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

LA RESPONSABILITE DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA LUTTE CONTRE LA PIRATERIE MARITIME

PAUL BOURGUES[*]

ATER en droit public et doctorant en droit international
à l'Université Grenoble-Alpes, Membre du CESICE (EA 2412)

« […] *the crime of piracy, or robbery and depredation upon the high feas, is an offence againft the univerfal law of fociety ; a pirate being,* […] *boftis humani generis. As therefore he has renounced all the benefits of fociety and government, and has reduced himfelf afrefh to the favage ftate of nature, by declaring war againft all mankind, all mankind muft declare war againft him : fo that every community hath a right, by the rule of felf-defence, to inflict that punifhment upon him, which every individual would in a ftate of nature have been otherwife entitled to do, any invafion of his perfon or perfonal property* »[1]. Si les termes employés par Blackstone pour décrire le statut juridique international du pirate au milieu du XIXème siècle nous semble aujourd'hui périmés en ce que le pirate a progressivement retrouvé son statut de sujet de droit, il n'en demeure pas moins que les forces participant à la lutte contre la piraterie maritime jouissent, dans une large mesure, d'une incontestable impunité qui permet de prendre la mesure du fossé existant entre l'existence du droit international et les voies de droit qu'il offre aux individus.

Traditionnellement, les Etats ont été les principaux auteurs de la lutte contre la piraterie maritime internationale. D'une part, la piraterie figure parmi les plus anciennes menaces « transnationales » du monde, Jules César en fit d'ailleurs les frais[2]. D'apparition comparativement récente sur la scène internationale, les organisations internationales n'apparaissaient logiquement pas comme acteur de la lutte contre la piraterie maritime. Par exemple, la Convention de Genève sur la Haute Mer de 1958 comme la Convention de Montego Bay signée en 1982 ne font

[*] L'auteur tient à adresser ses vifs et sincères remerciements à madame le professeur Catherine Schneider et madame Constance Chevalier-Govers pour leur invitation à participer à cette manifestation.

[1] « […] le crime de piraterie, de vol ou de déprédation en haute mer est une offense à la loi universelle de la société ; un pirate étant […] *hostis humani generis*. Comme par conséquent il a renoncé à tous les bénéfices de la société et du gouvernement et s'est réduit lui-même à l'état sauvage de nature à nouveau, en déclarant la guerre à tout le genre humain, tout le genre humain doit lui déclarer la guerre : ainsi chaque communauté a le droit, grâce à la règle de légitime-défense, de lui infliger une sanction telle que chaque individu dans un état de nature aurait eu de le droit d'infliger : porter n'importe quelle atteinte à sa personne ou à sa propriété personnelle ». BLACKSTONE (S.), *Commentaries on the Laws of England*, Book the Fourth, Chapter the Fifth, The Clarendon Press, Oxford, 1769, p. 71.

[2] CANFORA (J.), *Jules César. Le dictateur démocrate*, Flammarion, Paris, 2012, p. 20 et s.

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

pas allusion au rôle des organisations internationales en matière de piraterie maritime.

Cependant, l'Organisation des Nations Unies s'est saisie de la question à partir de 2008. La résolution 1816 du Conseil de Sécurité du 2 juin 2008 associe tout d'abord la piraterie et les vols à main armée en haute mer et dans les eaux territoriales de la Somalie à un facteur aggravant la dégradation de la situation dans le pays, situation qui « continue de menacer la paix internationale et la Sécurité de la région »[3]. Par voie de conséquence, l'ONU, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, investit activement le domaine de la lutte contre la piraterie maritime en invitant les Etats à coopérer en ce sens et à mettre en œuvre les moyens politiques, financiers et militaires nécessaires, de façon individuelle ou concertée.

L'ONU n'est pas la seule organisation internationale à œuvrer en matière de lutte contre la piraterie maritime. Suite aux résolutions du Conseil de Sécurité invitant les Etats à œuvrer plus activement à l'élimination de la piraterie en haute mer dans l'Océan indien et dans les eaux territoriales somaliennes[4], l'opération EUVNAFOR *ATALANTA* de l'Union européenne instituée en 2008, l'opération *Ocean Shield* de l'OTAN mise en place en 2009 et la coalition « Command Task Force 151 » (CTF 151) mise en œuvre dans le cadre de la « guerre contre le terrorisme » et de l'opération *Enduring Freedom* en 2009, cohabitent, co-naviguent et parfois même coopèrent afin de mettre fin aux agissements des pirates selon des modalités particulières. La multiplication évidente des acteurs et le cadre légal établissant les modalités des opérations anti-piraterie justifient que soit posée la question du partage des responsabilités entre les organisations internationales et les Etats dans le domaine de la lutte contre la piraterie.

Dans cette communication le cas de la CTF 151 ne sera pas traité aux motifs qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une organisation internationale. Pourtant, nombreux sont les Etats européens y ayant participé, notamment l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, la Belgique et la France. Par ailleurs, concernant l'opération *Ocean Shield* de l'OTAN, les résultats de celle-ci en terme de capture de pirates ne sont que peu probants, cette dernière n'ayant participé qu'à la capture de 15% des individus accusés d'actes de piraterie. De plus, le caractère relativement informel du cadre de l'opération ne soulève pas de questions pertinentes en ce qui concerne la lutte contre la piraterie.

Enfin, concernant l'Union européenne, seul sera évoqué l'aspect militaire de la lutte contre la piraterie, consistant en une opération de police maritime. Cette limitation, qui peut paraître arbitraire au vue de l'étendue des domaines matériels impliqués par l'approche « globale » mise en œuvre par l'UE dans sa stratégie de lutte contre la piraterie est justifiée ici par les raisons qui nous amènent à penser que c'est au travers de l'exemple de l'opération *ATALANTA* que se posent les questions du régime de responsabilité applicable avec le plus d'acuité. D'une part, l'opération *ATALANTA* est l'opération militaire qui a obtenu les meilleurs

[3] S/RES/1816, 6 novembre 2008, paragraphe préliminaire.
[4] Seules sont retenues ici les résolutions fondatrices S/RES/1816, 6 novembre 2008, S/RES/1846 du 2 décembre 2008 et S/RES/1851 du 18 décembre 2008.

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

résultats en termes de captures et de jugements des individus soupçonnés d'avoir commis des actes de piraterie et qui a permis une protection optimale des navires du Programme Alimentaire Mondial (PAM)[5]. D'autre part, et c'est là que réside l'intérêt du sujet, l'opération EUVNAFOR – *ATALANTA* est une opération militaire intégrée de maintien de l'ordre international. Comme l'expose l'intitulé de l'action commune 2008/851 du Conseil du 10 novembre 2008, il s'agit d'une opération militaire de l'Union européenne[6]. En d'autres termes, les Etats membres de l'Union européenne placent sous l'autorité d'un commandement intégré et des institutions de l'Union européenne compétentes les moyens humains et matériels qu'ils entendent fournir à l'opération[7]. Alors que, nous l'avons dit, la lutte contre la piraterie maritime et le sort réservé aux accusés relevaient traditionnellement de la seule compétence des Etats, l'opération *ATALANTA* élargit ces prérogatives à une organisation. De plus, afin de commencer à cerner quelles pourraient être les modalités de répartition des responsabilités entre l'UE et ses Etats membres contributeurs dans l'accomplissement des missions confiées à l'opération[8], deux dispositions de la décision portant création de l'opération *ATALANTA* retiennent particulièrement notre attention. En l'espèce, l'article 6 « Contrôle politique et direction stratégique » de l'action commune 2008/851 PESC[9] du Conseil dispose : « 1. Sous la responsabilité du Conseil, le Comité politique et de sécurité (COPS) exerce le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération militaire de l'UE. Le Conseil autorise le COPS à prendre les décisions appropriées, conformément à l'article 25 du traité. Cette autorisation porte notamment sur les compétences nécessaires pour modifier les documents de planification, y compris le plan d'opération, la chaîne de commandement et les règles d'engagement […] ». De plus, l'article 7 intitulé « Direction militaire » de ladite action commune dispose : « 1. Le CMUE assure le suivi de la bonne exécution de l'opération militaire de l'UE conduite sous la responsabilité du commandant de l'opération de

[5] http://eeas.europa.eu/piracy/containing_piracy_fr.htm

[6] ACTION COMMUNE 2008/851/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, *JO* L 301/33 du 12 novembre 2008.

[7] *Idem*, pt (6) : « une option militaire stratégique portant sur une éventuelle opération navale militaire de l'UE, au profit de laquelle les Etats membres désireux de coopérer avec le GFT en application des dispositions de la résolution 1816 (2008), mettraient à disposition leurs moyens militaires pour dissuader et réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée au large des côtes de la Somalie ».

[8] DECISION 2012/174/PESC DU CONSEIL du 23 mars 2012 modifiant l'action commune 2008/851/PESC 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, *JO* L 89/69 du 27 mars 2012, Article premier, 1. : « L'Union européenne (UE) mène une opération militaire […] en vue de contribuer :
— à la protection des navires du PAM qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées de Somalie, conformément au mandat de la résolution 1814 (2008) du CSNU, et
— à la protection des navires vulnérables naviguant au large des côtes de Somalie, ainsi qu'à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et des vols à main armée au large des côtes de la Somalie, conformément au mandat défini dans les résolutions 1846 (2008) et 1851 (2008) du CSNU ».

[9] *Idem*

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

l'UE […] ». En effet, ces thèmes du contrôle exercé par un organe d'une organisation internationale sur les contingents nationaux mis à disposition font écho aux configurations institutionnelles opérées dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'ONU et un contentieux dont l'un des fondements juridiques était justement de déterminer quelle autorité, organe subsidiaire de l'organisation ou Etat contributeur exerçait son contrôle sur les contingents nationaux accusés d'avoir commis des actes internationalement illicites[10]. De plus, le projet d'articles de la Commission du droit international (CDI) sur la responsabilité des organisations internationales retient comme critère d'attribution de la responsabilité de la commission d'un fait illicite la notion de contrôle. L'article 7 du projet dispose en effet : « Le comportement d'un organe d'un Etat ou d'un organe ou agent d'une organisation internationale mis à la disposition d'une autre organisation internationale est considéré comme un fait de cette dernière d'après le droit international pour autant qu'elle exerce un contrôle *effectif*[11] sur ce comportement »[12].

Enfin, l'Union européenne fonde son action et l'action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008 sur plusieurs instruments juridiques internationaux : résolutions du Conseil de Sécurité[13] et Convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 (ci-après CMB)[14].

Or, si le texte de l'action commune portant institution d'*ATALANTA* évoque un contrôle politique et un contrôle militaire de l'activité des contingents nationaux participants, le contrôle *de facto*, le contrôle effectif, n'est pas évoqué. En d'autres termes, le flou stylistique laissé par la décision ne permet pas de déterminer de manière catégorique une éventuelle attribution de la responsabilité de la commission du fait illicite au regard du droit international.

Le contrôle d'*ATALANTA* confié aux institutions et organes de l'Union européenne peut paraître surprenant de prime abord en ce que cette opération militaire navale, constituant un précédent, semble exclure les Etats membres contributeurs de tout contrôle sur le cours des opérations. Plus précisément, les Etats membres en question sont présents au Conseil mais c'est cette entité collective qui endosse la responsabilité des actes matériels accomplis dans le cadre d'*ATALANTA*. Sans doute l'intérêt pour les Etats membres ici, dont la plupart mènent *a contrario* des opérations de lutte anti-piraterie de manière collective ou coordonnées, au sein de l'OTAN par exemple, est-il de se dédouaner de toute responsabilité en cas de commission d'un acte illicite par *ATALANTA* et de faire peser l'entièreté de cette responsabilité sur l'organisation européenne. Néanmoins, si ce mouvement d'intégration d'une activité militaire au sein d'une organisation qui se présente volontiers comme le bon élève du droit international, son promoteur et son défenseur, il n'en demeure pas moins

[10] CrEDH, [Gde Ch.], 31 mai 2006, *Behrami et Behrami c. France*, réq. n° 71412/01.
[11] C'est nous qui soulignons.
[12] CDI, *Projet d'articles sur la responsabilité des Etats et commentaires y relatifs*, A/66/10, 2011, p. 21.
[13] 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008) et 1851 (2008).
[14] Art. 100 à 107 et 110.

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

que les modalités opératoires d'*ATALANTA* ne présentent pas, en l'état actuel du droit, de garantie juridictionnelle pour les autres sujets de droit international, et font ainsi bénéficier les organes de l'UE d'une impunité notable.

Qu'il s'agisse des bases légales internationales ou européennes retenues pour fonder en droit l'opération *ATALANTA*, il semble que les Etats membres et les institutions de l'Union aient sciemment orchestré une stratégie de déresponsabilisation pour les actes matériels qui pourraient être commis dans le cadre cette opération navale intégrée. Une fois de plus, le droit international semble oublier le destinataire ultime de sa normativité : l'individu.

Ainsi, les constructions jurisprudentielles de la CJUE ont permis de mettre en lumière la manière dont les juges de Luxembourg entendent permettre à l'Union de légitimer son action internationale avec néanmoins de nombreuses limites visant à préserver l'autonomie de son ordre juridique, mouvement qui a pour conséquence de mettre à l'abri les institutions de toute attribution de responsabilité (I). D'autre part, le défaut d'institutions compétentes pour mettre en œuvre la responsabilité des institutions de l'Union européenne pour les actes accomplis dans le cadre de l'opération *ATALANTA* semble laisser la porte ouverte à une indéniable impunité dont profitent les institutions de l'UE (II).

I. UNE UTILISATION OPPORTUNE DES INSTRUMENTS DE DROIT INTERNATIONAL

L'Union européenne, en reprenant une logique déjà présente dans la jurisprudence de la Cour de Luxembourg, fonde son action en droit sur des obligations internationales liant ses Etats membres et, en l'espèce, sur la CMB et les résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité. En ce qui concerne le caractère obligatoire des résolutions du Conseil de Sécurité pour les institutions de l'Union comme pour les Etats membres, il semble que celui-ci ne fasse plus aucun doute et soit employé comme facteur de légitimation de recours à la force et comme vecteur de déresponsabilisation dans le cadre du recours à la force (A). Parallèlement, l'invocation de la Convention de Montego Bay comme base légale internationale est également attendue comme base légale de l'action de l'UE, bien que celle-ci n'y soit pas « stricto sensu » partie[15] avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Elle permet essentiellement, dans ses effets, par son absence d'effet direct déjà affirmée en jurisprudence, de dédouaner l'UE de sa responsabilité (B).

§1. Le recours opportuniste aux résolutions du Conseil de Sécurité

L'opportunisme de ce recours nous semble ici être de deux ordres. D'une part, l'invocation de résolution du Conseil de Sécurité est fidèle à la proclamation de valeurs de l'Union, celle d'œuvrer dans le respect de l'œuvre des Nations Unies et de la promotion du droit international. L'allégation d'une volonté de l'UE de draper ses actions dans la légitimité conférée par l'ONU nous

[15] Seule la Communauté était partie à la convention de Montego Bay et ce depuis 1998.

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