



HAL
open science

**Le phénomène de privatisation : un nécessaire
redimensionnement des rôles et des pratiques de
coopération en matière de lutte contre les trafics illicites
en mer**

Cédric Leboeuf

► **To cite this version:**

Cédric Leboeuf. Le phénomène de privatisation : un nécessaire redimensionnement des rôles et des pratiques de coopération en matière de lutte contre les trafics illicites en mer. Patrick Chaumette ESPACES MARINS : SURVEILLANCE ET PRÉVENTION DES TRAFICS ILLICITES EN MER, GOMYLEX, pp.301-316, 2016, ESPACES MARINS : SURVEILLANCE ET PRÉVENTION DES TRAFICS ILLICITES EN MER, 978-84-15176-72-5. hal-01525282

HAL Id: hal-01525282

<https://hal.science/hal-01525282>

Submitted on 19 May 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



CHAPTER XVI

Le phénomène de privatisation : un nécessaire redimensionnement des rôles et des pratiques de coopération en matière de lutte contre les trafics illicites en mer

Cédric LEBOEUF

Chercheur post-doctorant, Programme ERC HUMAN SEA,
Accord ERC n° 340770 ;
Centre de Droit Maritime et Océanique, Institut Universitaire Mer
et Littoral - FR-CNRs n° 3473,
Université de Nantes
Membre associé du Corbett Centre for Maritime Policy Studies,
King's College London, Royaume-Uni.

Abstract: *Illegal trafficking gives rise to new forms of cooperation between public and private actors. The disparity and heterogeneity of the areas of risk and threats require new forms of cooperation with private stakeholders. There is indeed now a global economic and political movement questioning the very role of the state, be it the port State, coastal State or the flag State. Its role must now be assessed in view of the privatization of surveillance missions, monitoring and managing human activities. However, the State remains the guarantor of competition between companies and ensures the sustainability of the entire system. Necessary for a sustainable fight against illegal trafficking at sea (trafficking in drugs, weapons, human beings, animal and plant species ...), privatization of maritime surveillance and control require overall policies, guiding and framing public initiatives, terms of commissioning and performance of private actors. In fact, the phenomenon of privatization of maritime surveillance missions respond to global competitive logic that goes beyond the diplomatic framework but is far from preventing any form of mutualisation of state, regional and international initiatives. In order to enhance the fight against illegal trafficking, insertion of private actors within the «intelligence community» should be considered.*

Résumé : *Les trafics illégaux donnent naissance à de nouvelles formes de coopération entre acteurs publics et privés. La disparité et l'hétérogénéité des zones du risque et de la menace nécessitent de nouvelles formes de coopération avec des acteurs privés, l'Etat leur déléguant l'exercice de certaines missions de surveillance, de protection et de lutte. Il existe aujourd'hui une mouvance globale certes économique mais également politique et juridique interrogeant le rôle même de l'Etat,*

CÉDRIC LEBOEUF

qu'il s'agisse de l'Etat du port, de l'Etat côtier ou de l'Etat du pavillon. Celui-ci doit désormais s'apprécier au regard d'une privatisation des missions de surveillance, de contrôle et de gestion des activités humaines. Il n'est en rien affaibli : garant de la mise en concurrence des sociétés, il assure la pérennité de l'ensemble du système. Nécessaire à un endiguement pérenne des trafics illégaux en mer (trafic de drogues, d'armes, d'êtres humains, d'espèces animales et végétales...), la privatisation de la surveillance maritime et de son contrôle requiert une politique d'ensemble, orientant et encadrant les initiatives publiques, les conditions de commissionnement et d'exercice des acteurs privés. Le phénomène de privatisation des missions de surveillance des espaces maritimes répond en effet à une logique concurrentielle mondiale dépassant le seul cadre diplomatique, loin d'empêcher toute forme de mutualisation d'initiatives étatiques, régionales et internationales. Afin d'améliorer la lutte contre les trafics illicites, l'insertion des acteurs privés s'inscrit dans la « communauté du renseignement ».

INTRODUCTION

L'ouvrage *Privatisation = Moins d'Etat?* d'Anne Drumaux¹ posait il y a bientôt 30 ans une question qui, d'un point de vue socio-juridique, reste tout à fait pertinente et entière aujourd'hui. La privatisation révèle-t-elle un désengagement de l'Etat - supposant alors que l'Etat a ou n'a plus la maîtrise du phénomène - ou une adaptation de l'exercice de ses missions - caractérisant alors la prise de conscience d'une forme d'impuissance? Assurément, la réponse à cette question combine les deux options.

Evolutives, les activités humaines se transforment en permanence, modifiant leurs propres modalités d'existence, ce que le Droit systématise en des règles destinées à assurer une harmonie d'ensemble. Organisant les activités humaines, anticipant parfois leurs évolutions, le Droit est, pour reprendre la célèbre expression, l'objet et le résultat de forces créatrices². Ainsi par exemple, n'est licite que ce que le Droit définit comme tel. Le caractère illicite d'une activité n'est donc qu'une construction intellectuelle de l'Homme. Exerçant son autorité législative, exécutive et judiciaire, détenteur du « monopole de la violence légitime »³, l'Etat est à l'origine d'un système de normes visant à réduire les effets dommageables, à éradiquer les causes et à prévenir la survenance d'une activité incriminée et érigée en infraction(s) au plan national. Pour autant selon certains, il résulte de l'arrivée de nouveaux acteurs, tels que les organisations non-gouvernementales et les entreprises multinationales, un affaiblissement du rôle central de l'Etat dans l'élaboration des normes internationales, notamment en matière de lutte contre les trafics illicites. La mondialisation transforme ainsi la capacité normative internationale de l'Etat en ce qu'elle suscite une « dissociation croissante entre le pouvoir économique mondialisé et le pouvoir politique local »⁴.

L'histoire de la mondialisation, qui peut être résumée à celle de l'expansion européenne, au colonialisme et à l'impérialisme⁵, contrecarre la conception classique du monopole de la violence de l'Etat, unique dépositaire de la force coercitive. L'avènement des marchés de la violence, la privatisation et la commercialisation de

1) Drumaux A., (1988), *Privatisation = Moins d'Etat?*, Bruxelles, Institut de sociologie, Ed. de l'Université de Bruxelles

2) Ripert, G., (1955), *Les forces créatrices du droit*, Paris, LGDJ

3) Weber M.(1963), *Le Savant et le Politique*, Paris, Plon

4) Conseil d'Etat (2014) « L'Etat peut-il survivre à la mondialisation? », Cycle de conférences du Conseil d'Etat 2013-2015, Troisième conférence, 12 fév. 2014 (Participants : O. de Baynast, S. Israel, C. Revel, Modérateur : R. Abraham), [en ligne] : www.conseil-etat.fr

5) Trotha (von) T. (2004), « Was war Kolonialismus ? Einige zusammenfassende Befunde zur Soziologie und Geschichte des Kolonialismus und der Kolonialherrschaft », *Saeculum. Jahrbuch für Universalgeschichte*, 55,1, 49-95.

la guerre ont mis en échec cette « utopie de l'Etat »⁶. Depuis le début du XXIème s. s'observe un vaste phénomène de privatisation dans les Etats occidentaux, de portée mondiale, qui ne se réduit pas aux seules missions de l'Etat exercées sur son territoire ou à la nature civile de celles-ci. En effet, « ces privatisations ne reculent pas devant le noyau institutionnel militaire de la souveraineté étatique. Afin de réduire les coûts économiques, politiques et juridiques, les États [...] recourent de façon accélérée et accrue à des entreprises privées et à des mercenaires employés par elles ou embauchés à brève échéance. Cette privatisation a débouché sur une montée en puissance extrêmement rapide de firmes commerciales travaillant dans les domaines de la conduite de la guerre ou de la sécurité »⁷.

Si la privatisation entraîne un redimensionnement des modalités d'exercice des missions de sécurité, de sûreté ou de défense, elle en a également revisité le moment inductif. En effet, l'Etat n'en est plus le seul instigateur les acteurs économiques privés sont eux-mêmes en capacité de contribuer à leur propre sécurité. Certes le commissionnement d'une entreprise par une autre entreprise aux fins de sécurité n'est pas nouveau. Il suffit pour s'en persuader de se rappeler les créations des sociétés de sécurité privée Pinkerton en 1850, Brink's en 1859 aux Etats-Unis ou Night Watch en 1901 au Danemark. En France, les affaires des années 1970, notamment des Camemberts d'Isigny - « longue série d'affaires de répression privée de conflits sociaux par des milices patronales »⁸ - révèlent la nécessité pour l'Etat d'ouvrir un débat sur la question de la sécurité privée afin d'encadrer des pratiques pernicieuses voire illégales. Ces débats ont donné naissance en 1983 à une loi réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transports de fonds⁹, dont le titre fut d'ailleurs modifié le jour suivant sa parution, alors intitulée loi réglementant les activités privées de sécurité. Partiellement abrogée, ses dispositions se trouvent aujourd'hui dans le Code des transports et le Code de la sécurité intérieure¹⁰ et incluent les activités de protection des navires.

Les récents travaux et discussions parlementaires français en matière de protection des navires contre les attaques pirates ont élargi le champ d'une question

6) Trotha (von) T. (2005), « Mondialisation violente, violence mondialisée et marché de la violence. Jalons d'une sociologie criminologique de la guerre », *Déviance et Société* 3/2005 (Vol. 29) , p. 285-298

7) Ibid.

8) Ocqueteau F. (1991), « Quelques réflexions sur la régulation sociale assurée par le secteur privée », in Dourlens C., Galland J.-P., Theys J., Vidal-Naquet P.A. (1991), *Conquête de la sécurité, gestion des risques*, Paris, L'Harmattan, 180 ; se référant au pré-rapport sur les réformes de la police du député Belogey et au rapport sur les politiques de prévention de la délinquance du député-maire G. Bonnemaïson.

9) Loi n°83-629 du 12 juillet 1983 réglementant les activités privées de surveillance, de gardiennage et de transport de fonds, JORF 13 juil. 1983, page 2155.

10) exceptés ses art. 11-2 et 11-4 concernant les agents des services internes de sécurité de la Société nationale des chemins de fer français et de la Régie autonome des transports parisiens.

originellement conscrite à l'espace terrestre. Cet exercice a démontré la nécessité pour l'Etat d'adapter le cadre d'exercice d'activités de sécurité et de sûreté des intérêts français, indépendamment du lieu où ils se trouvent. Mais il rappelle surtout la nature protéiforme, transnationale et internationale des activités illicites, à laquelle il faut associer une adaptation des pratiques illicites au droit, comme l'illustre le phénomène de « sauts de juridictions »¹¹. Les diverses ramifications de la piraterie maritime incitent à prendre en considération les liens qu'entretient ce phénomène avec d'autres activités illicites et notamment avec le terrorisme et le trafic d'armes. Si leur lutte procède d'encadrements juridiques internationaux sectoriels, les modalités pratiques révèlent elles un cumul et une augmentation des missions des autorités publiques compétentes en mer. Elles emportent au surplus application d'obligations, par exemple inhérentes à une décision d'embargo, à destination des opérateurs privés de transport maritime. Ceci peut conduire l'exploitant maritime à recourir à des systèmes informatiques, des sociétés privées de sécurité ou de sûreté... après avoir évalué les risques et menaces en présence et les coûts générés. Cette surveillance privatisée ne couvre pas l'ensemble des navires et, même si elle y participe, ne répond pas à un objectif de sécurité et de sûreté global : elle n'est destinée qu'à protéger les seuls intérêts de l'entreprise.

Le propos est ici organisé de manière à comprendre le phénomène de privatisation de la sécurité et de la sûreté et d'en déduire les évolutions nécessaires à une véritable coordination des actions privées et publiques de lutte contre le terrorisme, la piraterie et le trafic d'armes et de leurs interactions (I). Si la privatisation ne présente pas que des avantages au vu des différents intérêts des acteurs, elle ne signifie pas pour autant que l'Etat s'extirpe de ses obligations et missions de sécurité, de sûreté et de prévention des trafics illicites en mer (II). L'Etat reste en effet le garant de la pérennité des systèmes de lutte, principalement caractérisés par une coopération, une coordination et un échange d'informations entre tous les acteurs, des secteurs public et privé (III).

I. L'approche sectorielle du Droit face aux interactions des phénomènes de piraterie, de terrorisme et de trafic d'armes.

Le terrorisme, la piraterie et le trafic d'armes sont généralement étudiés distinctement, conformément à une approche juridique sectorielle consacrant la conception territorialiste des compétences des Etats. Ainsi présenté de manière non-exhaustive, à chacune de ces menaces correspond en droit international, un instrument ou groupe d'instruments juridiques incriminant l'activité illicite : les articles 100 à 108 et 110 de

¹¹ Bellayer-Roille A. (2014), « Entre souveraineté et transnationalité, les défis du droit de la mer », RIS, n°95

la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer concerne la piraterie ; la Convention de Rome de 1988 vise le terrorisme ; le récent Traité sur le commerce des armes vise le trafic d'armes... Ces instruments sont le fruit de réflexions intervenues en amont au plan politique et diplomatique, généralement à la suite d'évènements d'ampleur internationale. Les évènements du 11 septembre 2001 vont engendrer l'adoption du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (Code ISPS), suivant une démarche plus globale mais également plus pratique, rendant obligatoires notamment les plans de sûreté pour le navire et son interface. De la même manière à la suite de l'Affaire de l'Achille Lauro est adoptée la convention SUA évoqué dans cet ouvrage par M. Seta, dont la lettre suit également une appréhension globale des activités illicites. Néanmoins, l'esprit de cette convention vise elle en réalité les seuls actes illicites.

Ainsi, à vocation globale, sans pour autant rompre totalement avec la logique sectorielle, de tels instruments complètent certains manques et besoins opérationnels de l'Etat, imposant des normes contraignantes aux opérateurs privés et aux marins. Ces instruments renvoient au plan politique national ou régional la détermination et l'adaptation des modalités pratiques de la lutte. P. Chaumette retient d'ailleurs que « nous sommes en présence d'un chevauchement de cadres internationaux en l'absence de fil conducteur permettant d'élaborer un cadre général de lutte contre les trafics illicites en mer »¹². Ces instruments mènent au plan politique national ou régional à la détermination et l'adaptation des modalités pratiques de la lutte. L'effectivité de la lutte dépend ainsi de leur mise en oeuvre au plan opérationnel et de leur articulation au plan répressif, conformément à la dissociation qu'opèrent généralement les conventions entre droit d'intervention et poursuites judiciaires.

En pratique, la transposition des dispositions de ces instruments prend une coloration plus empreinte d'une réalité non sectorisée. Les interactions entre le trafic d'armes, les groupes terroristes et la piraterie ne donnent pas lieu à de simples échanges opportunistes dans une zone géographique de taille réduite. Dans son article « Unholy High Seas Alliance »¹³, B. Schiemy soutient l'existence d'une véritable structuration organisationnelle entre la piraterie somalienne et la milice Al-Shabaab. La milice Al-Shabaab obtiendrait ainsi des armes, via des pirates, issues d'un trafic organisé depuis l'Erythrée et prélèverait de 20 à 50% des rançons. Ces liens se manifestent également par une formation réciproque des effectifs : les pirates seraient formés au maniement des armes par la milice, dont les hommes seraient eux formés par les pirates à la navigation, aux techniques d'abordage afin de constituer une force maritime Al-Shabaab, de dimension certes réduite mais bien réelle¹⁴.

12) Chaumette P. (2015), intervention orale lors du colloque Human Sea, Surveillance et prévention des trafics illicites en mer, Nantes, octobre 2015

13) Schiemy B. (2008), « Unholy High Seas Alliance », *Janes's Terrorism and Security Monitor*

14) v. à ce sujet : Ramonda T. (2015), « Les liens entre le terrorisme Shebab et la piraterie somalienne »,

Il serait aisé de contester le caractère sectoriel du Droit et sa relative incapacité à considérer les interactions entre ces trois phénomènes, en invoquant par exemple les instruments visant la criminalité organisée¹⁵. Néanmoins, si des similitudes existent avec le crime organisé (financement, tactiques employées, caractère transnational des activités, perception de la gravité et médiatique des événements), elles ne poursuivent pas le même objectif et n'entretiennent dès lors pas les mêmes relations avec l'Etat en place. Alors que le groupe terroriste vise la déstabilisation du pouvoir politique, le crime organisé requiert lui une stabilité politique, juridique et commerciale fondant les infrastructures nécessaires à la conduite des activités criminelles aux fins d'enrichissement. Le cas de l'Etat faillant, comme la Somalie, n'est pas nécessairement contraire à ce constat. S. Leman-Leglois rappelle à ce titre l'exemple de la Sicile du 19ème siècle dans laquelle s'installa la mafia sicilienne. Que l'Etat soit ou non faillant, « l'organisation criminelle vise toujours à minimiser ses contacts avec les autorités, alors que ces dernières sont les cibles des activités terroristes »¹⁶. Ces aspects sont généralement présents dans les différents textes incriminant le terrorisme qui, faute d'une définition universellement reconnue, reflètent un certain consensus international autour de ce que recouvre le terrorisme¹⁷.

L'approche sectorielle retenue par les instruments fondant la lutte contre ces trois types d'activités et leurs interactions relègue donc la détermination de ses modalités aux Etats signataires. Cependant, la mise en oeuvre des dispositifs de lutte interroge au fond l'existence d'un droit subjectif à la sécurité et à la sûreté en mer, inhérent à la satisfaction par l'Etat d'une obligation générale de protection, notamment du navire et de son équipage.

Etudes géostratégiques, [en ligne] : <https://etudesgeostrategiques.wordpress.com> ; Gosh P. K. (2010), « Somali Piracy : An Alternative Perspective », ORF Occasional Paper #16 ; Ibrahim M. (2010), « Somalia and global terrorism », *Journal of Contemporary African Studies*, Vol. 28, Issue 3 ; Shortland A., Voithknecht M. (2011), « Combating « maritime terrorism » off the coast of Somalia », *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, supp. 1 ; Woodward P. (2012), *Crisis in the Horn of Africa : politics, piracy and threat of terror*, Londres, I. B. Tauris

¹⁵) nota. Convention des Nations Unies sur la criminalité organisée de 2000 complétée par trois protocoles dont un porte expressément sur la fabrication et le trafic d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions (Résolution Assemblée générale 55/25, 31 mai 2001 ; en vigueur le 3 juil. 2005).

¹⁶) Leman-Leglois S. (2014), « Terrorisme et crime organisé, contrastes et similitudes », in David C.P., Gagnon B. (2014), *Repenser le terrorisme*, Québec, Presses de l'Université de Laval,

¹⁷) Cassesse A. (2008), *International Criminal Law*, 2ème ed., Oxford, University Press, 162

II. Privatisation de la sûreté maritime : manière pour l'Etat de s'extirper d'une obligation générale de protection du navire et de son équipage?

L'obligation de protéger à la charge de l'Etat n'est pas un concept nouveau en droit international. Elle se caractérise principalement par l'objet de cette protection et son lien avec l'Etat : la protection diplomatique constitue une manifestation de la compétence personnelle de l'Etat à l'égard de ses ressortissants¹⁸ ; en droit de l'environnement, les articles 192 et suivants de la Convention de Montego Bay visent la protection et la préservation du milieu marin ; en droit international des droits de l'Homme, l'Etat est par exemple tenu de protéger les droits des personnes susceptibles d'être affectées par les activités des entreprises transnationales dont il assure le contrôle¹⁹... En mer, au regard des instruments juridiques internationaux pertinents et de leur articulation, cette obligation de protection pourrait être qualifiée de générale, visant tant l'environnement du navire battant pavillon et que toute personne ou tout bien se trouvant à son bord. Elle s'articulerait autour de deux principes : garantir la sécurité et la sûreté du navire, de son équipage et de leur environnement tout en prévenant les atteintes à l'égard des Etats tiers et des navires dont ils battent pavillon. Plus large encore, cette obligation générale de protéger impose à l'Etat d'assurer la sécurité et la sûreté de tout individu présent sous sa juridiction, en vertu du droit international des droits de l'Homme, ce qui n'est pas sans induire la question de la subjectivisation du droit à la sûreté et la sécurité en mer²⁰.

S'il pourrait ainsi être possible de déduire des différentes conventions et accords internationaux l'existence d'une obligation générale de protection en mer incombant à l'Etat, il est tentant de lui trouver une certaine filiation avec la « responsabilité de protéger » des Etats, telle que proclamée par la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE) en 2001²¹ qui, de manière très extensive, entend construire un « vaste consensus autour de la sécurité humaine,

18) Bastid S. (1976-1977), Cours de droit international public, tome I, Paris, Les cours de droit

19) v. nota., De Schutter, O. (2010), « La responsabilité des Etats dans le contrôle des sociétés transnationales: vers une convention internationale sur la lutte contre les atteintes aux droits de l'homme commises par les sociétés transnationales ». in Emmanuel Decaux(dir.), La responsabilité des entreprises multinationales en matière de droits de l'homme (Collection Droit et Justice; 89), Bruylant & Nemesis: Bruxelles, 20-100 ; Coussirat-Coustère V. (1999), « L'activité de la Cour européenne des droits de l'homme en 1998 et 1999 », Annuaire français de droit international, vol. 45, 746

20) Granger M.-A. (2008), « Existe-t-il un droit fondamental à la sécurité? », [en ligne] : www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC8/GrangerTXT.pdf

21) Rapport de la Commission Internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE), « La responsabilité de protéger », Déc. 2001. [en ligne] : <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>

en vue de la rendre opérationnelle »²², indépendamment de tout lien de rattachement du navire, de l'équipage et de toute personne et bien présents sur le navire avec l'Etat intervenant.

Le Rapport du CIISE, à l'instar des résolutions du Conseil de sécurité des Nations, fonde cette responsabilité de protéger sur le fait que les conflits civils sont alimentés par des armes et des transferts d'argent en provenance des pays riches, dont les effets déstabilisants se ressentent « sous des formes qui vont des réseaux terroristes mondiaux interconnectés aux courants de réfugiés, en passant par l'exportation de drogues, la propagation de maladies infectieuses et la criminalité organisée »²³. La responsabilité de protéger en 2001 n'est toutefois qu'une édulcoration linguistique du droit ou du devoir d'ingérence²⁴, née de l'esprit de personnalités qui ne représentaient pas officiellement les Etats. Portant sur les violations massives et à large échelle du droit humanitaire et des droits de l'Homme, elle « doit s'apprécier sur le plan doctrinal, davantage que normatif »²⁵. En 2005, la résolution A/Res/60/1 de l'Assemblée générale des Nations unies réaffirme ce concept, en en limitant cependant la portée : elle concerne alors la protection des populations contre le génocide, les crimes de guerre, le nettoyage ethnique et les crimes contre l'humanité. Même si cette définition s'éloigne de la version de 2001 non conscrite aux crimes les plus graves, il y a tout de même lieu de lui reconnaître une valeur coutumière²⁶. Depuis lors, le concept est l'objet d'un grand nombre de débats inter-étatiques auxquelles participent les pouvoirs locaux, le secteur privé et la société civile, y compris les organisations non gouvernementales²⁷, sans que son champ n'en soit élargi.

Le concept de la « responsabilité de protéger » ne semble cependant générer au plan juridique aucune obligation pour l'Etat d'agir en vue de protéger un navire battant pavillon tiers, en l'absence d'accord avec l'Etat du pavillon, de conflit armé ou d'une situation de détresse ou susceptible de porter atteinte à la sécurité et la paix internationales et reconnue comme telle par le Conseil de sécurité des Nations unies, autorisant l'action d'un Etat ou d'un groupe d'Etats, sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations unies.

22) Hajjami N. (2013), La responsabilité de protéger, Bruxelles, Bruylant

23) Rapport CIISE, op. cit., 1.20

24) En ce sens, Boisson de Chazournes L., Condorelli L. (2006), « De la « responsabilité de protéger », ou d'une nouvelle parure pour une notion bien établie », RGDIP, n°1, 11

25) Hajjami N., La responsabilité de protéger, op. cit.

26) Ibid.

27) Comme le démontre notamment le travail des organisations non-gouvernementales oeuvrant en matière de sûreté et de défense internationales des populations (Global Centre for the Responsibility to Protect, International Coalition for the Responsibility to Protect, AsiaPacific Centre for the Responsibility to Protect...).

Compte tenu de la disparité des zones du risque et de la menace et de leur diversité, l'obligation pour l'Etat de protéger les navires battant son pavillon ne peut qu'être une obligation de moyens. Le détail de ces moyens est généralement absent des conventions internationales, laissant aux Etats le choix du dispositif à mettre en place. Certains instruments intervenant dans le domaine de la sûreté internationale présentent néanmoins un degré supérieur d'indications opérationnelles. Ainsi par exemple, le code ISPS entré en vigueur en 2004 établit les responsabilités - et non un régime de responsabilité - des Etats contractants qui doivent établir des niveaux de sûreté et en informer les navires battant leur pavillon²⁸, dans des conditions recommandées en sa partie B. Si, selon la formule, cet instrument énonce « les responsabilités » des Etats contractants, il procède en réalité à l'ouverture « d'un gigantesque marché privé de la sûreté maritime »²⁹ en leur permettant de déléguer certaines tâches à un organisme de sûreté reconnu (ou habilité en France, OSH - en anglais Recognised Security Organisation, RSO), à l'exception notamment de l'établissement du niveau de sûreté applicable, de l'approbation d'une évaluation de sûreté d'une installation portuaire ou de ses amendements, de l'identification des installations portuaires qui seront appelées à désigner un agent de sûreté de l'installation portuaire ou encore de l'approbation du plan de sûreté d'une installation portuaire ou de ses amendements. En somme, l'Etat ne peut déléguer les tâches nécessitant une prise en compte d'éléments et d'intérêts extérieurs à la seule structure visée, nécessitant une politique nationale d'ensemble.

De la même manière, la privatisation se manifeste en matière de protection des navires face à la menace pirate. Sans qu'il soit nécessaire d'y revenir ici au vu des contributions antérieures, soulignons que le recours à des gardes privés à bord des navires répond plutôt à une volonté d'engagement ou de désengagement de l'Etat et des armateurs qu'à un lobbying privé des sociétés de sécurité. Ce phénomène résulte incontestablement d'une part de la réduction des budgets alloués aux marines nationales, impactant les moyens humains et matériels disponibles³⁰, et d'autre part

28) Code ISPS, Règle 3 ; Partie A, 4. ; Transposé en droit de l'UE par le règlement (CE) n°725/2004 du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (JOUE L 129 du 29 avr. 2004) et la directive (CE) n°2005/65 du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports (JOUE L 310 du 25 nov. 2005), ce code rend obligatoires certaines des prescriptions originellement non contraignantes de sa partie B. De manière tout à fait classique, en cas de manquement, l'Etat membre est donc susceptible de voir sa responsabilité engagée sur le fondement d'une violation de ces actes de droit dérivé de l'UE. La transposition au plan régional européen a d'ailleurs évincé toute possibilité pour les Etats membres de soumettre des propositions d'amendements du code à l'OMI (La responsabilité de la République hellénique a ainsi été engagée après avoir soumis à l'OMI des propositions d'amendements du code ISPS susceptibles d'entraîner une évolution du droit de l'UE (CJCE 12 févr. 2009, aff. C-45/07, DMF 2011, hors-série no 15. 24, obs. Delebecque), la Cour de Justice estimant que le domaine couvert par le Règlement no 725/2004 ressortait de la compétence exclusive de l'UE suivant sa jurisprudence AETR (CJCE, 31 mars 1971, aff. 22/70, Rec. p. 263).

29) Baumler R. (2005), « L'instrumentalisation des codes ISM et ISPS », ADMO, 107

30) Kouar M. (2010), « La sûreté est-elle privatisable? », Outre Terre, n° 25-26

de l'exigence de protection, qu'elle soit privée ou publique, émanant des assurances en considération de la dangerosité des zones de transit.

Rappelons enfin que « la sûreté maritime vise les questions de défense du territoire, de protection des navires et des cargaisons. Elle procède d'une application des lois de police et de sûreté dans les ports, sur le littoral et dans les zones sous souveraineté [et] traite de la prévention d'actes d'origine humaine, intentionnels, dont la commission peut nuire à la pérennité des activités logistiques maritimes et à la sécurité des biens et des personnes »³¹. Elle constitue donc l'ensemble des mesures préventives ou curatives in situ destinées à faire face aux menaces auxquelles peut être confronté le navire ou son interface (port ou autre navire). La privatisation de la sûreté intervient donc à chaque étape de vie de la mesure : lors de son élaboration (dans les fora de réflexion avec l'intervention d'acteurs privés), de son application préventive (élaboration et vérification des plans de sûreté par des sociétés privées habilitées) ou de son application curative (protection active de gardes armés contre une attaque pirate). Ainsi, le phénomène de privatisation n'a pas transformé le fond d'une obligation de protéger de l'Etat. Ce sont les modalités d'exécution de cette obligation qui ont évolué. L'Etat doit en effet prendre toutes les mesures nécessaires et suffisantes pour satisfaire aux exigences posées par cette obligation.

L'Etat garde à cet égard un rôle central en ce sens qu'il est le garant de la pérennité systémique de la lutte contre les trafics illicites en mer³², intervenant dans toutes les phases de lutte, de la prévention à la répression, consacrant la primauté de la vie en mer, comme l'énonce C. Saas dans le présent ouvrage. Relevons pour seuls exemples et garanties en matière de délégation de missions de sûreté originellement régaliennes la création, en France, d'un Conseil national des activités privées de sécurité, la condition de nationalité du dirigeant gérant ou associé, l'exigence d'aptitude professionnelle des agents de protection des navires en mer (certificats STCW2010), le respect obligatoire de normes ISO relative à la gestion et la logistique des entreprises de sécurité³³ etc... La privatisation de la sûreté maritime, complémentaire, souhaitée, voire rendue obligatoire, est donc loin d'exclure toute forme d'intervention des autorités de l'Etat. En effet, certaines missions intervenant dans le cadre de la lutte contre les trafics illicites en mer ne peuvent être exécutées par des acteurs privés. Elle doit être couplée aux missions relevant de l'action régalienne de l'Etat et

31) Leboeuf C. (2013), De la surveillance des activités humaines en mer, Thèse droit, Univ. Nantes, 100

32) Il convient de noter le parallélisme de la réflexion avec les théories de J. Tirole, prix Nobel d'économie, 2014 (l'Etat étant le garant de l'économie de marché, veillant à son bon fonctionnement. En faveur de la création de nouveaux marchés tels que les droits à polluer, les droits d'émission négociables etc...).

33) v. ISO/PAS 28007:2012, Navires et technologie maritime – Guide destiné aux sociétés privées de sécurité maritime (PMSC) fournissant des agents de protection armés embarqués sous contrat privé (PCASP) à bord de navires (et contrat pro forma)

de police en mer qui ne peuvent être privatisées³⁴, en coopération avec les acteurs privés, en matière de renseignement notamment.

III. L'échange d'informations entre les secteurs privé et public en Europe : nécessité d'une structuration renforcée.

La lutte contre les trafics illicites en mer se caractérise principalement par la nécessité d'une action internationale coordonnée à chaque stade : de l'élaboration d'une incrimination, à la mise en place d'un dispositif opérationnel, jusqu'à la répression judiciaire des actes. En matière de lutte contre le terrorisme - mais cette remarque vaut tout aussi bien pour le trafic d'armes ou la piraterie - la coopération entre les Etats membres de l'UE est principalement conduite de manière bilatérale, voire de manière bi-multilatérale « ainsi qu'en témoigne le nombre insuffisant d'enquêtes conduites avec le support d'Europol et de poursuites coordonnées par Eurojust »³⁵. G. de Kerchove souligne à ce titre que l'incrimination de terrorisme telle que présente dans les décisions cadres de 2002 et 2008³⁶ a un impact direct au plan opérationnel et qui nous intéresse plus particulièrement ici, concernant l'action des services de renseignement et celle des services de police. « Traditionnellement, les services de renseignement agissent en amont de l'acte terroriste afin d'en déjouer la commission, la police intervenant dès lors que le crime est commis. Les décisions-cadres incriminant des comportements préparatoires à, voire distincts de, la commission de l'attentat en tant que tel (la participation à une organisation, le recrutement, l'entraînement), la police se voit contrainte d'agir beaucoup plus en amont en collectant des informations qui s'apparentent à du renseignement »³⁷. Si la frontière entre les deux types d'action est ainsi rendue plus ténue, elle n'impacte nullement le caractère

34) En droit français, la privatisation de la police est prohibée, même si la pratique révèle une mise en oeuvre plus nuancée. Lemaire E. (2009) « Actualité du principe de prohibition de la privatisation de la police », RFDA, 767. Si cette acception vaut pour la France, elle est cependant l'objet de réflexions actuellement dans le cadre du projet de Convention sur les sociétés militaires et de sécurité privées (SMSP) présenté par le groupe de travail de l'ONU sur la question. V. Conseil de droits de l'Homme, Rapport du Groupe de travail sur l'utilisation de mercenaires comme moyen de violer les droits de l'homme et d'empêcher l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, A/HRC/15/25, 5 juillet 2010, ayant fait l'objet d'un grand nombre d'additifs depuis lors. V. également, Rapport du même groupe de travail, A/HRC/30/34, 8 juillet 2015.

35) Kerchove (de) G. (2012), « Impact de l'incrimination de terrorisme sur la coopération européenne en matière de lutte contre le terrorisme », in même auteur (dir.) (2012), EU counter-terrorism offences: What impact on national legislation and case-law?, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, page 213-217

36) Décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative à la lutte contre le terrorisme, JO, n° L 164, 22 juin 2002, p. 1 ; Décision-cadre du Conseil du 28 novembre 2008 modifiant la décision-cadre 2002/475/JAI relative à la lutte contre le terrorisme, JO, n° L 330, 9 décembre 2008, p. 21.

37) Kerchove (de) G. (2012), « Impact de l'incrimination de terrorisme... », op. cit.

impératif d'une coopération et d'un échange d'informations avec les acteurs privés contribuant à la sécurité et la sûreté du navire et de son interface.

La coopération entre les autorités étatiques européennes aux fins de lutte contre les trafics illicites en mer apparaît cependant effective et opérante³⁸. L'ouverture à des partenariats avec les acteurs privés de la sécurité, comme les sociétés privées de sécurité, semble elle s'étendre et être amenée à se renforcer. Pour autant, ces mesures de protection active s'insèrent dans un schéma plus général de lutte contre les trafics en mer. Sans qu'il ne soit question ici de remettre en question leur intérêt, elles contribuent partiellement à la prévention et aucunement à la répression des actes illicites que seules les activités de renseignement et l'échange d'informations entre acteurs sont en mesure de rendre effectives.

Avant d'interroger la faisabilité d'un échange de données par voie technique incluant une participation active des opérateurs privés, il importe de se pencher en premier lieu sur la nature même des informations susceptibles d'être transférées. L'échange de données doit en effet répondre à certaines exigences tirées des dispositifs nationaux ou régionaux relatifs à la protection des données à caractère personnel³⁹. En France, la loi 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée, relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, n'interdit aucunement à un opérateur privé d'exploiter une base de données contenant des informations à caractère personnel, pour peu que cet usage ait été autorisé en amont par la Commission instituée par ladite loi. De plus, les données d'intérêt maritime ne sont pas nécessairement composées de données permettant l'identification d'une personne privée. Ces données d'intérêt maritime se constituent en effet de « l'ensemble des informations ayant un lien direct ou indirect avec une activité en mer. Elles peuvent aussi bien concerner des personnes que des entreprises à terre, des navires, des sociétés de manning ou en encore la météorologie. La collecte de ces informations d'intérêt maritime donne lieu à une analyse qui peut mener à l'identification de menaces ou de risques en mer. Différentes méthodes d'identification sont employées par les autorités maritimes : analyse de clichés photographiques ou satellitaires, évaluation des trajectoires du navire

38) v. Proutière-Maulion G. (2015), « Les enjeux de la sécurisation du transport maritime au service de l'action extérieure de l'UE », *Revue Défense nationale*, T. 658 ; Proutière-Maulion G., Leboeuf C. (2015), « Internationalisation et privatisation de la lutte contre la piraterie maritime : approche comparative de la Corne de l'Afrique et du Golfe de Guinée. », DMF ; Leboeuf C. (2015), « France's action against maritime piracy and the Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS) : interests, interactions and priorities », *Neptunus*, vol. 21

39) En droit français, « constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne » (Loi 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée, art. 2).

suspecté, appels radio (ou refus), enquête de pavillon... En somme, l'identification procède de la combinaison de tous les moyens disponibles afin de démontrer la réalité d'une infraction suspectée »⁴⁰. Rappelons enfin que certaines données à caractère personnel ne bénéficient pas de la même protection, du fait qu'elles sont en réalité devenues publiques. Le cas des décisions d'embargos adoptées par le Conseil de sécurité des Nations Unies est à cet égard édifiant. Réaliser des transactions avec les personnes ou compagnies nommément citées par ces décisions engage la responsabilité de l'opérateur privé de transport maritime⁴¹.

Une véritable structuration des échanges entre les autorités publiques de renseignement et à tout le moins les armateurs devrait permettre de créer une synergie contribuant très positivement à la lutte contre les trafics illicites. L'exemple américain est de ce point de vue très intéressant, et non réduit au seul secteur maritime. Les principaux acteurs des secteurs privés et publics sont en lien direct via l'Intelligence & National Security Alliance (INSA), réseau qui anime un certain nombre de groupes de travail dédiés par exemple au renseignement intérieur, à la sécurité et au contre-espionnage ou encore aux technologies innovantes⁴². Une telle organisation permet d'exclure un échange d'information basé sur le seul opportunisme relationnel et pourrait, à très large échelle, poser les bases d'une structuration du partenariat désormais incontournable entre le secteur privé et public en matière de renseignement. Il serait inexact de dire qu'il n'existe ailleurs qu'aux Etats-Unis aucune structuration des liens entre les secteurs privé et public. En effet, on soulignera pour le cas français l'adoption par Armateurs de France d'une charte de bonne conduite relative à la lutte contre les flux illicites d'armes par voie maritime prévoyant la mise en place au sein des compagnies d'un point de contact chargé de la liaison avec les autorités nationales de leur pavillon. Les liens que nous évoquons entre le trafic d'armes, la piraterie et le terrorisme incitent à croire que les échanges d'information ne visent pas uniquement le cas du trafic d'armes et que cette initiative aura des retombées dans des domaines connexes.

L'analyse de ce type d'exemple conduit à interroger les liens extrasectoriels des acteurs de la sûreté maritime et la valeur différente que ceux-ci peuvent accorder à une même information. Cette pluralité fonctionnelle et de valeur de l'information constitue aujourd'hui très probablement l'un des principaux freins à la mise en place d'un réseau public-privé d'échange d'informations : si pour les services étatiques de renseignement et de police, une donnée n'impacterait par exemple que la sûreté de l'approvisionnement énergétique, elle pourrait tout aussi bien signifier pour une

40) Leboeuf C. (2013), De la surveillance des activités humaines en mer..., op. cit., 254

41) v. Lefevre M. (2015), La mise en oeuvre des embargos sur les armes par les opérateurs privés de transport maritime, Mémoire Droit M2 DSAMO, sous dir. Leboeuf C., CDMO, Université de Nantes

42) Brajeux P., Delbecq E., Mathieu M. (2013), Sécurité privée, enjeu public, Paris, Armand Colin

compagnie une ouverture ou de fermeture de marché en fonction de laquelle l'entreprise doit se positionner économiquement, procéder à des investissements ciblés etc...

Dès lors, la création d'une base de données multi-opérateurs ou, à défaut, d'un ensemble de systèmes propres inter-opérables, même présentant des garanties contre d'éventuelles intrusions dangereuses, physiques ou virtuelles, paraît être un véritable défi et une nécessité de ce XXI^{ème} siècle. Des projets sont conduits en ce sens au plan régional européen, notamment au travers de l'environnement commun de partage d'information (Common Information Sharing Environment - CISE). « S'inscrivant dans un contexte de surveillance globale⁴³, la création du CISE constitue la troisième phase de la mise en place d'un système européen de surveillance des frontières extérieures (EUROSUR)⁴⁴. Elle semble présentée comme le point d'orgue de l'établissement d'une véritable politique maritime intégrée [...] Sont notamment incités à ce titre l'échange d'informations et la constitution d'équipes communes d'enquête⁴⁵. Dans une communication de 2007 portant sur la politique maritime intégrée de l'UE, la Commission précise la constitution d'un réseau européen de surveillance maritime. Clef de voûte d'un tel réseau, l'interopérabilité des systèmes de surveillance nationaux doit permettre la « mise en place progressive d'un réseau intégré de suivi et de localisation des navires et de systèmes de navigation électronique pour les eaux côtières européennes et les zones de haute mer, y compris une surveillance par satellite et des systèmes d'identification et de suivi à distance des navires »⁴⁶ »⁴⁷.

Cependant, les avantages que présentent le CISE en matière de lutte contre les trafics illicites en mer doivent être tempérés à divers égards, notamment au vu du fait qu'ils n'incluent pas les systèmes informatiques des acteurs privés, alors même que leur contribution apparaît tout à fait essentielle. La nature internationale des activités des entreprises maritimes et l'exposition de celles-ci à des menaces et des risques protéiformes et interconnectés les incitent à adopter des mécanismes de sûreté et de sécurité qui vont au-delà des seules exigences imposées par les

43) Grard L. (2012), « Droit européen des transports. – 15 novembre 2011 - 15 février 2012 », Chronique in Revue de droit des transports n°1, LexisNexis

44) Communication de la Commission du 13 février 2008 au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Examen de la création d'un système européen de surveillance des frontières (EUROSUR)», COM(2008) 68 final, Non publié au JO

45) Décision-cadre 2002/465/JAI du Conseil relative aux équipes communes d'enquête, 13 juin 2002, JO L 162 du 20 juin 2002.

46) Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 10 octobre 2007 sur une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, COM(2007) 575 final - Non publié au Journal officiel, point 3.2.1.

47) Leboeuf C. (2013), De la surveillance des activités humaines en mer..., op. cit., 170

conventions internationales et codes applicables. Le caractère multidimensionnel des procédés de sûreté mis en place au sein des entreprises conduisent les services spécialisés à développer des pratiques de renseignement, par le recueil et l'emploi d'informations (réputées blanches, grises ou noires en fonction de leur degré de conformité à la loi). En effet, quelle que soit sa nature, l'information est au coeur de la politique d'intelligence économique de l'entreprise⁴⁸ dont un pan essentiel est dédié à sa sûreté et à sa sécurité. Ainsi par exemple, faute d'informations suffisantes concernant le destinataire d'une cargaison, la violation d'une décision d'embargo peut entraîner une sanction de l'armateur. On se souvient du « cas emblématique » de l'Everest en octobre 2010 lors duquel le système informatique d'alerte de la CMA-CGM n'avait pas permis d'éviter un trafic d'armes orchestré par la compagnie iranienne exportatrice Behineh Trading Company, alors même que cette dernière avait été identifiée comme « affréteur responsable d'une livraison illicite d'équipements militaires en 2009 »⁴⁹.

L'actuelle conception des systèmes d'échange d'informations relègue par conséquent la structuration de la contribution des acteurs privés au seul renforcement du dialogue avec les autorités publiques. Ce dialogue intervient cependant, une fois encore de manière sectorielle : le contrôle naval volontaire mis en place dans le Golfe de Guinée, le Golfe d'Aden ou dans le Sud-Est asiatique ne concerne qu'une coopération aux fins de prévention et de protection face à la menace pirate. Par ailleurs compte tenu de la valeur croissante du patrimoine informationnel des entreprises, il n'est pas certain que les entreprises maritimes soient particulièrement enclines à pleinement participer à une agrégation massive de données présentant un intérêt économique. Voilà une remarque qui se veut d'autant plus pertinente au regard de l'impact de la dématérialisation des procédures et des données d'intérêt maritime sur les pratiques d'espionnage et de leurs conséquences en matière de secret d'affaires et de confidentialité des données commerciales⁵⁰.

48) Sébastien Laurent (2010), *Entre l'État et le marché. L'information et l'intelligence économique en France*, Paris, Nouveau Monde éditions, 320 p.

49) Seniora J., Royet Q. (2012), *Trafics d'armes par voie maritime. Un phénomène difficile à surveiller*, Note d'Analyse, GRIP

50) Leboeuf C. (2014), « Le e-connaissment face aux pratiques d'espionnage privé », *Expertises des systèmes d'information*, 301.