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 CONDITIONNALITE DES DROITS DE L'HOMME DANS LES ACCORDS DE L'UE RELATIFS A LA LUTTE CONTRE LA PIRATERIE MARITIME

JOSIANE AUVRET-FINCK

Professeure à l'Université Nice Sophia Antipolis
Chaire européenne Jean Monnet
Directrice du CEDORE
Coordinatrice du Centre d'Excellence Jean Monnet de l'Université Nice Sophia Antipolis

D'après l'ONU, 90% des pirates arrêtés notamment au large des côtes de Somalie, sont relâchés. L'impunité dont bénéficient les auteurs d'actes de piraterie et de vols à main armée ainsi que leurs commanditaires constitue un encouragement à la pérennisation de cette criminalité et sape l'efficacité de l'action militaire.

Rappelons que la piraterie relève de la compétence universelle en vertu de l'article 105 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM). Selon cette disposition, « tout Etat peut, en haute mer ou en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat, saisir un navire ou un aéronef pirate, ou un navire ou un aéronef capturé à la suite d'un acte de piraterie et aux mains de pirates, et appréhender les personnes et saisir les biens se trouvant à bord. Les tribunaux de l'Etat qui a opéré la saisie peuvent se prononcer sur les peines à infliger, ainsi que sur les mesures à prendre en ce qui concerne le navire, l'aéronef ou les biens, réserve faite des tiers de bonne foi ».

Depuis l'adoption de la résolution 1816 (2008)[1], renforcée par la résolution 1851 (2008)[2] la juridiction des Etats et organisations internationales engagées dans la lutte contre la piraterie a été étendue aux pirates appréhendés dans les eaux territoriales et sur le territoire terrestre somaliens sous réserve de l'obtention préalable du consentement du Gouvernement fédéral de transition de Mogadiscio. Reste que la répression de la piraterie s'analyse non pas en une obligation mais en une simple faculté de poursuivre et de juger les pirates. Par manque de volonté et/ou de capacités des Etats, parmi lesquels des Etats côtiers, se sont engouffrés dans cette brèche ouverte par le droit international public.

Devant la pratique du « catch and release », le Conseil de sécurité a réagi. Il a exhorté les Etats à exercer leur compétence universelle[3]. Se fondant sur l'article

[1] Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5902ème séance, le 2 juin 2008.
[2] Adoptée par le conseil de sécurité à sa 6046e séance, le 16 décembre 2008.
[3] Résolution 1976 (2011) du 11 avril 2011, adoptée à la 6512e séance du Conseil de sécurité des Nations Unies.

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

100 de la CNUDM, il a rappelé que les parties à cette convention sont tenues de coopérer dans toute la mesure du possible à la répression de la piraterie en haute mer par des poursuites judiciaires et d'autres moyens.

Par ailleurs, la résolution 1816[4] et celles qui lui ont succédé, ont souligné que la lutte contre la piraterie, dans ses différentes modalités, devait s'inscrire dans le respect du droit international y compris du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire[5].

Comme on le sait, l'Union européenne est venue appuyer le Conseil de sécurité en adoptant l'action commune 2008/851/PESC 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[6]. Il ressort de ce texte qu'ATALANTA, « en vue de l'exercice éventuel de poursuites judiciaires par les Etats compétents pouvait appréhender, retenir et transférer les personnes ayant commis ou suspectées d'avoir commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les zones où elle est présente et saisir les navires des pirates ou des voleurs à main armée ou les navires capturés à la suite d'un acte de piraterie ou de vols à main armée et qui sont aux mains de pirates ainsi que les biens se trouvant à leur bord »[7].

En se référant à l'article 105 de la CNUDM et sous réserve de l'acceptation par la Somalie de l'exercice de leur juridiction par des Etats membres ou des Etats tiers, l'article 12, par. 1 de l'action commune prévoit que « les personnes ayant commis ou suspectées d'avoir commis des actes de piraterie ou des vols à main armée appréhendées et retenues en vue de l'exercice de poursuites judiciaires dans les eaux territoriales de la Somalie ou en haute mer, ainsi que les biens ayant servi à accomplir ces actes, sont transférés :

- aux autorités compétentes de l'Etat membre ou de l'Etat tiers participant à l'opération dont le navire, qui a réalisé la capture, bat le pavillon, ou

- si cet Etat ne peut pas ou ne souhaite pas exercer sa juridiction, à un Etat membre ou à tout Etat tiers qui souhaite exercer celle-ci sur les personnes ou les biens susmentionnés ».

On observe qu'à défaut de compétence répressive de l'UE en matière de piraterie les Etats membres sont les seuls capteurs de l'entité « Union européenne » à même de poursuivre judiciairement les pirates. Comme pour le recours à la force, l'Union, personne juridique, est donc tributaire de ses Etats. Le paragraphe 2 de l'article 12 subordonne expressément le transfert à des Etats tiers au respect du droit international applicable, notamment au droit international des droits de l'homme. Le but recherché est de « garantir en

[4] Précit.
[5] La référence au droit international humanitaire apparaît dans la résolution 1851 (2008), précit.
[6] JOUE L 301 du 12 novembre 2008, p. 33.
[7] Art. 2, e de l'action commune 2008/851/PESC du 10 novembre 2008, précit.

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

particulier que nul ne soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant ».

Bien que la rédaction de l'article 12 ait été modifiée par les décisions 2010/766/PESC du 7 décembre 2010[8] et 2012/174/PESC du 23 mars 2012[9] en vue de s'ajuster aux résolutions successives du Conseil de sécurité des Nations Unies, la conditionnalité « droit de l'homme » demeure invariable dans sa formulation. Le changement porte uniquement sur l'élargissement géographique de la répression et sur la définition à la fois plus précise et plus extensive des infractions en cause.

En s'appuyant sur les résolutions du Conseil de sécurité et sur l'action commune 2008/851 dans sa version originelle, puis modifiée, l'UE a conclu 3 accords de transfert avec des Etats côtiers de l'Océan indien et 2 accords avec des Etats tiers européens. Des échanges de lettres sont intervenus, en 2009, avec le Kenya[10] et les Seychelles[11], suivis, en 2011, d'un accord avec l'Ile Maurice[12]. En 2009, et en 2010, l'UE a signé un accord respectivement avec la Croatie[13] et le Monténégro[14] sur leur participation à l'opération ATALANTA. Ces accords comportent en annexe des dispositions relatives au transfert par l'EUNAVFOR aux deux Etats balkaniques des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie ou des vols à main armée dans les eaux territoriales de la Somalie. Tous les accords susmentionnés comportent des dispositions explicites en vue d'assurer la garantie des droits fondamentaux des personnes transférées.

Cette stratégie de coopération judiciaire apparaît a priori favorable à l'affirmation de l'UE dans les relations extérieures dans la mesure où elle lui permet de s'affranchir de l'action répressive de ses Etats voire de se démarquer, le cas échant, de leurs pratiques en matière de transfert de présumés pirates ou voleurs à main armée. En s'en remettant à des Etats tiers pour poursuivre et juger les présumés pirates et voleurs à main armée, l'UE prémunit ses Etats des risques inhérents à l'exercice de la compétence universelle : saturation ou accentuation du surpeuplement des prisons, afflux de demandes d'asile de la part des pirates, condamnation pour violation de la CEDH en raison notamment d'une législation lacunaire ou inadaptée.

Solliciter la compétence universelle des tiers répond également à l'exigence du partage du fardeau qui semble particulièrement légitime s'agissant des Etats régionaux de la zone en proie à la piraterie et au vol à main armée. Par ailleurs, le transfert vers les Etats riverains des personnes soupçonnées de piraterie ou de vol à main armée présente des avantages en termes d'efficacité et sur le plan humain. La proximité des bases des pirates et voleurs à main armés présumés est essentielle, car c'est là que l'on a le plus de chances de trouver des complices et

[8] JOUE L 327 du 11 décembre 2010, p. 49.
[9] JOUE L 89 du 27 mars 2012, p. 69.
[10] Echange de lettres du 6 mars 2009, JOUE L 79 du 25 mars 2009 p.49.
[11] Echange de lettres du 10 novembre 2009, JOUE L 315 du 2 décembre 2009, p. 37.
[12] Accord du 14 juillet 2011, JOUE L 254 du 30 septembre2011 p. 3.
[13] Accord du 27 juillet 2009, JOUE L 202 du 4 août 2009, p. 84.
[14] Accord du 24 mars 2010, JOUE L 88 du 8 avril 2010, p. 3.

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

des témoins, ainsi que des preuves supplémentaires. En outre, l'intervention des autorités de proximité permet de préserver les liens familiaux des personnes poursuivies et condamnées et d'éviter la désorganisation de la vie d'innocents liés aux personnes en cause.

Enfin, le transfèrement à des Etats tiers des pirates et voleurs à main armée présumés, permet d'écarter leur remise à l'Etat dont ils ont la nationalité, conformément au principe de la personnalité active. Cette solution a été catégoriquement exclue par l'UE pour des raisons tant politiques que juridiques, alors même qu'elle a été privilégiée par certains Etats membres, dont la France, et par des Etats tiers tels les Etats-Unis, l'Inde et l'Egypte. Ainsi, l'Union a toujours refusé de remettre les présumés pirates et voleurs armés somaliens aux autorités du Puntland, entité fédérée de Somalie, qui revendique son autonomie. En tant qu'il constitue « l'épicentre de la piraterie », c'est-à-dire la principale zone de refuge des pirates, le territoire en cause paraît pourtant tout désigné pour réprimer cette criminalité. La justification de la position de l'UE réside dans le fait qu'à l'instar de l'ONU, elle n'a pas reconnu le Puntland. Dès lors, il est hors de question pour les autorités européennes de conclure un accord de transfert avec le gouvernement séparatiste puntlandais. Procéder, comme la France, à la remise des présumés pirates somaliens au Puntland, sur promesses verbales de celui-ci relatives au respect de leurs droits, est encore moins envisageable du point de vue de l'UE.

Sans compter que les personnes mises en cause n'ont pas nécessairement un lien de rattachement suffisant avec le Puntland pour y être poursuivies et juger en vertu du principe de la personnalité active et que, de façon plus générale, la compétence internationale de cette entité est contestable, l'absence de garanties écrites reviendrait pour l'Union à se décharger de ses obligations en matière de droits de l'homme sur l'« Etat » receveur dont la législation prévoit la peine de mort pour le crime de piraterie. Cette position heurterait de front les exigences posées par la Cour EDH dans l'arrêt *Saadi c/Italie*[15]. Selon cette jurisprudence les simples assurances verbales quant au respect des droits de l'homme sont insuffisantes dès lors que des rapports sont disponibles sur des violations de ces droits par l'Etat en cause et qu'il est impossible d'enquêter sur les pratiques nationales.

L'ensemble de ces considérations ont donc conduit l'UE à utiliser la troisième voie ouverte par le droit international : la remise des pirates à un Etat tiers dans un cadre conventionnel intégrant une conditionnalité « droits de l'homme ». Séduisante sur le plan théorique, cette stratégie a révélé rapidement ses limites dans le cas des Etats riverains de l'Océan indien. Pour avoir sous-estimé l'ampleur de la piraterie et les besoins en matière de répression, elle a encouragé une spirale où l'impunité se nourrit de l'incapacité d'assurer le respect des droits de l'homme et, plus généralement, la prééminence du droit.

[15] Arrêt du 28 février 2008, req. n° 37201/06.

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

Le déclin des accords de transfert assortis d'une conditionnalité « droits de l'homme », s'est traduit par la dénonciation à l'initiative du Kenya, à la fin mars 2010, de l'échange de lettres signé un an plus tôt avec l'UE. Cet accord n'a pu être renégocié à ce jour. Quant à l'échange de lettres entre l'UE et les Seychelles, censé revêtir un caractère provisoire, il n'a pas été relayé par un accord de transfert. L'accord projeté avec la Tanzanie, dont la conclusion avait été annoncée pour septembre 2010, semble au point mort. Les espoirs placés dans un accord de transfert avec l'Ouganda, le Mozambique et l'Afrique du Sud ont été déçus. En ce qui concerne l'accord conclu avec l'île Maurice, son sort est suspendu au recours en annulation introduit par le Parlement européen contre la décision concernant sa signature et sa conclusion[16]. Enfin, l'adhésion de la Croatie à l'UE, le 1er juillet 2013, confère un intérêt historique à l'accord qu'elle a conclu avec l'UE sur sa participation à l'opération ATALANTA.

A la vision initiale d'une conditionnalité qui se veut formellement exigeante, énoncée dans un cadre bilatéral, a succédé la nécessité de développer une coopération judiciaire régionale s'insérant dans une approche globale, centrée sur le « capacity building » et ancrée dans le multilatéralisme efficace.

I. UNE CONDITIONNALITÉ QUI SE VEUT EXIGEANTE SOUS L'ANGLE DE L'ÉNONCÉ DES DROITS GARANTIS

Telle qu'elle ressort des différents accords de transfert, la conditionnalité apparaît formulée de façon particulièrement précise et exhaustive. Le fait que l'Union, promoteur par excellence des droits de l'homme dans le monde, doit se montrer sans faille lorsqu'elle est directement en cause, dans ses relations avec des Etats dont l'exemplarité en la matière laisse à désirer, justifie en partie ce choix. Mais aux considérations politiques viennent s'ajouter des raisons juridiques tenant aux contraintes conjuguées de la légalité externe et interne à l'Union. Les exigences relatives à la protection des droits de l'homme reçoivent, dans l'ensemble, une traduction fidèle dans les dispositions conventionnelles bien que l'on puisse pointer certaines lacunes.

A. Les impératifs conjugués du droit international et du droit de l'Union européenne

Dès l'adoption de sa résolution 1816 (2008) du 2 juin 2008, le Conseil de sécurité des Nations Unies avait demandé aux Etats « …de prendre les mesures voulues d'enquête et de poursuite à l'encontre des auteurs d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes, conformément au droit international applicable, y compris le droit international des droits de l'homme… »[17]. Suite à l'extension des opérations de lutte contre la piraterie sur la terre ferme somalienne, il a souligné que toutes les mesures prises en coopération avec le Gouvernement fédéral de transition dans la lutte contre la

[16] Recours introduit le 21 décembre 2011, Parlement européen/Conseil de l'Union européenne, aff. C-658/11, http://curia.europa.eu.
[17] Par. 11, http://www.defense.gouv.fr.

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