'unanimité[6]. L'accord UE/Maurice s'est appliqué à titre provisoire à compter de sa signature intervenue le 14 juillet 2011 en attendant la notification par Maurice de l'accomplissement de ses formalités constitutionnelles internes, notification intervenue le 30 avril 2012. Il en ira de même de l'accord UE/Tanzanie, signé le 1er avril 2004 et actuellement appliqué à titre provisoire.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifie mais ne bouleverse pas fondamentalement l'économie de la procédure de conclusion des accords de transfert. Celle-ci reste en effet marquée par la prédominance institutionnelle du Conseil qui continue de caractériser la PESC en dépit de la disparition des piliers. En revanche, la nouvelle procédure de conclusion des accords de transfert (particulièrement au travers du contentieux qu'elle génère) constitue un prisme concret à travers lequel s'expriment de multiples interrogations d'essence constitutionnelle. Celles-ci tiennent d'une part, à la délimitation de la PESC par rapport aux autres politiques de l'Union. Elles touchent d'autre part, à la nature du contrôle démocratique et juridictionnel qu'une Union de droit se doit d'exercer sur des accords qui, tout en s'inscrivant dans le cadre d'une action menée à des fins de préservation et de rétablissement de la sécurité internationale par l'action de sujets de droit international, n'en ont pas moins potentiellement des conséquences juridiques directes graves sur l'existence et l'exercice, par des personnes humaines, de leurs droits fondamentaux[7].

Depuis l'origine, les accords de transfert ont été appréhendés par l'Union européenne comme relevant de sa politique étrangère et de sécurité commune. La doctrine n'avait cependant pas manqué de relever que l'objet de ces accords, à savoir le transfert de personnes suspectées de piraterie aux fins de traitement judiciaire méritait qu'on s'interrogeât sur la nécessité d'un cumul de bases juridiques matérielles[8]. Nous avions d'ailleurs, lors du colloque à l'origine de cet

[6] Si les accords de transfert mettent en œuvre une action commune de l'UE, ils concernent une décision ayant des implications militaires ou dans le domaine de la défense, hypothèse qui, conformément à l'article 31, paragraphe 4 du TUE, ne permet pas le passage à la majorité qualifiée.

[7] En témoigne encore récemment l'accord entre l'Union européenne et la République centrafricaine de personnes privées de leur liberté par l'opération militaire de l'Union européenne (EUFOR RCA) dans le cadre de l'accomplissement de son mandat et les garanties applicables à ces personnes, JOUE L 251/3 du 23/8/2014. Ce dernier mentionne notamment à son article 3, paragraphe 3, la possibilité pour une personne d'être entendue avant sa remise aux autorités de la République centrafricaine et de voir les craintes éventuellement exprimées examinées avant la prise d'une décision de transfert par l'EUFOR RCA.

[8] BOSSE-PLATIERE (I.), « Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie : les accords de transfert conclus par l'Union européenne avec les Etats tiers », préc. ; SCHNEIDER (C.), « La participation des Etats tiers aux opérations de gestion de crise de l'Union européenne », BOSSE-PLATIERE (I.) et RAPOPORT (C.), *L'Etat tiers en droit de l'Union européenne*, Bruylant, Coll. Rencontres européennes, Bruxelles, 2014, p. 255-293 ; BILLET (C.), Dimension externe de l'espace de liberté de sécurité et de justice et action extérieure de l'Union européenne, thèse multigraphiée, Université de Rennes 1, 2014, spéc. n°466 et s. ; RAPOPORT (C.), « Article 37 TUE », DUBOS (O.) et PLATON (S.) (dir.), *Commentaire article par article du Traité sur l'Union européenne*, (à paraître).

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info

Extrait de l'ouvrage :
L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime
Sous la dir. de Constance Chevallier-Govers et Catherine Schneider
EAN : 978-2-233-00767-4
éditions A.Pedone 2015

ouvrage[9], tenté d'appréhender l'ensemble des implications procédurales susceptibles de découler de l'un ou l'autre des scenarii envisageables.

La décision de conclusion de l'accord de transfert signé avec la République de Maurice ayant fait l'objet d'un recours en annulation formé par le Parlement européen, on s'attendait ainsi légitimement à ce que celui-ci remette en cause le choix de l'article 37 du TUE comme fondement matériel exclusif de la décision. Il apparaît finalement que le Parlement européen, n'a pas à proprement parlé contesté la base juridique matérielle choisie pour la conclusion de l'accord de transfert UE/Maurice, à savoir l'article 37 du TUE, mais plutôt la base juridique procédurale que le Conseil lui avait associée, soit l'article 218, paragraphe 6, 2ème alinéa du TFUE au lieu de l'article 218, paragraphe 6, a), v) du même traité. Seule la Commission, intervenue au soutien du Parlement européen a défendu la thèse d'un fondement matériel erroné proposant les articles 82 et 87 du TFUE relatifs à la coopération pénale comme bases matérielles alternatives. Cette stratégie contentieuse semble abandonnée par le Parlement qui, dans sa requête tendant à l'annulation de la décision de conclusion de l'accord UE/Tanzanie[10], revient à une stratégie plus classique de contestation de la base juridique matérielle. Il offre ainsi à la Cour une occasion bienvenue de préciser et d'expliciter les solutions dégagées dans son arrêt du 24 juin 2014[11]

Le rattachement des accords de transfert à la PESC, objet d'un nouvel examen juridictionnel, devrait susciter au moins autant de discussions que ses conséquences procédurales qui constituèrent, en revanche, le cœur des débats relatifs à l'accord UE/Maurice. L'appartenance des accords de transfert au domaine de la PESC, qui n'avait jamais été contestée par la voie juridictionnelle faute de pouvoir l'être, semblait bien établie de même que son caractère exclusif. Il persiste néanmoins un certain flou tant sur les déterminants de ce rattachement exclusif (I) que sur ses incidences (II), flou que la Cour devrait pouvoir dissiper en partie.

[9] « L'Europe et la lutte contre la piraterie maritime », Colloque international de Grenoble, 14 et 15 novembre 2013.

[10] Recours introduit le 28 mai 2014 par le Parlement européen (affaire C-263/14) contre la décision 2014/198/PESC du Conseil du 10 mars 2014 concernant la signature et la conclusion de l'accord entre l'Union européenne et la République unie de Tanzanie relatif aux conditions de transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne à la République unie de Tanzanie, des personnes soupçonnées d'actes de piraterie et des biens associés saisis (JOUE L 108/1 du 11/4/2014). A l'appui de sa requête, le Parlement européen conteste le recours à l'article 37 du TUE comme base matérielle unique et revendique un cumul de bases juridiques matérielles qui associerait à l'article 37 du TUE les articles 82 et 87 du TFUE relatifs à la coopération pénale. Il modifie ainsi sa stratégie contentieuse en repositionnant son argumentation juridique autour du choix de la base juridique matérielle adéquate sur laquelle la Cour n'avait, *in fine*, pas eu besoin de se prononcer dans l'affaire relative à l'accord UE/Maurice. Le Parlement européen conteste également la violation de l'obligation d'information du Parlement européen ce qui conduira la Cour à devoir préciser l'étendue de cette obligation d'information prévue à l'article 218, paragraphe 10, du TFUE.

[11] C.J., 24 juin 2014, *Parlement européen/Conseil*, aff. C-658/11, non encore publiée au recueil.

Cet ouvrage est en vente chez votre libraire
et auprès des éditions A.Pedone
13 rue Soufflot 75005 Paris France
tel : + 33 (0) 1 43 54 05 97 - Email : librairie@apedone.net - site : www.pedone.info