

N° 499

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 avril 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (1) sur l'application de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la **lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer,***

Par MM. Jean-Claude PEYRONNET et François TRUCY,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. David Assouline, *Président* ; M. Philippe Bas, Mmes Nicole Borvo Cohen-Seat, Claire-Lise Champion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, M. Ambroise Dupont, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Gaëtan Gorce et Louis Nègre, *Vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; MM. Philippe Darniche, Robert del Picchia, Mme Catherine Deroche, MM. Félix Desplan, Yves Detraigne, Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyest, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Mme Isabelle Pasquet, MM. Jean-Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome, Mme Laurence Rossignol, MM. François Trucy et René Vandierendonck.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	7
I. LA LOI RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA PIRATERIE ET À L'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE DE L'ÉTAT EN MER	11
A. L'INTRODUCTION DANS NOTRE DROIT D'UN CADRE JURIDIQUE POUR LA RÉPRESSION DE LA PIRATERIE MARITIME	11
B. LA RECONNAISSANCE D'UNE COMPÉTENCE « QUASI UNIVERSELLE » DES JURIDICTIONS FRANÇAISES POUR JUGER DES ACTES DE PIRATERIE	15
C. LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME SUI GENERIS POUR LA CONSIGNATION À BORD DES PERSONNES APPRÉHENDÉES DANS LE CADRE DE L'ACTION DE L'ÉTAT EN MER.....	17
II. UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI PLEINEMENT OPÉRATIONNEL QUI A ÉTÉ APPLIQUÉ À PLUSIEURS REPRISSES SANS DONNER LIEU À DE RÉELLES DIFFICULTÉS	20
A. L'ENSEMBLE DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES AYANT ÉTÉ PRIS, LA LOI EST AUJOURD'HUI PLEINEMENT APPLICABLE	20
B. UNE LOI QUI A ÉTÉ APPLIQUÉE À PLUSIEURS REPRISSES	24
C. LES DIFFICULTÉS ET LES INTERROGATIONS SOULEVÉES PAR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SONT RESTÉES LIMITÉES	25
III. LES LIMITES RENCONTRÉES PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ET L'UNION EUROPÉENNE DANS LA LUTTE CONTRE LA PIRATERIE SEMBLENT APPELER DE NOUVELLES MESURES POUR PROTÉGER LES NAVIRES	36
A. LES EFFORTS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ET DE L'UNION EUROPÉENNE TARDENT À PRODUIRE LEURS EFFETS	36
B. LA PERSISTANCE DE LA PIRATERIE MARITIME.....	44
C. FACE AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR LUTTER CONTRE LA PIRATERIE, SE POSE AUJOURD'HUI LA QUESTION DU RECOURS ÉVENTUEL À DES SOCIÉTÉS DE SÉCURITÉ PRIVÉES POUR PROTÉGER LES NAVIRES	50
CONCLUSION	55
EXAMEN EN COMMISSION	57
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS	69
DÉPLACEMENT À TOULON	70

ANNEXE I – Etude d’impact annexée au projet de loi	72
ANNEXE II – Loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l’exercice des pouvoirs de police de l’Etat en mer	88
ANNEXE III – Tableau relatif à l’application de la loi.....	93
ANNEXE IV – Echancier de mise en application de la loi transmis en mars 2011	94
ANNEXE V – Rapport du Secrétariat général du gouvernement sur la mise en application de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l’exercice des pouvoirs de police en mer	95
ANNEXE VI – Décret du 9 mai 2011 relatif à certaines attributions des commandants de zone maritime en matière d’action de l’Etat en mer	96
ANNEXE VII – Décret du 29 septembre 2011 pris pour l’application de l’article 4 de la loi du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l’exercice par l’Etat de ses pouvoirs de police en mer	97
ANNEXE VIII – Arrêté du 28 octobre 2011 relatif à la délimitation des zones maritimes	99

SYNTHÈSE

La commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des Lois, présidée par M. David Assouline (Soc, Paris), s'est réunie le mercredi 11 avril 2012 et a examiné le rapport de MM. Jean-Claude Peyronnet (Soc, Haute-Vienne) et François Trucy (UMP, Var) sur l'**application de la loi n°2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.**

Cette loi a été adoptée dans un contexte marqué par la forte résurgence de la piraterie maritime, en particulier dans le Golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes, qui a conduit les pays européens à lancer la première opération navale de l'Union européenne *Atalanta* de lutte contre la piraterie dans l'océan Indien.

La loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer comporte **trois** principaux volets :

- elle introduit d'abord dans notre droit **un cadre juridique relatif à la répression de la piraterie**, inspiré des stipulations de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, dite Convention de Montego Bay. Cette loi détermine ainsi les infractions pénales constitutives d'actes de piraterie, les modalités de recherche et de constatation de ces infractions, ainsi que les agents habilités à y procéder ;

- elle reconnaît ensuite aux juridictions françaises **une compétence « quasi universelle » pour juger des actes de piraterie** commis hors du territoire national, quelle que soit la nationalité du navire ou des victimes d'actes de piraterie. La compétence des juridictions françaises, qui reste une simple faculté, ne peut toutefois être retenue que lorsque les auteurs sont appréhendés par des agents français et à défaut d'entente avec tout autre Etat ;

- elle établit enfin **un régime *sui generis* pour la rétention à bord** des personnes interpellées dans le cadre de l'action de l'Etat en mer, afin de se conformer aux griefs retenus par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) à l'encontre de la France, dans son arrêt dit *Medvedyev* du 10 juillet 2008, qui a été confirmé par un arrêt rendu en grande chambre le 29 mars 2010. Dans ces arrêts, la CEDH a condamné la France en lui reprochant de ne pas disposer à l'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 un magistrat présentant des garanties d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties, ce qui n'est pas le cas du ministère public.

Une année après son adoption, les premiers résultats de son application semblent plutôt confirmer la pertinence du dispositif.

L'ensemble des textes réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre ont été publiés, de sorte que **la loi du 5 janvier 2011 est aujourd'hui pleinement applicable.** Différentes mesures ont été prises pour informer les acteurs chargés de son application, notamment les commandants des navires de la marine nationale et les magistrats, ainsi que des mesures matérielles, en particulier pour aménager des locaux sur les bâtiments destinés à accueillir les personnes faisant l'objet de mesures restrictives ou privatives de liberté.

La loi a déjà été appliquée à plusieurs reprises dans différentes affaires. Ainsi, les dispositions relatives à la rétention à bord des personnes appréhendées dans le cadre de l'action de l'Etat en mer ont été mises en œuvre à deux reprises en matière de

lutte contre la piraterie dans l'océan Indien et à six reprises en matière de lutte contre le narcotrafic, dont quatre fois aux Antilles et deux fois en Méditerranée. La disposition prévoyant la reconnaissance de la qualité de pupille de la Nation aux enfants de victimes d'actes de piraterie a aussi été appliquée dans une affaire. En revanche, bien que l'occasion se soit déjà présentée, les autorités françaises n'ont pas souhaité recourir à ce jour à la « compétence quasi universelle » introduite par la loi. En effet, alors que la loi du 5 janvier 2011 le permettait, la France a choisi de ne pas faire usage de cette disposition pour juger sur son territoire des pirates somaliens ayant tenté de détourner un navire maltais affrété par un armateur allemand et avec un équipage yéménite, arrêtés par des militaires français en mai 2011. Ceux-ci ont été relâchés en Somalie.

Malgré certaines difficultés pratiques, comme l'aménagement de locaux sur les bâtiments, les problèmes de communication et d'interprétariat ou le coût du transfert, et **quelques interrogations de nature juridique**, par exemple concernant les eaux territoriales et intérieures françaises ou l'appréciation de la durée des mesures restrictives et privatives de liberté, **la mise en œuvre de cette loi ne semble pas avoir donné lieu à de réelles difficultés et donne satisfaction à l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse des officiers de la marine nationale, des magistrats ou des armateurs.**

La loi du 5 janvier 2011 a permis de doter notre pays d'un **cadre juridique clair** de répression de la piraterie maritime, inspiré de la Convention sur le droit de la mer de Montego Bay. Cette loi a également mis en place **un régime spécifique de rétention** des personnes appréhendées dans le cadre de la lutte contre la piraterie et de l'action de l'Etat en mer, qui paraît de nature à concilier les nécessités opérationnelles et les droits et libertés des personnes et de répondre ainsi aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme. Enfin, cette loi a confirmé **le rôle moteur joué par la France** au niveau international en matière de lutte contre la piraterie maritime.

Vos rapporteurs portent donc une appréciation très positive sur l'application de la loi du 5 janvier 2011.

Toutefois, face à une menace comme la piraterie, qui par définition existe au-delà des frontières nationales, puisqu'elle sévit en haute mer, des mesures nationales ne peuvent être suffisantes. Une action au niveau international s'avère indispensable. **Or, de ce point de vue, le bilan est relativement décevant.**

Ainsi, malgré le succès de l'opération *Atalanta* de l'Union européenne et la baisse du nombre de navires capturés, **la question du traitement juridictionnel des pirates capturés reste entière**, puisque l'on estime que près de 90 % des pirates capturés sont ensuite relâchés, faute de pays disposés à les juger devant ses tribunaux.

Dès lors, face à la persistance de la menace, vos rapporteurs considèrent que la France devrait poursuivre ses efforts diplomatiques pour placer la piraterie au centre des préoccupations de la communauté internationale et renforcer les moyens de lutter contre ce fléau, en s'appuyant notamment sur **la récente prolongation et l'extension du mandat de l'opération Atalanta** ou encore **les propositions formulées par notre collègue député Jack Lang** dans son rapport au Conseil de sécurité des Nations unies, concernant notamment le traitement juridictionnel, et la création de deux tribunaux, l'un au Puntland, l'autre au Somaliland, et d'une Cour somalienne extraterritorialisée.

Enfin, compte tenu des difficultés rencontrées par la marine nationale pour répondre à l'ensemble des demandes des navires français et étant donné la nécessité de préserver le « pavillon français », **il semble inévitable d'envisager le recours à d'autres solutions, complémentaires aux équipes de protection embarquées, telles que le recours éventuel à des sociétés de sécurité privées**, à condition toutefois que les conditions de leur emploi soient strictement encadrées par la loi.

Mesdames, Messieurs,

Le 4 avril 2008, un luxueux trois-mâts de 88 mètres de long, *Le Ponant*, revenant d'une croisière aux Seychelles et faisant route vers la méditerranée, est pris d'assaut à l'approche du Golfe d'Aden par une douzaine de pirates somaliens équipés de fusils et de lance-roquettes à bord de deux embarcations rapides. Sur le voilier, affrété par un armateur français, se trouvent 30 membres d'équipage, dont 22 de nationalité française.

À la suite de négociations entre l'armateur et les ravisseurs, les otages sont libérés le 11 avril en contrepartie du versement d'une rançon, dont le montant est évalué à 2 millions de dollars américains.

Quelques heures après, une opération hélicoptérée conduite par le GIGN et les commandos marine permet d'appréhender sur le territoire somalien six preneurs d'otages et de récupérer une partie de la rançon.

Le 2 septembre 2008, un autre voilier, le *Carré d'As*, avec à son bord un couple de français, est arraisonné par des pirates somaliens. Les passagers sont débarqués et retenus prisonniers en Somalie.

Dans la nuit du 15 au 16 septembre, une opération des commandos marine permet la libération des deux otages, sains et saufs. Un pirate est tué et six autres capturés lors de l'intervention.

Le 4 avril 2009, un voilier de plaisance, le *Tanit*, avec à son bord un couple de français, leur enfant âgé de trois ans, et deux autres français, est détourné au large des côtes somaliennes et les passagers pris en otages par des pirates somaliens.

Les négociations étant dans l'impasse et le voilier dérivant vers la côte, des commandos de marine interviennent lors d'une opération de « vive force », le 10 avril.

Cette opération, au cours de laquelle un ressortissant français est mort, a permis la libération des autres otages. Deux pirates ont également été tués et trois autres capturés lors de l'intervention.

Ces trois affaires ont révélé aux yeux de l'opinion publique française, la résurgence de la piraterie maritime, en particulier au large des côtes somaliennes et dans le Golfe d'Aden.

Si la piraterie maritime est aussi ancienne que la navigation, ce phénomène, qui semblait avoir disparu et renvoyer davantage aux romans d'aventures, comme ceux de Robert Louis Stevenson ou de Henry de Monfreid, a connu une forte résurgence ces dernières années.

Selon le Bureau maritime international, plus de 4 000 actes de piraterie auraient été recensés au cours de ces vingt dernières années. Durant la dernière décennie, 3 200 marins auraient été capturés par des pirates, 500 auraient été blessés et 160 tués.

Ces dernières années, on a constaté une forte augmentation du nombre d'attaques. Ainsi, en 2010, les actes de piraterie ont atteint un niveau record, avec plus de 445 attaques recensées, soit une augmentation de 10 % par rapport à 2009. D'après le bureau maritime international, 53 navires avaient été capturés et 1 181 marins pris en otages en 2010.

La piraterie constitue aujourd'hui une menace sérieuse à la liberté de navigation et à la sécurité des approvisionnements, alors que 90 % du transport des marchandises au niveau mondial se fait par voie maritime.

La piraterie maritime sévit principalement dans trois zones :

- le détroit de Malacca ;
- le Golfe de Guinée ;
- le Golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes.

Toutefois, plus de la moitié des actes de piraterie recensés dans le monde se seraient déroulés dans le Golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes. Ainsi, au 1^{er} janvier 2011, 28 navires et 654 marins étaient retenus en otage dans cette zone.

En effet, depuis 1992, la Somalie est confrontée à une guerre civile et à une situation humanitaire dramatique. La Somalie est située à proximité d'une zone stratégique, près du Golfe d'Aden, qui relie l'océan Indien à la méditerranée par le canal de Suez, par lequel transitent environ 25 000 navires par an et qui constitue un enjeu stratégique pour l'Europe, notamment du point de vue de ses approvisionnements de marchandises et énergétiques. Dans ce pays, dépourvu d'autorité centrale, la piraterie représente donc une source très lucrative de profit au travers des rançons réclamées aux armateurs pour libérer les navires capturés et les membres d'équipage retenus en otages.

Pour répondre à la menace que fait peser la piraterie, notamment sur ses approvisionnements, et protéger les convois humanitaires destinés à la population somalienne, l'Union européenne a lancé, à l'initiative de la France et de l'Espagne, en décembre 2008, sa première opération navale de lutte contre la piraterie maritime dans le Golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes, l'opération *Atalanta*.

Cette opération, à laquelle la France participe activement, a notamment pour objectif de protéger les navires marchands et de dissuader, prévenir et mettre un terme aux actes de piraterie dans cette zone.

C'est dans ce contexte qu'a été élaborée **la loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie maritime et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.**

Adopté en conseil des ministres le 2 septembre 2009, et déposé en premier au Sénat le 3 septembre 2009, le projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer est un texte relativement court, qui comportait initialement sept articles.

Comme le souligne l'exposé des motifs, ainsi que l'étude d'impact annexée au projet de loi, ce texte vise principalement à **améliorer l'efficacité de la lutte contre la piraterie maritime, en renforçant les mesures de prévention et de répression de l'Etat français en haute mer.**

Saisie au fond, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat a désigné comme rapporteur sur ce projet de loi notre collègue André Dulait. Sur proposition de son rapporteur, le Sénat a enrichi le texte du projet de loi sur de nombreux aspects, et adopté le texte ainsi modifié le 6 mai 2010.

Transmis à l'Assemblée nationale, le 6 mai 2010, le projet de loi a été adopté par les députés le 25 novembre 2010, sur le rapport de notre collègue député Christian Ménard, rapporteur pour la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, avec plusieurs modifications.

Saisi en deuxième lecture, le 25 novembre 2010, le Sénat a, sur le rapport de notre collègue André Dulait, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, adopté le projet de loi sans modification le 22 décembre 2010.

La loi relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer a été promulguée le 5 janvier 2011 et publiée au journal officiel du 6 janvier 2011.

Une année après son adoption, il a semblé utile de dresser un premier bilan de son application, dans le cadre des travaux de la nouvelle commission pour le contrôle de l'application des lois, instituée au sein de la Haute assemblée le 16 novembre 2011.

Estimant que la qualité de l'application d'une loi ne saurait se réduire à la parution des décrets et des autres mesures réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre, **vos rapporteurs se sont efforcés d'établir, de la manière la plus objective possible, un premier bilan de son application, en rapprochant notamment les objectifs de ce texte, tels que mentionnés notamment dans l'exposé des motifs et dans l'étude d'impact annexée au projet de loi, ainsi que les intentions du législateur, telles qu'elles ressortent notamment des travaux parlementaires, avec les moyens déployés et les premiers résultats constatés sur le terrain.**

Vos rapporteurs se sont notamment interrogés sur l'adéquation entre les objectifs et les moyens mis en œuvre, sur les enseignements tirés des

premières expériences, ainsi que sur les éventuelles interrogations ou difficultés, d'ordre juridique ou pratique, constatées lors de l'application de la loi et sur les moyens éventuels d'y remédier.

Pour étudier l'application de cette loi, vos rapporteurs ont procédé à de nombreuses auditions de différentes personnalités du ministère de la défense, de la marine nationale, du ministère de la justice, du ministère des affaires étrangères et européennes, du secrétariat général de la mer, ainsi que des représentants des armateurs¹.

Afin d'avoir une vue aussi concrète que possible, **vos rapporteurs ont également effectué, le 21 mars, un déplacement à Toulon**, où ils se sont entretenus avec le préfet maritime et les officiers de la marine nationale chargés de l'action de l'Etat en mer et de la lutte contre la piraterie maritime².

Au cours de ce déplacement, vos rapporteurs ont aussi visité la frégate *Courbet*, qui a participé à l'opération *Atalanta* de lutte contre la piraterie maritime et à plusieurs opérations dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.

Ils ont également assisté à une réunion très instructive avec les magistrats du Tribunal de Grande instance de Toulon, qui ont eu à mettre en œuvre certaines dispositions de la loi, en particulier celles relatives à la consignation à bord des personnes, dans le cadre de la lutte contre le narcotrafic en méditerranée.

Vos rapporteurs tiennent à remercier ici l'ensemble des personnalités rencontrées pour leur disponibilité et leur aide précieuse dans l'élaboration de ce rapport.

Le présent rapport comporte **trois parties**.

La **première partie** présente les principales dispositions de la loi relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.

La **deuxième partie** porte sur l'application de la loi et son évaluation, à la fois d'un point de vue quantitatif et qualitatif.

Enfin, dans une **troisième partie**, vos rapporteurs ont jugé utile d'élargir le cadre de leur réflexion à l'évaluation des mesures prises par la communauté internationale et l'Union européenne pour lutter contre le fléau de la piraterie.

¹ La liste des personnes auditionnées figure en annexe au présent rapport

² Le programme de ce déplacement figure également en annexe

I. LA LOI RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA PIRATERIE ET À L'EXERCICE DES POUVOIRS DE POLICE DE L'ÉTAT EN MER

La loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer répond à **trois principaux objectifs** :

- elle a introduit, tout d'abord, dans notre droit **un cadre juridique permettant la répression de la piraterie maritime** ;

- elle a ensuite eu pour objet de reconnaître **une compétence « quasi universelle » aux juridictions françaises** pour juger des actes de piraterie ;

- elle a permis enfin de mettre en place un **régime *sui generis* de rétention à bord des navires** des personnes appréhendées dans le cadre de l'exercice de l'action de l'Etat en mer, afin de répondre aux griefs formulés à l'encontre de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt dit « *Medvedyev* » du 10 juillet 2008, qui ont été confirmés par la Cour de Strasbourg, réunie en grande chambre, le 29 mars 2010.

A. L'INTRODUCTION DANS NOTRE DROIT D'UN CADRE JURIDIQUE POUR LA RÉPRESSION DE LA PIRATERIE MARITIME

• Les infractions pénales constitutives d'actes de piraterie

La loi du 5 janvier 2011 a introduit d'abord dans notre droit **un cadre juridique permettant la répression de la piraterie maritime**.

La France disposait d'une législation ancienne relative à la piraterie maritime, avec la loi du 10 avril 1825, mais cette loi a été abrogée par la loi de simplification du droit du 20 décembre 2007.

Ce texte n'était plus adapté car il se référait aux « *lettres de marques ou de commissions régulières* »¹ et il limitait les infractions aux actes de déprédation ou de violences. Il ne couvrait pas non plus les incriminations spécifiques du droit pénal, relatives à l'association de malfaiteurs et à la bande organisée.

Par ailleurs, se posait la question de **l'adaptation de la législation française aux stipulations de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer**, signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay et entrée en vigueur en 1996, qui définit un régime juridique de droit international de la piraterie et de sa répression.

¹ Une « lettre de marque », une « lettre de commission » ou « lettre de course », est une lettre patente qu'un Roi remettait au capitaine d'un navire lui permettant de rechercher, attaquer, saisir et détruire les navires d'une nation adverse en haute mer. Ce capitaine devenait alors un « corsaire ». Les « lettres de marque » ont été abolies par la déclaration de Paris de 1856 mais restent prévues par la Constitution des Etats-Unis

La loi du 5 janvier 2011 ne crée pas une nouvelle incrimination de piraterie dans le code pénal mais **elle détermine les infractions susceptibles d'être commises par les pirates** en se référant à des incriminations existantes du code pénal susceptibles de répondre aux actes de piraterie, tels que définis par la Convention de Montego Bay.

C'est la même technique que celle qui a été utilisée en matière de terrorisme, avec les infractions de droit commun en relation avec une entreprise terroriste.

Le texte se limite aux infractions les plus graves :

- **le détournement d'aéronefs, de navire ou de tout autre moyen de transport**, lorsqu'il implique au moins un navire ou un aéronef dirigé contre un navire ou un aéronef ;

- **l'enlèvement et la séquestration lorsqu'ils précèdent, accompagnent ou suivent un détournement de navire ;**

- **la participation à une association de malfaiteurs** destinée à préparer les actes précités.

Ces infractions couvrent donc les actes susceptibles d'être qualifiés d'actes de piraterie. En particulier, la participation à une association de malfaiteurs permet de poursuivre et de juger non seulement les pirates proprement dits, mais aussi les commanditaires et toutes les personnes ayant contribué à la préparation de l'attaque de piraterie.

La peine maximale encourue pour ces infractions est comprise entre 20 ans de réclusion criminelle et la réclusion criminelle à perpétuité selon les circonstances aggravantes (prise d'otages, séquestration suivie de mort, minorité de la victime, etc.).

La loi a également créé **le crime de détournement de navire** (ou d'aéronef) **en bande organisée**, puni de **trente ans de réclusion criminelle**.

La loi précise que ces dispositions s'appliquent aux actes de piraterie commis :

- **en haute mer ;**

- **dans les espaces maritimes ne relevant de la juridiction d'aucun Etat ;**

- **lorsque le droit international l'autorise, dans les eaux territoriales d'un Etat.**

Les deux premiers critères sont repris du texte de la Convention de Montego Bay. La mention des « *espaces maritimes ne relevant de la juridiction d'aucun Etat* » renvoie à la zone économique exclusive.

Au-delà des zones visées par la convention de Montego Bay, la loi prévoit que ces dispositions seront également applicables dans les eaux territoriales d'un État à condition que le droit international l'autorise.

Cette précision vise à prendre en compte la situation particulière de certains États « fragiles » qui ne sont plus en mesure d'assurer le contrôle de leurs eaux territoriales.

Ainsi, dans le cas de la Somalie, la résolution 1816 du Conseil de sécurité des Nations unies, adoptée le 2 juin 2008, a autorisé les Etats qui coopèrent avec le Gouvernement fédéral de transition à « *entrer dans les eaux territoriales de la Somalie afin de réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée en mer, d'une manière conforme à l'action autorisée en haute mer en cas de piraterie en application du droit international applicable* ».

Cette autorisation, valable pour une période initiale de six mois, a été renouvelée par des résolutions postérieures du Conseil de sécurité des Nations unies.

En revanche, il convient d'observer que **le détournement d'un navire dans les eaux intérieures et territoriales françaises ne peut pas être qualifié d'acte de piraterie.**

En effet, dans les eaux territoriales et intérieures d'un Etat, l'attaque contre un navire à des fins privées ne peut pas être qualifiée de piraterie, d'après la Convention de Montego Bay, mais s'assimile à un acte de brigandage. Dans le cas de la France, les incriminations du code pénal et la procédure pénale de droit commun (vol à main armée, détournement de navire) trouveraient à s'appliquer.

● **Les mesures de contrôle et de coercition en matière de lutte contre la piraterie**

La loi du 5 janvier 2011 vise également à répondre à une difficulté juridique rencontrée par les bâtiments de la marine nationale pour procéder au contrôle des navires soupçonnés de préparer des actes de piraterie, tels que les « bateaux-mères », s'ils ne sont pas pris en « flagrant délit ». En l'absence de commencement d'exécution, le droit français ne permettait pas, en effet, avant l'entrée en vigueur de cette loi, de réprimer ces agissements.

La loi n°94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer avait apporté le premier cadre légal contemporain de l'exercice par l'Etat de ses prérogatives en mer.

Cette loi a été modifiée, d'abord par la loi n°96-359 du 29 avril 1996 relative au trafic de stupéfiants en haute mer, puis par la loi n°2005-371 du 22 avril 2005 qui a introduit des modifications afin de renforcer la lutte contre l'immigration illégale par voie maritime.

La loi du 5 janvier 2011 a marqué une nouvelle étape, en complétant le cadre de l'action de l'Etat en mer par un nouveau dispositif relatif à la lutte contre la piraterie maritime.

Cette loi permet en effet au commandant du bâtiment de l'Etat de procéder à des mesures de contrôle et de coercition afin de lutter contre la piraterie.

À l'image des dispositions prévues en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants ou de lutte contre l'immigration illégale, le texte habilite les commandants des bâtiments et des aéronefs de l'Etat à exercer, au-delà des eaux territoriales françaises, des mesures de contrôle sur les navires, pouvant comprendre l'usage de la force.

Mais alors qu'en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et de lutte contre l'immigration clandestine, il est nécessaire d'obtenir au préalable l'accord de l'Etat du pavillon, en matière de lutte contre la piraterie, ces mesures pourront être mises en œuvre concernant les navires sans pavillon ou les navires battant un pavillon étranger, sans qu'il soit nécessaire d'obtenir au préalable l'accord de l'Etat du pavillon.

Ces mesures ne pourront cependant être mises en œuvre que s'il existe des « *motifs raisonnables* » de soupçonner qu'un acte de piraterie a été commis, se commet ou se prépare à être commis.

Les commandants des bâtiments de l'Etat et les commandants des aéronefs de l'Etat sont habilités à exécuter ou à faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition prévues par le droit international, le code de la défense et la loi du 5 janvier 2011.

Ainsi, ils peuvent procéder à la **reconnaissance du navire**, envoyer **une équipe visiter le navire, contrôler les documents de bord** et faire des **vérifications**, mais aussi ordonner le **déroutement** du navire et, si le capitaine refuse de faire reconnaître l'identité et la nationalité du navire, d'en admettre la visite ou de le dérouter, ordonner, après sommations, et si nécessaire, de **recourir à l'emploi de la force** à l'encontre de ce navire.

Ils peuvent également rechercher et constater des infractions constitutives d'actes de piraterie, appréhender leurs auteurs ou complices et procéder à des saisies d'objets ou de documents.

Contrairement à la procédure prévue par la loi du 15 juillet 1994 concernant la lutte contre le trafic de stupéfiants et la lutte contre l'immigration illégale, en matière de lutte contre la piraterie, **la loi ne prévoit pas l'obligation d'informer au préalable le procureur de la République des opérations en vue de la recherche et de la constatation des infractions.**

Ce n'est que dans le cas où ces agents souhaiteraient procéder à la saisie des objets ou des documents, qu'ils doivent obtenir au préalable, et « *sauf extrême urgence* », l'autorisation du procureur de la République.

Ils peuvent également détruire, sur autorisation du procureur de la République, les seules embarcations dépourvues de pavillon qui ont servi à commettre les infractions, lorsqu'il n'existe pas de mesures techniques envisageables pour empêcher définitivement le renouvellement de ces infractions, et « *dans le respect des traités et accords internationaux en vigueur* ».

À l'image des dispositions de la loi du 15 juillet 1994, les autorités compétentes pour ordonner la mise en œuvre des mesures de contrôle et de coercition sont **le préfet maritime** et, outre-mer, **le délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer**. Rappelons qu'en matière d'action de l'Etat en mer, la coordination des moyens de l'Etat relève, en métropole, du préfet maritime, sous l'autorité du Premier ministre, et, outre-mer, du délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer.

Toutefois, **une mention particulière** renvoie à des dispositions spécifiques qui pourraient être prévues par le droit international, qui conduiraient à conférer un caractère militaire aux opérations, et qui ne ressortiraient dès lors pas de la compétence du préfet maritime ou du délégué du Gouvernement, mais de l'autorité d'un « *commandement civil ou militaire désigné dans un cadre international* ». Tel est en particulier le cas de l'opération de l'Union européenne *Atalanta* de lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes, qui relève de l'autorité militaire.

Enfin, la loi du 5 janvier 2011 contient des dispositions relatives aux **enfants des victimes d'actes de piraterie maritime**.

En effet, elle prévoit que les enfants dont le père, la mère ou le soutien de famille, de nationalité française, a été victime d'actes de piraterie maritime, peuvent se voir reconnaître la qualité de pupille de la Nation.

Ces dispositions peuvent bénéficier aux victimes d'actes de piraterie maritime commis depuis le 10 novembre 2008, qui correspond à la date de lancement de l'opération *Atalanta* de l'Union européenne.

B. LA RECONNAISSANCE D'UNE COMPÉTENCE « QUASI UNIVERSELLE » DES JURIDICTIONS FRANÇAISES POUR JUGER DES ACTES DE PIRATERIE

L'article 105 de la Convention de Montego Bay stipule que « *Tout Etat peut, en haute mer ou en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat, saisir un navire ou un aéronef pirate, ou un navire ou un aéronef capturé à la suite d'un acte de piraterie et aux mains de pirates, et appréhender les personnes et saisir les biens se trouvant à bord. Les tribunaux de l'Etat qui a opéré la saisie peuvent se prononcer sur les peines à infliger, ainsi que sur les mesures à prendre en ce qui concerne le navire, l'aéronef ou les biens, réserve faite des tiers de bonne foi* ».

La piraterie constitue ainsi l'une des rares infractions internationales, avec la traite des esclaves, à déroger à la loi du pavillon, d'après laquelle, en haute mer et dans les eaux internationales, l'ordre public obéit au droit de l'Etat de nationalité du navire.

Le principe de la « compétence universelle » s'applique à la répression de la piraterie.

On entend par compétence universelle, « *la compétence reconnue à un État pour juger les infractions commises par des particuliers en dehors de son territoire, alors que ni l'auteur ni la victime ne sont ses ressortissants* ».

Il s'agit là d'une dérogation aux règles habituelles de compétence des juridictions françaises fondées sur **trois critères** : l'infraction a été commise sur le territoire de la République, l'auteur ou la victime ont la nationalité française.

En droit français, la « **compétence universelle** » est régie par les articles 689 et suivants du code de procédure pénale.

Le champ d'application de cette compétence recouvre les actes de torture et de terrorisme, la protection et le contrôle des matières nucléaires, les actes contre la sécurité de la navigation maritime, les actes contre la sécurité de l'aviation civile, les actes de violence illicite dans les aéroports et la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne. Cette compétence a également été étendue pour juger les violations graves du droit international humanitaire commises en ex-Yougoslavie et au Rwanda.

Toutefois, en droit français, la compétence pour juger des infractions commises hors du territoire est qualifiée de « **quasi universelle** » car son application est soumise à deux conditions :

- **elle ne peut procéder que d'une convention internationale ;**
- **l'auteur présumé doit « se trouver en France ».**

La loi du 5 janvier 2011 a introduit dans notre droit **la possibilité de prévoir la compétence des juridictions françaises pour juger d'actes de piraterie commis hors du territoire national**, y compris lorsque ces actes seraient commis par des ressortissants étrangers à l'encontre de navires battant un pavillon étranger et dont les victimes seraient d'une autre nationalité.

Toutefois, d'après le texte de loi, **deux conditions** doivent être réunies pour permettre la compétence des juridictions françaises :

- **les auteurs doivent avoir été appréhendés par des agents français ;**
- **les juridictions françaises ne sont compétentes qu'à défaut d'entente avec les autorités d'un autre Etat pour l'exercice par celui-ci de sa compétence juridictionnelle.**

La deuxième condition vise à prendre en compte le cas des accords conclus dans le cadre de l'opération *Atalanta* de l'Union européenne au large des côtes somaliennes, avec certains pays tiers comme le Kenya ou les Seychelles, qui ont accepté le transfert sur leur territoire des personnes suspectées d'avoir commis des actes de piraterie afin qu'elles soient jugées par leurs juridictions.

Elle peut également trouver à s'appliquer si un autre Etat s'estime mieux placé pour juger d'une affaire, notamment si le navire attaqué est de son pavillon ou si parmi les victimes se trouve un de ses ressortissants.

En outre, la compétence juridictionnelle pour juger les auteurs et complices de ces infractions reste, en tout état de cause, **une simple faculté** pour les autorités françaises.

Ainsi, **cette loi a permis de reconnaître aux juridictions françaises une « compétence quasi universelle » en matière de lutte contre la piraterie maritime, dont la mise en œuvre est toutefois encadrée par certaines conditions et qui demeure une simple faculté pour les autorités françaises.**

C. LA MISE EN PLACE D'UN RÉGIME SUI GENERIS POUR LA CONSIGNATION À BORD DES PERSONNES APPRÉHENDÉES DANS LE CADRE DE L'ACTION DE L'ETAT EN MER

Enfin, la loi du 5 janvier 2011 a permis de mettre en place **un régime sui generis pour la consignation à bord des personnes appréhendées dans le cadre des actions de l'Etat en mer** pendant le temps nécessaire pour que ces personnes soient remises à l'autorité compétente.

Ce régime a vocation à s'appliquer aussi bien en matière de lutte contre la piraterie que pour d'autres actions de l'Etat en mer, comme la lutte contre le trafic de stupéfiants par voie maritime par exemple.

Il s'agissait ainsi de **répondre aux griefs formulés à l'encontre de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt dit *Medvedyev* du 10 juillet 2008, qui ont été confirmés par la Cour de Strasbourg, réunie en grande chambre, le 29 mars 2010.**

Dans ces arrêts, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté le non-respect par la France de l'article 5§1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à l'occasion d'une opération d'interception d'un navire, le cargo le *Winner*, 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 des suspects à bord d'un navire et de ne pas faire assurer le contrôle des éventuelles mesures de privation de liberté par un magistrat *« répondant aux garanties requises d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties »*.

La loi du 5 janvier 2011 prévoit que le commandant du navire ou le commandant de l'aéronef peut prendre des mesures de coercition *« nécessaires et adaptées »* à l'encontre des personnes à bord *« en vue d'assurer leur maintien à disposition, la préservation du navire et de sa cargaison ainsi que la sécurité des personnes »*.

● **La procédure prévue par la loi du 5 janvier 2011 est la suivante :**

- dès que le commandant du navire 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, le préfet maritime (ou le délégué du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer outre-mer) doit **en informer** dans les plus brefs délais **le procureur de la République** ;

- le procureur de la République doit, dans les **quarante-huit heures** qui suivent la mise en œuvre des mesures de restriction ou de privation de liberté, saisir **le juge des libertés et de la détention**, qui est un magistrat du siège ;

- le juge des libertés et de la détention statue sur la poursuite de ces mesures pour une durée maximale de **cinq jours** ;

- cette décision prise par **ordonnance motivée** est insusceptible de recours ;

- ces mesures sont **renouvelables** dans les mêmes conditions de fond et de forme le temps nécessaire pour que les personnes soient remises à l'autorité compétente ;

- les mesures prises à l'encontre des personnes à bord des navires peuvent être poursuivies, le temps strictement nécessaire, au sol ou à bord d'un aéronef, sous l'autorité des agents de l'Etat chargés du transfert, sous le contrôle de l'autorité judiciaire ;

- dès leur arrivée sur le sol français, les personnes faisant l'objet de mesures de coercition sont **mises à la disposition de l'autorité judiciaire**.

● Pour se prononcer sur la poursuite ou non des mesures de restriction ou de privation de liberté, **le juge des libertés et de la détention dispose d'une large source d'information :**

- le juge des libertés et de la détention peut solliciter du procureur de la République **tous éléments** de nature à apprécier la situation matérielle et l'état de santé de la personne concernée ;

- il peut ordonner un nouvel examen de santé ;

- il peut entrer à tout moment **en contact avec la personne** qui fait l'objet de mesures de restriction ou de privation de liberté, « *sauf impossibilité technique* ».

● Enfin, **la personne faisant l'objet de mesures de restriction ou de privation de liberté bénéficie de certains droits :**

- dans un délai de **vingt-quatre heures**, le commandant doit faire procéder à un **examen de santé** par une personne qualifiée ;

- dans un délai de **dix jours** à compter du premier examen de santé, il fait procéder à un **examen médical**¹ ;

- un **compte rendu** de ces examens se prononçant notamment sur l'aptitude au maintien de la mesure de restriction ou de privation de liberté est transmis dans les plus brefs délais au procureur de la République ;

- enfin, la personne est **informée** « dans une langue qu'elle comprend » de la décision du juge des libertés et de la détention.

Ce régime est applicable à la fois aux actes de piraterie, mais aussi **aux personnes appréhendées dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants par mer** ou pour toutes les autres actions de l'Etat en mer qui nécessiteraient une telle mesure de privation de liberté.

S'il s'inspire sur certains points du régime de la garde à vue, il est très différent, tant dans ses modalités, que du point de vue de sa finalité.

Le régime de la rétention à bord et la garde à vue : quelles différences ?

La garde à vue est une **mesure privative de liberté** prise par un **officier de police judiciaire** dans le cadre d'une **enquête** réalisée sous le **contrôle de l'autorité judiciaire et régie par le code de procédure pénale**.

Le régime prévu par la loi du 5 janvier 2011 pour **la rétention à bord** des personnes appréhendées dans le cadre de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer est un **régime sui generis** qui peut comporter des **mesures restrictives ou privatives de liberté** mais qui ne s'inscrit pas dans le cadre de la réalisation d'une enquête judiciaire et qui ne fait pas intervenir des officiers de police judiciaire. Ainsi, en matière de rétention à bord, il n'est pas procédé à une audition de la personne donnant lieu à un procès-verbal.

La **finalité** des deux régimes est très différente puisque la garde à vue vise à la réalisation d'une enquête judiciaire sur le territoire national ou dans les eaux territoriales françaises, alors que le régime de rétention à bord vise uniquement à permettre la remise de la personne concernée, appréhendée en haute mer, à l'autorité compétente.

Dès lors, **les modalités** du régime de la garde à vue ne sont pas transposables à la rétention des personnes interpellées dans le cadre de la lutte contre la piraterie maritime. On imagine aisément, en effet, les difficultés pratiques qu'il y aurait à prévoir par exemple l'intervention d'un avocat, alors que la personne concernée se trouve à bord d'un bâtiment de la marine nationale souvent très éloigné des côtes françaises.

¹ La différence entre l'examen de santé et l'examen médical tient au fait que l'examen de santé n'est pas forcément réalisé par un médecin mais peut être effectué par un membre du personnel de santé, comme un infirmier par exemple. En effet, sur certains bâtiments de la marine nationale de faible tonnage, il n'y a pas toujours de médecin présent à bord.

II. UN DISPOSITIF AUJOURD'HUI PLEINEMENT OPÉRATIONNEL QUI A ÉTÉ APPLIQUÉ À PLUSIEURS REPRISES SANS DONNER LIEU À DE RÉELLES DIFFICULTÉS

Afin d'évaluer l'application de la loi, vos rapporteurs se sont interrogés sur les **trois** points suivants :

- L'ensemble des textes réglementaires ont-ils été publiés et la loi est-elle aujourd'hui pleinement applicable ? Les différents acteurs chargés de sa mise en œuvre se sont-ils « appropriés » le texte de loi et des mesures matérielles ont-elles été prises pour permettre son application concrète ?

- La loi a-t-elle été déjà appliquée ? Quelles ont été les dispositions mises en œuvre et dans quelles circonstances ?

- Quels sont les principaux enseignements que l'on peut tirer de l'application de cette loi ? Quels ont été les points positifs mais aussi les éventuelles difficultés ou interrogations soulevées lors de sa mise en œuvre ?

A. L'ENSEMBLE DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES AYANT ÉTÉ PRIS, LA LOI EST AUJOURD'HUI PLEINEMENT APPLICABLE

Le **décret n°2011-1213 du 29 septembre 2011** a été pris pour permettre l'habilitation des commandants des bâtiments de l'Etat, des officiers de marine embarqués et des commandants d'aéronefs pour constater les infractions et rechercher et appréhender les auteurs. Le décret fixe la liste des bénéficiaires, et confie au préfet maritime ou au délégué du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer outre-mer, la responsabilité de cette habilitation.

Pour permettre l'application de la loi dans l'**océan Indien**, il a toutefois été nécessaire de modifier **deux autres textes**.

En effet, il n'y a pas de préfet maritime ou de délégué du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer compétent dans l'océan Indien.

En application de l'article D. 3223-54 du code de la défense, le commandant de la zone maritime de l'océan Indien (ALINDIEN) exerçait déjà dans cette zone les attributions de préfet maritime pour l'application de la loi n°94-589 relative à l'emploi de la force en mer.

Le **décret n°2011-505 du 9 mai 2011** l'a modifié pour rendre également ALINDIEN compétent pour la mise en œuvre des mesures privatives et restrictives de liberté introduites dans le code de la défense.

Un **arrêté du 28 octobre 2011** a ensuite été pris en application de l'article D.3223-55 du code de la défense. Il précise notamment le siège des commandements de zones maritimes et, indirectement, détermine la compétence du tribunal correctionnel compétent. Pour l'océan Indien, le siège

du commandant de zone maritime étant fixé à Abou Dhabi, le tribunal compétent est celui de Paris.

Outre ces textes réglementaires, **plusieurs mesures ont été prises, tant du côté du ministère de la justice, que de la marine nationale, afin d'informer et d'explicitier le texte de loi aux différents acteurs chargés de sa mise en œuvre concrète.**

Ainsi, en ce qui concerne le ministère de la justice, **une circulaire a été prise le 13 juillet 2011, visant à expliciter la loi du 5 janvier 2011 aux magistrats chargés d'appliquer ses dispositions.**

Cette circulaire rappelle le contexte et décrit les principales dispositions de la loi du 5 janvier 2011. Elle insiste, en particulier, sur les acteurs judiciaires du dispositif, notamment les règles de compétence. Elle précise également **la nature des mesures de coercition** qui peuvent être prises à l'encontre des personnes appréhendées et elle contient des éléments concernant le contrôle par l'autorité judiciaire de ces mesures. Elle contient aussi, en annexe, un modèle de requête aux fins de prolongation des mesures de restriction ou de privation de liberté.

La circulaire du 13 juillet 2011 détaille ainsi **les différents éléments susceptibles d'être communiqués au procureur de la République puis au juge des libertés et de la détention**, tels que les éléments permettant de localiser l'arraisonnement, son cadre juridique, ses motifs, la description des mesures de coercition et des mesures de restriction ou de privation de liberté, les identités et nationalités des personnes appréhendées, la localisation de ces personnes sur le navire, leur état sanitaire, etc.

Elle contient également **des précisions en ce qui concerne l'intervention du juge des libertés et de la détention**. Ainsi, selon la circulaire, *« le juge des libertés et de la détention ne se prononce que sur la durée, non sur la nature des mesures prises à bord d'un navire, et en aucun cas sur l'opportunité, ni a fortiori sur les modalités du déroutement de ce navire »*... *« Son rôle est de contrôler le respect de la proportionnalité des mesures de restriction ou de privation de liberté prises par rapport à l'objectif poursuivi (sécurité et mise à disposition) et aux contraintes opérationnelles rencontrées en mer »*. Elle précise aussi que *« rien n'interdit au juge des libertés et de la détention de motiver sa décision en formulant des recommandations (par exemple : « prolongation à condition que... ») »*.

Cette circulaire a été adressée à l'ensemble des procureurs généraux près les cours d'appel, le procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel et les procureurs de la République près les tribunaux de grande instance, ainsi que, pour information, aux premiers présidents des cours d'appel, au président du tribunal supérieur d'appel, aux présidents des

tribunaux de grande instance et au représentant national auprès d'Eurojust. Elle a été **publiée** au bulletin officiel du ministère de la justice et des libertés¹.

En principe, les affaires de piraterie maritime ou de narcotrafic sont souvent suivies et jugées par **des magistrats spécialisés au sein de certaines juridictions**, notamment le tribunal de grande instance de Brest, la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) de Rennes ou la juridiction interrégionale spécialisée de Fort-de-France, en ce qui concerne le narcotrafic dans l'Atlantique, le tribunal de grande instance de Toulon et la juridiction interrégionale spécialisée de Marseille, en ce qui concerne le narcotrafic en méditerranée, ou encore le tribunal de grande instance ou la juridiction interrégionale spécialisée de Paris, concernant les affaires de piraterie dans l'océan Indien.

Les magistrats, notamment les procureurs, avaient donc déjà une certaine connaissance pratique de ces affaires. En réalité, la principale nouveauté a surtout consisté à prévoir l'intervention du juge des libertés et de la détention pour la prolongation des mesures privatives et restrictives de liberté.

Afin de familiariser les magistrats à ce type d'affaires, une formation spécifique a été organisée en novembre 2011 par l'École nationale de la magistrature, en partenariat avec le ministère de la justice, destinée principalement aux magistrats des juridictions interrégionales spécialisées.

Un colloque sur lutte contre le trafic de stupéfiants en zone Caraïbes et l'action de l'État en mer a également été organisé à Fort-de-France, en décembre 2011.

Des magistrats ont également été invités à embarquer à bord de bâtiments de la marine nationale pour visualiser les conditions de rétention et les mesures mises en œuvre.

D'une manière générale, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs, il semblerait que **les relations entre les magistrats et les officiers de la marine nationale soient excellentes**.

La marine nationale a, pour sa part, élaboré **un guide de la rétention à bord de personnes suspectées d'activités illicites**.

Ce guide d'une quarantaine de pages, dont vos Rapporteurs ont pris connaissance avec un grand intérêt, s'adresse principalement aux commandants des bâtiments de la marine nationale et aux officiers chargés de mettre en œuvre à bord les mesures restrictives ou privatives de liberté.

Il contient des **recommandations très concrètes et des conseils pratiques sur le détail des mesures à prendre par le commandant et les officiers de la marine nationale concernant les personnes faisant l'objet de**

¹ Circulaire du 13 juillet 2011 relative à la lutte contre la piraterie maritime et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer, bulletin officiel du ministère de la justice et des libertés n°2011-10 du 31 octobre 2011.

mesures restrictives et privatives de liberté, allant de la préparation du bâtiment et de l'embarquement des suspects, jusqu'au débarquement à quai.

Ainsi, on peut y trouver des recommandations concernant notamment le local de rétention et le dispositif de surveillance et de sûreté, mais aussi s'agissant de l'examen de santé, des règles d'hygiène et de l'alimentation des personnes.

Le guide contient aussi des recommandations visant à permettre le **recueil des éléments matériels et de sécuriser la procédure**, avec par exemple la tenue d'un registre de rétention à bord ou l'usage de photographies et de documents vidéo ainsi que, en annexes, des modèles de fiche individuelle d'enregistrement ou de procès-verbal de rétention.

On y trouve également **un lexique** destiné aux membres de l'équipage qui répertorie les termes à proscrire et ceux à employer. Ainsi, d'après ce guide, on ne doit pas employer les termes de « *détenu* » ou de « *prisonnier* », mais de « *retenu* ». De même, on ne doit pas parler d'« *audition* », d'« *interrogatoire* » ou d'« *aveu* », mais d'« *enregistrement administratif* », de « *recueil des déclarations spontanées du prévenu* » et de « *déclaration* », puisque le régime de rétention à bord précède la phase judiciaire et que les officiers de la marine nationale ne sont pas habilités à mener des interrogatoires, à la différence des officiers de police judiciaire.

Comme il est précisé dans son préambule, ce guide a pour objet de faire en sorte, d'une part, que **la période de rétention à bord soit de nature à concilier les impératifs de sûreté et de sécurité avec les principes du respect de la personne humaine et de ses droits fondamentaux et, d'autre part, qu'elle ne conduise pas à fragiliser la procédure judiciaire**. En effet, la plus grande crainte du commandant et des officiers de la marine est qu'il leur soit reproché d'avoir maltraité les retenus sans pouvoir contester cette accusation par des preuves tangibles et indiscutables. Ainsi, le guide interdit les mesures vexatoires et ne respectant pas la dignité humaine et pose le principe du non-entravement des personnes.

Il est toutefois précisé dans ce guide qu'il appartient à chaque bâtiment de l'adapter en fonction de :

- sa taille et ses capacités ;
- la dangerosité supposée ou avérée des personnes retenues ;
- la spécificité du cadre juridique et opérationnel de la mission.

Lors de leur visite à Toulon, **vos rapporteurs ont d'ailleurs pu assister à une démonstration de ces mesures sur la frégate Courbet et visiter le local prévu sur ce bâtiment pour accueillir les personnes faisant l'objet de mesures restrictives et privatives de liberté.**

B. UNE LOI QUI A ÉTÉ APPLIQUÉE À PLUSIEURS REPRISES

Selon les informations recueillies par vos rapporteurs, la loi du 5 janvier 2011 a été appliquée à plusieurs reprises dans différentes affaires.

Cette loi a été appliquée à **deux reprises** en matière de **piraterie**.

La loi a été appliquée une première fois **en mai 2011** dans l’océan Indien où des mesures restrictives ou privatives de liberté ont été mises en œuvre sur un bâtiment de la marine nationale à l’encontre de pirates somaliens appréhendés par des militaires français.

Les militaires français étaient intervenus à la suite d’une attaque par des pirates somaliens d’un navire battant pavillon maltais, affrété par des allemands et à bord duquel se trouvait un équipage de nationalité yéménite.

Aucun des Etats concernés n’a souhaité se saisir de cette affaire et accueillir les suspects, mais néanmoins les autorités françaises ont préféré ne pas retenir leur compétence juridictionnelle pour juger cette affaire. **Alors que la loi du 5 janvier 2011 le permettait, la France a donc choisi de ne pas faire application de sa compétence « quasi universelle »**. Il a été mis fin aux mesures restrictives et privatives de liberté et les personnes suspectées de piraterie ont été relâchées sur les côtes somaliennes.

La loi a été appliquée une seconde fois **en septembre 2011** dans **l’affaire dite du Tribal Kat**. Dans cette affaire, les auteurs soupçonnés d’un acte de piraterie commis à l’encontre d’un catamaran de plaisance français le 8 septembre 2011 et ayant donné lieu à la prise d’otage d’un couple de français et au décès de l’un d’entre eux, ont été appréhendés par une frégate espagnole le 10 septembre 2011. Le 12 septembre, les suspects ont été remis aux autorités militaires françaises. Des mesures restrictives et privatives de liberté ont immédiatement été mises en œuvre sous le contrôle d’un juge des libertés et de la détention du TGI de Paris. Ce magistrat a, avant l’expiration des 48 premières heures de privation de liberté, prolongé ces mesures pour la durée de 120 heures, telle que prévue par la loi du 5 janvier 2011. Les auteurs soupçonnés de cet acte de piraterie ont ainsi été privés de liberté et consignés à bord du navire jusqu’à leur arrivée sur le territoire métropolitain, le 16 septembre 2012. Ils ont ensuite été immédiatement remis aux services d’enquête saisis par le procureur de Paris et placés en garde à vue.

Les dispositions de la loi relatives à la consignation à bord des suspects ont également été appliquées à plusieurs reprises dans le domaine de la lutte contre **le trafic de stupéfiants par voie maritime**.

Ces dispositions ont ainsi été appliquées, **dès le mois de mars 2011**, et à plusieurs reprises, **aux Antilles**, dans des affaires d’interceptions en mer de *go-fast* ou de voiliers transportant des produits stupéfiants, sous le contrôle de la juridiction interrégionale spécialisée (JIRS) de Fort de France.

Dans ce même cadre de la lutte contre le narcotrafic par voie maritime, ces dispositions ont été utilisées, **en novembre 2011, en**

Méditerranée, entre la côte marocaine et la côte espagnole, sous le contrôle de la juridiction toulonnaise.

Au total, selon les données de l'état-major de la marine nationale, **des mesures restrictives et privatives de liberté en mer ont été prises à l'encontre de 40 personnes** depuis l'adoption de la loi. Cela représente 6 affaires de lutte contre les stupéfiants (4 aux Antilles et 2 en méditerranée) et deux cas de piraterie dans l'océan Indien.

Enfin, en application de la loi du 5 janvier 2011, l'enfant du couple Lemaçon, pris en otage sur le voilier *Le Ponant* et dont le père est décédé lors de l'intervention, **s'est vu reconnaître la qualité de pupille de la Nation**.

C. LES DIFFICULTÉS ET LES INTERROGATIONS SOULEVÉES PAR LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI SONT RESTÉES LIMITÉES

D'une manière générale, il ressort des auditions et des entretiens menés par vos rapporteurs, que **la loi relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer est jugée de manière très positive par l'ensemble des acteurs, qu'il s'agisse du ministère de la défense, des officiers de la marine nationale, du ministère de la justice, des magistrats ou encore des représentants des armateurs**.

En particulier, la loi du 5 janvier 2011 a permis d'introduire **un cadre juridique clair permettant la répression de la piraterie maritime et surtout de renforcer la sécurité juridique en prévoyant un régime spécifique pour la consignation à bord des personnes appréhendées dans le cadre des actions de l'Etat en mer, qui soit de nature à concilier les contraintes opérationnelles et les droits et libertés des personnes**.

D'après les personnes entendues par vos rapporteurs, **l'application de cette loi n'a pas soulevé de difficultés majeures, même si on peut mentionner quelques interrogations**.

Quelles ont été les principales interrogations ou difficultés soulevées à l'occasion de l'application de la loi du 5 janvier 2011 ?

On peut distinguer **deux types** de difficultés.

• Des interrogations de nature juridique

L'application de la loi a soulevé un certain nombre d'interrogations **de nature juridique**.

Une première difficulté, qui a été évoquée à plusieurs reprises lors des auditions menées par vos rapporteurs, tient au fait que la loi du 5 janvier 2011 n'accorde aucun pouvoir de constatation et d'appréhension aux commandants de navire et d'aéronefs de l'Etat **dans les eaux territoriales et intérieures françaises**.

Or, il ne peut être exclu que des pirates puissent transiter dans les eaux territoriales et intérieures françaises, notamment outre-mer, où les moyens habilités de gendarmerie ou de police sont absents ou dépourvus de capacités adaptées.

Dans une telle hypothèse, seuls les moyens de la marine nationale seraient susceptibles d'intervenir mais l'efficacité de leur action serait entravée par le fait que la loi ne permet pas aux commandants des navires de mettre en œuvre les mesures de contrôle et de coercition prévues dans le cadre de la lutte contre la piraterie, étant donné que l'incrimination de piraterie n'existe pas dans les eaux territoriales et intérieures françaises.

Cette difficulté avait bien été identifiée lors des travaux parlementaires, puisque plusieurs amendements, tant à l'Assemblée nationale, qu'au Sénat, avaient précisément pour objet d'étendre l'incrimination de piraterie aux eaux territoriales et intérieures françaises.

Il avait même été avancé le paradoxe selon lequel cette loi pouvait trouver à s'appliquer dans les eaux territoriales d'un autre Etat mais pas dans les eaux territoriales et intérieures françaises.

Toutefois, comme il ressort clairement des travaux parlementaires, et notamment du rapport de notre collègue rapporteur André Dulait, c'est en toute connaissance de cause que le Sénat, puis l'Assemblée nationale, ont exclu ce cas de figure, au motif que, **dans les eaux territoriales et intérieures d'un Etat, l'attaque contre un navire à des fins privées ne peut pas être qualifiée de piraterie, au sens de la Convention de Montego Bay.**

Dans les eaux territoriales ou intérieures, cet acte s'assimile à du brigandage et les incriminations du code pénal et la procédure pénale de droit commun (vol à main armée, détournement de navire) trouveraient à s'appliquer.

Les officiers de la gendarmerie maritime, qui, à la différence des officiers de la marine nationale ont la qualité d'officier de police judiciaire, pourraient ainsi procéder à l'interpellation des suspects.

Une **deuxième source d'interrogation** concerne la compétence « quasi-universelle » des juridictions françaises pour juger des actes de piraterie et l'intérêt d'avoir introduit cette possibilité dans notre droit.

En effet, **depuis l'adoption de la loi, aucun pirate présumé n'a encore été poursuivi et jugé en France sur la base de cette compétence « quasi-universelle ».**

Comme il a été mentionné précédemment, à l'occasion d'une affaire de piraterie maritime dans l'océan Indien en mai 2011, les autorités françaises ont eu la possibilité de faire jouer la compétence « quasi-universelle » pour juger les pirates présumés par des juridictions françaises mais elles ont préféré ne pas faire usage de cette possibilité et la décision a été prise de relâcher les suspects sur les côtes somaliennes.

Certes, on peut regretter que des personnes suspectées d'actes de piraterie et appréhendées par des militaires français aient été ainsi relâchées sans avoir à répondre de leurs actes devant un tribunal.

Mais, là encore, il convient de souligner que l'emploi du verbe « pouvoir » dans le texte de loi souligne clairement que la décision de faire jouer la compétence quasi-universelle pour juger les auteurs d'actes de piraterie, dès lors que les autres critères de compétence, et notamment la nationalité de la victime, ne sont pas réunis, reste bien **une simple faculté pour les autorités françaises.**

Il ressort clairement des travaux préparatoires, que ni le gouvernement ni le Parlement n'ont souhaité étendre la compétence des juridictions françaises à tous les actes de piraterie commis en haute mer, à la fois pour des raisons diplomatiques et pour des raisons pratiques, tenant notamment au risque de submerger les juridictions françaises d'affaires de piraterie.

La France n'a pas forcément intérêt à exercer sa compétence juridictionnelle dans toutes les affaires de piraterie, surtout lorsque ses intérêts ne sont pas directement en cause.

Vos rapporteurs estiment que l'absence d'application à ce jour de la « compétence quasi-universelle » n'enlève rien à l'intérêt de cette disposition, dans la mesure où les autorités françaises pourraient trouver un intérêt à se déclarer compétentes dans ce type d'affaire à l'avenir.

Enfin, une **troisième interrogation** est liée à la mise en œuvre des **mesures restrictives ou privatives de liberté.**

A l'occasion de l'affaire du *Tribal Kat*, la question s'est d'abord posée du **point de départ des mesures restrictives ou privatives de liberté.** En effet, le fait que les pirates aient été remis par les autorités espagnoles aux militaires français, sans passer par la voie de l'extradition, a conduit à s'interroger sur le point de départ des mesures restrictives ou privatives de liberté. Fallait-il faire courir le délai de 48 heures à partir du moment où les pirates ont été appréhendés par les militaires espagnols ou bien seulement à partir du moment où ces pirates ont été remis aux militaires français ? Il a été décidé que le délai de 48 heures, durée maximale possible entre la prise de mesures restrictives ou privatives de liberté par le commandant du navire et la première intervention du juge des libertés et de la détention, ne débiterait qu'à compter de la remise des pirates aux militaires français.

Une **deuxième interrogation** a concerné le **déla i de 48 heures pour l'intervention du juge des libertés et de la détention.** Compte tenu de la rédaction des dispositions de la loi du 5 janvier 2011, il a été convenu que seule la décision de prolongation du juge des libertés et de la détention devait intervenir avant l'expiration du délai de 48 heures, la notification pouvant avoir lieu après ce délai, compte tenu des contraintes de transmission par

courriel des décisions scannées au commandant, puis des délais liés à la traduction par les interprètes.

Enfin, les magistrats du tribunal de grande instance de Toulon ont attiré l'attention de vos rapporteurs sur **l'appréciation de la durée des mesures de restriction ou de privation de liberté, dans l'hypothèse où un navire de la marine nationale, avec à son bord des personnes faisant l'objet de telles mesures, souhaiterait continuer à participer à une opération d'interception en haute mer, sans se dérouter immédiatement vers un port pour procéder à la remise de ces personnes à l'autorité compétente, en l'absence de délai maximal fixé par la loi.**

Il s'agit là, aux yeux de vos rapporteurs, de la principale interrogation soulevée par l'application de cette loi.

Étant donné que la lutte contre la piraterie maritime ou le narcotrafic nécessite la mobilisation de moyens importants par la marine nationale, avec des bâtiments situés parfois très loin de la métropole, et compte tenu des délais souvent très longs pour transférer les pirates capturés, soit vers le territoire français, soit vers un autre pays, **on peut se demander s'il ne serait pas plus efficace que, dans certains cas, les bâtiments de la marine nationale poursuivent leur mission pendant une certaine durée, y compris avec à leur bord des personnes faisant l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté, plutôt que d'interrompre leur mission pour remettre le plus tôt possible ces personnes.**

Il est vrai que rien n'interdit expressément cette interprétation dans le texte de loi, puisqu'**aucun délai maximal n'est fixé pour la durée des mesures privatives ou restrictives de liberté**, contrairement d'ailleurs à un souhait exprimé par certains parlementaires lors de la discussion du projet de loi.

Toutefois, le juge des libertés et de la détention près du tribunal de grande instance de Toulon s'est interrogé sur le point de savoir si **cette interprétation était conforme ou non à l'« esprit de la loi »**, tel qu'il ressort notamment des travaux préparatoires et des débats parlementaires.

Ne faudrait-il pas considérer que la durée des mesures restrictives ou privatives de liberté ne peut excéder le temps strictement nécessaire au transfert des personnes appréhendées et qu'il convient de privilégier une remise la plus rapide possible des personnes faisant l'objet de mesures restrictives ou privatives de liberté, s'est-il interrogé, laissant ainsi penser que la durée de ces mesures ne devrait pas être supérieure au délai de route nécessaire à la remise des suspects.

Que faut-il penser de cette interprétation ?

Même si la loi ne fixe pas de durée maximale, on peut considérer que **la durée des mesures privatives ou restrictives de liberté doit être raisonnable et justifiée.**

Dans le cadre de sa mission définie par la loi du 5 janvier 2011, le juge des libertés et de la détention contrôle les mesures restrictives et privatives de liberté « **le temps nécessaire pour que les personnes en faisant l'objet soient remises à l'autorité compétente** », et il peut sanctionner le cas échéant toute durée excessive en prenant la décision de ne pas les renouveler ou d'en ordonner la levée.

Il peut alors être tentant de considérer que la durée des mesures restrictives et privatives de liberté prises après interception d'une embarcation en haute mer doit coïncider avec le délai de route aux fins de remise des personnes mises en cause à l'autorité compétente.

La Convention européenne des droits de l'homme, en son article 5 paragraphe 3, ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, pourraient aussi laisser entendre la nécessité d'une remise la plus rapide possible.

Or, aussi bien la lettre que l'esprit de la loi du 5 janvier 2011 créent un cadre clair qui permet de concilier les droits de la personne retenue avec les nécessités opérationnelles de l'Etat en mer.

Ainsi, non seulement la durée des mesures restrictives et privatives de liberté ne semble pas dépendre du délai de remise à l'autorité compétente (ou délai de route), mais le maintien de ces mesures et du bâtiment en mer pour des nécessités opérationnelles peut paraître parfois opportun.

La durée des mesures restrictives ou privatives de liberté en mer ne semble pas dépendre du délai de remise des suspects à l'autorité compétente (ou délai de route).

La loi du 5 janvier 2011 ne confond pas la durée des mesures restrictives ou privatives de liberté et le délai de route.

L'intervention du juge des libertés et de la détention dans la mise en œuvre des mesures restrictives et privatives de liberté est principalement envisagée à l'article L.1521-14 du code de la défense.

Aux termes de cet article, « (...) *le juge des libertés et de la détention, saisi par le procureur de la République, statue sur leur prolongation éventuelle pour une durée maximale de cent vingt heures à compter de l'expiration du délai précédent. Ces mesures sont renouvelables dans les mêmes conditions de fond et de forme **durant le temps nécessaire** pour que les personnes en faisant l'objet soient remises à l'autorité compétente.* »

Le juge des libertés et de la détention intervient donc aux fins de prolongation de la mesure restrictive ou privative de liberté. À cette fin, il « *peut solliciter du procureur de la République tous éléments de nature à apprécier la situation matérielle et l'état de santé de la personne qui fait l'objet d'une mesure de restriction ou de privation de liberté. Il peut ordonner un nouvel examen de santé* » (Article L.1521-15 du code de la défense).

Ainsi peut-il disposer de tous les éléments d'appréciation pour évaluer au cas par cas la durée des mesures restrictives ou privatives de liberté mises en œuvre, afin de satisfaire aussi bien les exigences d'une remise rapide à l'autorité compétente que les nécessités opérationnelles des forces de l'Etat en mer.

Cela ne signifie pas pour autant que le temps nécessaire à cette remise soit le temps le plus bref possible.

Le juge des libertés et de la détention a tout pouvoir pour apprécier si la mesure restrictive ou privative de liberté porte une atteinte excessive à la liberté de la personne, ou si la situation de santé ou la situation matérielle du suspect justifie une levée de la mesure. Le juge peut donc ordonner la levée de toute mesure qu'il estimerait n'être plus nécessaire ni adaptée.

En revanche, le texte de loi ne prévoit pas de faire dépendre la durée des mesures restrictives ou privatives de liberté du délai de remise des personnes mises en cause.

Les travaux parlementaires ne font pas davantage coïncider la durée des mesures restrictives ou privatives de liberté et le délai de route.

Les mesures restrictives et privatives de liberté ne sont pas renouvelées « pour » le temps nécessaire à la remise. Elles sont renouvelées « le » temps nécessaire à la remise.

Cette différence est cardinale : le juge des libertés et de la détention intervient tant que la remise n'est pas réalisée. S'il estime son délai trop long, il peut ordonner la levée de la mesure restrictive ou privative de liberté.

Selon les travaux parlementaires, le juge des libertés et de la détention ne peut donc pas subordonner la prolongation de la rétention des personnes à bord à la condition que leur remise à l'autorité compétente soit la plus rapide possible.

La Convention européenne des droits de l'homme n'impose pas non plus une remise des personnes mises en cause à l'autorité compétente le plus rapidement possible.

Aux termes de l'article 5 paragraphe 3 de la Convention européenne des droits de l'homme : « *Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1 c) du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure. La mise en liberté peut être subordonnée à une garantie assurant la comparution de l'intéressé à l'audience.* »

La jurisprudence de la CEDH fait référence à un « *contrôle judiciaire rapide et automatique*¹ ».

¹ CEDH Gr Ch. 29/03/2010 *Medvedev c/ France*

La cour précise que le contrôle juridictionnel de la personne arrêtée doit être rapide et constituer une garantie effective contre le risque de mauvais traitement et contre toute atteinte injustifiée à la liberté individuelle¹.

A cette fin, le contrôle juridictionnel doit être prompt, automatique et relever de l'intervention d'un magistrat autonome.

La promptitude signifie que la durée initiale de privation de liberté ne doit pas excéder une stricte limite de temps. Or, la loi du 5 janvier 2011 ne prévoit qu'un délai de 48 heures sans intervention d'un juge.

L'automatisme signifie que le contrôle exercé par le juge ne doit pas dépendre de la seule demande de la personne privée de liberté². La loi du 5 janvier 2011 a effectivement prévu un contrôle automatique et impératif au bout de 48 heures, puis toutes les 120 heures, d'un juge qui peut observer les conditions matérielles de rétention ainsi que la situation de santé des personnes mises en cause.

Enfin, l'intervention d'un magistrat autonome signifie que ce dernier doit être statutairement indépendant du pouvoir exécutif et de toute forme de pression potentielle. A cette fin, la loi du 5 janvier 2011 a confié le pouvoir de renouvellement des mesures restrictives et privatives de liberté à un juge du siège, le juge des libertés et de la détention, magistrat « autonome » au sens de la CEDH.

Il apparaît donc que l'intervention de ce dernier au bout de 48 heures répond parfaitement au contrôle juridictionnel, tel que prévu par l'article 5 paragraphe 3 de la CEDH.

Dès lors, vouloir imposer une présentation le plus rapidement possible à l'autorité compétente ajouterait à la Convention, d'autant que la jurisprudence de la CEDH ne l'impose pas mais exige seulement une présentation rapide et effective.

Enfin, le maintien des mesures restrictives ou privatives de liberté et des forces françaises en mer pour des nécessités opérationnelles peut aussi sembler parfois opportun.

Pour apprécier la durée des mesures restrictives ou privatives de liberté placées sous son contrôle, le juge des libertés et de la détention doit prendre en compte le contexte international de l'intervention de la France en haute mer et les contraintes opérationnelles qui y sont attachées.

Ainsi, grâce aux moyens dont elle dispose, la France est le seul pays qui procède à l'arraisonnement d'embarcations de type « go-fast » en mer Méditerranée dans le cadre des opérations « Lévrier ».

Notre pays a donc une responsabilité particulière dans ce domaine.

¹ CEDH Gr Ch. 03/10/2006 *MacKay c/Royaume-Uni*

² CEDH, 29/11/1988, *Brogan c/ Royaume Uni*.

Les forces déployées à l'occasion d'une mission d'interception en haute mer, qu'il s'agisse de la lutte contre la piraterie maritime ou de la lutte contre le trafic de stupéfiants par voie maritime, sont soumises à des spécificités et à des contraintes opérationnelles résultant notamment des modes opératoires particuliers utilisés par certains trafiquants ou pirates.

Ainsi, il n'est pas rare d'observer en mer Méditerranée des départs multiples des côtes africaines d'embarcations de type « go-fast », transportant des produits stupéfiants vers le littoral européen.

Les trafiquants sont déjà capables d'adopter comme stratégie le sacrifice de l'une de leurs embarcations, transportant délibérément un produit stupéfiant de mauvaise qualité ou en petite quantité, afin de mobiliser les moyens d'Etat disponibles sur elle, afin de faire passer ailleurs, et en toute impunité, d'autres embarcations transportant une drogue de meilleure qualité ou en quantité supérieure.

De même, dans le cadre de la lutte contre la piraterie maritime dans l'océan Indien, la marine nationale peut être confrontée à la nécessité d'intercepter successivement dans la même zone plusieurs embarcations utilisées par les pirates, qu'il s'agisse de skiffs ou même de bâtiments de commerce déjà piratés et transformés en bateaux-mères et en base de départ pour des raids plus éloignés.

Ces procédés imposent de la part des navires de l'Etat une grande réactivité et une capacité à déployer leurs moyens d'intervention de façon réitérée.

Ces impératifs opérationnels devraient éclairer le juge des libertés et de la détention au moment de sa décision de renouvellement des mesures restrictives ou privatives de liberté.

Empêcher plusieurs arraisonnements à la suite nuirait considérablement à l'efficacité des forces françaises en mer, que ce soit lors d'opérations nationales d'interceptions d'embarcations de type « go-fast » contre le trafic de stupéfiants ou lors d'opérations internationales menées contre la piraterie maritime.

Imposer une remise sans délai des personnes interceptées à l'autorité compétente risquerait donc de condamner l'existence même de ces opérations.

La circulaire du 13 juillet 2011 du ministre de la justice précise d'ailleurs que *« sauf cas particulier, le bâtiment de l'Etat demeure sous direction militaire ou administrative, et peut être amené à réaliser d'autres actions de lutte contre la piraterie si elles s'imposent. C'est en particulier le cas des navires engagés dans l'opération Atalanta »*.

Aux yeux de vos rapporteurs, il paraît donc très difficile de poser une règle générale et il semble préférable de laisser au commandant du navire une certaine marge d'appréciation permettant de déterminer, au cas par cas, et selon les circonstances, la nature mais aussi la durée des

mesures de restriction ou de privation de liberté, tout en tenant compte de la proportionnalité de ces mesures par rapport aux contraintes matérielles et opérationnelles de chaque situation.

Le régime mis en place pour la consignation à bord des personnes appréhendées dans le cadre de l'action de l'Etat en mer doit, en effet, concilier les nécessités opérationnelles et la préservation des droits et libertés des personnes concernées.

Naturellement, il appartiendra au juge des libertés et de la détention de statuer tous les cinq jours sur la prolongation de ces mesures, en s'assurant notamment de l'état de santé des personnes concernées.

Enfin, même si le texte de loi est muet sur ce point, il convient de souligner qu'une décision du juge des libertés et de la détention ordonnant la remise en liberté immédiate de la personne retenue à bord d'un navire, alors que celui-ci peut se trouver en haute mer, à plusieurs milliers de miles marins des côtes, **sera difficile à mettre en œuvre en pratique et nécessitera sans doute un certain délai.**

Le guide de la rétention à bord des personnes suspectées d'activités illicites, élaboré par la marine nationale, précise d'ailleurs que, dans le cas où les mesures restrictives ou privatives de liberté seraient levées par le commandant du navire ou non renouvelées par le juge, mais qu'il serait impossible de relâcher les personnes sur leur navire, notamment s'il avait été détruit parce qu'il présentait un risque pour la navigation, ces personnes demeureraient à bord et resteraient soumises au pouvoir d'ordre intérieur du commandant du navire. Elles pourraient donc être assignées dans un local, lieu de vie, et leurs effets, qui présenteraient un risque pour les personnes ou le navire, confisqués à titre provisoire.

• **Des difficultés pratiques**

L'application de la loi a également donné lieu à certaines **difficultés pratiques**, concernant en particulier la mise en œuvre des mesures restrictives ou privatives de liberté.

Ainsi, lors des entretiens des rapporteurs avec les magistrats du tribunal de grande instance de Toulon, ceux-ci ont fait part à vos rapporteurs de **certaines difficultés pratiques** rencontrées à l'occasion de l'application de ces dispositions, en particulier dans le cadre de la lutte contre le narcotrafic en méditerranée.

Ces difficultés pratiques tiennent essentiellement **aux problèmes de communication** avec le commandant du navire et avec les personnes faisant l'objet de mesures privatives ou restrictives de liberté, au recours à **un interprète** ou encore à **l'examen de santé**.

Ainsi, lorsque plusieurs personnes avaient été appréhendées, il a été parfois difficile de regrouper l'ensemble de ces personnes dans les mêmes locaux afin qu'ils puissent s'entretenir tous ensemble avec le juge des libertés

et de la détention et il a parfois été nécessaire de séparer ces personnes en plusieurs groupes pour des raisons liées à l'exiguïté des locaux et à des contraintes de sécurité.

Le texte de loi précise d'ailleurs que « *sauf impossibilité technique* », le juge des libertés et de la détention communique s'il le juge utile avec la personne faisant l'objet des mesures de restriction ou de privation de liberté.

Le **recours à un interprète** peut également soulever parfois des difficultés matérielles, même si les juridictions concernées ont souvent recours aux mêmes interprètes pour traiter de ces affaires.

L'état de santé des personnes appréhendées, notamment dans le cadre de la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, peut également poser de sérieuses difficultés.

La loi distingue, en effet, l'examen de santé, qui doit être effectué dans un délai de vingt-quatre heures mais qui peut être fait par un membre du personnel de santé, comme un infirmier par exemple, et l'examen médical, qui doit être effectué par un médecin dans un délai de dix jours à compter du premier examen de santé, cela afin de prendre en compte le fait que sur certains bâtiments de la marine nationale, de faible tonnage, il n'y a pas toujours de médecin présent à bord.

Cependant, l'état de santé de certaines personnes, par exemple lorsqu'elles ont été blessées au cours de leur interpellation, peut nécessiter une hospitalisation immédiate ou, du moins, un examen par un médecin.

Le transfert des suspects nécessite aussi d'importants moyens de la part de l'Etat et soulève un certain nombre de difficultés matérielles, tenant notamment au coût de ce transfert.

Ainsi, dans l'affaire dite du *Tribal Kat*, il semblerait, d'après les informations recueillies par vos rapporteurs, que le transfert des pirates présumés vers le territoire français ait soulevé un certain nombre de difficultés pratiques et pris un certain délai, avant que ces suspects soient transférés par un aéronef vers la métropole.

Cela souligne d'ailleurs tout l'intérêt d'avoir prévu dans le texte de loi, à l'initiative du rapporteur du projet de loi pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, notre collègue André Dulait, une disposition selon laquelle les mesures privatives ou restrictives de liberté peuvent être poursuivies, le temps strictement nécessaire, au sol ou à bord d'un aéronef, sous l'autorité des agents de l'Etat chargés du transfert, sous le contrôle de l'autorité judiciaire.

La principale difficulté pratique concerne toutefois **l'aménagement de locaux** sur les bâtiments de la marine nationale pour accueillir les personnes faisant l'objet de mesures restrictives ou privatives de liberté.

En effet, les bâtiments de la marine nationale ne disposaient pas de locaux prévus à cet effet et il a fallu procéder à des aménagements pour prévoir des locaux spécialement dédiés à la rétention des personnes, soit en réaménageant certains locaux disponibles et suffisamment vastes, soit en réinstallant une partie de l'équipage.

Lors de leur visite à Toulon, le 21 mars dernier, vos Rapporteurs ont eu l'occasion de visiter la frégate *Courbet*, qui a participé à plusieurs reprises à l'opération *Atalanta* de lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes, ainsi qu'à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.

Lors de cette visite, vos rapporteurs ont pu assister à une démonstration et observer concrètement les différentes étapes de la procédure à compter de l'arrivée à bord des personnes appréhendées dans le cadre de l'action de l'Etat en mer.

Ils ont ainsi pu visiter l'infirmerie ainsi que la pièce spécialement aménagée pour héberger les personnes faisant l'objet de mesures restrictives et privatives de liberté.

Vos rapporteurs ont ainsi pu constater que, malgré l'exigüité des locaux inhérente à ce type de bâtiment et les contraintes de sécurité, la pièce prévue pour accueillir les personnes faisant l'objet de mesures restrictives ou privatives de liberté offrait un espace suffisamment vaste et permettait un certain isolement du reste de l'équipage.

La nécessité de disposer de locaux spécialement aménagés est désormais prise en compte par certains industriels dans leurs projets de construction de nouveaux bâtiments.

Ainsi, cette problématique a été prise en compte dans la construction du patrouilleur hauturier *l'Adroit*, objet d'un partenariat entre la marine nationale et DCNS, bâtiment qui a été baptisé le 17 juin 2011 et mis à la disposition de la marine nationale.

En définitive, vos rapporteurs portent donc une appréciation très positive tant sur la loi elle-même, que sur son application concrète.

III. LES LIMITES RENCONTRÉES PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ET L'UNION EUROPÉENNE DANS LA LUTTE CONTRE LA PIRATERIE SEMBLENT APPELER DE NOUVELLES MESURES POUR PROTÉGER LES NAVIRES

Si la vocation première de la loi du 5 janvier 2011 était de résoudre les difficultés juridiques soulevées en France en matière de lutte contre la piraterie et d'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer, **ce texte s'inscrit également dans le cadre des efforts menés par la communauté internationale et par l'Union européenne dans la lutte contre la piraterie.**

Or, de ce point de vue, la persistance de la piraterie maritime et les difficultés rencontrées pour appréhender et juger les auteurs des actes de piraterie illustrent **les limites de l'action de la communauté internationale et de l'Union européenne pour lutter contre ce fléau.**

Dans ce contexte, se pose aujourd'hui la question du **recours éventuel à des sociétés de sécurité privées pour protéger les navires.**

A. LES EFFORTS DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE ET DE L'UNION EUROPÉENNE TARDENT À PRODUIRE LEURS EFFETS

La loi du 5 janvier 2011 s'inscrit dans le cadre des initiatives menées par la France pour renforcer la lutte contre la piraterie au niveau international, avec notamment le lancement, sous présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2008, de l'opération *Atalanta* ou encore les propositions de notre collègue député Jack Lang, dans un rapport remis au Conseil de sécurité des Nations unies pour remédier à la question du traitement juridictionnel de la piraterie.

Cette loi a confirmé le rôle moteur joué par la France dans la lutte contre la piraterie au niveau mondial, depuis l'abolition de la « guerre de course » par la déclaration de Paris, signée en 1856.

En novembre 2008, **l'Union européenne** a décidé, à l'initiative de la présidence française et de l'Espagne, de lancer une opération militaire afin de contribuer à la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes.

Cette opération, dénommée *EUNAVFOR Somalie – Opération Atalanta*, est **la première opération navale** de l'Union européenne. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune.

Elle s'appuie sur les résolutions 1814, 1816, 1838 et 1846 du Conseil de sécurité des Nations unies.

L'opération *Atalanta* a pour mission de :

- fournir une protection aux navires affrétés par le Programme Alimentaire mondial (PAM), qui acheminent l'aide alimentaire aux populations déplacées en Somalie ;

- protéger les navires marchands naviguant dans le Golfe d'Aden et au large des côtes de Somalie ;

- surveiller les zones au large des côtes de la Somalie, y compris ses eaux territoriales, présentant des risques pour les activités maritimes ;

- recourir aux moyens nécessaires, y compris l'usage de la force, pour dissuader, prévenir et intervenir afin de mettre fin aux actes de piraterie ou aux vols à main armée qui pourraient être commis dans les zones où celles-ci s'exercent.

Paradoxalement, alors que le Royaume-Uni ne contribue pas cette opération et n'a pas déployé à ce jour de bâtiment, le commandement de l'opération est assuré par un contre-amiral britannique au quartier général de Northwood (Royaume-Uni).

Le Comité politique et de sécurité (COPS) exerce le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération, sous la responsabilité du Conseil des ministres.

L'opération a été financée respectivement à hauteur de 8,4 et de 8,05 millions d'euros en 2010 et en 2011. Ce budget, qui est réparti entre les Etats membres de l'Union européenne selon le mécanisme *Athéna* qui prend en compte le poids respectif de leur PIB, couvre le financement des coûts communs, tels que ceux de l'état-major de l'opération à Northwood, de l'état-major de la force à bord du navire amiral, ainsi que des services médicaux et de transports.

Les dépenses liées à la mise à disposition de moyens et de personnel militaires sont assumés par les Etats contributeurs en fonction de leur participation à l'opération, chaque pays prenant en charge le coût des moyens qu'il déploie.

L'opération, prévue pour une durée initiale de douze mois, a été prolongée à plusieurs reprises.

Par ailleurs, compte tenu du déplacement des attaques, sa zone géographique a été étendue en 2010 à une partie de l'océan Indien au large des Seychelles, soit une superficie égale à 1,5 fois celle du continent européen.

La taille de la force engagée varie en fonction des saisons de mousson, qui ont une grande incidence sur le niveau d'activités des pirates.

En règle générale, le dispositif déployé dans la zone comprend de 5 à 10 navires de combat de surface, un ou deux navires auxiliaires et 2 à 4 avions de reconnaissance et de patrouille maritime. Actuellement, près d'une vingtaine de bâtiments et d'aéronefs de neuf Etats membres (Pays-Bas, Espagne, Allemagne, France, Grèce, Italie, Suède, Belgique et Luxembourg) participent à cette opération.

L'Union européenne a également mis en place un **centre de sécurité maritime** pour la Corne de l'Afrique, qui permet, grâce à un site Internet sécurisé, d'informer les navires marchands transitant dans la région des

attaques récentes et de la position des navires et de leur donner des conseils en cas d'attaques de pirates. De même, deux corridors sécurisés, l'un descendant, l'autre montant, ont été mis en place dans le Golfe d'Aden, avec un système de surveillance, ce qui a permis de limiter le nombre d'attaques.

L'opération *Atalanta* s'inscrit dans le cadre d'une approche globale de l'Union européenne à l'égard des pays de la région, qui comprend notamment :

- une mission de formation « EUTM Somalie » en Ouganda ;
- un soutien à la mission militaire de l'Union africaine en Somalie (« AMISOM ») ;
- une aide supplémentaire à la Somalie, comprenant l'aide au développement de la Commission européenne, à travers notamment le fond européen de développement (FED) et le fond d'aide humanitaire ECHO.

L'Union européenne n'est pas la seule organisation présente dans cette zone. En effet, on y trouve aussi la « *combined Task Force 150* », dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* de lutte contre le terrorisme, coordonnée par les Etats-Unis, une autre coalition, la « *combined Task Force 151* », également coordonnée par les Etats-Unis et dédiée à la lutte contre la piraterie, mais aussi l'OTAN, avec l'opération *Ocean Shield*.

Par ailleurs, depuis le début de l'année 2009, plusieurs États ont décidé de déployer des bâtiments dans le Golfe d'Aden et au large de la Somalie afin d'assurer la protection des navires de leur pavillon ou représentant un intérêt économique national transitant dans la zone. Ainsi, la Russie, la Chine, l'Inde, le Japon, l'Arabie Saoudite, l'Indonésie et la Malaisie, et même l'Iran, ont ou ont eu des bâtiments présents dans la zone.

Au total, entre vingt et quarante bâtiments de guerre sont présents en permanence dans le Golfe d'Aden et au large de la Somalie.

L'Union européenne dispose toutefois d'un réel avantage par rapport aux autres forces, puisqu'elle est **la seule à avoir conclu des accords avec des pays de la région permettant la remise des pirates somaliens capturés à ces pays.**

En effet, l'Union européenne a signé, le 6 mars 2009, un accord avec le Kenya permettant de déférer et de juger dans ce pays les individus soupçonnés d'actes de piraterie et appréhendés par les bâtiments de guerre européens dans le cadre de l'opération *Atalanta*. Un autre accord, signé avec les Seychelles, le 30 octobre 2009, permet également la remise des pirates présumés aux autorités de ce pays. Un accord de transfert a également été signé avec l'île Maurice, le 14 juillet 2011 mais, à ce jour, cet accord n'a pas encore été mis en œuvre.

Des négociations sont en cours en vue de la signature d'accords similaires avec d'autres pays de la région, comme la Tanzanie, même si elles achoppent sur la question de l'application de la peine de mort.

Toutefois, la plupart des pays sont aujourd'hui réticents à se voir remettre les pirates capturés. Ainsi, l'accord de transfert, signé le 6 mars 2009, a été dénoncé par le Kenya le 30 mars 2010.

Depuis le lancement de l'opération, le nombre de pirates transférés par l'Union européenne s'élève à 117 au total, dont 79 au Kenya, 22 aux Seychelles et 16 vers des pays membres de l'Union européenne. 56 de ces pirates ont été condamnés et 61 sont en attente de jugement.

Le nombre de pirates capturés puis relâchés par l'Union européenne s'élèverait toutefois à 565 au total, entre 2009 et 2012, soit près de **cinq fois plus**.

Ces données illustrent les limites des actuels accords de transfert et la nécessité de trouver des réponses plus pérennes face à la piraterie.

Le 23 mars 2012, **les ministres des affaires étrangères des Etats membres de l'Union européenne ont décidé de prolonger l'opération *Atalanta* jusqu'en décembre 2014, mais aussi d'étendre le mandat de l'opération**, avec de nouveaux modes d'action robustes et des opérations à terre, visant notamment à détruire les bases logistiques des pirates localisées sur les côtes somaliennes.

Cette possibilité nouvelle de prendre des mesures plus fortes sur le littoral somalien et dans les eaux intérieures a été au préalable avalisée par le gouvernement fédéral de transition somalien, qui en a informé le secrétaire général des Nations unies.

Il appartiendra maintenant au Comité politique et de sécurité de l'Union européenne d'en fixer les modalités précises, notamment quant au plan d'opérations et aux règles d'engagement, tout en préservant le caractère « maritime » de l'opération.

Un budget de 14,9 millions d'euros est prévu pour le financement des coûts communs de l'opération.

Les ministres de la défense ont abordé, pour leur part, le 22 mars dernier, les aspects liés à la génération de forces. En effet, les moyens de l'opération *Atalanta* reposent sur les contributions des Etats membres de l'Union européenne qui acceptent de déployer des bâtiments ou des avions de reconnaissance dans cette zone. Or, la dernière période hivernale s'est caractérisée par une faible participation de la part des Etats membres de l'Union européenne.

D'après les premières indications, l'opération *Atalanta* devrait être renforcée, entre mars et juin, passant d'un effectif actuel de six navires (dont trois français, deux espagnols et un allemand) et de quatre avions de reconnaissance (dont deux affrétés par le Luxembourg, un par la France et un par l'Espagne) à un effectif de dix navires (dont un navire néerlandais et un navire portugais) et de six avions de reconnaissance.

Malgré cela, l'actuel commandant de l'opération *Atalanta*, le contre-amiral britannique Ducan Potts, a indiqué récemment qu'il était personnellement favorable au recours à des équipes de protection embarquées sur les navires du Programme alimentaire mondial.

En tout état de cause, l'opération *Atalanta* ne représente qu'un des aspects d'une action globale, qui doit également comporter **un volet répressif** (portant sur les capacités judiciaires) et **un volet préventif** (avec le rétablissement ou l'amélioration des capacités locales de maîtrise de l'espace maritime), qui doit nécessairement reposer sur une forte implication des autorités somaliennes et des autres pays de la région.

L'Organisation des Nations unies s'est également impliquée activement depuis déjà plusieurs années dans la lutte contre la piraterie.

Les résolutions adoptées successivement par le Conseil de sécurité des Nations unies en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies ont créé un cadre juridique autorisant les Etats participant à la lutte contre la piraterie à entrer, dans des conditions strictes, dans les eaux territoriales somaliennes et à agir contre les pirates.

En août 2010, notre collègue député Jack Lang a été nommé conseiller spécial pour les questions juridiques liées à la piraterie au large des côtes somaliennes par le Secrétaire général des Nations unies.

Il a présenté, le 21 juin 2011, au Conseil de sécurité, un rapport énonçant 25 propositions pour lutter contre la piraterie. Parmi ces propositions, figure notamment la mise en place d'un dispositif juridictionnel composé de deux juridictions spécialisées situées l'une au Puntland et l'autre au Somaliland, ainsi que la création d'une Cour somalienne spécialisée extraterritoriale.

Résumé du rapport de M. Jack Lang, Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies pour les questions juridiques liées à la piraterie au large des côtes somaliennes

Un plan en 25 propositions

1. Ce rapport a été demandé par le Secrétaire général à l'issue du débat au Conseil de sécurité du 25 août 2010. Il a pour objectif « d'identifier des mesures supplémentaires à prendre pour aider les Etats de la région et d'autres [Etats] à poursuivre et incarcérer les personnes impliquées dans les activités de piraterie, et d'étudier la disposition d'Etats de la région à accueillir éventuellement un des possibles nouveaux mécanismes judiciaires » (communiqué SG/A/1260).

2. L'évaluation de la menace fait apparaître une situation grave. La piraterie ne connaît aucun reflux depuis sa recrudescence au large des côtes somaliennes en 2007. L'année 2010 a été marquée par une intensification de la violence et un allongement de la durée de détention, une sophistication du mode opératoire et une extension de la zone des attaques au Sud (jusqu'au Mozambique) et à l'Est de l'océan Indien. L'économie de la piraterie, dont l'épicentre est au Puntland, a un impact déstabilisateur sur la Somalie et

sur toute la région (augmentation des prix, insécurité des approvisionnements énergétiques, pertes de revenus). Si le trafic maritime mondial paraît mieux maîtrisé

grâce aux opérations navales qui jouent un rôle indispensable de sécurisation, le nombre de victimes continue néanmoins à augmenter (1900 personnes depuis fin 2008 ont été prises en otage). A terme, c'est l'ensemble de l'économie mondiale qui risque d'être affectée.

3. La lutte contre la piraterie comporte de nombreuses failles. Elle ne pourra connaître de succès que par la mise en place d'une batterie de mesures convergentes permettant de s'attaquer aux différents éléments de la chaîne. Il convient donc de ne pas relâcher l'effort et d'agir sur deux fronts, qui constituent **les deux principaux axes du rapport : renforcer les solutions actuellement mises en œuvre, d'une part ; déployer en urgence des solutions nouvelles, d'autre part.**

4. L'amélioration des solutions actuelles concerne tout d'abord le volet opérationnel. Pour étendre l'application des mesures d'autoprotection par la communauté marchande, il est proposé de **créer une certification internationale du respect de certaines règles de bonne pratique** et de prévoir une information de l'Etat du pavillon en cas de non respect de ces dernières. Pour renforcer l'efficacité des opérations navales, il est recommandé de procéder plus fréquemment à la **surveillance rapprochée des côtes** et à l'échange d'informations avec les autorités régionales du Somaliland et du Puntland.

5. **L'amélioration des solutions actuelles concerne ensuite le volet judiciaire et pénitentiaire.**

En premier lieu, il convient de lever des obstacles juridiques. Le défaut de certaines conditions préalables peut mettre en échec l'aboutissement des poursuites. Pour être en mesure de juger les personnes appréhendées, tous les Etats doivent vérifier la solidité de leur corpus juridique et l'adapter en tant que de besoin, tant au niveau matériel que procédural.

Sur le plan matériel, il est proposé d'encourager tous les Etats à :

- incriminer la piraterie telle que définie par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer ;
- se doter d'une compétence universelle pour connaître des actes de piraterie.

Sur le plan procédural, un cadre légal de rétention en mer, respectueux des règles internationales des droits de l'homme et compatible avec les contraintes opérationnelles fait souvent défaut et pourrait être utilement adopté par les Etats participant à la lutte contre la piraterie. Trois propositions seraient en outre de nature à faciliter la collecte des preuves et leur recevabilité devant la Cour : élaborer un modèle de procès-verbal international; faciliter la poursuite de l'intention de commettre un acte de piraterie ; favoriser le témoignage des victimes.

Enfin, il est recommandé de multiplier les accords de transfèrement, d'abord aux fins de jugement, puis, aux fins d'incarcération, par un soutien approprié aux Etats de la région.

En deuxième lieu, les obstacles liés au manque de capacités pénitentiaires ne pourront être levés qu'en consolidant le soutien international aux Etats de la région.

En troisième lieu, pour surmonter les obstacles politiques à la poursuite des présumés pirates, il est proposé d'encourager une mobilisation générale des Etats pour juger les pirates.

6. **Des mesures nouvelles sont indispensables** pour renforcer l'efficacité de la lutte contre la piraterie et permettre l'aboutissement effectif des poursuites. La solution recommandée consiste à déployer, en extrême urgence, un plan global et multidimensionnel, ciblé sur le Puntland et le Somaliland et composé de trois volets engagés simultanément : **économique, sécuritaire et juridictionnel/pénitentiaire**.

7. Le volet **économique** vise à développer des activités qui ne peuvent prospérer dans un environnement de piraterie, à assurer la souveraineté des autorités somaliennes sur leur territoire et à réguler les activités des services pour que leur développement ne participe pas à l'essor de la piraterie. Plusieurs secteurs d'activité sont prioritaires : les activités portuaires et de pêche, l'exportation de bétail, le développement régulé des services de télécommunication.

8. Le volet **sécuritaire** doit permettre de renforcer les capacités des autorités somaliennes à assurer, par leurs forces régaliennes, la sécurité de leur territoire. Il est proposé de rétablir des unités de police dans les zones de non-droit et de former la fonction garde-côtes dans sa dimension terrestre.

Il convient en outre de frapper les réseaux de piraterie à leurs têtes, en s'attaquant aux commanditaires, parfaitement identifiés, mais qui s'abritent dans des territoires où ils sont protégés. A cette fin, il est indispensable de renforcer les capacités d'enquête de police scientifique des Etats de la région, de faciliter la recevabilité des preuves devant les tribunaux et d'appliquer des sanctions individuelles contre les commanditaires.

9. Concernant le volet **juridictionnel et pénitentiaire**, le rapport privilégie la mise en place, dans un délai de huit mois, d'un dispositif juridictionnel comprenant deux juridictions spécialisées au Puntland et au Somaliland et une cour spécialisée somalienne extraterritoriale qui pourrait être localisée à Arusha. La juridiction spécialisée au Puntland et la cour somalienne extraterritoriale sont prioritaires compte tenu de la possibilité de prévoir leur compétence juridictionnelle universelle.

Les capacités pénitentiaires du Puntland et du Somaliland seraient renforcées par la création immédiate de deux prisons, sous un statut protecteur permettant un contrôle international, respectivement au Somaliland (500 places) et au Puntland (500 places). Les premières places seraient disponibles dans un délai de 8 mois. Dans un deuxième temps rapproché, une troisième prison devrait être créée au Puntland. Le coût total de ce volet pour trois ans est évalué à moins de 25 millions de dollars (USD).

10. Le financement de la lutte contre la piraterie bénéficie de plusieurs sources : budget du Programme des Nations unies pour le développement ; fonds créé dans le cadre de l'Organisation maritime internationale ; fonds d'affectation spéciale du Groupe de contact sur la piraterie au large de la Somalie, qui doit rester privilégié pour le renforcement des capacités judiciaires et pénitentiaires des Etats de la région d'Afrique de l'Est et de l'océan Indien engagés dans les poursuites des pirates présumés. Les besoins de financement actuels restent très inférieurs au coût global de la piraterie qui s'élève à plusieurs centaines de millions de dollars en incluant les coûts d'assurance, des mesures d'autoprotection, des opérations navales et des pertes de revenus dans des secteurs clés pour les économies régionales, sans compter les dommages inestimables causés aux victimes, y compris les pertes en vies humaines. Une conférence des donateurs à haut niveau permettrait de lever les fonds nécessaires au financement du plan proposé.

11. Les Nations unies ont un rôle clé à jouer pour faciliter et coordonner les efforts accrus de la communauté internationale pour lutter contre la piraterie au large de la Somalie et mobiliser les Etats et les organisations internationales à cette fin. Parmi les 25 propositions présentées dans ce rapport, celles qui relèvent du Conseil de sécurité, en application de la résolution 1918 (2010) du Conseil, pourraient être reprises par ce dernier dans une nouvelle résolution. Le Secrétaire général, en étroite consultation avec son Représentant spécial pour la Somalie, devrait envisager la mise en place d'une structure institutionnelle afin de faciliter la mise en œuvre de cette résolution, sous l'égide d'une personnalité de haut niveau et dotée d'une grande expérience au sein des Nations unies.

Par sa résolution 1976, le Conseil de sécurité des Nations unies a demandé à la direction des affaires juridiques de l'ONU (OLA) de lui transmettre un rapport sur les modalités de mise en œuvre des propositions ainsi formulées par Jack Lang.

Ce rapport, présenté le 21 juin 2011, est assez pessimiste sur les modalités juridiques, financières et matérielles relatives à la mise en place de ces juridictions. Les principales réserves portent sur la création d'une Cour somalienne extraterritoriale dans des locaux du tribunal pénal international pour le Rwanda, à Arusha, en Tanzanie. L'OLA relève, en effet, qu'au-delà des difficultés déjà mentionnées, un tel projet se heurte à l'hostilité de l'ensemble des acteurs somaliens.

Dès lors, le Conseil de sécurité, dans sa résolution 2015 du 24 octobre 2011, a demandé au Secrétaire général des Nations unies un nouveau rapport sur le sujet. Ce rapport, intitulé « *Rapport sur les juridictions spécialisées consacrées à la piraterie, en Somalie et dans d'autres Etats de la région* »¹, rédigé par la direction des affaires juridiques de l'ONU, a été remis au Conseil de sécurité le 20 janvier 2012. Il contient des indications détaillées sur les options envisageables pour renforcer les possibilités de traitement judiciaire des pirates et privilégie le renforcement des capacités existantes, en passant pratiquement sous silence l'option d'une Cour somalienne extraterritoriale.

Actuellement, les efforts de la communauté internationale se concentrent principalement sur la dimension carcérale, avec la construction ou la rénovation de prisons susceptibles d'accueillir des pirates somaliens. Or, les capacités pénitentiaires doivent aller de pair avec les capacités judiciaires.

Vos rapporteurs ne peuvent que regretter que les propositions formulées par le député Jack Lang relatives à la mise en place de deux juridictions spécialisées au Puntland et au Somaliland, ainsi que d'une Cour somalienne extraterritoriale, n'aient pas été suivies d'effets. Ils estiment que la France devrait poursuivre ses efforts diplomatiques pour mettre en œuvre ces propositions et placer la piraterie au centre des préoccupations de la communauté internationale.

¹ Rapport S/2012/50 du Conseil de sécurité des Nations unies du 20 janvier 2012

L'Organisation maritime internationale (OMI) joue également un rôle de premier plan en matière de **prévention des actes de piraterie**. L'OMI a ainsi publié en mars 2009 un guide « *des meilleurs pratiques de gestion pour dissuader la piraterie dans le golfe d'Aden et au large des côtes de la Somalie* ».

Ce guide contient notamment des recommandations et des conseils pratiques destinés aux armateurs, aux commandants et à l'équipage des navires, avec des mesures concrètes pour prévenir et empêcher des attaques. On y trouve notamment des conseils concernant des mesures de protection renforcée (empêcher l'accès des pirates à bord, renforcer les effectifs à la passerelle et les vigies, installer des barbelés électriques, etc.), des manœuvres d'évitement (comme par exemple maintenir aussi longtemps que possible une vitesse maximale, même en cas d'attaque) et de mesures défensives (usage de lances à eau à haute pression, etc.).

B. LA PERSISTANCE DE LA PIRATERIE MARITIME

Malgré les efforts de la communauté internationale et de l'Union européenne en particulier, **la piraterie demeure une menace sérieuse dans le Golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes**.

Depuis le lancement de l'opération *Atalanta* en décembre 2008, le nombre total d'attaques dans cette zone a été estimé à 538, dont 416 ayant échoué et 122 réussies.

Toutefois, face au déploiement des navires de guerre, les pirates somaliens ont été amenés à étendre leur zone d'action, très loin des côtes somaliennes, et les attaques touchent désormais une vaste zone de l'océan Indien, allant de Madagascar à l'Inde. Ainsi, on a assisté à des attaques de pirates somaliens à proximité des côtes indiennes ou du Sri Lanka, au large des Seychelles et dans les eaux françaises de Mayotte. Tout récemment, le 26 mars dernier, un cargo iranien le *MV Eglantine* et ses 23 membres d'équipage ont été capturés par des pirates somaliens dans la zone économique exclusive des Maldives.

Depuis juin 2010, la zone de l'opération *Atalanta* a d'ailleurs été étendue et recouvre désormais le Sud et l'Est de la zone au large des côtes somaliennes, soit une surface comparable à la mer méditerranée.

Grâce notamment aux rançons, les pirates somaliens utilisent de plus en plus un armement et des équipements modernes, et ont fréquemment recours aux nouvelles technologies (GPS, téléphones satellitaire, etc.).

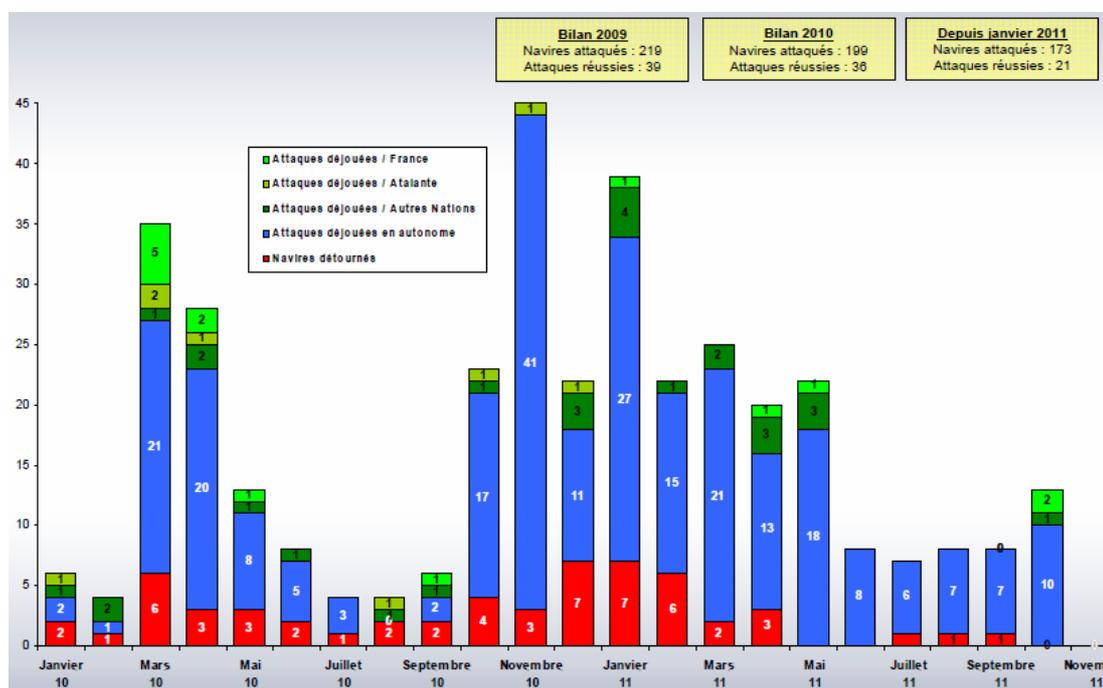
Par ailleurs, les attaques sont de plus en plus violentes et les pirates n'hésitent pas à recourir à l'usage de la force, et même à des armes lourdes, pour s'emparer des navires et de leur équipage.

Tous les types de navires sont concernés : voiliers et navires de plaisance, paquebots, mais aussi cargos, porte-conteneurs, navires de pêche,

navires citernes, vraquiers, câbliers, avec une préférence notable pour les bâtiments bas et lents... Par méprise, les pirates somaliens ont même tenté un jour de s'en prendre à une frégate de la marine nationale, avant de se rendre compte de leur erreur !

Si le nombre d'attaques de piraterie recensées a fortement diminué entre 2009 et 2010, il est resté stable en 2011.

	2008	2009	2010	2011
Nombre d'attaques	120	215	199	168
Nombre de navires capturés	44	39	36	22
% captures/attaques	36%	18%	18%	13%
Rançon moyenne (USD)	1 450 000	1 900 000	4 000 000	5 300 000
Durée moyenne de rétention (jours)	59	85	150	/
Présomés pirates interceptés (dont France)	117 (49)	707 (111)	929 (176)	652(27)
Présomés pirates relâchés	60	422	766	406
Présomés pirates appréhendés et remis à autorité judiciaires (dont France)	48 (21)	275 (81)	143 (54)	246 (13)



En 2008, on a recensé 131 attaques de navires, dont un tiers avaient donné lieu à une capture par des pirates. En 2009, 219 navires auraient subi des attaques, dont 39 avec succès. En 2010, on a dénombré 199 attaques de navires, dont 36 réussies et, en 2011, 194 attaques, dont 23 réussies.

En 2010, 36 navires avaient été détournés et 764 marins pris en otage. En 2011, 23 navires avaient été détournés et 481 marins retenus en otage.

Actuellement, d'après le bureau maritime international, on dénombre 14 navires capturés et 199 marins détenus par des pirates au large de la Somalie.

Le « **taux de réussite** » a toutefois nettement baissé entre 2008 et 2011, passant de **33 % à 12 %**.

En revanche, **le montant moyen des rançons se serait fortement accru**, passant, selon les estimations, de 1,67 millions de dollars en 2008 à 5,36 millions de dollars en 2011. Il est toutefois difficile d'évaluer avec précision le montant des rançons, étant donné que les Etats et les armateurs ne communiquent pas sur ce sujet.

Le montant annuel des rançons versées aux pirates somaliens n'aurait cessé de s'accroître. Il était estimé à **131 millions de dollars en 2011**, contre 80 millions de dollars en 2010.

Le coût global de la piraterie serait cependant bien supérieur, puisqu'il faut tenir compte des primes d'assurance pour les armateurs, les dépenses afférentes aux équipes de protection embarquées ou encore le coût du recours à des sociétés de sécurité privées de protection des navires.

Concernant les primes d'assurance, le surcoût lié à une traversée de l'océan Indien est généralement de l'ordre de 0,5 % de la valeur du navire, soit souvent proche de 20 000 à 30 000 dollars supplémentaires par jour de traversée. Le contournement des zones dangereuses, par exemple par le Cap de Bonne Espérance, induit un allongement des délais et une consommation plus élevée de fioul.

Vos Rapporteurs ont également été très surpris d'apprendre lors de leurs auditions que des sociétés privées s'étaient « spécialisées » dans la négociation des rançons avec les preneurs d'otages et qu'elles prélevaient une part pour le financement de leurs services.

Au total, le « **chiffre d'affaires** » généré par la piraterie dans l'océan Indien est estimé entre **7 et 8 milliards de dollars**.

Au regard de l'importance des montants en jeu, on peut s'interroger : Certains ne tirent-ils pas un profit indirect de la piraterie maritime et n'ont-ils pas un intérêt à ce que ce phénomène se prolonge dans les prochaines années ?

L'océan Indien n'est pas la seule zone où se manifeste la piraterie.

Le **détroit de Malacca** était une zone fortement touchée par la piraterie dans les années 2000, avant que les pays de la région s'entendent pour renforcer la coordination de leurs efforts, ce qui a permis une nette diminution du nombre d'attaques.

Alors que **le Golfe de Guinée** était confronté essentiellement à du brigandage, visant notamment les installations pétrolières ou les navires transitant dans le delta, au cours de ces trois dernières années, la piraterie semble s'être aggravé et avoir changé de nature.

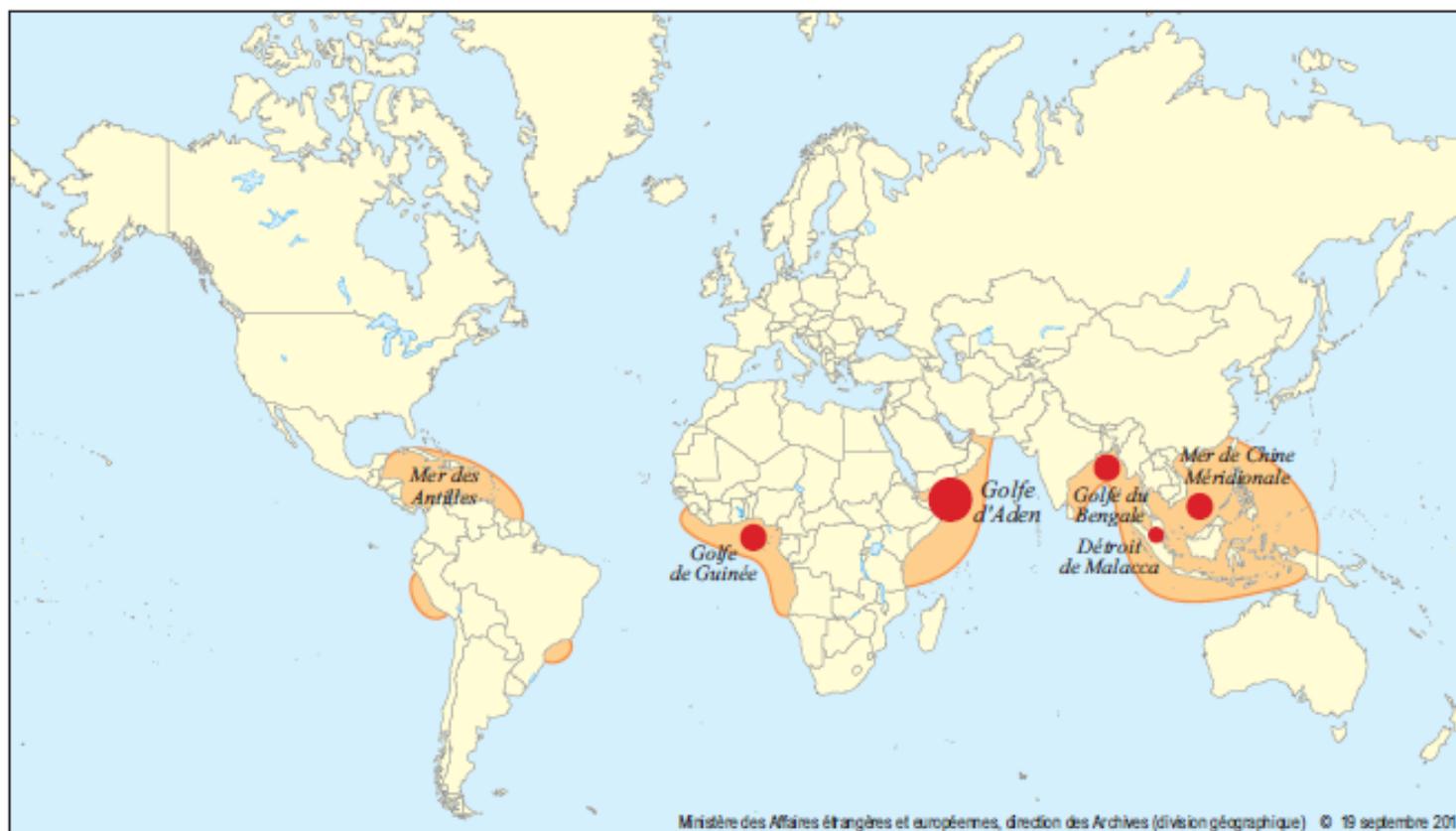
Ne se cantonnant plus à des vols d'objets personnels et de sommes d'argent en espèces, les pirates sont désormais assez équipés et organisés pour saisir des navires de fort tonnage, parfois très loin des côtes (à plus de 150 km) et n'hésitant plus à prendre des otages. Ainsi, le 14 septembre 2011, un pétrolier a été détourné par des pirates, au large du Bénin et du Togo, à 50 miles nautiques des côtes, et son équipage pris en otage pendant dix jours.

Le 1^{er} novembre 2011, le Conseil de sécurité des Nations unies a d'ailleurs adopté la résolution 2018 qui établit un cadre de lutte contre les actes de piraterie commis au large des côtes du Golfe de Guinée.

Enfin, la piraterie semble également en forte progression dans les Caraïbes et au large de **l'Amérique du Sud**.

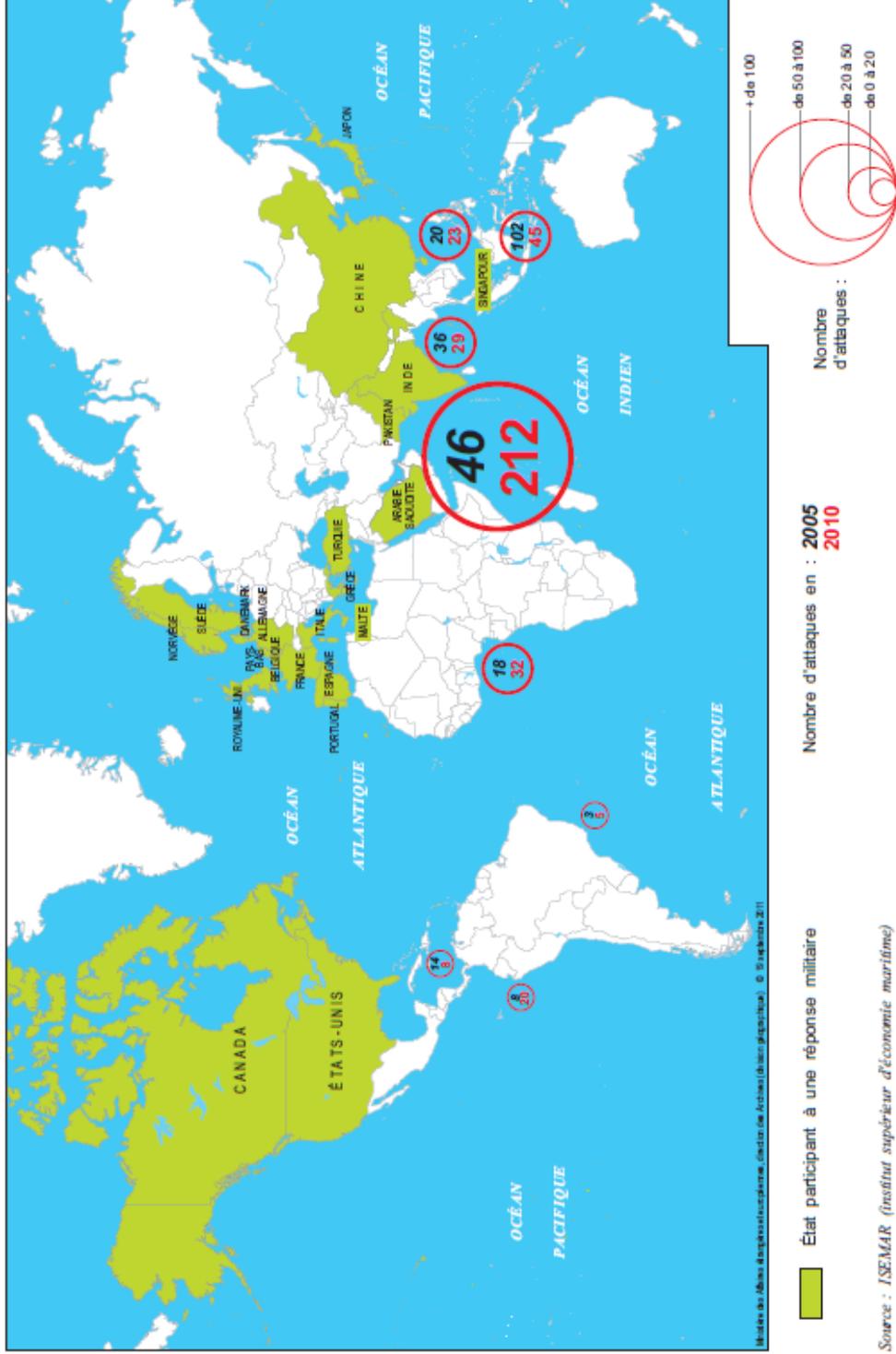
Alors que 90 % du transport mondial des marchandises se fait par voie maritime, **la piraterie ne constitue pas seulement une entrave à la liberté de circulation en mer, mais elle met aujourd'hui en péril l'ensemble du commerce mondial et la sécurité des approvisionnements.**

LA PIRATERIE MARITIME DANS LE MONDE



- Zone connaissant des actes de piraterie maritime
- Zone à risque majeur où les actes de piraterie maritime sont fréquents

ÉVOLUTION DE LA PIRATERIE MARITIME ENTRE 2005 ET 2010



C. FACE AUX DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR LUTTER CONTRE LA PIRATERIE, SE POSE AUJOURD'HUI LA QUESTION DU RECOURS ÉVENTUEL À DES SOCIÉTÉS DE SÉCURITÉ PRIVÉES POUR PROTÉGER LES NAVIRES

Pour faire face à la menace croissante que représente la piraterie et pour répondre à la demande de protection des navires français, notamment des thoniers, le gouvernement français a instauré un dispositif permettant d'embarquer des équipes de la marine nationale sur des navires vulnérables, **les équipes de protection embarquées (EPE)**. Ces EPE, composées généralement d'une dizaine de militaires, en partie de fusiliers commandos, protègent notamment les thoniers senneurs, qui pêchent au large des Seychelles, ainsi que des navires transportant des cargaisons stratégiques.

Les critères d'attribution d'une protection sont les suivants : pavillon français, présence de citoyens français à bord, nationalité française du propriétaire, transport d'une cargaison ou activité d'intérêt stratégique pour la France.

En pratique, un grand nombre d'EPE sont dédiés aux thoniers français, les autres pouvant assurer notamment la protection de navires jugés « stratégiques » et particulièrement vulnérables, comme les câbliers par exemple.

Point intéressant pour les armateurs, **l'Etat ne demande pas de contrepartie financière à la mise à disposition d'équipes de protection embarquées**, estimant que la sécurité est une mission régaliennne, mais demande uniquement une prise en charge par l'armateur ou le propriétaire des frais de transport et de nourriture des personnels embarqués. Le coût des EPE, qui est de 2 000 euros par jour en moyenne, est donc inférieur au coût moyen d'une société de sécurité privée, qui est de l'ordre de 3 000 euros par jour.

Toutefois, comme cela été indiqué à vos rapporteurs, **en raison des moyens et des effectifs limités dont elle dispose, la marine nationale ne peut répondre à toutes les demandes** de protection émanant des navires français. D'après les indications transmises à vos rapporteurs, on estime que seulement la moitié des demandes peuvent être satisfaites.

Il faut, en effet, tenir compte, non seulement de l'effectif total, mais aussi des problèmes logistiques soulevés par le transport de ces équipes à un point d'embarquement et des délais de prévenance, qui ne sont pas toujours en harmonie avec les impératifs économiques des navires de commerce.

La marine nationale considère qu'il faudrait doubler les effectifs actuels dédiés aux EPE (200 militaires actuellement) pour répondre à toutes les demandes, ce qui ne paraît pas soutenable sur le long terme.

Or, cela risque d'inciter les armateurs français à « dépavillonner » leurs navires pour privilégier des pavillons des pays qui autorisent le recours à

ces sociétés, notamment le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Norvège, l'Italie ou, de manière assez encadrée toutefois, l'Espagne.

Alors que la France est une grande puissance maritime, présente sur tous les océans, qui dispose du deuxième espace maritime au monde après les Etats-Unis, grâce à ses territoires ultramarins, le poids du « pavillon français » est relativement faible et ne peut être réduit davantage au risque de mettre en péril notre place et notre influence concernant la politique maritime au niveau international. Armateurs de France recense seulement 250 navires battant pavillon français et 750 autres opérés par des français mais sous un autre pavillon. L'ensemble représente une flotte d'environ 1 000 navires, ce qui est relativement faible, en comparaison d'autres pays, comme par exemple le Danemark ou les Pays-Bas, voire des micro-Etats, à l'image de Monaco.

Dans ce contexte, se pose **la question du recours éventuel à des sociétés de sécurité privées pour protéger les navires**

Cette question avait déjà été évoquée lors de la discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie.

Toutefois, à l'époque, **l'ensemble des acteurs** (le ministère de la défense, la marine nationale, le ministère de la justice, le ministère des affaires étrangères, mais aussi les armateurs) **s'étaient déclarés fortement opposés à cette éventualité.**

Interrogé sur ce point, lors de l'examen du projet de loi devant la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, par notre collègue André Dulait, M. Hervé Morin, alors ministre de la défense, avait ainsi fait valoir que la France, à la différence d'autres pays, comme l'Espagne par exemple, était opposée au recours aux sociétés militaires ou de sécurité privées pour assurer la protection des navires au **motif qu'il s'agissait là de l'exercice d'une compétence régaliennne exercée par l'Etat et ne pouvant pas être déléguée, conformément aux règles constitutionnelles¹.**

Il y a un an seulement, la marine nationale était encore fortement opposée à cette idée, en considérant notamment que la sécurité était une mission régaliennne de l'Etat et que le recours à des sociétés de sécurité privées en haute mer soulevait des difficultés juridiques et risquait d'entraîner une escalade de la violence.

Or, le contexte semble aujourd'hui avoir radicalement changé car, comme vos rapporteurs ont pu le constater lors de leurs auditions, la plupart des acteurs, et notamment les officiers de la marine nationale et les représentants des armateurs, se déclarent aujourd'hui favorables à la perspective du recours à des sociétés de sécurité privées pour faire face à la menace que représente la piraterie.

¹ Voir le compte rendu de la réunion de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, du 30 mars 2010

C'est notamment le cas d'Armateurs de France, qui, comme cela a été confirmé à vos rapporteurs, après avoir été pendant longtemps fortement hostile à cette éventualité, y est aujourd'hui très favorable.

La Marine nationale elle aussi a évolué. Afin d'offrir une alternative aux armateurs de navires français qui ne pourraient obtenir une protection étatique armée, elle plaide désormais en faveur d'une ouverture maîtrisée, en particulier quant aux conditions d'usage de la force, et dans le respect des recommandations de l'organisation maritime internationale, de cette activité aux sociétés privées. Cette ouverture concernerait les navires français dont l'importance intrinsèque n'est pas jugée stratégique par l'Etat.

Une telle évolution peut d'ailleurs se constater au niveau européen, comme l'illustre un rapport de la commission des affaires étrangères de la chambre des Communes du Parlement britannique publié fin décembre 2011¹, les circulaires de l'OMI ou encore la recommandation du 11 mars 2010 de la Commission européenne relative aux mesures d'autoprotection et de prévention des actes de piraterie et des attaques à main armée contre les navires, dans laquelle la Commission européenne a précisé que « *la compagnie est libre de faire appel à des agents de sécurité privés supplémentaires, mais le recours à des gardes armés n'est pas recommandé* ».

Lancée par un rapport d'information de nos collègues députés MM. Christian Ménard et Jean-Claude Viollet consacré aux sociétés militaires privées², **la réflexion semble être assez avancée au sein de l'administration française, avec un projet de loi en préparation sur ce sujet pour répondre à une demande du Gouvernement.**

Selon les propositions formulées par Armateurs de France, il pourrait être inséré, au sein de la loi 83-629 du 12 juillet 1983, qui réglemente les activités de sociétés de sécurité privées sur le territoire national, à l'image des convoyeurs de fonds par exemple, de nouvelles dispositions relatives aux activités de sécurité privées effectuées à bord des navires battant pavillon français pour prévenir, dissuader ou limiter les attaques en matière de piraterie.

Une autre option avancée par Armateurs de France consisterait à modifier le décret du 6 mai 1995 fixant le régime des matériels de guerre, armes et munitions, pour y intégrer les activités privées de sécurité des navires, en prenant exemple sur le décret de 2000 relatif au transport de fonds.

Ces deux solutions paraissent toutefois difficiles à envisager, étant donné que la loi du 12 juillet 1983 et le décret du 6 mai 1995 ne semblent applicables qu'aux activités menées sur le territoire français et qu'elles ne paraissent pas compatibles avec les dispositions du code disciplinaire et pénal de la marine marchande.

¹ « Piracy off the coast of Somalia », décembre 2011

² Rapport d'information n°4350 (AN, treizième législature) sur les sociétés militaires privées présenté par MM. Christian Ménard et Jean-Claude Viollet, au nom de la commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée nationale, du 14 février 2012

Les réflexions menées actuellement au sein de l'administration privilégient donc l'élaboration d'un texte « miroir », qui s'appliquerait aux activités des sociétés de sécurité privées à l'international, aussi bien sur le territoire d'un pays étranger, qu'en haute mer.

On peut toutefois s'interroger sur la pertinence de vouloir traiter dans un même texte des problématiques aussi différentes que le recours à des sociétés de sécurité privées sur un territoire étranger et en haute mer. Ne risque-t-on pas ainsi de mélanger la question de la protection des navires battant pavillon français en haute mer avec la problématique, très différente, du recours à des sociétés militaires privées ? Par ailleurs, la présence de ces sociétés de sécurité privées sur le territoire d'un autre Etat pose de délicates questions de souveraineté et pourrait donner lieu à de sérieuses difficultés juridiques et diplomatiques, par exemple en cas d'accident ayant causé la mort de civils ressortissants de ce pays.

L'exemple récent des militaires italiens, embarqués sur un navire marchand, qui ont tués des pêcheurs indiens pris par erreur pour des pirates somaliens dans les eaux territoriales indiennes, et actuellement détenus en Inde, est là pour le démontrer.

Ne serait-il pas dès lors préférable d'ouvrir dans un premier temps cette possibilité exclusivement pour assurer en haute mer la protection des navires battant pavillon français et cela uniquement en cas de non possibilité pour l'Etat de mettre à disposition du navire une équipe de protection embarquée ?

En tout état de cause, s'il devait aboutir, **un tel texte législatif devrait fixer des critères et des conditions strictes d'habilitation de ces sociétés de sécurité privées et déterminer des règles précises concernant notamment le port et l'usage des armes, ainsi que les règles de responsabilité.**

CONCLUSION

La loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer a permis de doter notre pays d'un **cadre juridique de répression de la piraterie maritime**, inspiré de la Convention sur le droit de la mer de Montego Bay.

Cette loi a également mis en place **un régime spécifique de rétention des personnes** appréhendées dans le cadre de la lutte contre la piraterie et de l'action de l'Etat en mer, qui paraît de nature à **concilier les nécessités opérationnelles et les droits et libertés des personnes** et de répondre ainsi aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, cette loi a confirmé **le rôle moteur joué par la France au niveau international en matière de lutte contre la piraterie maritime**, puisque ce texte s'inscrit dans le cadre des initiatives lancées par notre pays sur le plan international et européen, avec notamment la contribution majeure de la France à l'opération *Atalanta* de l'Union européenne de lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes ou encore les propositions formulées par la France au sein de l'Organisation des Nations unies concernant la question du traitement judiciaire des pirates présumés.

Une année après son adoption, les premiers résultats de son application semblent donner satisfaction.

L'ensemble des textes réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre ont été pris, de même que des mesures pratiques, comme l'information des acteurs chargés de son application, notamment les commandants des navires et les magistrats, ou encore la mise en place de locaux spécialement aménagés pour héberger les personnes faisant l'objet de mesures restrictives ou privatives de liberté sur les bâtiments.

Comme cela a été confirmé par les représentants du ministère de la défense et du ministère de la justice, ainsi que par les officiers de la marine nationale et les magistrats rencontrés par vos rapporteurs, les premières affaires où il a été fait application des dispositions introduites par cette loi ne semblent pas avoir donné lieu à de réelles difficultés et ont plutôt confirmé la pertinence du dispositif.

Vos rapporteurs portent donc une appréciation très positive sur l'application de la loi du 5 janvier 2011.

Face à une menace comme la piraterie, qui par définition existe au-delà des frontières nationales, puisqu'elle sévit en haute mer, des mesures nationales ne peuvent toutefois être suffisantes. **Une action au niveau international est indispensable pour renforcer la lutte contre la piraterie.**

Or, de ce point de vue, **le bilan est relativement décevant.**

Ainsi, la question du **traitement juridictionnel** des pirates capturés reste entière, puisque l'on estime que près de 90 % des pirates capturés sont ensuite relâchés, faute de pays susceptibles de les juger devant ses tribunaux.

Dès lors, face à la persistance de la menace, **vos rapporteurs considèrent que la France devrait poursuivre ses efforts diplomatiques pour placer la piraterie au centre des préoccupations de la communauté internationale et renforcer les moyens de lutter contre ce fléau**, en s'appuyant notamment sur la récente prolongation et l'extension du mandat de l'opération *Atalanta* de l'Union européenne ou encore les propositions formulées par notre collègue député Jack Lang dans son rapport au Conseil de sécurité des Nations unies.

Enfin, compte tenu des difficultés rencontrées par la marine nationale pour répondre à l'ensemble des demandes et étant donné **la nécessité d'assurer la protection des navires et de préserver le « pavillon français »**, il semble **inévitables d'envisager le recours à d'autres solutions, complémentaires aux équipes de protection embarquées, telles que le recours éventuel à des sociétés de sécurité privées, à condition toutefois que les conditions de leur emploi soient strictement encadrées par la loi.**

Vos rapporteurs estiment donc que **le Parlement devrait être pleinement informé et étroitement associé aux réflexions menées actuellement concernant le recours éventuel à des sociétés de sécurité privées à l'international.**

C'est aussi de cette manière que le Parlement peut jouer tout son rôle de législateur et veiller à la qualité de la loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie, le mercredi 11 avril 2012 sous la présidence de M. David Assouline, la commission a procédé à l'examen du rapport de MM. Jean-Claude Peyronnet et François Trucy sur l'application de la loi n°2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.

M. David Assouline, président. – Avant de procéder à l'examen du premier des sept rapports thématiques de notre commission, consacré à l'application de la loi n°2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer, je voudrais remercier les rapporteurs, nos collègues MM. Jean-Claude Peyronnet et François Trucy, d'avoir réalisé, dans un délai aussi court, un travail aussi approfondi sur un sujet d'actualité. Je sais, en effet, que pour élaborer leur rapport, nos collègues ont beaucoup travaillé, qu'ils ont procédé à de nombreuses auditions et à un déplacement à Toulon.

Je voudrais donc les remercier pour leur travail qui montre toute l'importance que le Sénat, et notre commission en particulier, accorde au contrôle de l'application des lois, et qui illustre aussi la capacité de notre commission à travailler de manière consensuelle et approfondie, au-delà des différences de sensibilités politiques, sur un sujet aussi complexe que la lutte contre la piraterie maritime.

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. – La loi relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer a été adoptée il y a un peu plus d'un an, le 5 janvier 2011. Au Sénat, le rapporteur du projet de loi, pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, était notre collègue André Dulait.

Comme le souligne l'exposé des motifs, ainsi que l'étude d'impact annexée au projet de loi, son objectif est d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la piraterie maritime en renforçant les mesures de prévention et de répression de l'Etat français en haute mer.

Pour étudier l'application de cette loi, nous avons procédé, avec notre collègue François Trucy, à plusieurs auditions de différentes personnalités. Nous avons ainsi entendu des représentants du ministère de la défense, de la marine nationale, du ministère de la justice, du ministère des affaires étrangères et européennes, du secrétariat général de la mer, ainsi que des représentants des armateurs. Afin d'avoir une vue aussi concrète que possible, nous avons aussi effectué, le 21 mars, un déplacement à Toulon, où nous avons eu des entretiens avec le préfet maritime et les officiers de la marine nationale chargés de son application.

Au cours de ce déplacement, nous avons aussi visité la frégate *Courbet*, qui a participé à l'opération *Atalanta* de l'Union européenne de lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden, et nous avons eu une réunion très instructive avec les magistrats du Tribunal de Grande instance de Toulon, qui ont eu à mettre en œuvre cette loi, dans le cadre de la lutte contre le trafic de stupéfiants en méditerranée.

Avant de vous présenter le bilan de son application, nous avons pensé utile de vous rappeler brièvement son contexte, en vous présentant le mode opératoire des pirates et les mesures prises par l'Union européenne pour lutter contre ce fléau. Je laisse donc la parole à notre collègue François Trucy.

M. François Trucy, rapporteur. – En avril 2008, un luxueux trois-mâts battant pavillon français, *Le Ponant*, revenant d'une croisière aux Seychelles et faisant route vers la méditerranée, est pris d'assaut par des pirates somaliens à l'approche du Golfe d'Aden et ses 30 membres d'équipage, dont 22 français, sont retenus en otage. Les otages ayant été libérés, après le versement par l'armateur d'une rançon évaluée à 2 millions de dollars, les commandos marine et le Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) interviennent sur le territoire somalien, capturent les pirates et récupèrent une partie de la rançon.

En septembre 2008, un autre voilier, le *Carré d'As*, est capturé par des pirates au large de la Somalie. Les forces françaises libèrent les otages, sains et saufs, et arrêtent six pirates.

Enfin, en avril 2009, un voilier de plaisance, le *Tanit*, avec à son bord cinq français, dont un enfant âgé de trois ans, sont pris en otages par des pirates somaliens. Les commandos marine interviennent. Ils parviennent à libérer quatre adultes et l'enfant mais le père est tué lors de l'opération.

Ces trois affaires ont révélé à l'opinion publique française la permanence de la piraterie maritime que beaucoup considéraient comme un phénomène appartenant à une époque révolue.

Si, dans l'imaginaire collectif, la piraterie renvoie aux « *Barbaresques* » en Méditerranée ou aux « *flibustiers* » de la mer des Antilles, ce phénomène n'a jamais totalement disparu et il a aujourd'hui peu de choses en commun avec les récits de Stevenson ou ceux de Henry de Monfreid.

Dans les années 2000, la piraterie touchait essentiellement l'Asie du Sud-Est, et en particulier le détroit de Malacca. Depuis quelques années, les zones à risques ce sont déplacées et touchent désormais la Corne de l'Afrique, et singulièrement les côtes somaliennes et le Golfe d'Aden, ainsi que le Golfe de Guinée.

Or, le Golfe d'Aden, situé entre l'océan Indien et la mer rouge, à proximité du canal de Suez, constitue un enjeu stratégique. En effet, c'est par le Golfe d'Aden que passe la principale route maritime entre l'Europe, le Moyen-Orient et l'Asie, par laquelle transitent chaque jour 45 navires, soit 25 000 navires par an. Cette zone constitue donc une importance stratégique pour l'Europe, notamment pour ses approvisionnements énergétiques et en marchandises. Le passage par le Golfe d'Aden permet un gain de temps de 14 jours par rapport au Cap de Bonne Espérance.

Alors que la piraterie dans le Golfe d'Aden était relativement limitée, avec une dizaine d'attaques par an jusqu'en 2007, ce phénomène a littéralement « explosé » à partir de 2008. Selon le bureau maritime international, en 2011, 194 attaques auraient été recensées dans cette zone, 23 navires auraient été détournés et 481 personnes pris en otages. Actuellement, environ une quinzaine de navires et 200 marins sont aux mains des pirates.

Comment expliquer ce phénomène ? Il tient essentiellement à la situation interne de la Somalie.

Depuis 1992, une guerre civile y oppose différentes factions. Le pays est actuellement divisé entre le Somaliland, une province du Nord qui a déclaré son indépendance, le Puntland, une autre province qui revendique son autonomie, et le Sud du pays, qui est aux mains des milices islamistes. Le gouvernement fédéral de transition, mis en place sous l'égide de l'ONU, ne contrôle en réalité que la capitale, Mogadiscio.

La Somalie est dépourvue d'Etat et donc d'une autorité pour faire régner l'ordre public. Il n'y a plus d'armée, plus de police, plus de garde-côtes. Dans ce contexte, la piraterie offre un espoir à des gens qui n'ont plus rien à perdre et tout à gagner dans cette entreprise.

Rappelons que la Somalie est un des pays les plus pauvres du monde. Le revenu moyen ne dépasse pas un dollar par jour. Or, en capturant des otages, les pirates somaliens peuvent espérer toucher une part de rançon de l'ordre de 100 000 dollars. En effet, il est souvent plus rentable pour un armateur de verser une rançon équivalente à un ou deux pour cent de la valeur de la cargaison, plutôt que de perdre son navire et son équipage.

Le montant des rançons s'est d'ailleurs fortement accru ces dernières années, puisqu'il était estimé à 131 millions de dollars en 2011, contre 80 en 2010. En comparaison, le budget de la province du Puntland ne s'élève qu'à 15 millions de dollars. Le « chiffre d'affaires » engendré par la piraterie serait toutefois très supérieur, puisqu'il est évalué à environ 7 milliards de dollars. Ce chiffre comprend les primes d'assurance versées par les armateurs, les profits des intermédiaires, ainsi que le coût des sociétés de sécurité privées. Dans ce contexte, on peut s'interroger : Certains n'ont-ils pas un intérêt à voir ce phénomène se prolonger à l'avenir ?

Qui sont ces pirates ? Ce sont en majorité des ressortissants somaliens, ayant souvent une solide expérience maritime, des anciens pêcheurs voire même d'anciens gardes-côtes, car les attaques surviennent parfois à plus de 100 miles nautiques des côtes. Généralement ce ne sont pas des criminels professionnels mais des « pauvres bougres », souvent drogués par le Qat, ne sachant ni lire, ni écrire, et qui n'ont que ce moyen pour survivre.

Quelle est leur manière de procéder ? En règle générale, les pirates disposent d'un « boutre » ou « bateau mère », c'est-à-dire d'un navire qui remorque deux ou trois « skiffs », c'est-à-dire des petits bateaux équipés d'un moteur de hors-bord rapide. Ces « bateaux mères » ne sont pas des bâtiments importants mais ils permettent de mener des attaques loin des côtes. Il s'agit souvent d'un bateau de pêche capturé par les pirates. Les « skiffs », avec à leur bord un petit groupe de pirates équipés d'armes légères, servent à mener des attaques.

Le choix des bateaux dépend essentiellement de deux caractéristiques : la hauteur et la vitesse. Plus un bateau est bas et lent, plus il est facile à attaquer. Les voiliers de plaisance constituent donc une cible de choix, en particulier par la valeur des passagers retenus en otage.

Mais les pirates s'attaquent aussi aux porte-containers, aux pétroliers, aux chalutiers et aux navires de pêche, et ils s'en sont même pris à une frégate avant de s'apercevoir de leur méprise...

Car, ce que recherchent les pirates en capturant des navires, c'est moins la valeur de la cargaison, que celle de l'équipage. Une fois un bâtiment capturé, les pirates cherchent à se rapprocher de la Somalie, pour pouvoir y débarquer leurs prisonniers, qui seront retenus en otage jusqu'au versement d'une rançon.

La manière de procéder des pirates évolue sans cesse. Ils font preuve d'une grande capacité d'adaptation et d'imagination. Par ailleurs, les attaques s'étendent désormais très loin des côtes somaliennes, au large de Madagascar et de Mayotte, des côtes indiennes, des Maldives et des Seychelles, soit une surface comparable à l'Europe ou à la mer méditerranée.

Face à ce phénomène, l'Union européenne a mis en place sa première opération navale de lutte contre la piraterie maritime dans le Golfe d'Aden dénommée *Atalanta*.

Cette opération a été lancée en décembre 2008 à l'initiative de la France, qui exerçait à cette époque la présidence du Conseil de l'Union européenne, et de l'Espagne.

Elle a trois missions :

- protéger les navires du programme alimentaire mondial, transportant des vivres à destination de la Somalie ;
- assurer la sécurité des navires marchands « les plus vulnérables » contre les actes de piraterie ;
- dissuader, prévenir et mettre un terme aux attaques des pirates.

Paradoxalement, alors que le Royaume-Uni ne contribue pas à l'opération, celle-ci est commandée par un contre-amiral britannique et dirigée par un état major basé au Royaume-Uni, à Northwood.

Ses moyens reposent sur les navires et les avions mis à disposition par les Etats membres. Ces moyens varient en fonction des saisons de mousson, qui ont une grande influence sur l'activité des pirates. Elle compte actuellement six navires (trois français, deux espagnols et un allemand), une dizaine d'hélicoptères embarqués et quatre avions de surveillance.

Comme toutes les opérations de politique de sécurité et de défense de l'Union européenne, elle est essentiellement financée par les contributions des Etats membres.

L'Union européenne n'est pas la seule force présente dans cette zone. Depuis les attentats contre le bâtiment américain *Cole* et l'ambassade américaine au Kenya, les Etats-Unis ont mis en place une force navale multinationale, la *Task Force 150*, dans le cadre de l'opération *Enduring freedom* de lutte contre le terrorisme. Une autre coalition, la *Task force 151*, est dédiée à la lutte contre la piraterie. Elle comprend des navires américains et turcs. Enfin, sous l'impulsion des Etats-Unis, l'OTAN a également souhaité s'impliquer dans la lutte contre la piraterie et a lancé sa propre opération, *Ocean Shield*, dans le Golfe d'Aden. En dehors de ces

coalitions, on trouve également dans le Golfe d'Aden d'autres bâtiments de guerre qui escortent les navires de leur pavillon. On peut citer notamment la Russie, la Chine, l'Inde, le Japon, la Corée du Sud ou l'Iran.

L'Union européenne dispose néanmoins d'un réel avantage par rapport aux autres forces. En effet, elle est la seule à avoir signé des accords avec certains pays, comme le Kenya ou les Seychelles, permettant de traduire en justice les pirates capturés.

L'opération *Atalanta* constitue un réel succès. Depuis sa mise en place, le nombre d'attaques a diminué et aucune prise d'otage n'a eu lieu sur les navires escortés. Devant le succès de l'opération, les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne ont d'ailleurs décidé, le 25 mars dernier, de la prolonger jusqu'en 2014. Les ministres ont également décidé d'étendre le mandat de l'opération par des actions « robustes » visant notamment à détruire les bases logistiques des pirates localisées à terre, dans les eaux territoriales ou intérieures de la Somalie.

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur. – C'est dans ce contexte qu'a été élaborée la loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.

Cette loi comporte trois principaux volets.

Elle a d'abord introduit dans notre législation un cadre juridique pour la répression de la piraterie maritime, inspiré de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, dite de Montego Bay.

Notre pays disposait d'une législation relativement ancienne sur la piraterie, avec la loi du 10 avril 1825 pour la sûreté de la navigation et du commerce maritime, mais cette loi a été abrogée par la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit.

Cette loi a également reconnu une compétence « quasi-universelle » aux juridictions françaises pour juger des actes de piraterie.

Toutefois, deux conditions doivent être réunies :

- les auteurs doivent avoir été appréhendés par des agents français ;
- les juridictions françaises ne sont compétentes qu'à défaut d'entente avec les autorités d'un autre Etat pour l'exercice par celui-ci de sa compétence juridictionnelle.

En outre, cette compétence reste, en tout état de cause, une simple faculté pour les autorités françaises.

Enfin, cette loi a mis en place un régime *sui generis* de rétention à bord des personnes appréhendées dans le cadre de l'exercice de l'action de l'Etat en mer, qu'il s'agisse de la lutte contre la piraterie ou d'autres actions, comme la lutte contre le trafic de stupéfiants par voie maritime par exemple.

Il s'agissait ainsi de répondre aux griefs formulés à l'encontre de la France par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt dit *Medvedyev* du 10 juillet 2008, qui a été confirmé par un arrêt rendu en grande chambre le 29 mars 2010.

Dans cet arrêt, la Cour de Strasbourg a constaté le non respect par la France de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'occasion d'une opération d'interception d'un navire, le *Winner*, 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 Cour, aux critères établis par la convention.

La procédure prévue par la loi est la suivante :

- Dès que le commandant du navire met en œuvre des mesures de restriction ou de privation de liberté à l'égard de personnes impliquées dans une activité illicite, le préfet maritime doit en informer dans les plus brefs délais le procureur de la République ;

- Le procureur de la République doit, dans les quarante-huit heures qui suivent, saisir le juge des libertés et de la détention, qui est – je le rappelle – un magistrat du siège ;

- Le juge des libertés et de la détention statue sur la poursuite de ces mesures pour une durée maximale de cinq jours ;

- Ces mesures sont renouvelables dans les mêmes conditions de fond et de forme le temps nécessaire pour que les personnes soient remises à l'autorité compétente.

Si ce régime s'inspire sur certains aspects de celui prévu pour la garde à vue, il est fondamentalement différent dans la mesure où il s'agit d'une phase qui précède l'enquête judiciaire. On imagine aisément, en effet, les difficultés pratiques qu'il y aurait à prévoir par exemple l'intervention d'un avocat, alors que la personne concernée se trouve à bord d'un bâtiment de la marine nationale souvent très éloigné des côtes françaises.

Pour évaluer l'application de cette loi, nous nous sommes interrogés, avec notre collègue François Trucy, sur les trois points suivants :

- L'ensemble des textes réglementaires ont-ils été publiés et des mesures matérielles ont-elles été prises pour permettre son application ?

- Cette loi a-t-elle déjà été appliquée et dans quelles circonstances ?

- Quels ont été les points positifs mais aussi les éventuelles difficultés ou interrogations soulevées lors de sa mise en œuvre ?

J'examinerai donc successivement ces trois points.

Premier point, l'ensemble des textes réglementaires ont été pris et la loi est aujourd'hui pleinement applicable.

Un décret a été publié le 29 septembre 2011 pour permettre l'habilitation des commandants des bâtiments, des officiers de marine et des commandants d'aéronefs pour constater les infractions, rechercher et appréhender les auteurs.

Pour permettre l'application de la loi dans l'océan Indien, il a également été nécessaire de prendre un décret et un arrêté.

Outre ces textes, plusieurs mesures ont été prises, tant du côté du ministère de la justice, que de la marine nationale, pour informer les différents acteurs chargés de son application.

Ainsi, en ce qui concerne le ministère de la Justice, une circulaire a été publiée le 13 juillet 2011, qui vise à expliciter la loi du 5 janvier 2011 aux magistrats chargés de la mettre en œuvre.

Des formations ont également été organisées par le ministère de la justice, afin notamment de familiariser les magistrats avec ces dispositions.

Pour sa part, la marine nationale, a élaboré un guide de la rétention, qui s'adresse aux commandants des navires et officiers de la marine nationale chargés de mettre en œuvre les mesures restrictives et privatives de liberté à bord des bâtiments.

Ce guide, d'une quarantaine de pages, contient des recommandations et des conseils pratiques, concernant notamment le local de rétention, le dispositif de surveillance ou encore l'attitude à adopter à l'égard des personnes faisant l'objet de ces mesures.

Il contient ainsi un lexique destiné aux membres de l'équipage. Ainsi, d'après ce guide, il est préférable de ne pas parler de « détenu » ou de « prisonnier » mais de « retenu ».

Deuxième aspect, la loi a déjà été appliquée

Elle a été appliquée à deux reprises en matière de piraterie.

Elle l'a été une première fois en mai 2011 dans l'océan Indien.

Les militaires français étaient intervenus à la suite d'une attaque par des pirates somaliens d'un navire battant pavillon maltais, affrété par des allemands et à bord duquel se trouvait un équipage de nationalité yéménite.

Même si aucun des Etats concernés n'a souhaité se saisir de cette affaire et juger les suspects, les autorités françaises ont néanmoins préféré ne pas retenir leur compétence juridictionnelle pour juger cette affaire.

Alors que la loi du 5 janvier 2011 le permettait, la France a donc choisi de ne pas faire application de sa compétence « quasi universelle ». Il a été mis fin aux mesures privatives de liberté et les suspects ont été relâchés sur les côtes somaliennes.

La loi a été appliquée une seconde fois en septembre 2011 dans l'affaire dite du *Tribal Kat*.

Dans cette affaire, les auteurs soupçonnés d'un acte de piraterie commis à l'encontre d'un catamaran de plaisance français le 8 septembre 2011 et ayant donné lieu à la prise d'otage d'un couple de français et au décès de l'un d'entre eux, ont été appréhendés par une frégate espagnole le 10 septembre 2011.

Le 12 septembre, les suspects ont été remis aux autorités militaires françaises. Des mesures restrictives et privatives de liberté ont immédiatement été mises en œuvre sous le contrôle d'un juge des libertés et de la détention du tribunal

de Grande instance de Paris. Ce magistrat a, avant l'expiration des 48 premières heures de privation de liberté, prolongé ces mesures pour la durée de 120 heures, telle que prévue par la loi du 5 janvier 2011. Les auteurs soupçonnés de cet acte de piraterie ont ainsi été privés de liberté et consignés à bord du navire jusqu'à leur arrivée sur le territoire métropolitain, le 16 septembre 2012. Ils ont ensuite été immédiatement remis aux services d'enquête saisis par le procureur de Paris et placés en garde à vue.

Les dispositions de la loi relatives à la consignation à bord des suspects ont également été appliquées à plusieurs reprises dans le domaine de la lutte contre le narcotrafic.

Ces dispositions ont ainsi été appliquées, dès le mois de mars 2011, et à plusieurs reprises, aux Antilles, dans des affaires d'interception en mer d'embarcations rapides de type « *go-fast* », transportant des produits stupéfiants, sous le contrôle de la juridiction inter-régionale spécialisée (JIRS) de Fort-de-France.

Dans ce même cadre de la lutte contre le narcotrafic par voie maritime, ces dispositions ont été utilisées, en novembre 2011, en Méditerranée, entre la côte marocaine et la côte espagnole, sous le contrôle des magistrats du Tribunal de grande instance (TGI) de Toulon.

Au total, selon les données de l'état-major de la marine nationale, des mesures restrictives et privatives de liberté en mer ont été prises à l'encontre de 40 personnes depuis l'adoption de la loi.

Cela représente 6 affaires de lutte contre les stupéfiants (4 aux Antilles et 2 en Méditerranée) et deux cas de piraterie dans l'océan Indien.

Troisième point, il ressort de nos auditions, que l'application de la loi n'a pas donné lieu à de difficultés majeures.

Tout d'abord, la mise en œuvre de certaines dispositions, comme les mesures restrictives ou privatives de liberté, a soulevé un certain nombre d'interrogations de nature juridique, comme cela nous a été confirmé par les magistrats du TGI de Toulon.

Ainsi, lors de l'affaire dite du *Tribal Kat*, les magistrats se sont interrogés sur le point de départ des délais. Fallait-il faire courir le délai de 48 heures à partir du moment où les pirates avaient été appréhendés par les militaires espagnols ou bien à partir du moment où les suspects avaient été remis aux militaires français ? Finalement, c'est la deuxième solution qui a été retenue.

Cette loi a également donné lieu à quelques difficultés pratiques. Je pense notamment à la difficulté de recourir aux services d'un médecin ou d'un interprète à bord des navires.

La principale difficulté a toutefois été l'aménagement de locaux sur les bâtiments de la marine nationale pour accueillir les personnes faisant l'objet de mesures de rétention. En effet, les bâtiments de la marine nationale ne disposaient pas de locaux prévus à cet effet et il a fallu procéder à des aménagements. Lors de notre visite à Toulon, nous avons d'ailleurs eu l'occasion d'aller à bord de la frégate *Courbet* et nous avons pu visiter la pièce spécialement aménagée pour héberger les suspects. Nous avons constaté que, malgré l'exigüité des locaux inhérente à ce type

de bâtiment, la pièce prévue pour accueillir les retenus offrait un espace suffisamment vaste. Cette problématique est désormais prise en compte par les industriels, comme Direction des constructions navales (DCNS), dans la construction de nouveaux bâtiments, à l'image du patrouilleur hauturier *l'Adroit*, qui a été baptisé le 17 juin 2011 et mis à la disposition de la marine nationale.

En définitive, comme cela a été confirmé par l'ensemble de nos interlocuteurs, on peut porter une appréciation très positive sur l'application de la loi relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer.

M. François Trucy, rapporteur. – Pour autant, la lutte contre la piraterie se heurte encore à d'importantes limites.

Celles-ci sont principalement de trois ordres.

La première tient au traitement juridictionnel des pirates capturés.

En effet, la plupart des pays se montrent réticents à vouloir juger sur leur territoire les pirates présumés. Ainsi, on estime que près de 90 % des pirates capturés sont ensuite relâchés.

Même si la loi du 5 janvier 2011 a prévu cette possibilité, on constate d'ailleurs que les autorités françaises sont réticentes à faire usage de la compétence « quasi-universelle » et qu'elles préfèrent souvent relâcher les pirates capturés plutôt que les transférer en France, dès lors que les intérêts français ne sont pas en cause.

Il ne faut pas sous-estimer en effet le coût du transfert de ces pirates sur le territoire français, de leur détention, ni surtout la crainte de voir nos tribunaux submergés par ce type d'affaires.

Face à cette difficulté, le secrétaire général des Nations unies avait désigné notre collègue député Jack Lang comme conseiller spécial pour les questions juridiques liées à la piraterie.

Notre collègue député Jack Lang a présenté, en juin 2011, au Conseil de sécurité des Nations unies, un rapport énonçant 25 propositions pour renforcer la lutte contre ce fléau, et en particulier la mise en place d'un dispositif juridictionnel comprenant deux juridictions spécialisées, l'une au Puntland, l'autre au Somaliland, et une Cour somalienne spécialisée extraterritoriale, qui pourrait être située à Arusha, dans les locaux du tribunal pénal international pour le Rwanda.

Ces propositions se sont toutefois heurtées à l'hostilité de l'ensemble des acteurs somaliens et n'ont pas été suivies d'effets.

Une deuxième difficulté tient au fait que la lutte contre la piraterie ne se résume pas à une action en mer.

C'est en attaquant le mal à sa racine, c'est-à-dire en agissant à terre pour favoriser la stabilisation politique de la Somalie et en assurant des conditions de vie décentes à sa population, que l'on pourra réellement espérer limiter le phénomène de la piraterie.

Enfin, la dernière difficulté tient aux limites des moyens déployés par la communauté internationale.

Sauf à maintenir en permanence une flotte de guerre imposante et coûteuse, il paraît indispensable d'envisager aujourd'hui de nouveaux modes d'action pour lutter contre la piraterie.

Déjà, pour répondre à la demande de protection des navires français, le gouvernement français a instauré un dispositif permettant d'embarquer des équipes de la marine nationale sur des navires.

Ces équipes de protection embarquées (EPE), composées généralement d'une dizaine de commandos marine, protègent notamment les thoniers qui pêchent au large des Seychelles, ainsi que des navires jugés « stratégiques », comme les câbliers par exemple.

L'Etat ne demande pas aux armateurs de contrepartie financière à la mise à disposition d'EPE, estimant que la sécurité est une mission régaliennne, mais demande uniquement une prise en charge par l'armateur ou le propriétaire des frais de transport et de nourriture des personnels embarqués.

Toutefois, en raison des moyens et des effectifs limités dont elle dispose, la marine ne peut répondre à toutes les demandes. Il faut, en effet, tenir compte, non seulement de l'effectif total, de l'ordre de 200 militaires, mais aussi des problèmes logistiques et d'acheminement de ces équipes.

Dans ce contexte, se pose aujourd'hui la question du recours éventuel à des sociétés de sécurité privées pour protéger les navires

Cette question avait déjà été évoquée lors de la discussion du projet de loi relatif à la lutte contre la piraterie. Toutefois, à l'époque, l'ensemble des acteurs s'étaient déclarés fortement opposés à cette éventualité, en considérant que la sécurité était une mission régaliennne de l'Etat et que le recours à des sociétés privées risquait de soulever des difficultés juridiques et d'entraîner une escalade de la violence.

Or, le contexte a aujourd'hui radicalement changé puisque la plupart des acteurs se déclarent favorables à la perspective du recours à des sociétés de sécurité privées, y compris la marine nationale ou les armateurs.

En effet, il ne faut pas sous estimer le risque que les armateurs français « dépaillonnent » leurs navires pour privilégier des pavillons des pays qui autorisent le recours à des sociétés de sécurité privées, notamment les pays anglo-saxons.

L'élaboration d'un texte de loi, prévoyant notamment les règles d'habilitation de ces sociétés de sécurité privées, les conditions de port et d'usage des armes, et des règles en matière de responsabilité, est donc aujourd'hui à l'étude.

En conclusion, une année après son adoption, le premier bilan que l'on peut tirer de l'application de la loi du 5 janvier 2011 est donc satisfaisant.

Cette loi a permis de doter notre pays d'un cadre juridique clair de répression de la piraterie maritime, inspiré de la Convention sur le droit de la mer de Montego Bay.

Elle a également mis en place un régime spécifique de rétention des personnes appréhendées dans le cadre de la lutte contre la piraterie et de l'action de l'Etat en mer, qui paraît de nature à concilier les nécessités opérationnelles et les

droits et libertés des personnes et de répondre ainsi aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, cette loi a confirmé le rôle moteur joué par la France au niveau international en matière de lutte contre la piraterie maritime.

Pour autant, face à la persistance de la piraterie, les mesures prises par la communauté internationale semblent insuffisantes.

Ainsi, la question du traitement judiciaire des pirates reste entière, puisque l'on estime que 90 % des pirates capturés sont ensuite relâchés; faute de volonté des Etats pour les juger.

Dans ce contexte, se pose aujourd'hui la question de l'élaboration d'une nouvelle loi afin de permettre le recours, de manière strictement encadré, à des sociétés de sécurité privées pour protéger les navires français face à cette menace.

A l'issue de cette présentation, un débat s'est engagé au sein de la commission.

M. David Assouline, président. – Je voudrais remercier à nouveau les rapporteurs pour leur rapport qui illustre bien les aspects positifs de la loi du 5 janvier 2011, mais aussi les difficultés et les limites rencontrées dans la lutte contre la piraterie maritime au niveau international. Il semble difficile de croire qu'au XXI^e siècle, nous soyons encore confrontés au phénomène de la piraterie maritime et que de véritables zones de non droit se développent dans certains endroits.

J'ai aussi été particulièrement intéressé par votre observation concernant l'accroissement du montant des rançons, qui serait évalué à 130 millions de dollars en 2011, et par le montant, très supérieur, du « chiffre d'affaires » généré par la piraterie maritime, évalué à 7 milliards de dollars, en prenant en compte les primes d'assurance ou encore le coût des sociétés de sécurité privées. Compte-tenu de l'importance des montants financiers en jeu, on peut effectivement s'interroger sur le bénéfice indirect tiré par certains de ce phénomène.

Compte-tenu de l'intérêt de ce rapport, je pense qu'il serait utile de le valoriser et de le diffuser le plus largement possible, peut-être en organisant une table ronde ou un colloque au Sénat, qui réunirait des spécialistes de ce sujet.

M. Jeanny Lorgeoux. – A l'initiative de son président, notre collègue Jean-Louis Carrère, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a décidé de constituer en son sein plusieurs groupes de travail, dont un groupe consacré à la « maritimisation », que j'ai l'honneur de coprésider, avec notre collègue André Trillard et dans lequel toutes les sensibilités de la commission sont représentées avec nos collègues MM. Michel Boutant, René Beaumont, Philippe Paul et Joël Guerriau.

Notre commission est, en effet, bien consciente des enjeux croissants qui sont liés à la mer, aussi bien en termes de flux et de transport maritime, avec l'apparition de nouvelles routes maritimes, que de ressources non seulement halieutiques, mais également dans le sous-sol des mers, dont les richesses, notamment en hydrocarbures, sont prometteuses. N'oublions pas que la France est riche du deuxième espace maritime au monde, après les Etats-Unis. Il s'agit là d'une question majeure.

Or, il nous a semblé que le Livre blanc relatif à la sécurité et la défense nationale de 2008, sans méconnaître ces enjeux, n'en avait sans doute pas mesuré l'actualité et la juste importance. Nous voudrions donc savoir si les pouvoirs publics ont bien pris toute la mesure de cet atout et des enjeux qui y sont liés. Je pense en particulier aux moyens et aux capacités dont sont dotées la marine nationale et les autres composantes de l'action de l'Etat en mer.

Notre travail porte donc sur les enjeux de la mer, afin de mieux identifier ce qui devrait être pris en compte dans le futur Livre blanc, tant au niveau du diagnostic qu'au niveau capacitaire. Car le rôle de notre commission sera, lors de la discussion du Livre blanc de 2012 et de la loi de programmation militaire, non seulement de contribuer à établir un diagnostic approfondi des enjeux stratégiques de la France, mais également de mesurer si les moyens de l'Etat sont bien répartis de façon cohérente avec ces enjeux.

Dans ce cadre, j'ai été particulièrement intéressé par la présentation de ce rapport qui illustre très bien les enjeux soulevés par la piraterie maritime et les moyens de lutter contre ce fléau.

Je pense donc que ce rapport apportera une contribution très utile à nos travaux consacrés à la « maritimisation ».

A l'issue de ce débat, la commission a adopté à l'unanimité le présent rapport.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

Le 15 février 2012 :

- **Mme Monique Liebert-Champagne**, Directrice des affaires juridiques au ministère de la défense, **M. Benoit Le Goaziou** et **Mme Sylvie Delacourt**, magistrat détaché à la direction des affaires juridiques du ministère de la défense.

Le 14 mars 2012 :

- **Mme Catherine Sorita-Minard**, Sous-directrice de la justice pénale spécialisée à la direction des affaires criminelles et des grâces du Ministère de la Justice et des libertés, **M. Philippe de Monjour** et **Mme Lise Jaulin**, respectivement chef et membre du bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment au Ministère de la Justice et des libertés ;

- **le contre amiral Frédéric Jubelin**, sous-chef d'état-major « opérations » (« ALOPS ») à l'état major de la marine nationale, le commissaire en chef de 1^{ère} classe **Thierry Duchesne**, chef du bureau « action de l'Etat en mer », le commissaire en chef de 1^{ère} classe **François Laurent**, chef du bureau « droit de la mer » et le capitaine de vaisseau **Alain Giraud**, chargé des liaisons parlementaires au cabinet du chef d'état major de la marine nationale

- **le Vice amiral Christian Canova**, Inspecteur de la marine nationale, ancien commandant adjoint de l'opération Atalanta de lutte contre la piraterie maritime dans l'océan Indien ;

- **Mme Jocelyne Caballero**, Ambassadeur, Représentante Spéciale chargée de la coordination de la lutte internationale contre la piraterie maritime au ministère des affaires étrangères et européennes ;

- **le Commissaire en chef Philippe Dézeraud**, Chargé de mission au Secrétariat général de la mer ;

- **Mme Anne Sophie Avé**, Délégué Général et **Mme Cécile Bellord**, responsable juridique d'Armateurs de France.

DÉPLACEMENT À TOULON

Le 21 mars 2012

- Entretien avec le **Vice-amiral d'escadre Yann Tainguy**, préfet maritime de la Méditerranée et commandant de la zone maritime méditerranée, en présence du **capitaine de vaisseau Joly**, chef d'état major de l'amiral commandant la force d'action navale, du **capitaine de vaisseau Lefebvre**, adjoint opérations du commandant de la zone maritime méditerranée, de **l'administrateur en chef des affaires maritimes Leroy**, chef de la division « action de l'Etat en mer », du **capitaine de vaisseau de Briançon**, chef de cabinet du vice amiral d'escadre Yann Tainguy, ainsi que le **capitaine de frégate Ferri** et le **capitaine de frégate Sagorin**, de l'état-major de la force d'action navale.
- Réunion sur l'action de l'Etat en mer avec le préfet maritime, le **vice amiral d'escadre Yann Tainguy**, le **capitaine de vaisseau Lefebvre** et **l'administrateur en chef des affaires maritimes Leroy** ;
- Réunion sur la mission *Atalanta* de lutte contre la piraterie maritime au large des côtes somaliennes et sur la mission Narcops de lutte contre le narcotrafic en méditerranée, avec le **capitaine de frégate Ferri**, le **capitaine de frégate Sagorin** et le **capitaine de vaisseau de Briançon**
- Visite de la frégate *Courbet* et entretien avec son commandant, le **capitaine de frégate Yann Bied-Charreton** ;
- Réunion au Tribunal de grande instance de Toulon avec **M. François Rachou**, président du TGI de Toulon, **Mme Brigitte Turillo**, vice-présidente et juge des libertés et de la détention, **M. Xavier Tarabeux**, procureur de la République près le TGI de Toulon, **M. Nicolas Bessone**, procureur de la République adjoint, **M. Pierre Cortes**, procureur de la République adjoint, et **Mme Sandrine Royant**, substitut du procureur.



Les Sénateurs MM. Jean-Claude Peyronnet et François Trucy à bord de la frégate « Courbet », avec son commandant, le capitaine de frégate Yann Bied-Charreton, et les officiers de l'état major de la force d'action navale à Toulon le 21 mars 2012



ANNEXE I – Etude d’impact annexée au projet de loi

Juillet 2009

SOMMAIRE

1- La situation

1-1 Une recrudescence des actes de piraterie sur mer

1-2 Les réponses opérationnelles au fléau de la piraterie

1-2-1 Les dispositions prises par les armateurs

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

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

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

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

2- La 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'application directe

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

3- Les objectifs recherchés au regard de la problématique

3-1 Les objectifs recherchés par la France

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

4- Les options envisageables et retenues

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

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

5- Les dispositions prévues

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

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

6- Les impacts

6-1 L'impact juridique

6-2 L'impact administratif

6-3 L'impact financier

6-4 L'impact économique

7- Les consultations préalables

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 géopolitiques^{1(*)}.

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 milliards 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.

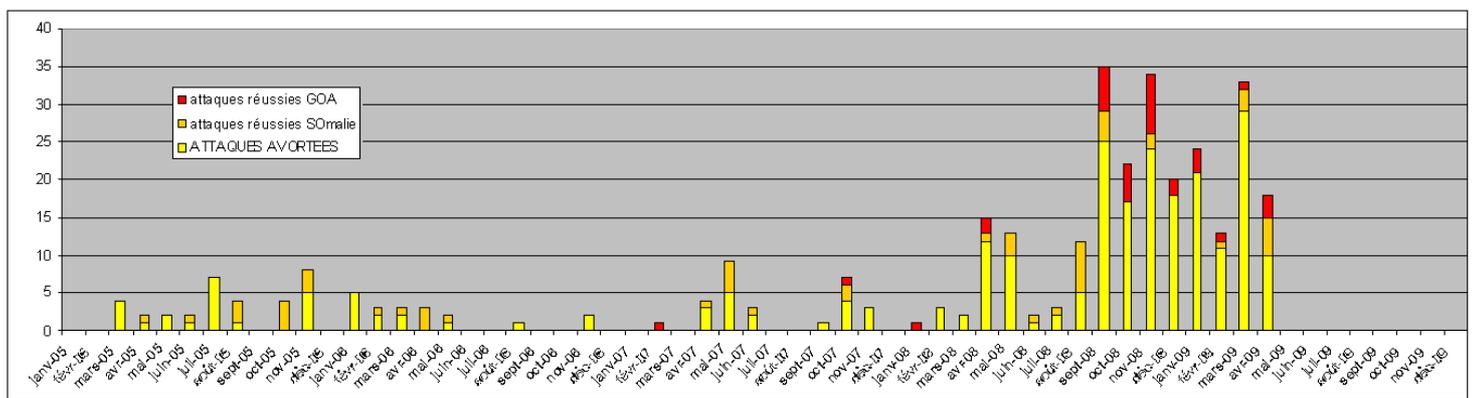
Les zones à risque identifiées par les armateurs sont :

- 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 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, mondiale^{2(*)}, régionales et locales. Ils constituent des menaces sérieuses à l'encontre des activités de pêche, notamment la pêche au thon tropical^{3(*)}, 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 pétroliers^{4(*)} qui sont pris en otage, mais contribuent également à accentuer la déstabilisation d'un pays, d'une sous-région, voire d'une région^{5(*)}.



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).

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 œuvrant 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. »

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 équivalents. 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. Prévues 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 œuvre 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 défermer 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 2008^{7(*)}, 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 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 Gouvernement^{8(*)}, 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 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 commandant 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 œuvre 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.

** 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.*

** 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.*

* ⁶ *Couramment désignée sous le nom de Convention de Montego Bay*

* 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.*

* 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.*

ANNEXE II – Loi du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer

JORF n°0004 du 6 janvier 2011

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

CHAPITRE IER : DISPOSITIONS MODIFIANT LA LOI N° 94 589 DU 15 JUILLET 1994 RELATIVE AUX MODALITES DE L'EXERCICE PAR L'ETAT DE SES POUVOIRS DE POLICE EN MER

Article 1

Le titre Ier de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer est ainsi rétabli :

« TITRE Ier

« DE LA LUTTE CONTRE LA PIRATERIE MARITIME

« Art. 1er.-I. — Le présent titre s'applique aux actes de piraterie au sens de la convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, commis :

« 1° En haute mer ;

« 2° Dans les espaces maritimes ne relevant de la juridiction d'aucun Etat ;

« 3° Lorsque le droit international l'autorise, dans les eaux territoriales d'un Etat.

« II. — Lorsqu'elles constituent des actes de piraterie mentionnés au I, les infractions susceptibles d'être recherchées, constatées et poursuivies dans les conditions du présent titre sont :

« 1° Les infractions définies aux articles 224-6 à 224-7 et 224-8-1 du code pénal et impliquant au moins un navire ou un aéronef dirigé contre un navire ou un aéronef ;

« 2° Les infractions définies aux articles 224-1 à 224-5-2 ainsi qu'à l'article 224-8 du même code lorsqu'elles précèdent, accompagnent ou suivent les infractions mentionnées au 1° ;

« 3° Les infractions définies aux articles 450-1 et 450-5 du même code lorsqu'elles sont commises en vue de préparer les infractions mentionnées aux 1° et 2°.

« Art. 2.-Lorsqu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner qu'une ou plusieurs des infractions mentionnées au II de l'article 1er ont été commises, se commettent, se préparent à être commises à bord ou à l'encontre des navires mentionnés à l'article L. 1521-1 du code de la défense, les commandants des bâtiments de l'Etat et les commandants des aéronefs de l'Etat, chargés de la surveillance en mer, sont habilités à exécuter ou à faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition prévues par le droit international, le titre II du livre V de la première partie du même code et la présente loi soit sous l'autorité du préfet maritime ou, outre-mer, du délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer, soit sous l'autorité d'un commandement civil ou militaire désigné dans un cadre international.

« A l'égard des personnes à bord peuvent être mises en œuvre les mesures de coercition prévues par les dispositions du chapitre unique du titre II du livre V de la première partie du même code relatives au régime de rétention à bord.

« Art. 3.-A l'occasion de la visite du navire, les agents mentionnés à l'article 2 peuvent prendre ou faire prendre toute mesure conservatoire à l'égard des objets ou documents qui paraissent liés à la commission des infractions mentionnées au II de l'article 1er pour éviter qu'elles ne se produisent ou se renouvellent.

« Ils peuvent également ordonner le déroutement du navire vers une position ou un port appropriés pour procéder le cas échéant à des constatations approfondies ou pour remettre les personnes appréhendées ainsi que les objets et documents ayant fait l'objet de mesures conservatoires.

« Art. 4.-Les officiers de police judiciaire et, lorsqu'ils sont spécialement habilités dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, les commandants des bâtiments de l'Etat, les officiers de la marine nationale embarqués sur ces bâtiments et les commandants des aéronefs de l'Etat, chargés de la surveillance en mer, procèdent à la constatation des infractions mentionnées au II de l'article 1er, à la recherche et l'appréhension de leurs auteurs ou complices.

« Ils peuvent procéder à la saisie des objets ou documents liés à la commission des faits sur autorisation, sauf extrême urgence, du procureur de la République.

« Après la saisie autorisée à l'alinéa précédent, ils peuvent également procéder sur autorisation du procureur de la République à la destruction des seules embarcations dépourvues de pavillon qui ont servi à commettre les infractions mentionnées au II de l'article 1er, lorsqu'il n'existe pas de mesures techniques envisageables pour empêcher définitivement le renouvellement de ces infractions, dans le respect des traités et accords internationaux en vigueur.

« Les mesures prises à l'encontre des personnes à bord sont régies par la section 3 du chapitre unique du titre II du livre V de la première partie du code de la défense.

« Art. 5.-A défaut d'entente avec les autorités d'un autre Etat pour l'exercice par celui-ci de sa compétence juridictionnelle, les auteurs et complices des infractions mentionnées au II de l'article 1er et commises hors du territoire de la République peuvent être poursuivis et jugés par les juridictions françaises lorsqu'ils ont été appréhendés par les agents mentionnés à l'article 4.

« Art. 6.-La poursuite, l'instruction et le jugement des infractions mentionnées au présent titre relèvent de la compétence des juridictions suivantes :

« 1° Sur le territoire métropolitain, le tribunal de grande instance du siège de la préfecture maritime ou le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve le port vers lequel le navire a été dérouté ;

« 2° Dans les départements d'outre-mer, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, soit la juridiction de première instance compétente située au siège du délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer, soit celle dans le ressort de laquelle se trouve le port vers lequel le navire a été dérouté ;

« 3° Toutes les juridictions compétentes en application du code de procédure pénale ou d'une loi spéciale, en particulier celles mentionnées à l'article 706-75 du code de procédure pénale.

« Ces juridictions sont également compétentes pour les infractions connexes à celles mentionnées au présent titre. »

Article 2

Dans l'intitulé de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 précitée, après le mot : « relative », sont insérés les mots : « à la lutte contre la piraterie et ».

Article 3

Les articles 12 et 19 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 précitée sont ainsi modifiés :

1° Au premier alinéa, le mot : «, outre » est supprimé ;

2° Les deux derniers alinéas sont supprimés.

CHAPITRE II : DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE PENAL ET LE CODE DE PROCEDURE PENALE

Article 4

Après l'article 224-6 du code pénal, il est inséré un article 224-6-1 ainsi rédigé :

« Art. 224-6-1.-Lorsque l'infraction prévue à l'article 224-6 est commise en bande organisée, la peine est portée à trente ans de réclusion criminelle.

« Les deux premiers alinéas de l'article 132-23 sont applicables à cette infraction. »

Article 5

L'article 706-73 du code de procédure pénale est ainsi modifié :

1° Les 15° et 16° sont complétés par la référence : « et 17° » ;

2° Après le 16°, il est inséré un 17° ainsi rédigé :

« 17° Crime de détournement d'aéronef, de navire ou de tout autre moyen de transport commis en bande organisée prévu par l'article 224-6-1 du code pénal. »

CHAPITRE III : DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DE LA DEFENSE

Article 6

Le code de la défense est ainsi modifié :

1° L'article L. 1521-1 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa du 2°, après les mots : « navires étrangers », sont insérés les mots : « et aux navires n'arborant aucun pavillon ou sans nationalité, » ;

b) Il est ajouté un 4° ainsi rédigé :

« 4° Aux navires battant pavillon d'un Etat qui a sollicité l'intervention de la France ou agréé sa demande d'intervention. » ;

2° Le chapitre unique du titre II du livre V de la première partie est complété par une section 3 ainsi rédigée :

« Section 3

« Mesures prises à l'encontre des personnes à bord des navires

« Art.L. 1521-11.-A compter de l'embarquement de l'équipe de visite prévue à l'article L. 1521-4 sur le navire contrôlé, les agents mentionnés à l'article L. 1521-2 peuvent prendre les mesures de coercition nécessaires et adaptées à l'encontre des personnes à bord en vue d'assurer leur maintien à disposition, la préservation du navire et de sa cargaison ainsi que la sécurité des personnes.

« Art.L. 1521-12.-Lorsque des mesures de restriction ou de privation de liberté doivent être mises en œuvre, les agents mentionnés à l'article L. 1521-2 en avisent le préfet

maritime ou, outre-mer, le délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer, qui en informe dans les plus brefs délais le procureur de la République territorialement compétent.

« Art.L. 1521-13.-Chaque personne à bord faisant l'objet d'une mesure de restriction ou de privation de liberté bénéficie d'un examen de santé par une personne qualifiée dans un délai de vingt-quatre heures à compter de la mise en œuvre de celle-ci. Un examen médical intervient au plus tard à l'expiration d'un délai de dix jours à compter du premier examen de santé effectué.

« Un compte rendu de l'exécution de ces examens se prononçant, notamment, sur l'aptitude au maintien de la mesure de restriction ou de privation de liberté est transmis dans les plus brefs délais au procureur de la République.

« Art.L. 1521-14.-Avant l'expiration du délai de quarante-huit heures à compter de la mise en œuvre des mesures de restriction ou de privation de liberté mentionnées à l'article L. 1521-12 et à la demande des agents mentionnés à l'article L. 1521-2, le juge des libertés et de la détention saisi par le procureur de la République statue sur leur prolongation éventuelle pour une durée maximale de cent vingt heures à compter de l'expiration du délai précédent.

« Ces mesures sont renouvelables dans les mêmes conditions de fond et de forme durant le temps nécessaire pour que les personnes en faisant l'objet soient remises à l'autorité compétente.

« Art.L. 1521-15.-Pour l'application de l'article L. 1521-14, le juge des libertés et de la détention peut solliciter du procureur de la République tous éléments de nature à apprécier la situation matérielle et l'état de santé de la personne qui fait l'objet d'une mesure de restriction ou de privation de liberté.

« Il peut ordonner un nouvel examen de santé.

« Sauf impossibilité technique, le juge des libertés et de la détention communique, s'il le juge utile, avec la personne faisant l'objet des mesures de restriction ou de privation de liberté.

« Art.L. 1521-16.-Le juge des libertés et de la détention statue par ordonnance motivée insusceptible de recours. Copie de cette ordonnance est transmise dans les plus brefs délais par le procureur de la République au préfet maritime ou, outre-mer, au délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer, à charge pour celui-ci de la faire porter à la connaissance de la personne intéressée dans une langue qu'elle comprend.

« Art.L. 1521-17.-Les mesures prises à l'encontre des personnes à bord des navires peuvent être poursuivies, le temps strictement nécessaire, au sol ou à bord d'un aéronef, sous l'autorité des agents de l'Etat chargés du transfert, sous le contrôle de l'autorité judiciaire tel que défini par la présente section.

« Art.L. 1521-18.-Dès leur arrivée sur le sol français, les personnes faisant l'objet de mesures de coercition sont mises à la disposition de l'autorité judiciaire. »

CHAPITRE IV : DISPOSITIONS RELATIVES AUX ENFANTS DES VICTIMES D'ACTES DE PIRATERIE MARITIME

Article 7

Les enfants dont le père, la mère ou le soutien de famille, de nationalité française, a été victime d'actes de piraterie maritime peuvent se voir reconnaître la qualité de pupille de la Nation dans les conditions fixées au titre IV du livre III du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre.

Les présentes dispositions bénéficient aux victimes d'actes de piraterie maritime commis depuis le 10 novembre 2008.

CHAPITRE V : DISPOSITIONS FINALES

Article 8

La présente loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République.
La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 5 janvier 2011.

Nicolas Sarkozy

Par le Président de la République :

Le Premier ministre, François Fillon

Le ministre d'Etat, ministre de la défense et des anciens combattants, Alain Juppé

La ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, Michèle Alliot-Marie

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, Nathalie Kosciusko-Morizet

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, Michel Mercier

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, Brice Hortefeux

La ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, Christine Lagarde

Le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, François Baroin

La ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer, Marie-Luce Penchard

(1) Travaux préparatoires : loi n° 2011-13. Sénat : Projet de loi n° 607 rectifié (2008-2009) ; Rapport de M. André Dulait, au nom de la commission des affaires étrangères, n° 369 (2009-2010) ; Texte de la commission n° 370 (2009-2010) ; Discussion et adoption le 6 mai 2010 (TA n° 99, 2009-2010). Assemblée nationale : Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 2502 ; Rapport de M. Christian Ménard, au nom de la commission de la défense, n° 2937 ; Discussion et adoption le 25 novembre 2010 (TA n° 563). Sénat : Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 134 (2010-2011) ; Rapport de M. André Dulait, au nom de la commission des affaires étrangères, n° 151 (2010-2011) ; Texte de la commission n° 152 (2010-2011) ; Discussion et adoption le 22 décembre 2010 (TA n° 48, 2010-2011).

ANNEXE III – Tableau relatif à l’application de la loi

Articles	Objet	Etat d’application	Observations
Article premier	Cadre juridique pour la répression de la piraterie maritime	Décret du 9 mai 2001 relatif à certaines attributions des commandants de zone maritime en matière d’action de l’Etat en mer.	Plusieurs affaires de piraterie sont en instance devant les juridictions françaises. A ce jour, il n’a pas été fait application de la compétence « quasi-universelle »
Article 2	Modification de l’intitulé de la loi du 15 juillet 1994		
Article 3	Modification du champ d’application de la répression du trafic de stupéfiants et de l’immigration illégale par mer		
Article 4	Aggravation de la peine encourue en cas de détournement de navire commis en bande organisée		
Article 5	Compétence des juridictions interrégionales spécialisées en matière de répression des actes de piraterie commis en bande organisée		
Article 6	Régime <i>sui generis</i> pour la consignation à bord des personnes appréhendées dans le cadre de la lutte contre la piraterie et l’action de l’Etat en mer		Ce régime a été mis en œuvre à plusieurs reprises en matière de lutte contre la piraterie dans l’océan Indien et de lutte contre le narcotraffic aux Antilles et en Méditerranée.
Article 7	Reconnaissance de la qualité de pupille de la Nation aux enfants des victimes d’acte de piraterie		A ce jour, cette disposition a été mise en œuvre une seule fois.
Article 8	Application sur l’ensemble du territoire de la République	Le décret n°2011-505 du 9 mai 2011 et un arrêté du 28 octobre 2011 ont été pris pour permettre la mise en œuvre des mesures privatives et restrictives de liberté dans l’océan Indien.	

ANNEXE IV – Echancier de mise en application de la loi transmis en mars 2011

Dispositions appelant un décret d'application : loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie
et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer

N° d'ordre	Article de la loi	Base légale	Objet	Ministère rapporteur	Consultations obligatoires	Calendrier des consultations	Saisine du Conseil d'Etat : échéances à préciser	Calendrier de publication	Observations
1	Chapitre 1er, article 1er	Article 4, loi n°94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer, titre 1er	Habilitation des officiers de police judiciaire à constater les infractions constituant des actes de piraterie, à la recherche et l'appréhension de leurs auteurs ou complices.	DEF		Mars 2011	Mai 2011	Juin 2011	Néant

Obligation de dépôt de rapport : loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie
et à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer

Article de la loi	Base légale	A déposer avant le	Objet	Ministère chargé de l'élaboration du projet de rapport	Observations
Article 67 de la loi du 9 décembre 2004		6/07/2011	Rapport sur l'application de la loi six mois après sa publication	DEF	Gouvernement au Parlement

ANNEXE V – Rapport du Secrétariat général du gouvernement sur la mise en application de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police en mer

1. Les mesures d'application nécessaires

La loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et l'exercice des pouvoirs en mer a pour objet d'adapter en droit interne le régime de droit international définissant l'infraction de piraterie et posant les fondements de sa répression (convention des Nations unies sur le droit de la mer signée le 10 décembre 1982, dite convention de Montego Bay et entrée en vigueur le 11 mai 1996).

Outre l'instauration dans le code de la défense d'un régime de restriction et de privation de liberté applicable aux personnes suspectées de se livrer à la piraterie, cette loi modifie la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer.

Est ainsi institué en droit interne une infraction de piraterie décrite par référence à des infractions déjà existantes dans le code pénal.

Afin de rechercher et de constater les infractions commises en matière de piraterie, il convient de fixer la liste des agents habilités à effectuer ces opérations et de définir les modalités de leurs habilitations.

2. L'état d'avancement des mesures d'application

Un projet de décret, pris pour application de l'article 4 de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 précitée, prévoit dans son article 1^{er} que peuvent être habilités à rechercher et à constater les infractions commises en matière de piraterie :

- les officiers de la marine nationale nommés par décret ou arrêté commandant un élément naval et des commandants en second de ce même élément naval ;
- lorsqu'ils commandent un bâtiment de l'Etat, des administrateurs des affaires maritimes, des inspecteurs des affaires maritimes, des officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes et des contrôleurs des affaires maritimes ;
- lorsqu'ils sont embarqués sur un élément naval ou sur un bâtiment de l'Etat, des officiers de la marine nationale brevetés fusilier ou, à défaut, de l'officier exerçant auprès du commandant, les fonctions relatives à la sûreté et à la protection de l'élément naval et des commissaires de la marine et des officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes ;
- des commandants de bord des aéronefs de l'Etat chargés de la surveillance en mer.

L'article 2 du projet de décret précise la procédure selon laquelle ces habilitations peuvent être délivrées et les autorités compétentes en la matière.

Ce projet de décret a reçu un avis favorable du Conseil d'Etat le 31 mai 2011.

Signé par le ministre de la défense, il a été présenté le 30 juin 2011 au contreseing du ministre des transports, du garde des sceaux et du ministre de l'intérieur.

ANNEXE VI – Décret du 9 mai 2011 relatif à certaines attributions des commandants de zone maritime en matière d’action de l’Etat en mer

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la défense et des anciens combattants,

Vu le code de la défense, notamment ses articles L. 1521-1 à L. 1521-18 et D. 3223-54 ;

Vu la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l’exercice des pouvoirs de police de l’Etat en mer,

Décète :

Article 1

A l’article D. 3223-54 du code de la défense, après les mots : « pour l’application » sont insérés les mots : « des articles L. 1521-1 à L. 1521-18 et ».

Article 2

Le ministre de la défense et des anciens combattants est chargé de l’exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 9 mai 2011.

François Fillon

Par le Premier ministre :

Le ministre de la défense et des anciens combattants, Gérard Longuet

ANNEXE VII – Décret du 29 septembre 2011 pris pour l'application de l'article 4 de la loi du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de la défense et des anciens combattants,

Vu le code de procédure pénale, notamment son article 28 ;

Vu le code de la défense, notamment son article R. 3223-6 ;

Vu la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 modifiée relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer, notamment ses articles 1er et 4 ;

Vu le décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer ;

Vu le décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'Etat en mer ;

Le Conseil d'Etat (section de l'administration) entendu,

Décète :

Article 1

Peuvent être spécialement habilités à rechercher et à constater les infractions commises en matière de piraterie en mer mentionnées à l'article 1er de la loi du 15 juillet 1994 susvisée :

1° Les commandants et commandants en second d'un élément naval ainsi que, lorsqu'ils commandent un autre bâtiment de l'Etat, les administrateurs des affaires maritimes, les inspecteurs des affaires maritimes, les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes et les contrôleurs des affaires maritimes ;

2° Lorsqu'ils sont embarqués sur un élément naval ou un autre bâtiment de l'Etat, les officiers de la marine nationale de spécialité fusilier ou, à défaut, l'officier exerçant auprès du commandant les fonctions relatives à la sûreté et à la protection de l'élément naval et les commissaires de la marine ainsi que les administrateurs des affaires maritimes et les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes ;

3° Les commandants de bord des aéronefs de l'Etat chargés de la surveillance en mer.

Article 2

L'habilitation individuelle est délivrée par le préfet maritime ou, pour l'outre-mer, par le délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer dans le ressort duquel est située la résidence administrative de l'intéressé.

Ce document est, sur demande, présenté à toute personne contrôlée.

Copie en est jointe aux procès-verbaux adressés au procureur de la République.

Article 3

Les dispositions du présent décret sont applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

Article 4

Le ministre de la défense et des anciens combattants, la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration et la ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 29 septembre 2011.

François Fillon

Par le Premier ministre :

Le ministre de la défense et des anciens combattants, Gérard Longuet

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement,
Nathalie Kosciusko-Morizet

Le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, Michel Mercier

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de
l'immigration, Claude Guéant

La ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités
territoriales et de l'immigration, chargée de l'outre-mer, Marie-Luce Penchard

ANNEXE VIII – Arrêté du 28 octobre 2011 relatif à la délimitation des zones maritimes

Le ministre de la défense et des anciens combattants,
Vu le code de la défense, notamment ses articles D. 3223-54 et D. 3223-55 ;
Vu la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 modifiée relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer,

Arrête :

Art. 1^{er}. – La délimitation des zones maritimes est fixée conformément au tableau annexé au présent arrêté.

Art. 2. – Les zones maritimes mentionnées à l'article D. 3223-54 du code de la défense sont la zone maritime océan Pacifique et la zone maritime océan Indien.

Au sens des dispositions susvisées, le siège du commandant de zone maritime est fixé comme suit :

1° Pour le commandant de la zone maritime océan Pacifique, à Papeete, lieu d'affectation de cette autorité ;

2° Pour le commandant de la zone maritime océan Indien, à Abou Dabi (Emirats arabes unis), lieu d'affectation de cette autorité.

Art. 3. – L'arrêté du 20 août 2007 relatif à la délimitation des zones maritimes est abrogé.

Art. 4. – Le chef d'état-major de la marine est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 28 octobre 2011.

GÉRARD LONGUET

• ANNEXE

ZONES MARITIMES	LIMITES
Zone maritime Antilles	Une zone délimitée par : Au nord, le parallèle 28° 00'N de la côte des Etats-Unis jusqu'au point 28° 00'N - 048° 00'W ; A l'est, la ligne joignant les points : 28° 00'N - 048° 00'W ; 17° 50'N - 037° 30'W ; 10° 00'N - 036° 10'W ; 05° 5'S - 036° 10'W (point côtier du Brésil à l'ouest du Cabo Calcanhar) ; A l'ouest, la côte orientale d'Amérique et le canal de Panama au nord du parallèle 09° 00'N (écluses de Miraflores) ; Eaux territoriales comprises. Zone maritime Guyane exclue.

<p>Zone maritime Guyane</p>	<p>Une zone délimitée, à partir du point côtier de la frontière entre le Suriname et le Guyana, par : La ZEE bordant le Suriname ; La ZEE française bordant la Guyane ; La ZEE bordant le Brésil jusqu'au point 03° 40'N - 047° 20'W ; La ligne reliant le point côtier 03° 40'N - 047° 20'W (près du Cabo Norte) ; Eaux territoriales comprises.</p>
<p>Zone maritime Polynésie française</p>	<p>La ZEE française bordant l'île de Clipperton ; Une zone délimitée par le tracé suivant : La ligne de changement de date ; Le parallèle 04° 00'S ; Le parallèle 32° 00'S ; Le méridien 110° 00'W ; Eaux territoriales comprises.</p>
<p>Zone maritime Nouvelle-Calédonie</p>	<p>Une zone délimitée par le tracé suivant : Le point 09° 30'S - 177° 00'W ; Le parallèle 09° 30'S jusqu'au point 09° 30'S - 173° 30'E ; Le point 01° 00'N - 168° 00'E ; Le point 01° 00'N - 141° 00'E ; Le point nord de la frontière terrestre entre l'Indonésie (Irian Jaya) et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (02° 40'S - 141° 00'E) ; La côte de la Papouasie-Nouvelle-Guinée ; Le point sud de la frontière terrestre entre l'Indonésie (Irian Jaya) et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (09° 15'S - 141° 00'E) ; La limite maritime définie par l'accord Australie-Indonésie du 18 mai 1971 ; La limite maritime définie par l'accord Australie-Indonésie du 9 octobre 1972 ; La limite nord des accords Australie-Indonésie du 20 mai 2002 et du 12 janvier 2006 ; Le point côtier 16° 55'S - 123° 14'E ; Les côtes nord et est de l'Australie jusqu'au point côtier : 38° 30'S - 144° 25'E ; La ligne reliant les points : 41° 10'S - 144° 25'E ; 56° 00'S - 144° 25'E ; 56° 00'S - 171° 00'W ; 32° 00'S - 171° 00'W ; 32° 00'S - 172° 30'W ; La ligne de changement de date ; Eaux territoriales comprises.</p>

<p>Zone maritime sud de l'océan Indien</p>	<p>Une zone délimitée par le tracé suivant : La ligne reliant les points : 05° 15'S - 043° 10'E ; 00° 00'N - 051° 00'E ; 00° 00'N - 063° 00'E ; 40° 00'S - 085° 00'E ; 60° 00'S - 085° 00'E ; 60° 00'S - 045° 00'E ; 26° 50'S - 037° 30'E ; La limite sud de la ZEE du Mozambique à partir du point est de la frontière terrestre entre l'Afrique du Sud et le Mozambique (26° 50'S - 032° 50'E) ; Le point est de la frontière terrestre entre le Kenya et la Tanzanie (04° 50'S - 039° 10'E) ; La limite nord de la ZEE de la Tanzanie jusqu'au point 05° 15'S - 043° 10'E ; Eaux territoriales comprises.</p>
<p>Zone maritime océan Indien</p>	<p>L'océan Indien, à l'exception de la zone maritime sud de l'océan Indien ; La mer Rouge limitée au nord par le parallèle 29° 53'N ; Le golfe Arabo-Persique ; La zone maritime s'étend jusqu'aux limites définies par les tracés suivants : Au nord-est : Le point côtier de la frontière entre le Bangladesh et la Birmanie ; La limite maritime d'équidistance définie entre le Bangladesh et la Birmanie ; La ZEE birmane jusqu'au point de départ de la limite maritime définie par l'accord Inde-Birmanie du 23 décembre 1986 ; La limite maritime définie par l'accord Inde-Birmanie du 23 décembre 1986 ; La limite maritime définie par l'accord Inde-Thaïlande du 22 juin 1978 ; La limite maritime définie par l'accord Inde-Indonésie du 14 janvier 1977 ; La limite maritime définie par l'accord Inde-Indonésie du 8 août 1974 ; Au sud : La limite maritime définie par l'accord Australie-Indonésie du 14 mars 1997 jusqu'au point 11° 35'S - 123° 14'E ; Le point côtier 16° 55'S - 123° 14'E ; Les côtes ouest et sud de l'Australie jusqu'au point côtier 38° 30'S - 144° 25'E ; A l'est : Au sud de l'Australie par le méridien 144° 25'E jusqu'au continent antarctique (67° 00'S) ; A l'ouest : La limite de la zone maritime sud de l'océan Indien et la côte africaine jusqu'au point côtier de la frontière terrestre entre l'Afrique du Sud et la Namibie, puis le méridien 017° 00'E jusqu'au continent antarctique ; Eaux territoriales comprises.</p>

<p>Zone maritime océan Pacifique</p>	<p>L'océan Pacifique, à l'exception de la zone maritime Nouvelle-Calédonie et de la zone maritime Polynésie française, et les mers d'Asie du Sud-Est adjacentes, limités : Au nord, par le détroit de Behring (66° 00'N) ; A l'ouest, par le tracé suivant : Le point côtier de la frontière entre le Bangladesh et la Birmanie ; La limite maritime d'équidistance définie entre le Bangladesh et la Birmanie ; La ZEE birmane jusqu'au point de départ de la limite maritime définie par l'accord Inde-Birmanie du 23 décembre 1986 ; La limite maritime définie par l'accord Inde-Birmanie du 23 décembre 1986 ; La limite maritime définie par l'accord Inde-Thaïlande du 22 juin 1978 ; La limite maritime définie par l'accord Inde-Indonésie du 14 janvier 1977 ; La limite maritime définie par l'accord Inde-Indonésie du 8 août 1974 ; Au sud, par le tracé suivant : La limite maritime définie par l'accord Australie-Indonésie du 14 mars 1997 ; La ligne maritime délimitée par l'accord Australie-Indonésie du 9 octobre 1972 ; La ligne maritime délimitée par l'accord Australie-Indonésie du 18 mai 1971 jusqu'au point côtier sud de la frontière terrestre entre l'Indonésie (Irian Jaya) et la Papouasie-Nouvelle-Guinée (09° 15'S - 141° 00'E) ; A l'est, par les côtes d'Amérique jusqu'au méridien 070° 00'W, puis de ce méridien jusqu'au continent antarctique ; Le canal de Panama, jusqu'aux écluses de Miraflores (09° 00'N) ; Eaux territoriales comprises.</p>
<p>Zone maritime Atlantique</p>	<p>L'océan Atlantique jusqu'à l'Antarctique, à l'exception de la zone maritime Antilles et de la zone maritime Guyane, limité : A l'ouest, au sud de l'Amérique du Sud, par le méridien 070° 00'W ; A l'est, par le détroit de Gibraltar (méridien 005° 55'W) et au sud de l'Afrique, par le méridien 017° 00'E ; La Manche, la mer du Nord et la mer de Norvège, à l'exception de la zone maritime Manche-mer du Nord ; La mer Baltique et le canal de Kiel jusqu'à l'écluse de Brunsbüttel ; L'océan Glacial arctique jusqu'au détroit de Behring à la latitude 66° 00'N ; Eaux territoriales comprises.</p>
<p>Zone maritime Méditerranée</p>	<p>La mer Méditerranée jusqu'au méridien 005° 55'W à l'ouest et jusqu'au parallèle 29° 53'N au sud (sortie sud du canal de Suez) ; La mer Noire et la mer d'Azov ; Eaux territoriales comprises.</p>
<p>Zone Manche-mer du Nord</p>	<p>La Manche et la mer du Nord limitées : Au nord, par le parallèle 57° 00'N ; A l'est, par l'écluse de Brunsbüttel du canal de Kiel ; A l'ouest, par la ligne joignant la limite est de la côte du département d'Ille-et-Vilaine (48° 38'N - 001° 34'W), les deux points (48° 49'N - 001° 49'W et 48° 53'N - 002° 20'W) et le cap Land's End (50° 02'N - 005° 40'W) ; Eaux territoriales comprises.</p>