

L'UNION EUROPÉENNE ET LA LUTTE CONTRE LA PIRATERIE, CONTRE TOUT TRAFIC ILLICITE ET CONTRE LE TERRORISME EN MER

Jean-Christophe MARTIN

Professeur à l'Université de Nice Sophia Antipolis

Centre d'Etudes du Droit des Organisations Européennes (CEDORE, EA 2139)

Le sujet donné à cette contribution, la seule du présent ouvrage relevant de la thématique « sûreté maritime », est assez extensif. Couvrant tant la lutte contre la piraterie et celle contre le terrorisme que la lutte contre tout trafic illicite en mer, l'objet en est vaste. Les trafics qui empruntent à titre principal la voie maritime sont nombreux, et parmi les formes les plus graves : drogue, armes, biens de contrefaçon, traite des êtres humains, trafics illicites de migrants... En outre, l'action de l'Union Européenne (UE) en matière de lutte contre toutes ces activités criminelles dans leur dimension maritime est une action protéiforme, qui comporte plusieurs volets, à commencer par un volet pénal et de coopération judiciaire. Il convient ainsi de rappeler d'emblée que l'UE a adopté des instruments en matière pénale relatifs à la plupart des activités illicites en mer susmentionnées :

▪ l'incrimination d'infractions liées au terrorisme : La définition de la Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme - qui définit des infractions terroristes¹ et prévoit des sanctions² - couvre expressément les actes de terrorisme maritime. Aux termes de l'art. 1 § 1, figurent parmi les comportements (élément matériel de l'infraction) pouvant constituer un acte terroriste si le dol spécial (élément intentionnel spécifique) est présent : « *d) le fait de causer des destructions massives à (...) un système de transport, (...) à une plate-forme fixe située sur le plateau continental* » et « *e) la capture d'aéronefs et de navires ou d'autres moyens de transport collectifs ou de marchandises* ». Ainsi, le dispositif normatif assez puissant élaboré au sein de l'Union aux fins de la lutte contre le terrorisme (mandat d'arrêt européen, Eurojust, Europol...) s'applique pour les actes de terrorisme maritime³.

▪ l'incrimination d'infractions liées à l'immigration clandestine : La Directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers définit plusieurs infractions, au premier chef desquelles l'aide

¹ Aux termes de l'art. 1 § 1, « *Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels visés* », et l'article 5 prévoit que ces infractions « *soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, susceptibles d'entraîner l'extradition* » et « *soient passibles de peines privatives de liberté plus sévères que celles prévues par le droit national pour de telles infractions en l'absence de l'intention spéciale requise* ».

² En vertu de l'article 5, chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour que les infractions terroristes soient passibles de sanctions pénales « *effectives, proportionnées et dissuasives* », susceptibles d'entraîner l'extradition et « *soient passibles de peines privatives de liberté plus sévères que celles prévues par le droit national pour de telles infractions en l'absence de l'intention spéciale requise* ».

³ Voir la Décision 2003/48/JAI du Conseil du 19 décembre 2002 relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme, conformément à l'article 4 de la position commune 2001/931/PESC.

intentionnelle à l'immigration clandestine, y compris par voie maritime. Ainsi, les Etats membres de l'Union doivent veiller à ce que ces infractions fassent l'objet de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

▪ L'incrimination d'infractions liées au trafic de drogue : La Décision-cadre 2004/757/JAI du Conseil du 25 octobre 2004 « *concernant l'établissement des dispositions minimales relatives aux éléments constitutifs des infractions pénales et des sanctions applicables dans le domaine du trafic de drogue* » définit notamment l'infraction de « *livraison à quelque condition que ce soit, le courtage, l'expédition, l'expédition en transit, le transport, l'importation ou l'exportation de drogues* », y compris par la voie maritime.

▪ L'incrimination d'infractions liées à la traite des êtres humains : La Directive 2011/36/UE du 5 avril 2011 « *concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la Décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil* »⁴ couvre notamment le transport (y compris par voie maritime) de personnes à des fins d'exploitation « *par la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre* ».

▪ en revanche, en matière de piraterie, infraction proprement maritime, le législateur de l'Union n'a pas adopté d'acte relatif à l'incrimination, alors même que les législations pénales des Etats membres ne sont pas nécessairement adaptées à la lutte contre ce type de crime. Par exemple, la France - très impliquée dans l'action opérationnelle de l'Union contre la piraterie - a dû adopter la loi contre la piraterie du 5 janvier 2011 pour combler un certain vide juridique⁵, puisque la loi du 10 avril 1825 pour la sûreté de la navigation et du commerce maritime, qui incriminait l'infraction de piraterie, obsolète et mal adaptée au cadre juridique international, avait été abrogée par une loi de 2007⁶.

Ceci étant précisé, l'aspect pénal de la question de la lutte contre les infractions en mer sera écarté en tant que tel dans cette étude, qui porte sur la dimension de sûreté maritime. S'il existe des controverses sémantiques sur le couple terminologique sûreté-sécurité, nous retenons ici de la notion de sûreté maritime une acception simple et synchrétique : la combinaison des mesures, généralement préventives, visant à lutter contre les activités criminelles prenant pour cible ou utilisant les moyens de transport maritime.

Dans une vue d'ensemble, l'action de l'UE en matière de « sûreté maritime » - volet de la politique de l'Union dans le domaine des transports maritimes développé depuis le début des années 2000 - apparaît forte et plurielle, marquée du sceau de la diversité : diversité des modalités d'action (à la fois normative et opérationnelle), diversité des secteurs d'action, diversité des cadres et bases juridiques utilisés, y compris celles sur

⁴ Voir la Décision-cadre du Conseil du 19 juillet 2002 relative à la lutte contre la traite des êtres humains (2002/629/JAI), qui emporte incrimination des infractions de traite des êtres humains.

⁵ L'adoption de la loi a également permis d'adapter le cadre juridique à certaines exigences, découlant en particulier de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qui concerne notamment le régime de la rétention à bord des personnes appréhendées dans le cadre des actions de l'Etat en mer.

⁶ Loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

l'action extérieure⁷. Face à ce constat, il est intéressant de souligner que - c'est une question d'actualité à Bruxelles - l'UE poursuit l'objectif de définir prochainement une « Stratégie de sûreté maritime ». L'idée en a été lancée sous la présidence espagnole de l'Union, en 2010, puis a été reprise conjointement par le Service Européen pour l'Action Extérieure et la Commission, et a figuré à l'agenda du Conseil européen du 20 décembre 2013. Dans ses conclusions, celui-ci a préconisé d'élaborer la stratégie d'ici juin 2014 « sur la base d'une communication conjointe de la Commission et de la Haute Représentante et compte tenu des avis des États membres, et d'élaborer ensuite des plans d'action pour relever les défis qui se posent dans le domaine maritime »⁸. L'objectif est de mettre en cohérence, dans une approche stratégique d'ensemble, les politiques sectorielles existantes, autour de cinq axes :

- la gouvernance maritime et l'action extérieure ;
- le partage de l'information et l'interopérabilité ;
- la coopération et le développement capacitaire ;
- la protection des infrastructures critiques ;
- et enfin le développement de programmes de recherche, d'entraînement et de formation communs.

L'adoption de la Stratégie de sûreté maritime est d'autant plus attendue que les documents de référence relatifs à la stratégie de l'UE en matière de « sécurité » de l'Union, à commencer par la Stratégie européenne de sécurité de 2003, ne contiennent pas de développements consacrés à la dimension maritime des menaces qui pèsent sur l'Union.

Afin de présenter l'action de l'UE de lutte contre les activités criminelles en mer, dans sa diversité et au travers des efforts de mise en cohérence déjà engagés, et d'en apprécier la teneur à l'aune du cadre juridique international (cohabitation, confrontation, coopération ?), il convient de se pencher successivement sur les deux dimensions des mesures prises par l'Union en la matière :

- d'une part, la lutte contre les « actions illicites intentionnelles » visant les moyens de transport maritime, par des mesures préventives de protection du transport maritime, correspondant à l'acception étroite parfois donnée de la notion de sûreté⁹ ; et
- d'autre part, la lutte contre l'utilisation des moyens de transport maritime à des fins de trafics illicites, par des mesures de protection contre le dévoiement du transport maritime à des fins criminelles.

⁷ L'action de l'UE ne s'en tient pas à la seule dimension de lutte contre les activités criminelles à l'intérieur de l'Union, c'est-à-dire sur des espaces maritimes placés sous la juridiction des États membres. L'Union a également déployé des actions au titre de son action extérieure, notamment dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) (cf. *infra*).

⁸ Doc. EUCO 217/13, 20 décembre 2013.

⁹ Le Règlement (CE) n° 725/2004 « relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires » définit la notion de sûreté maritime comme « la combinaison des mesures préventives visant à protéger le transport maritime et les installations portuaires contre les menaces d'actions illicites intentionnelles ».