



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Projet de loi relatif
à la lutte contre la piraterie
et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.**

Etude d'impact

Juillet 2009

SOMMAIRE

1- La situation	p. 3
1-1 Une recrudescence des actes de piraterie sur mer	p. 3
1-2 Les réponses opérationnelles au fléau de la piraterie	p. 5
1-2-1 Les dispositions prises par les armateurs	p. 5
1-2-2 L'envoi par les Etats de moyens militaires	p. 5
1-3 La réponse du droit international au fléau de la piraterie	p. 6
1-3-1 La convention des Nations Unies sur le droit de la mer	p. 6
1-3-2 Le renforcement du cadre juridique international nécessaire dans le cas spécifique de la Somalie	p. 8
a- Le besoin d'intervention quand l'Etat côtier est dans l'incapacité d'agir dans ses eaux territoriales et archipélagiques	p. 8
b- Faciliter le traitement judiciaire des personnes soupçonnées d'actes de piraterie	p. 9
2- La problématique : dans cet environnement, deux difficultés se posent à la France	p.9
2-1 La convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'est pas d'applicabilité directe	p.9
2-2 Le droit interne français en matière de privation de liberté à bord d'un navire est jugé insuffisant par la Cour européenne des droits de l'homme	p.10
3- Les objectifs recherchés au regard de la problématique	p. 10
3-1 Les objectifs recherchés par la France	p. 10
3-2 Des exemples de mesures prises en droit interne par nos partenaires européens	p. 11
4- Les options envisageables et retenues	p. 11
4-1 Pour les deux premiers objectifs, relatifs à la piraterie	p. 11
4-2 Pour le troisième objectif lié à la sécurisation juridique des mesures de coercition	p.12
5- Les dispositions prévues	p. 13
5-1 Les dispositions relatives à la lutte contre la piraterie	p. 13
5-2 Les dispositions relatives à la mise en œuvre de mesures de coercition comportant des restrictions de liberté à l'égard des personnes soupçonnées d'actes délictueux ou susceptibles de menacer la sécurité ou la sûreté dans le cadre d'opérations de police en mer	p.14
6- Les impacts	p.14
6-1 L'impact juridique	p.14
6-2 L'impact administratif	p.16
6-3 L'impact financier	p.16
6-4 L'impact économique	p.17
7- Les consultations préalables	p. 17

1- La situation

Les mers et océans, du fait de leur immensité et de l'absence de toute souveraineté individuelle ou collective des Etats, ont, depuis l'origine de la navigation, été le lieu privilégié des actes de violence à l'encontre des navires, de leurs équipages et de leur cargaison. Qualifiée de nos jours de piraterie dès lors que cet acte de violence se déroule en dehors des eaux placées sous la souveraineté d'un Etat, l'action de piraterie a perduré à travers les siècles en s'adaptant à l'évolution non seulement des techniques du commerce international et de la navigation mais aussi des considérations et approches politiques et géopolitiques¹.

Les actes de piraterie constituent aujourd'hui une menace sérieuse à la liberté de circulation et à la sécurisation des approvisionnements du fait du développement inégalé du transport maritime comme mode d'échange commercial : le transport des marchandises produites et consommées dans le monde se fait à 90% par voie maritime, et représente 7,5 milliard de tonnes. Différents types de navires sont concernés : navires citernes (11800), porte-conteneurs (3500), navires à passagers (5800), vraquiers (6500), cargos (18300), autres (1800). La flotte mondiale compte 47 700 navires. A l'échelle nationale, 110 entreprises sont impliquées dans le transport maritime, plus de 1000 navires sont opérés par des compagnies françaises dont 240 sous pavillon français. En matière de personnel navigant, 12 500 personnes sont concernées par le transport maritime auxquelles il convient d'ajouter 15 500 personnels sédentaires dans le monde entier. Le transport maritime représente un chiffre d'affaires de 9 milliards d'euros et 72% des importations et exportations.

1-2 Une recrudescence des actes de piraterie sur mer

La piraterie se développe particulièrement dans les zones où les Etats ne peuvent, pour des raisons diverses, assurer leur rôle de contrôle et de protection de la navigation. Ainsi, après avoir longtemps affecté, dans l'histoire contemporaine, le détroit de Malacca, la mer de Chine et le golfe de Guinée ou la mer des Caraïbes, la piraterie connaît un développement très grave dans la région du Golfe d'Aden et au large des côtes de la Somalie, dans l'Océan Indien.

Les zones à risque identifiées par les armateurs sont :

- le Golfe de Guinée : menaçant des navires et les approvisionnements pétroliers mondiaux, cette piraterie s'exerce surtout dans les eaux territoriales ou intérieures, et de manière violente,
- le Golfe d'Aden : il constitue le passage obligé vers le canal de Suez pour 15% du pétrole mondial et la totalité des échanges par conteneur entre l'Europe et la Chine,
- le bassin somalien

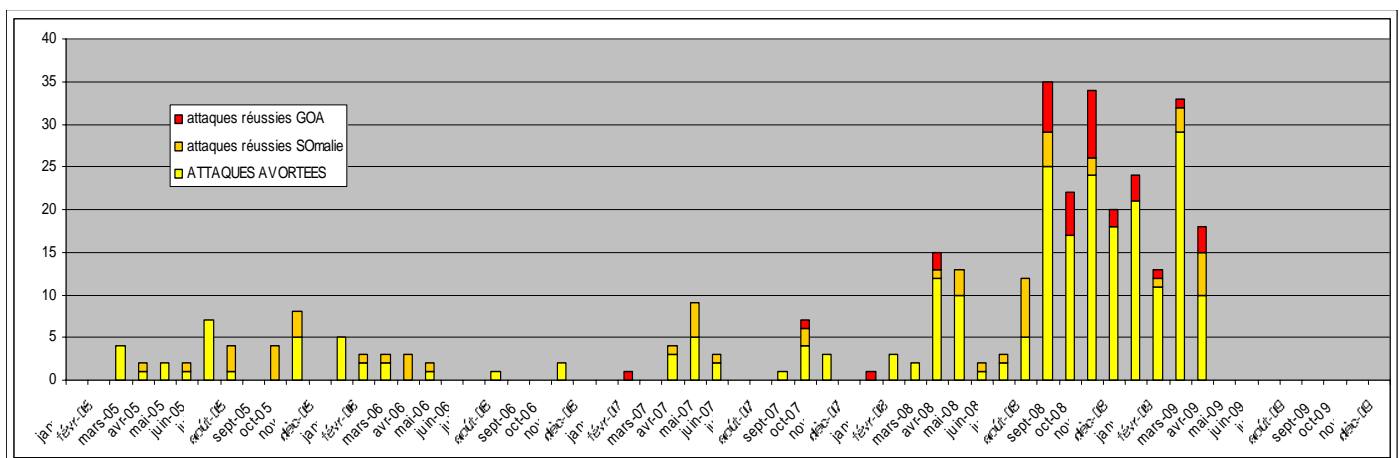
Si les attaques se concentrent dans le golfe d'Aden (dont le tableau figurant ci-dessous récapitule le nombre), l'augmentation du rayon d'action des pirates leur permet désormais de

¹ La piraterie a longtemps fait l'objet d'un traitement ambivalent ne serait-ce, par exemple, qu'au regard des « lettres de représailles » qui pouvaient être accordées à des navires de commerce voire même au travers de la difficulté de distinguer la course et la piraterie. Ambiguïté qui a perduré au moins jusqu'au milieu du XIXème siècle avec la déclaration de Paris qui affirme l'existence d'un monopole de la violence légitime en mer au profit des seuls navires publics. De même, certaines pratiques de guerre sous-marine au début du XXème siècle avaient-elles été qualifiées d'actes de piraterie par quelques gouvernants et théoriciens du droit.

s'attaquer à des cibles se trouvant jusqu'à 550 nautiques des côtes africaines, soit à plus de 1 000 kilomètres des côtes.

Cette recrudescence des actes de piraterie constitue une menace sérieuse à la liberté de circulation et à la sécurisation des approvisionnements, dans une zone où naviguent près de 25 000 navires par an (70 à 80 navires par jour) et transitent 20% du commerce mondial (dont 30% du pétrole brut mondial).

Ces actes de piraterie, outre leur caractère intolérable au regard des atteintes qu'ils portent à la sécurité de la vie humaine, ont des effets négatifs sur le développement des économies, mondiale², régionales et locales. Ils constituent des menaces sérieuses à l'encontre des activités de pêche, notamment la pêche au thon tropical³, mais aussi à l'égard des activités de grande plaisance ou de croisière ou de l'extraction pétrolière. Ils représentent non seulement une menace inacceptable pour l'environnement lorsque ce sont des navires pétroliers⁴ qui sont pris en otage, mais contribuent également à accentuer la déstabilisation d'un pays, d'une sous-région, voire d'une région⁵.



La piraterie a augmenté de 160% entre 2007 et 2008. Entre le 1^{er} janvier et le 20 avril 2009, 80 navires ont été attaqués, 18 de ces attaques ayant abouti à la capture des navires et à la prise en otages des équipages. La rançon par bateau s'élève en moyenne à environ 1 400 000 dollars, 13 bâtiments demeurent détenus par les pirates, 213 membres d'équipages ont été retenus sur une durée moyenne de 56 jours. Le type de bâtiment pris se situe dans un tonnage moyen d'environ 25 500 tonnes.

Entre le 1^{er} janvier 2008 et le 20 avril 2009, 315 pirates ont été retenus ou appréhendés, 138 ont été relâchés, 149 ont été remis à un pays de la région, 28 ont été rapatriés pour être jugés. Au 20 avril 2009 la France a appréhendé ou retenu 98 pirates : 27 ont été relâchés, 56 ont été remis à un pays de la région, 15 ont été ramenés, placés en garde à vue puis mis en examen et en détention provisoire dans le cadre d'informations judiciaires ouvertes auprès des juridictions Interrégionales Spécialisées (JIRS).

² La piraterie génère pour les armateurs des coûts directs (rançons, retards de livraison...) et des coûts indirects (primes de risques pour les équipages, coûts d'assurance et coûts des équipes de sécurité embarquées).

³ Environ 55 navires (essentiellement français et espagnols sont présents en Océan indien entre juin et octobre)

⁴ L'exemple du pétrolier saoudien « Sirius Star » piraté en janvier 2009 est symptomatique des risques pris.

⁵ Les attaques menées contre les intérêts pétroliers dans le golfe de Guinée dépassent largement le seul contexte du différent sur la presqu'île de Bakassi.

1-2 Les réponses opérationnelles au fléau de la piraterie

1-2-1 Les dispositions prises par les armateurs

Les équipages de navires marchands sont constitués de personnels civils, qui ne peuvent être armés dans l'état actuel de la législation. Jusqu'à présent et d'une manière générale, les entreprises oeuvrant dans le secteur du transport maritime sont opposées à l'embarquement d'hommes armés hors militaires.

Afin de répondre à l'augmentation des actes de piraterie, les armateurs ont mis en place des procédures à bord pour y faire face. Avant la traversée des zones à risques, un plan de sûreté du navire est mis en place : une veille radar et humaine permanente est instaurée, toutes les lumières du bord sont éteintes/masquées (seuls les feux de navigation obligatoires sont conservés), une vitesse de transit élevée est maintenue, le système d'identification automatique - AIS est coupé, une sensibilisation de l'équipage aux risques de la navigation dans la zone est entreprise avant l'entrée dans celle-ci, des lances à incendie sont armées en vue de repousser les éventuels agresseurs. Enfin, des comptes rendus quotidiens de position sont effectués.

En cas d'attaque et durant celle-ci, le plan de sûreté du navire prévoit le déclenchement systématique du SSAS (Ship Security Alert System, « système d'alerte de sûreté du navire » est un système d'alerte silencieuse transmise par satellite à un centre terrestre sans manifestation d'alarme à bord. Il s'agit d'un dispositif international), l'établissement du contact avec la ligne d'urgence de la compagnie et des forces militaires présentes sur zone, le recours à des manœuvres évasives systématiques suivant les types de navire, l'utilisation des LRAD (Long Range Acoustic Device, « dispositif à ondes acoustiques de longue portée » est une arme sonore capable de projeter des sons d'un niveau variable pouvant être douloureux) et la mise en place de mesures de confinement de l'équipage dans les locaux machine.

Dans le cadre de la prévention des actes de piraterie, des mesures sont prises pour le routage des navires par un corridor maritime sécurisé et la formation de groupes de transit à vitesse élevée.

Enfin, il convient de rappeler que depuis 2001 en Océan indien et depuis le 1^{er} juillet 2008 dans le golfe de Guinée, un dispositif français de contrôle naval volontaire a été instauré sur le fondement des dispositions prévues par l'instruction interministérielle n° 1094 SGDN/PSE du 27 juin 2001. Ce dispositif, qui doit être distingué du contrôle naval stricto sensu défini par les articles R1335.1 et suivants du code de la défense, permet de faciliter les échanges d'information entre les armateurs et la marine nationale (signalisation des mouvements et diffusion des informations) en vue d'accroître la sécurité du trafic maritime.

1-2-2 L'envoi par les Etats de moyens militaires

Depuis 2008, de nombreuses nations ont décidé d'apporter leur concours à la lutte contre la piraterie en affectant des moyens navals, notamment au large des côtes somaliennes, ces moyens étant placés aussi bien sous contrôle opérationnel national que sous le contrôle de l'Union européenne, dans le cadre de l'opération ATALANTA, lancée en décembre 2008, ou de l'OTAN, au sein de la Task Force 151, dédiée à la lutte contre la piraterie.

Depuis l'automne 2008, entre vingt et trente bâtiments de guerre sont présents en permanence dans le golfe d'Aden et au large de la Somalie, à des titres divers. Au 15 avril 2009, la situation était la suivante :

- 8 bâtiments dans le cadre de l'opération Atalante (EU NAVFOR TF 465) : un italien, deux espagnols, un français et quatre allemands. A ces bâtiments de surface s'ajoutent deux avions de patrouille maritime (un français et un espagnol) ;
- 4 bâtiments sont présents dans le cadre OTAN de la Task Force 151 américaine, lancée le 12 janvier 2009 avec un mandat orienté autour de la lutte contre la piraterie;
- 5 bâtiments au titre de la SNMG (Standing Naval Maritime Group) de l'OTAN (un néerlandais, un canadien, un américain, un espagnol et un portugais) ;
- 10 bâtiments au titre d'initiatives nationales (trois chinois, un indien, un malaisien, deux japonais, deux russes et un singapourien).

Au 20 avril 2009, les opérations de la Marine Nationale les plus récentes étaient les suivantes:

- celle du 10 avril 2009 a consisté à libérer 5 personnes naviguant sur le voilier français le « Tanit », pris en otages par des pirates somaliens. Trois des pirates somaliens ont été ramenés en France puis mis en examen et placés en détention provisoire à la JIRS de Rennes,
- le 15 avril 2009, la frégate Nivôse a appréhendé 11 pirates somaliens, impliqués dans la tentative d'attaque du cargo libérien Safmarine Asia. Ces pirates ont été remis le 22 avril 2009 aux autorités kényanes à Mombasa.

1-3 La réponse du droit international au fléau de la piraterie

1-3-1 La convention des Nations Unies sur le droit de la mer

Les travaux aboutissant à la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer du 10 décembre 1982 (CNUDM)⁶ confirment et renforcent une définition de la piraterie déjà apparue avec la convention de Genève sur la haute mer (29 avril 1958), supplantant des applications coutumières divergentes. Il est désormais établi, au travers des articles 100 à 107 et 110 (droit de visite) de la CNUDM, un régime juridique de droit international de la piraterie et de sa répression.

- La CNUDM donne une définition de la piraterie (article 101): « *On entend par acte de piraterie l'un quelconque des actes suivants :*
 - a) *tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé :*
 - i) *contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord en haute mer ;*
 - ii) *contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat ;*
 - b) *tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate;*
 - c) *tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux lettres a) ou b), ou commis dans l'intention de les faciliter. »*

⁶ Couramment désignée sous le nom de Convention de Montego Bay

La définition de la piraterie repose donc sur les éléments suivants :

- c'est un acte illicite de violence ou de détention ou de déprédation commis par un navire privé agissant à des fins privées;
- dirigé contre un navire, des personnes ou des biens;
- se trouvant en haute mer ou dans un espace maritime ne relevant de la juridiction d'aucun Etat.

Le même article 101 étend l'acte de piraterie à la participation volontaire à l'acte de violence et à l'incitation à le commettre ou à le faciliter.

Une lecture a contrario de cette définition permet par conséquent d'exclure du champ de la piraterie les actes de cette nature commis soit dans la mer territoriale d'un Etat côtier soit pour des motifs politiques ou terroristes.

- L'article 103 donne la définition du navire ou de l'aéronef pirate : *« Sont considérés comme navires ou aéronefs pirates les navires ou aéronefs dont les personnes qui les contrôlent effectivement entendent se servir pour commettre l'un des actes visés à l'article 101. Il en est de même des navires ou aéronefs qui ont servi à commettre de tels actes tant qu'ils demeurent sous le contrôle des personnes qui s'en sont rendues coupables. »*

- Cependant, loin de se limiter à établir des définitions, la CNUDM pose les principes qui doivent orienter l'attitude des Etats. Ainsi, le premier principe fixé par l'article 100 de la convention pose l'obligation pour les Etats de coopérer : *« Tous les Etats coopèrent dans toute la mesure du possible à la répression de la piraterie en haute mer ou en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat ».*

Le régime juridique international de lutte contre la piraterie est ainsi dérogoratoire au droit commun de la compétence de l'Etat du pavillon. A cet égard on ne retrouve des situations similaires que dans les hypothèses d'absence de pavillon et de suspicion de transport d'esclaves. La répression des émissions radio illicites en mer qui a pu constituer un motif d'intervention de même nature a, du fait du développement des techniques de diffusion de l'information, perdu une grande partie de sa pertinence et de sa légitimité.

- Ce cadre juridique général posé par la CNUM comporte cependant des limites :

- d'une part la coopération des Etats se fait *« dans la mesure du possible »*. Ce qui n'implique aucune obligation formelle, en tout cas pas de résultat, et se limiterait, au mieux, à inciter les Etats à se doter des moyens nécessaires pour lutter contre la piraterie ;

- d'autre part, l'utilisation du verbe « pouvoir » à l'article 105 : *« tout Etat peut en haute mer ou en 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 des 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. »* permet de fonder la compétence de l'Etat du navire intervenant sans lui en imposer l'obligation.

- par ailleurs, le champ géographique de cette répression se limite à la haute mer et à la zone économique. Les eaux territoriales et archipélagiques ne sont pas, a contrario,

juridiquement concernées par cette convention, zone où les actes de piraterie s'assimilent à des actes de brigandage, quand bien même les modes opératoires et les conséquences seraient strictement équivalentes. Ce constat repose sur le postulat selon lequel l'Etat côtier exerce pleinement sa souveraineté dans ces zones. Cet aspect fonde sa compétence exclusive pour en assurer la répression.

1-3-2 Le renforcement du cadre juridique international nécessaire dans le cas spécifique de la Somalie

a- Le besoin d'intervention quand l'Etat côtier est dans l'incapacité d'agir dans ses eaux territoriales et archipélagiques

La Somalie ne pouvant assurer le plein exercice de sa souveraineté sur sa zone maritime, les principes développés par la CNUDM ont pu être utilisés (repositionnés) par le droit international au bénéfice de cet Etat côtier. En effet, profitant de l'incapacité de l'Etat somalien à agir, les pirates ont exploité cette situation en développant leurs activités à partir de certaines zones du littoral somalien en ayant la quasi certitude de le faire en toute impunité au regard du contexte politique et juridique de leur pays.

C'est effectivement pour ne pas demeurer démunie face à une interprétation et une application du droit international que la Communauté internationale a adopté des instruments juridiques complémentaires à valeur contraignante par la voie de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, prises sur le fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

On notera que ces résolutions, pour ce qui est du droit de la mer, renvoient aux dispositions pertinentes de la CNUDM comme constituant le régime juridique de référence.

La première résolution en ce sens est la résolution 1816 du 2 juin 2008. Elle élargit la possibilité de la répression aux eaux territoriales de la Somalie. Prévue pour une durée de six mois et ne pouvant s'appliquer spécifiquement qu'au seul cas de la Somalie, elle préconise que tous les Etats coopèrent « *en vue de déterminer lequel aura compétence* » et prennent « *les mesures voulues d'enquête et de poursuite à l'encontre des auteurs d'actes de piraterie* ». Elle subordonne cependant les possibilités d'action de répression dans les eaux territoriales somaliennes, conformément aux règles de droit international applicable en haute mer, à la conclusion d'un accord entre le Gouvernement fédéral transitoire somalien et le Gouvernement de l'Etat intervenant. Ce qui a pu maladroitement être qualifié de « droit de poursuite inversé ».

La résolution 1838 du 7 octobre 2008 puis la résolution 1846 du 2 décembre 2008 ont prolongé l'action pour 12 mois supplémentaires tout en insistant sur la nécessité pour les Etats intéressés de participer activement à la lutte contre la piraterie. En revanche, la résolution 1851 du 16 décembre 2008 a mis ouvertement l'accent sur les incertitudes et problématiques juridiques et judiciaires. Notamment pour ce qui concerne le traitement à apporter aux pirates interpellés par les navires de guerre ou d'Etat. Cette dernière insiste sur la nécessité de remédier à ces difficultés par l'intermédiaire « *d'accords ou d'arrangements spéciaux avec les Etats disposés à prendre livraison des pirates pour embarquer des agents des services de lutte contre la criminalité de ces pays et (...) faciliter la conduite des enquêtes et des poursuites* ».

De manière à ce qu'en Somalie et au large de la Somalie, aucune zone maritime ne puisse constituer une zone de refuge ou de « non application du droit », le Conseil de sécurité traite de manière spécifique le cas des eaux territoriales somaliennes et de la possibilité pour les

Etats menant la lutte contre les actes de piraterie de pouvoir y intervenir.

Cette dernière précision est importante car la lutte contre la piraterie dans d'autres régions du monde demeure soumise aux seules dispositions de la CNUDM

b- Faciliter le traitement judiciaire des personnes soupçonnées d'actes de piraterie

Parallèlement à la nécessité de mise en oeuvre du droit international de la mer, encadrant les capacités d'action contre la piraterie dans les eaux territoriales, le cas spécifique de la Somalie, en raison du manque des conditions requises sur son sol, a aussi entraîné le besoin d'étendre les possibilités de traitement judiciaire des personnes soupçonnées d'actes de piraterie.

La volonté de préserver un traitement régional de la piraterie et la diversité des situations juridiques internes des Etats impliqués dans la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, en particulier l'absence de mécanismes permettant le déferrement devant leurs juridictions de personnes appréhendées pour suspicion de piraterie, ont conduit à la recherche d'une solution que l'Union européenne a pu, au nom de ses Etats membres, mettre en place par le biais d'un accord avec le Kenya.

Cet accord du 6 mars 2009 permet de déférer et de juger au Kenya les individus arrêtés par les bâtiments de guerre européens de l'opération Atalante et soupçonnés de tels actes.

2- Problématique : dans cet environnement, deux difficultés se posent à la France

2-1 La convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'est pas d'applicabilité directe

La France a signé (1982) et ratifié (1996) la CNUDM. S'il est vrai, aux termes de l'article 55 de la Constitution, qu'une convention internationale régulièrement ratifiée et approuvée fait partie de l'ordre juridique interne, la question reste posée de l'applicabilité directe de la CNUDM.

Les victimes et/ou les auteurs présumés et arrêtés d'actes de piraterie peuvent-ils invoquer directement les stipulations de la convention ? En l'absence de réponse jurisprudentielle française s'agissant de cette convention, le seul élément sur la question de l'applicabilité directe nous est donné par l'arrêt « Intertanko » de la cour de justice des communautés européennes (CJCE) du 3 juin 2008 affaire C-308/06 (à propos de l'appréciation de la légalité d'une directive européenne relative à l'harmonisation des sanctions pénales à l'encontre de laquelle « Intertanko » opposait des stipulations de la CNUDM).

Dans cet arrêt, la CJCE a indiqué dans un considérant 64 « *Dans ces circonstances, il convient de constater que la convention de Montego Bay ne met pas en place des règles destinées à s'appliquer directement et immédiatement aux particuliers et à conférer à ces derniers des droits ou des libertés susceptibles d'être invoqués à l'encontre des Etats, indépendamment de l'attitude de l'Etat du pavillon du navire.* »

En l'absence de textes législatifs introduisant les dispositions de la CNUDM relative à la piraterie dans le droit interne, un doute sérieux existe quant à savoir si l'Etat dispose d'un cadre juridique complet et adapté à l'ensemble des possibilités de répression des actes de piraterie. En l'état actuel, en dehors d'un acte commis par ou à l'encontre d'un ressortissant français ou impliquant un navire français, la compétence des tribunaux français ne peut pas être établie.

On relèvera que la situation est aujourd'hui identique en ce qui concerne la possibilité de sanctionner l'absence de pavillon, la dissimulation de nationalité et le transport d'esclaves en haute mer.

L'abrogation, par la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, de la loi du 10 avril 1825 pour la sûreté de la navigation et du commerce maritime a supprimé toute référence à la notion de piraterie dans la législation française. L'obsolescence des dispositions de cette loi n'aurait en toute hypothèse pas permis de surmonter les difficultés actuelles de façon satisfaisante.

2-2 Le droit interne français en matière de privation de liberté à bord d'un navire est jugé insuffisant par la Cour européenne des droits de l'homme

Dans un arrêt du 10 juillet 2008⁷, la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) a constaté une violation de l'article 5§1 de la Convention par la France, à l'occasion d'une opération d'interception d'un navire suspecté de se livrer au trafic de produits stupéfiants. En l'espèce il a été reproché à la France de ne pas disposer, à cette époque, d'un cadre légal suffisant organisant les conditions de privation de liberté à bord d'un navire et de ne pas faire assurer le contrôle des éventuelles mesures de privation de liberté par une autorité judiciaire indépendante, le procureur de la République ne répondant pas, selon la CEDH, aux critères établis par la convention.

Si ce contentieux est survenu à l'occasion d'une opération de lutte contre le trafic de stupéfiants, il concerne concrètement l'ensemble des opérations de police que l'Etat entend conduire en mer, que ce soit la lutte contre la piraterie, l'immigration illégale, la pêche illicite, la pollution ou le maintien de l'ordre public et, lorsque les conventions internationales seront en vigueur et la législation française adaptée, le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. En effet, lors de l'exécution de l'ensemble de ces missions, les commandants des navires de l'Etat sont susceptibles d'avoir à mettre en œuvre, pour des raisons de sécurité ou de sûreté, des mesures privatives ou restrictives des libertés individuelles, notamment celle de pouvoir aller et venir librement sur le navire.

Il faut néanmoins souligner que cet arrêt a fait l'objet d'un renvoi devant la Grande Chambre le 1^{er} décembre 2008.

3- Les objectifs recherchés au regard de la problématique

3.1- les objectifs recherchés par la France

Au regard de la problématique, les objectifs recherchés sont de permettre à la France, quel que soit l'espace géographique où se déroulent les faits :

- de mettre en œuvre des modes d'action opérationnels notamment à l'encontre des navires de soutien aux actes de piraterie, communément dénommés navires mères (qui ne s'en prennent donc pas directement eux-mêmes aux navires) et à l'encontre des auteurs d'actes de piraterie effectifs (contre des navires français ou étrangers),
- d'assumer, si elle le souhaite, la compétence juridictionnelle, dont le principe est posé par la CNUDM, pour juger les auteurs des actes de piraterie, quelles que soient les nationalités impliquées (navires, pirates, victimes), même en l'absence de tout lien avec la

⁷ Arrêt CEDH suite à la requête n° 3394/03 Medvedyev et autres contre France. Néanmoins, la France a fait appel de cet arrêt devant la grande Chambre de la Cour.

France (ressortissant ou navire), dès lors que l'acte criminel aura été constaté par un agent français habilité ou que le Gouvernement aura accepté d'assumer cette responsabilité sur la demande d'un Etat tiers concerné,

- de sécuriser, lors des opérations de police et dans les meilleures conditions juridiques, les mesures de coercition prises à l'encontre des personnes appréhendées; c'est-à-dire en tenant compte des critères mis en avant par la CEDH par l'arrêt du 10 juillet 2008 *Medvedyev et autres c/ France* n° 3394/03, en organisant les modalités de privation de liberté qui pourraient être imposées par les commandants des navires de l'Etat à l'occasion des missions de police en mer.

3-2- Des exemples de mesures prises en droit interne par nos partenaires européens

- Le code pénal allemand (article 316c) permet la répression des actes de piraterie indépendamment du lieu de commission de l'infraction et de la nationalité de son auteur ou de la victime. Les tribunaux d'Hambourg sont ainsi compétents, en vertu de l'article 10a) du code de procédure allemand pour poursuivre et juger des crimes commis en mer, hors du territoire national.

Des dispositions constitutionnelles sont néanmoins susceptibles de rendre difficile l'application de ce dispositif. L'article 104 §3 de la Loi fondamentale impose en effet que toute personne détenue en vertu d'une poursuite pénale soit présentée au juge d'instruction compétent. Or cette présentation doit avoir lieu dans les 48 heures au maximum. Des discussions sont en cours au sein du gouvernement fédéral pour déterminer de quelle manière cette disposition constitutionnelle peut être satisfaite.

- L'Espagne est confrontée aux mêmes difficultés que la France. Le délit de piraterie a en effet été retiré de l'arsenal juridique espagnol en 1995. Un avant projet de loi réintégrant ce délit dans le corpus juridique a été approuvé par le Conseil des Ministres du 14 novembre 2008 puis présenté aux *Cortes Generales* où il est actuellement à l'étude.

4- Les options envisageables et retenues

4-1 Pour les deux premiers objectifs, relatifs à la piraterie

A la suite des actes de piraterie sur les navires français « Ponant » et « Carré d'as », la France a pris l'initiative d'animer la réaction de la communauté internationale afin d'apporter une réponse aux activités criminelles des pirates somaliens. Cette initiative s'est exprimée à la fois au Conseil de sécurité des Nations Unies, à l'assemblée de l'organisation maritime internationale (OMI) et, du fait de la présidence française de l'Union européenne, devant le Conseil européen. A ce titre, l'opération « ATALANTA » de lutte contre la piraterie maritime, décidée par l'Union européenne dans son action commune 2008/851 PESC du Conseil en date du 10 novembre 2008, a servi de catalyseur à l'ensemble des travaux de réflexion sur l'adaptation du droit français aux prescriptions du droit international.

- Pour atteindre les deux premiers objectifs recherchés, une option consiste en une révision du code pénal destinée à accueillir pleinement les dispositions de la CNUDM. Ce qui aurait pour effet d'harmoniser le droit pénal français et le droit international applicable en la

matière, de montrer l'attachement de la France aux normes de la CNUDM et de créer, le cas échéant, un modèle susceptible d'inspirer les partenaires européens.

Cohérente sur le plan de la construction théorique et de la logique juridique, cette option s'est principalement heurtée à la difficulté qu'aurait constituée une modification de l'équilibre des incriminations du code pénal. Par ailleurs, elle n'aurait pas été en phase avec la pratique qui prévaut en matière d'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer, fixée par la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer et par les articles 1521-1 à 10 du code de la Défense, issus des articles 1 à 10 de la loi précitée. Une modification du code pénal créant l'incrimination de piraterie dans les mêmes termes que la CNUDM n'aurait toutefois pas été suffisante et aurait imposé malgré tout une modification de la loi du 15 juillet 1994 afin de définir les agents habilités à constater et rechercher les infractions de piraterie.

- Il a donc été décidé de choisir une autre option : celle consistant en l'ajout d'un titre IV dans la loi du 15 juillet 1994, qui définit le cadre légal de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer. Cet ajout modifiera ce cadre de la même manière qu'il avait été modifié par la loi n° 96-359 du 29 avril 1996 afin de permettre la répression du trafic illicite de stupéfiants en haute mer en application de l'article 17 de la convention de Vienne du 20 décembre 1988 puis par la loi n° 2005-371 du 22 avril 2005 organisant la lutte contre l'immigration illicite par mer en application du protocole de Palerme.

Dans le même esprit, il est envisagé de permettre la répression des infractions prévues par la CNUDM en matière d'absence ou de dissimulation de pavillon et de transport d'esclaves qui constituent, comme la piraterie, les rares cas d'atténuation à l'exclusivité juridictionnelle de l'Etat du pavillon.

Le projet de nouveau titre IV s'appuie par conséquent sur les incriminations pénales générales existantes, ce qui permet d'agir à droit pénal constant, tout en embrassant valablement les cas de figures possibles et plausibles en faisant référence à certaines incriminations identifiées dans le code pénal et le code de procédure pénale. Il organise enfin la compétence des tribunaux français.

4-2 Pour le troisième objectif lié à la sécurisation juridique des mesures de coercition

Répondre aux préoccupations consiste à sécuriser la procédure de transfert par navire des personnes soupçonnées d'infractions dans le cadre des actions de l'Etat en mer.

S'agissant de mesures pouvant aller jusqu'à la privation de liberté, le passage par la loi est la seule option possible. L'insertion dans le code de la Défense s'explique par le fait que le recours aux mesures de coercition par les commandants de navire dans le cadre de l'action de l'Etat en mer est déjà prévu dans ledit code (Livre V « Action de l'Etat en mer », Titre II « Opérations en mer », Chapitre unique « Exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer », section 1 « Police en mer »). L'insertion des nouvelles dispositions dans le code de la Défense est donc l'option la plus logique.

5- Les dispositions prévues

5-1 Les dispositions relatives à la lutte contre la piraterie

Le droit pénal peut trouver à s'appliquer de sorte que toutes les infractions d'atteintes à la vie ou aux biens (détournement de navires, meurtres en bande organisée, vols en bande organisée, etc..) pourraient le cas échéant être constituées par les faits que commettraient des pirates. Il est proposé de se limiter aux infractions les plus graves du code pénal, conformément au II de l'article 25 de la loi de 1994 tel que modifié par l'article 2 du projet de loi, à savoir :

- les infractions relatives au détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport lorsqu'elles impliquent au moins deux navires (les infractions définies aux articles 224-6 à 224-7 et 224-8-1)
- les infractions relatives à l'enlèvement et à la séquestration lorsqu'elles précèdent, accompagnent ou suivent les infractions précédentes (les infractions définies aux articles 224-1 à 224-5-2 et à l'article 224-8)
- les infractions relatives à la participation à une association de malfaiteurs dès lors qu'elles sont commises en vue de préparer les infractions précédemment énumérées (les infractions définies aux articles 450-1 et 450-5)

L'ensemble de ces infractions permet de qualifier précisément les actes de piraterie, qui seront ainsi passibles de peines allant de 20 ans de réclusion criminelle à la réclusion criminelle à perpétuité selon les circonstances aggravantes (bande organisée, demande de rançon, multiples otages, séquestration suivie de mort, minorité de la victime ...)

Parallèlement, le commandant du navire peut :

- exécuter ou faire exécuter, sous l'autorité d'un délégué du Gouvernement⁸, les mesures de contrôle et de coercition prévues par la loi, s'il a de sérieuses raisons de soupçonner que les infractions prévues par la présente loi ont été commises, se commettent ou se préparent à être commises;
- constater les infractions commises ;
- en rechercher les auteurs ;
- le cas échéant, les appréhender ;
- faire procéder à la saisie des objets et documents liés à l'infraction ;
- ordonner le déroutement du navire vers une position ou un port approprié ;
- procéder à des constatations approfondies ;
- remettre à une autorité judiciaire compétente les personnes, objets et documents appréhendés.

Sans préjudice de la mise en œuvre ultérieure des dispositions du code de procédure pénale spécifiques, le tribunal compétent est, en métropole, le tribunal de grande instance situé au siège de la préfecture maritime ou le tribunal de grande instance du port vers lequel le navire a été dérouté. Dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à saint Pierre et Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les terres australes et antarctiques françaises, le tribunal compétent est la juridiction de première

⁸ Il s'agit là du mode normal d'exercice de la police en mer, tel que prévu notamment par le code de la Défense en son titre II du livre V ou par les articles 13 et 20 de la loi du 15 juillet 1994 et l'article D. 3223-54 du code de la Défense. Le présent projet de loi introduit cependant un mode dérogatoire à la mise en œuvre des mesures de police dans le cas où le droit international désignant une autorité à cet effet.

instance en matière correctionnelle située au siège du délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer ou du port vers lequel le navire a été dérouté.

5-2 Les dispositions relatives à la mise en œuvre de mesures de coercition comportant des restrictions de liberté à l'égard des personnes soupçonnées d'actes délictueux ou susceptibles de menacer la sécurité ou la sûreté dans le cadre d'opérations en mer

Compte tenu des observations formulées par la CEDH dans l'arrêt Medvedyev précité, il est proposé d'intégrer dans le code de la Défense les dispositions permettant la mise en œuvre des mesures de coercition, entraînant ou susceptibles de comporter des mesures restrictives de liberté, qui soient juridiquement sécurisées.

La procédure proposée est la suivante :

- dès que le commandant du navire d'Etat met en œuvre des mesures de restriction ou de privation de liberté à l'égard de personnes impliquées dans une activité illicite et menaçant la sécurité ou la sûreté du navire ou de son équipage et de ses passagers ou de ses biens, le préfet maritime (ou le délégué du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer, outre-mer) doit en informer dans les meilleurs délais le procureur de la République;
- dans un délai de 24 heures, il fait procéder à un examen de santé par une personne qualifiée;

En parallèle, le procureur de la République doit, dans les 48 heures qui suivent la mise en œuvre des mesures de coercition, saisir le juge des libertés et de la détention.

Le juge des libertés et de la détention (JLD) statue sur la poursuite des mesures pour une durée de 5 jours.

Ces mesures sont renouvelables dans les mêmes conditions de fond et de forme. Le JLD peut entrer à tout moment en contact avec la personne qui fait l'objet des mesures de coercition.

6- Les impacts

6-1 L'impact juridique

- **Articulation du projet de loi avec le droit communautaire ou le droit européen**

Le présent projet de loi pour ce qui concerne les dispositions relatives à la répression de la piraterie n'a aucune incidence sur l'application du droit communautaire dans la mesure où il ne porte pas sur des matières et des domaines relevant de la compétence de la Communauté ou de l'Union. Il constitue cependant un élément important pour l'application par la France des dispositions mentionnées dans l'action commune concernant la lutte contre les actes de piraterie en Somalie.

En revanche, s'agissant des dispositions relatives aux conditions de privation ou de restriction de liberté à bord des navires de guerre ou de l'Etat, l'ambition du projet de loi est de tendre à la prise en compte des prescriptions de l'arrêt Medvedyev de la CEDH.

- **Impact sur l'ordre juridique interne**

Dans la mesure où il s'agit de l'adaptation de stipulations de droit international reconnues et acceptées depuis longtemps par la France, le présent projet de loi réintroduit en droit interne le crime « international » de piraterie et établit la compétence des tribunaux français.

L'infraction de détournement de navire commis en bande organisée doit être créée (peine de 30 ans) afin de permettre une saisine des juridictions interrégionales spécialisées en dehors de toute autre infraction relevant actuellement de leur compétence.

- **Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires et délai prévisionnel de leur publication**

Il sera nécessaire d'élaborer un décret en Conseil d'Etat pour l'application du projet d'article 28 de la loi du 15 juillet 1994, relatif aux habilitations spéciales de certains des intervenants qui n'ont pas la qualification d'officier de police judiciaire. En effet, cet article qui porte habilitation des commandants des bâtiments de l'Etat ainsi que des officiers de la marine nationale embarqués sur ces bâtiments et des commandants des aéronefs de l'Etat subordonne leur habilitation à des conditions qui seront fixées par un décret en Conseil d'Etat. La formulation de cette disposition est strictement la même que celle retenue par les articles 16 et 23 de la même loi qui font respectivement l'objet des décrets d'application n° 97-545 du 28 mai 1997, pour la répression du trafic de stupéfiants, et n° 2007-536 du 10 avril 2007 pour les infractions commises en matière d'immigration.

- **Conditions d'application dans les départements et collectivités d'outre mer**

Les mesures prises en matière de lutte contre la piraterie, compétences de l'Etat, seront applicables de plein droit dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Elles seront applicables dans les îles Wallis-et-Futuna, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les terres australes et antarctiques françaises sur mention expresse.

- **Diminution importante du risque contentieux en cas d'intervention**

Le projet de loi permet d'assurer la sécurité juridique des procédures pouvant être ouvertes en France ou devant la CEDH et d'éviter que les auteurs des infractions n'invoquent des nullités procédurales pour échapper aux sanctions prévues. Les conditions de la rétention étant juridiquement organisées, c'est aussi un moyen de soutenir la validité des procédures étrangères notamment en cas de remise des pirates au Kenya.

6-2 L'impact administratif

• La conduite des opérations

L'organisation de l'action de l'Etat en mer repose sur la représentation unique de l'Etat soit par le préfet maritime en métropole (décret n° 2004-112 du 6 février 2004), soit par le délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer outre mer (décret n° 2055-1514 du 6 décembre 2005 pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, la Guyane, les Antilles et Saint-Pierre et Miquelon, soit, de manière limitée à l'application des seules dispositions de la loi du 15 juillet 1994, par les commandants des zones maritimes Océan Indien et Pacifique (article D.3223-51 à 55 du code de la défense).

• Nécessité de formation juridique des intervenants

Chacune des administrations (principalement les services des ministères de la Défense et de la Justice ainsi que les Douanes et les Affaires maritimes) mettant en œuvre des navires susceptibles de participer à des opérations de lutte et de répression de la piraterie ou de mettre en œuvre des mesures de coercition restrictives de liberté à l'égard de personnes appréhendées est invitée à mettre en place des modules spécifiques de formation juridique (droit de la mer, droit pénal et procédure pénale, contentieux des droits de l'homme). Ces modules peuvent être ad hoc ou ponctuels ou intégrés dans des cursus diplômants. Les directions des ressources humaines de ces administrations évalueront les besoins en personnel ainsi que les implications budgétaires qu'une telle formation rend nécessaire.

La direction des affaires juridiques du ministère de la défense intervient déjà lors de la formation des futurs commandants de navires. Deux fois par an, deux magistrats de la Division des Affaires Pénales Militaires et des représentants de la Direction des Affaires Internationales et Européennes interviennent à Toulon.

6-3 L'impact financier

L'objectif de répression affiché par le projet de loi, notamment avec le transfert et le déferrement des personnes appréhendées, soit vers les tribunaux français, soit vers les tribunaux étrangers, devrait entraîner une augmentation significative, mais difficile à quantifier au stade actuelles des frais de transport et de surveillance et de nourriture ainsi que des dépenses de justice liées à l'instruction, au jugement, et, le cas échéant, à la détention, des auteurs de ces infractions qui échappaient jusqu'ici à une telle répression.

En revanche, s'agissant des dispositions relatives à la sécurisation des mesures de coercition, ces dépenses sont susceptibles de diminuer.

En ce qui concerne la procédure judiciaire, doivent être pris en compte les actes coûteux auxquels donnent lieu ces procédures (rapatriement de navire par la voie maritime ou aérienne, réquisitions à interprètes pour tout acte d'enquête tels qu'auditions, confrontations, expertises, traductions, jugement,...) Toutefois, il convient d'observer que ce texte se donne pour perspective de donner un cadre juridique sûr à ces procédures, plus que de les générer ou de les multiplier.

6-4 L'impact économique

La vocation de ce projet de loi, qui vise à permettre la répression d'actes criminels qui portent atteinte à la liberté du commerce maritime et met en danger la sécurité des personnes et des biens, concourt,, par son effet dissuasif, au maintien d'une activité économique maritime stable et assainie. Il est de nature à favoriser l'essor du commerce et des échanges maritimes mondiaux, créateurs d'emplois, de développement et de richesses.

La diminution du nombre d'actes de piraterie, que pourrait indirectement entraîner la mise en œuvre des dispositions de ce projet de loi, devrait entraîner une diminution des primes d'assurance du transport maritime, celles-ci ayant décuplé en un an pour la zone somalienne en pouvant actuellement atteindre pour un trajet via le golfe d'Aden jusqu'à 30.000\$ (22.735 €) pour une couverture maximale de 3 millions de \$.

7- Consultations préalables

Outre l'ensemble des services de l'Etat impliqués ou concernés par la répression des actes de piraterie et la mise en oeuvre des mesures de coercition à l'encontre de leurs auteurs, les acteurs du monde maritime français ont été rencontrés à de nombreuses reprises sous l'égide du secrétariat général à la mer afin de recueillir leurs appréciations sur les conséquences de la piraterie, de les conseiller sur les mesures de prévention à adopter dans les zones à risques.

Deux séminaires ont ainsi été organisés par le secrétariat général de la défense nationale, réunissant toutes les composantes du monde maritime, de la pêche et du commerce en passant par la plaisance, les assureurs et les courtiers. Ces rencontres avaient pour objectifs de :

- présenter aux armateurs et aux opérateurs concernés l'état actuel et l'évolution de la menace au large des côtes somaliennes ainsi que les initiatives nationales et internationales soutenues par la France pour lutter contre ce phénomène,
- permettre aux professionnels du secteur maritime de faire part aux représentants des administrations de l'Etat de leurs analyses de la situation, de leurs préoccupations et de leurs attentes vis-à-vis des pouvoirs publics.