



**Assemblée européenne de sécurité et de défense
Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale**

Document C/2037

6 mai 2009

CINQUANTE-SIXIÈME SESSION

Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la piraterie

RAPPORT

présenté au nom de la Commission de défense par
MM. Kurt Bodewig (Allemagne, Groupe socialiste),
Aristotelis Pavlidis (Grèce, Groupe fédéré) et
Tarmo Kõuts (Estonie, Groupe fédéré), rapporteurs

CINQUANTE-SIXIÈME SESSION

Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre
la piraterie

RAPPORT

présenté au nom de la Commission de défense par
MM. Kurt Bodewig (Allemagne, Groupe socialiste),
Aristotelis Pavlidis (Grèce, Groupe fédéré) et
Tarmo Kõuts (Estonie, Groupe fédéré), rapporteurs

Rapport transmis aux Présidents des parlements nationaux des 39 pays représentés au sein de l'Assemblée ; aux Présidents des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE, de l'OTAN, de l'Assemblée balte, du Conseil nordique, de l'Assemblée parlementaire pour la coopération économique de la mer Noire, de l'Assemblée parlementaire de la CEI ; au Président du Parlement européen ; au Président du Conseil de l'Union européenne ; au Président de la Commission européenne ; au Commissaire pour les stratégies de communication de l'UE, ainsi qu'aux Secrétaires généraux des Assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe, de l'OSCE et de l'OTAN.

Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la piraterie

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission de défense par
MM. Kurt Bodewig (Allemagne, Groupe socialiste), Aristotelis Pavlidis (Grèce, Groupe fédéré)
et Tarmo Kõuts (Estonie, Groupe fédéré), rapporteurs*

TABLE DES MATIÈRES

PROJET DE RECOMMANDATION	2
sur le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la piraterie	
EXPOSÉ DES MOTIFS	4
présenté par MM. Kurt Bodewig (Allemagne, Groupe socialiste), Aristotelis Pavlidis (Grèce, Groupe fédéré) et Tarmo Kõuts (Estonie, Groupe fédéré), rapporteurs	
I. La situation.....	4
II. Les modes d'action de la lutte contre la piraterie	10
III. Les problèmes juridiques	11
IV. Les opérations en cours.....	15
V. Conclusions / recommandations	18
ANNEXE I.....	19
Zones du Golfe d'Aden et de la Somalie	
ANNEXE II.....	20
Cadre juridique des opérations de lutte contre la piraterie	
LISTE DES MEMBRES DE LA COMMISSION.....	25

¹ Adopté par la commission le 6 mai 2009.

PROJET DE RECOMMANDATION

sur le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la piraterie

L'Assemblée,

- (i) Constatant l'accroissement des actes de piraterie et de vols à main armée dans le Golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes en 2008, et le danger qu'ils engendrent pour l'approvisionnement de la Somalie par le Programme alimentaire mondial (PAM) et pour le commerce international ;
- (ii) Consciente de la faiblesse de l'Etat somalien, qui ne permet pas la mise en place de mesures efficaces de lutte contre la piraterie ;
- (iii) Constatant un vide juridique au niveau international en ce qui concerne le jugement des pirates ;
- (iv) Se réjouissant de la prise de conscience par l'ensemble de la communauté internationale de l'ampleur du problème, ce qui a permis d'instaurer un cadre légal d'actions en coopération avec la Somalie et le Kenya, et de mettre en place des opérations maritimes de lutte antipiraterie ;
- (v) Se réjouissant non seulement des nombreuses opérations navales réunissant les Task Forces 150 et 151 et un bon nombre de pays tiers comme la Chine, la Russie, le Japon et l'Inde, mais aussi des activités de patrouille maritime et de lutte contre la piraterie menées par l'OTAN dans la zone ;
- (vi) Se félicitant du succès de l'opération navale européenne (EUNAVFOR Somalie – Atalanta) qui a apporté une contribution très utile à la lutte contre la piraterie :
 - en organisant des patrouilles et des escortes dans le Golfe d'Aden ;
 - en mettant en place des représentants des armateurs au sein de l'Etat-major d'opérations à Northwood ;
 - en créant un site internet d'information qui permet l'échange d'informations en temps réel pour les bâtiments en mer ;
- (vii) Regrettant cependant le manque d'interopérabilité entre tous les acteurs intervenant en mer ;
- (viii) Considérant la nécessité d'une approche globale pour le partage d'informations au niveau de tous les acteurs sur place,

RECOMMANDE AU CONSEIL DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE ET AU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

1. D'assurer la coordination entre toutes les forces navales grâce à l'établissement d'une conférence de planification permanente de toutes les forces qui participent à la lutte contre la piraterie dans la région ;
2. D'améliorer les systèmes de communication avec les pays tiers participant aux opérations et l'utilisation du site web établi par l'Etat-major d'opérations de Northwood pour l'échange d'informations en temps réel ;
3. De multiplier les Equipes de protection embarquée (EPE) à bord des navires en transit ;
4. De mettre en place un échelon chirurgical sur l'une des frégates présentes dans la zone ;
5. De renforcer les moyens aériens de patrouille maritime en utilisant d'autres bases, avec le soutien des pays de la région concernés par la lutte contre la piraterie ;
6. De soutenir l'effort de conduite des opérations maritimes dans la durée ;
7. De mettre en place, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil de l'UE et la Direction générale Justice, Liberté et Sécurité de l'UE, une équipe d'étude juridique afin de permettre aux Etats membres d'envisager l'adoption de lois susceptibles de renforcer la capacité de tous ces Etats à poursuivre les pirates capturés ;

8. De mettre en place une équipe juridique détachée au Kenya afin d'aider à la conduite des poursuites judiciaires et de soutenir le rôle assumé par le gouvernement kenyan dans cette mission ;
9. D'appuyer l'action de la Commission pour permettre à la Somalie et aux Etats côtiers de disposer d'institutions juridiques aptes à juger les pirates appréhendés et d'une organisation de garde-côtes ;
10. De participer à la mise en place d'accords de pêche et à la surveillance de la zone économique exclusive somalienne pour éviter la pêche illégale ;
11. De participer au processus de réconciliation en Somalie pour y instaurer un Etat de droit ;
12. D'inviter les pays participant aux opérations de lutte contre la piraterie, mais n'ayant pas la capacité juridique de juger les pirates présumés, à passer des accords d'extradition avec les autres Etats membres ;
13. D'exprimer leur détermination à prolonger le mandat de l'opération EUNAVFOR Somalie – Atalanta (initialement prévu du 13 décembre 2008 au 13 décembre 2009) conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, si les circonstances l'exigent.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par MM. Kurt Bodewig (Allemagne, Groupe socialiste), Aristotelis Pavlidis (Grèce, Groupe fédéré) et Tarmo Kõuts (Estonie, Groupe fédéré), rapporteurs

I. La situation

1. Les principaux secteurs de la piraterie maritime

1. En 2008, la piraterie maritime a pris un tour significatif dans cinq secteurs du monde : la mer des Caraïbes, le Détroit de Malacca (entre l'Indonésie et la Malaisie), en mer Rouge, dans le Golfe de Guinée, ainsi que dans le Golfe d'Aden et le long des côtes de la Somalie. Depuis 2007, on avait constaté une importante accalmie dans les eaux des Caraïbes, et aux alentours du Pérou et de l'Equateur. Il en allait de même pour le Détroit de Malacca grâce à la mise en place en 2004 d'une opération policière conjointe entre l'Indonésie, la Malaisie et Singapour, nommée « Malsindo ». Cependant, l'instabilité politique et la faiblesse économique de la Somalie contribuent à faire du Golfe d'Aden, ainsi que des eaux au large de ses côtes, une zone maritime dangereuse pour les navires, menaçant fortement le commerce international.

2. La Somalie et le Golfe d'Aden

2. Le Golfe d'Aden est un point de passage névralgique de deux millions de km², assurant le commerce entre l'Europe et l'Asie. Il représente le deuxième axe de transport maritime au monde avec un flux de 14,6 millions d'EVP² en 2007, soit 16 000 navires par an.

3. La zone est quotidiennement empruntée par des navires marchands et des navires du Programme alimentaire mondial (PAM), qui assurent l'alimentation de près de deux millions de Somaliens via les convois partant de Mombasa pour Mogadiscio. Ce couloir maritime est également utilisé par des pétroliers, la moitié des hydrocarbures consommés dans le monde transitant par le Golfe d'Aden.

4. Les attaques de bâtiments au large des côtes somaliennes représentent pour la population une source de revenus devenue habituelle : les rançons demandées sont en effet énormes et les risques minimes. Selon les informations du Bureau maritime international (BMI), les actes de piraterie dans cette région ont augmenté de 75 % en 2008. Au large des 3 700 kilomètres de côtes somaliennes, 135 bâtiments ont été attaqués et 33 détournés.

5. Malgré une rémission en 2006-2008, lorsque la Somalie était sous le régime des tribunaux islamiques, les activités de piraterie se sont déplacées du port de Mogadiscio et du Sud de la Somalie vers le Golfe d'Aden, qui offre aux pirates un bien plus grand choix de cibles car c'est une zone de trafic beaucoup plus dense. Il n'y a plus à proprement parler de gouvernement en Somalie depuis 1991, date à laquelle a commencé la lutte sanguinaire pour le pouvoir. Le gouvernement ne contrôle pas l'Etat et l'aide internationale destinée aux plus démunis est bloquée car les convois humanitaires sont attaqués et les marchandises pillées. La Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), qui est constamment attaquée, ne parvient pas à contrôler la situation. Si cette crise interne n'est pas réglée, il ne sera pas possible de créer les structures administratives nécessaires en Somalie pour combattre efficacement la piraterie. La communauté internationale doit poursuivre ses efforts concertés pour mettre en route un processus de paix dans ce pays ; il s'agit de mettre en oeuvre l'accord de Djibouti et de renforcer la police somalienne. L'Union africaine a un rôle majeur à jouer avec le soutien des forces de maintien de la paix des Nations unies.

6. En 2008, les attaques se sont succédé ; en voici quelques exemples : tout d'abord l'attaque du trois-mâts français le *Ponant* suivie de celle à la roquette du pétrolier géant japonais le *Takayama*. En septembre, trois navires ont subi des attaques, dont le voilier français le *Carré d'As*, puis le thonier français, le *Drennec*, attaqué sans succès à 420 milles nautiques des côtes somaliennes. Enfin, les pirates se sont emparés d'une cargaison inhabituelle en s'attaquant à un bateau ukrainien, le *Faina*, transportant 33 chars T-72, des systèmes de défense anti-aérienne et des lance-roquettes. Le navire a été libéré début février, après cinq mois de détention, contre une rançon de 3,2 millions de dollars.

² Equivalent vingt pieds : il s'agit de la taille du conteneur standard.

L'attaque du *Sirius Star* (bâtiment de 330 mètres de long chargé de deux millions de barils de pétrole, soit une cargaison de 100 millions de dollars), lancée en novembre à 450 milles nautiques des côtes du Kenya, puis relâché en janvier 2009 à la suite du versement d'une rançon de trois millions de dollars, a été une nouvelle preuve de l'audace des pirates.

7. Depuis le mois d'avril 2009, les activités des pirates connaissent un regain d'intensité spectaculaire en dépit de la présence des forces navales de plusieurs pays déployées dans la zone. Ainsi, en l'espace de deux semaines, un remorqueur italien, divers bâtiments (britanniques, taiwanais, allemands et yéménites) ont été capturés par des pirates qui semblent de plus en plus déterminés. Le voilier français le *Tanit*, à destination de Zanzibar, capturé au large du Puntland, de même que le porte-conteneur américain le *Maersk-Alabama*, attaqué à 270 milles nautiques des côtes somaliennes et transportant une cargaison du PAM, ont chacun été libérés suite à des opérations dites de « vive force » par les marines française et américaine. Au cours de l'opération française, trois pirates sur quatre ont été appréhendés et rapatriés en France afin d'y être jugés.

3. Les origines et les tactiques des pirates

(a) Les origines

8. Les pirates qui sévissent dans le Golfe d'Aden sont pour la plupart originaires de la région semi-autonome du Puntland en Somalie, plus précisément d'Harardheere, d'Hobyô et d'Eyl, mais encore, et pour une plus petite part, du Yémen. En proie au chaos politique du fait de l'inexistence d'un Etat souverain fort, le Puntland est l'une des régions de Somalie les plus touchées par la pauvreté. Les pirates somaliens sont pour la plupart de jeunes éleveurs qui ont quitté leur communauté et qui se louent comme mercenaires au plus offrant. Cependant, ils ont recours à des prétextes dérisoires : ils aiment se présenter comme des garde-côtes garants de l'intégrité des eaux territoriales subissant le rejet de déchets toxiques et surexploitées par la pratique d'une pêche illicite, non déclarée et non réglementée, d'origine étrangère, dans la zone économique exclusive de la Somalie³ (ZEE, définie par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982 comme espace maritime s'étendant jusqu'à 200 milles nautiques (370 km), sur lequel un Etat a « des droits souverains »). Quant à la Somalie, incapable de faire respecter sa souveraineté et ne disposant pas d'une flotte de garde-côtes, elle ne peut enrayer cette pêche illégale. Selon un chiffre des Nations unies repris par l'organisation Greenpeace, les revenus perdus chaque année par la Somalie au profit de cette pêche illégale ont été estimés à 300 millions de dollars. Dans une interview donnée à Reuters, un pirate nommé Yassim explique la situation : « Personne ne surveillait les mers, on ne pouvait pas pêcher dans de bonnes conditions parce que les navires qui pêchent illégalement le long des côtes somaliennes détruisaient nos petites embarcations et notre matériel. C'est ce qui nous a forcés à devenir pirates. »

9. Par ailleurs, l'industrie poissonnière du pays s'effondre. En effet, le tsunami de décembre 2004 a détruit les bateaux et les équipements qui permettaient à plus de 16 000 familles de vivre des ressources marines.

(b) Les tactiques

10. Sur les 3 700 km de côtes de la Somalie, la piraterie est endémique, et de plus, elle a changé d'échelle et n'a plus grand-chose à voir avec celle des années 1980, lorsque de simples pêcheurs dévalisaient les équipages de bateaux étrangers accusés de pêcher illégalement dans les eaux somaliennes.

11. Les pirates utilisent des petites embarcations appelées « skiffs », qui combinent rapidité et maniabilité mais qui offrent un faible rayon d'action. Aussi, l'emploi de « bateaux-mères » permettant de mettre à l'eau les skiffs à de très grandes distances des côtes a fait son apparition. Ces bateaux sont généralement des chalutiers capturés près des côtes et utilisés comme base arrière pour d'autres attaques. Depuis peu, il a été prouvé que les pirates se cachent en partant à la remorque de bateaux de migrants clandestins, ce qui complique d'autant plus le travail d'interception des forces sur place.

³ Roger Middleton, « Piracy in Somalia: Threatening global trade, feeding local wars », Chatham House Briefing Paper, octobre 2008.

12. Certaines de ces embarcations sont équipées d'appareils électroniques performants et modernes, comme des GPS et téléphones satellites, et peuvent s'appuyer sur un réseau de renseignement international fournissant des informations venant des ports d'Europe, d'Asie et du Golfe. Tous ces moyens permettent d'élargir leur rayon d'action jusqu'à 500 milles nautiques, rendant vaines les recommandations données aux navires de circuler non plus à 50 mais au minimum à 200 milles nautiques des côtes. Les pirates eux-mêmes sont équipés d'armes automatiques et de fusils d'assaut AK-47, de kalachnikovs et de lance-roquettes portables RPG-7, qui circulent facilement en Somalie.

13. Les attaques perpétrées étant très rapides, elles sont d'une très grande efficacité sur les bâtiments lents, dont la vitesse est inférieure à 15 noeuds et la hauteur de franc-bord ne dépasse pas les cinq mètres, qui ont peu de personnel et souffrent d'un manque de surveillance adéquate. Il ne s'est passé, en effet, que 16 minutes entre la localisation des pirates armés et leur assaut à bord pour s'emparer du *Sirius Star* naviguant dans l'océan Indien.

14. En fait, selon des informations fournies par l'OTAN, la piraterie est devenue une activité criminelle bien organisée : des groupes de pirates relevant d'un commandement centralisé opèrent dans le sud et le nord du pays. La société somalienne, organisée en clans, soutient la piraterie : bien qu'ils prétendent officiellement lutter contre ce fléau, de nombreux fonctionnaires passent en fait des accords avec les pirates.

15. Selon les interviews données par deux marins estoniens à la suite de leur libération après le détournement de leur navire par des pirates (l'un a été détenu pendant 40 jours, l'autre 71 jours), même si les pirates sont en possession d'équipements et armements très sophistiqués, ils peuvent aussi être sous l'emprise de drogues ou totalement dépourvus d'instruction et incapables de maîtriser leurs armes. Ils ont qualifié leur captivité de cauchemar et estiment que si chaque équipage comptait parmi ses membres trois ou quatre hommes armés chargés de le protéger, la situation dans les eaux le long des côtes somaliennes, du Golfe d'Aden et du Détroit de Malacca en serait considérablement améliorée. Ils sont convaincus de la nécessité d'éradiquer la piraterie. Ils ont expliqué aussi qu'ils devaient faire très attention à ce qu'ils disaient car les pirates somaliens disposent d'un centre de coordination leur permettant de suivre les médias, et par conséquent de prendre connaissance de leurs interviews.

16. Aujourd'hui, la piraterie semble avoir pris les aspects d'une véritable organisation mafieuse avec :

- neuf groupes distincts de pirates qui, désormais, se font concurrence ;
- des otages maintenus soit sur les navires, soit dans les petits ports d'Eyl, d'Hobyo ou d'Alula, où ils attendent le paiement de rançons qui sont de plus en plus élevées : « Il y a quelques années, les demandes de rançons étaient de l'ordre de 100 000 dollars environ. Jusqu'à il y a peu, elles se situaient entre un demi-million et deux millions de dollars, mais récemment, les montants se seraient à nouveau envolés »⁴. La totalité des rançons payées en 2008 a été de l'ordre de 18 à 30 millions de dollars⁵. Les gains tirés sont répartis de façon codifiée : 30 % sont reversés aux investisseurs, 50 % aux pirates et 5 % aux familles des pirates morts ou arrêtés⁶ ;
- des pirates enrichis sous-traitent à présent la pratique de la piraterie afin de ne plus s'exposer eux-mêmes aux dangers, tout en tirant des bénéfices de l'activité. Ils investissent ainsi dans l'achat d'armes, d'embarcations et de matériel de communication, alimentant un véritable cercle vertueux économique. Notre pirate Yassim se décrit comme un financier : « J'ai des hommes qui font le travail pour moi maintenant [...] Je récupère l'argent et je reste à Eyl. » Il existe donc une structure parfaitement organisée régie par un code d'honneur. Au départ de l'opération, les investisseurs avancent une somme entre 5 000 et 10 000 dollars et un contrat est signé avec des hommes de main. Les pirates sont originaires du clan Darod et sont aidés à terre par les Hawiye. De nombreuses professions se réunissent pour mettre en place une telle opération, comme des interprètes, des commerçants et des comptables qui tiennent

⁴ Chatham House Briefing Paper.

⁵ Idem.

⁶ *Le Monde*, 5 décembre 2008.

un livre de comptes et rédigent les reconnaissances de dettes aux investisseurs pour chaque opération.

17. Les pirates du Golfe d'Aden mettent donc en place des opérations toujours plus professionnelles grâce à l'acquisition de matériel de plus en plus sophistiqué et à une organisation efficace. En outre, leur méthode semble devenir plus agressive avec l'acquisition de MANPADS (missiles surface-air tirés à l'épaule) qui menacent les avions et les hélicoptères volant à basse altitude.

4. La réaction internationale

(a) Les opérations isolées de certains pays

18. Parmi les Etats engagés dans la lutte contre la piraterie dans cette zone maritime, deux se distinguent par leur ambition d'enrayer le problème par des actions non seulement dans le cadre national mais également multinational.

Les Etats-Unis

19. La Marine américaine est présente dans le Golfe d'Aden et dans l'océan Indien dans le cadre de l'opération dénommée « Opération liberté immuable dans la Corne de l'Afrique », lancée le 7 octobre 2002 afin de combattre le terrorisme dans cette région. Cette opération est en réalité une des composantes d'une mission à plus large spectre appelée « Opération liberté immuable », mise en route un an plus tôt à la suite des attentats du 11 septembre. Elle est menée de manière conjointe avec les forces navales de différents pays (France, Espagne, Allemagne, Royaume-Uni). La composante navale de celle-ci, dénommée « Task Force 150 » (TF 150)⁷, opère sous la direction de la Cinquième flotte des Etats-Unis. Début janvier 2009, les Américains ont mis en place une force maritime spécifique (TF 151) pour mener des opérations de lutte contre la piraterie, dont le commandement est basé à Bahrein.

20. En avril 2009, après les attaques de deux navires américains transportant des cargaisons d'aide alimentaire, la Secrétaire d'Etat américaine, Mme Clinton, a annoncé la mise en place d'un plan en quatre points de lutte contre la piraterie. La première mesure a consisté à dépêcher l'envoyé des Etats-Unis, John Yates, à la conférence internationale sur le maintien de la paix et le développement en Somalie, qui s'est tenue à Bruxelles dans le courant du mois. Deuxièmement, Mme Clinton a réclamé des entretiens immédiats entre les pays au sein du Groupe international de contact sur la piraterie afin de mettre au point une réponse multinationale élargie. Troisièmement, une équipe de diplomates a été chargée d'engager des discussions avec des responsables du gouvernement fédéral de transition somalien et les dirigeants régionaux du Puntland. Quatrièmement, le plan préconise une coordination étroite entre les gouvernements, les compagnies maritimes et les assureurs afin de mettre en place des dispositifs d'autoprotection sur les navires.

La France

21. La France est l'un des pays qui mènent le plus d'opérations de lutte contre la piraterie car elle maintient depuis plusieurs décennies déjà une présence navale dans l'océan Indien (ALINDIEN), et elle est présente dans le cadre multinational de la TF 150. Depuis décembre 2001, un protocole de contrôle naval volontaire (CNV) a été établi entre la marine française et les armateurs. Tout navire ayant souscrit au CNV et transitant dans la zone couverte par le protocole, de la mer Rouge au Détroit de Malacca, reçoit des informations de sécurité ainsi que des recommandations liées aux menaces éventuelles. Les armateurs s'engagent à communiquer leur position toutes les six ou douze heures et à rapporter toutes observations suspectes. Dans le cas du thonier le *Drennec*, le CNV a peut-être pu empêcher les pirates d'aborder.

22. Des moyens militaires sont mis en place afin de conduire des opérations d'intervention sur des navires français piratés. L'« Opération Thalatine », destinée à venir au secours du bâtiment de plaisance le *Ponant*, en est un bon exemple.

23. A la suite de l'appel lancé par le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation maritime internationale (OMI), la France a développé, en association avec le Danemark, les Pays-Bas

⁷ Voir Chapitre IV.

et le Canada, un dispositif ponctuel d'accompagnement et de protection pour des navires du PAM, portant le nom d'« Opération Alcyon », menée de novembre 2007 à janvier 2008.

24. Quatre navires militaires français sont disposés dans le Golfe et près de 200 demandes d'escorte ont été comptabilisées depuis 2008.

(b) La volonté de coopération depuis 2008

25. Depuis le début de l'année 2008, les attaques de piraterie n'ont cessé d'augmenter et de se perfectionner, mettant en danger le trafic international. Cette recrudescence a alarmé les autorités nationales et les a poussées à trouver une solution conjointe au problème. Comme les autres pays dont des marins ont été attaqués par des pirates somaliens et sont restés longtemps à bord de bâtiments détournés, l'Estonie est très inquiète face à la situation actuelle. Elle soutient les dispositions actuellement prises par les Nations unies, l'UE et l'OTAN pour combattre la piraterie par des moyens plus efficaces et mettre en place un cadre juridique permettant la capture des navires pirates. Il n'est pas tolérable qu'il soit impossible d'arrêter les pirates ou que ceux-ci doivent être relâchés faute de législation appropriée.

(c) Le rôle de l'Organisation maritime internationale (OMI)

26. L'OMI fut la première institution spécialisée de l'ONU à attirer l'attention du Conseil de sécurité, en 2005, sur les actes de piraterie au large des côtes somaliennes. Elle est à l'origine des Résolutions 1816 et 1838 de 2008.

27. L'OMI sensibilise les pays et les armateurs par une série de mesures à suivre en cas d'attaque. En 2007, inquiets des conséquences des actes de piraterie pour le commerce mondial et l'acheminement de l'aide alimentaire, l'OMI et le Programme alimentaire mondial ont appelé à une mobilisation de la communauté internationale afin de coordonner des actions de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes. En novembre de la même année, l'organisation a adopté la Résolution A1002(25) sur la piraterie et les vols à main armée à l'encontre des navires dans les eaux au large des côtes somaliennes. Elle a invité le gouvernement fédéral transitoire somalien à prendre les mesures nécessaires pour prévenir et éradiquer les actes de piraterie et sécuriser ses côtes afin qu'elles ne puissent servir de base arrière à des attaques. Elle a demandé également au gouvernement d'assurer la libération de tous les navires capturés et détenus dans les eaux territoriales somaliennes. Enfin, elle a convié ce dernier à ouvrir ses eaux territoriales et son espace aérien aux navires et aux avions militaires afin d'engager des opérations de répression mais aussi d'accompagnement des navires du PAM dans le cadre international.

28. En 2008, l'OMI a amorcé un travail de sensibilisation du Conseil de sécurité des Nations unies sur la question en organisant de janvier à mai des tables rondes entre les pays membres et les missions diplomatiques des pays du Conseil de sécurité. Par ailleurs, lors de l'adoption de la Résolution 1844 par le Conseil de sécurité en novembre, l'OMI a réitéré ses inquiétudes en ce qui concerne la sécurité des pêcheurs, des équipages et des personnes naviguant dans la zone et l'acheminement de l'aide alimentaire.

29. En janvier 2009, l'OMI a présidé un meeting régional à Djibouti, réunissant 17 des 21 Etats de la région. Ceux-ci ont adopté un code de conduite, aux termes duquel ils s'engagent à instaurer une coopération régionale plus étroite et s'accordent, en conformité avec le droit international, à arrêter et poursuivre les pirates présumés, à saisir les navires suspects (bateaux-mères, skiffs), à porter secours aux navires et à leur équipage, et à conduire des opérations communes entre eux et avec les autres forces étrangères présentes. Cet accord prévoit notamment la mise en place d'un réseau de trois centres d'information (à Mombasa, Dar es Salam et Sanaa) et l'ouverture d'un centre de formation régional à Djibouti pour les agents chargés de la lutte contre la piraterie. Ce code de conduite appelle également les Etats à prendre des mesures appropriées dans leur législation nationale afin de faciliter l'arrestation et les poursuites judiciaires contre les pirates.

(d) Les résolutions de l'ONU

30. Le 15 mai 2008, l'ONU a adopté la Résolution 1814, réaffirmant son appui à la mise en place d'un accompagnement des navires du PAM par les Etats et organisations régionales.

31. Afin de renforcer les forces navales, le Conseil de sécurité des Nations unies a adopté le 2 juin la Résolution 1816, appuyée par la France et les Etats-Unis, permettant aux navires de guerre de poursuivre dans les eaux territoriales somaliennes les pirates en cas de flagrant délit pour une première période de six mois.

32. Ces deux résolutions, votées après le détournement du *Ponant*, ont permis de compléter le cadre juridique concernant la piraterie et de servir de base juridique à des opérations nationales ou multinationales dans cette zone.

33. A la suite de la Résolution 1838 du 7 octobre 2008, permettant le déploiement de navires de guerre et de moyens aériens pour lutter contre la piraterie au large de la Somalie, et reconduisant les décisions prises dans le cadre des résolutions antérieures pour une durée supplémentaire de six mois, l'initiative MSPA (zone de sécurité maritime et de patrouille)⁸ a permis l'instauration d'un couloir de protection militaire par lequel tout navire pourra transiter.

34. Parallèlement, un groupe de contact sur la piraterie somalienne a tenu sa première réunion le 14 janvier 2009 au siège des Nations unies afin de discuter sur les efforts coordonnés de 24 Etats.

(e) Les rôles des bâtiments du groupe OTAN

35. A la suite de la demande du Secrétaire général des Nations unies du 25 septembre 2008, et des Résolutions 1814, 1816 et 1838, l'OTAN a accepté de participer aux opérations d'escorte de navires du PAM par l'opération « Allied Provider » (octobre-décembre 2008). En outre, elle s'est engagée à patrouiller dans les eaux somaliennes afin de prévenir les actes de piraterie en coordination avec d'autres acteurs internationaux tels que l'Union européenne, qui a pris le relais le 10 décembre 2008. Fin mars 2009, l'Alliance a repris ses opérations au large de la Corne de l'Afrique dans le cadre de l'opération « Allied Protector ». Cinq navires, du 1^{er} groupe permanent OTAN (SNMG1) ainsi que deux navires allemands, en route pour un déploiement en Asie du Sud-Est, ont pris part à la lutte contre la piraterie.

(f) Les actions de l'Union européenne

36. A l'initiative de la France et de l'Espagne et en accord avec les autorités de Djibouti, l'Union européenne avait créé le 19 septembre 2008 une Cellule de coordination de lutte contre la piraterie (EU NAVCO), basée à Bruxelles. Son objectif principal était de coordonner les moyens mis en place par les Etats membres dans le cadre de l'accompagnement des navires vulnérables.

37. Puis, conformément à l'Action commune 2008/851/PESC, en date du 10 novembre 2008, l'UE a réorganisé les activités menées par la Cellule EU NAVCO dans le cadre d'une opération dénommée EUNAVFOR Somalie – Opération Atalanta. Celle-ci est lancée au large de la Somalie pour une durée initiale d'un an. Il s'agit de la première mission navale européenne dont l'Etat-major d'opérations se situe à Northwood, au Royaume-Uni. Les forces déployées opèrent jusqu'à 500 milles nautiques au large des côtes de la Somalie et des pays voisins. En moyenne, quatre à cinq frégates et deux avions de patrouille maritime sont engagés.

38. Cette opération a pour mission de :

- fournir une protection aux navires du PAM, notamment par une présence à bord de militaires armés ;
- protéger les navires marchands ;
- surveiller les zones du Golfe d'Aden et de la Somalie ;
- intervenir, en utilisant la force si nécessaire, contre les actes de piraterie ;
- appréhender, retenir ou transférer des personnes ayant commis des actes de piraterie afin de permettre des poursuites judiciaires, et
- établir une liaison avec les autres forces navales en place.

Les opérations en cours font l'objet du chapitre IV.

⁸ Voir Annexe I.

39. En avril 2009, l'Union européenne a lancé une action visant à soutenir les forces de sécurité somaliennes naissantes en organisant à Bruxelles une conférence des donateurs réunissant des représentants des Nations unies, de l'Union africaine, de la Somalie et de la Commission européenne. La communauté internationale a annoncé le versement de 165 millions d'euros pour favoriser la stabilité interne en Somalie en assurant le financement d'une force de maintien de la paix de l'Union africaine (Mission de l'Union africaine en Somalie – AMISOM), d'une force de police et des forces de sécurité somaliennes. La Commission européenne reste le plus important bailleur de fonds pour la Somalie, avec une contribution de 72 millions d'euros, dont 60 millions doivent être affectés à l'AMISOM et 12 millions au financement de la police. La plupart des Etats membres de l'UE ont également fourni une contribution à titre individuel, ajoutant 15 millions d'euros supplémentaires au montant total. La France a choisi de former 500 soldats somaliens à Djibouti en vue de constituer une armée financée par la Ligue arabe.

(g) Les autres pays

40. La Chine, la Russie, l'Inde, le Japon, le Pakistan, la Malaisie, la Turquie et d'autres pays contribuent également aux opérations de lutte contre la piraterie dans le Golfe d'Aden, justifiant leur participation par les résolutions adoptées par les Nations unies. Certains de ces pays, comme le Pakistan, le Japon et la Turquie, ont rejoint la Task Force 151, tandis que d'autres comme la Russie, la Chine et l'Inde ont gardé un statut indépendant, coordonnant leurs actions avec celles des forces européennes et de la Task Force.

41. La piraterie dans le Golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes a des conséquences pour le commerce international. En effet, les retards de livraison et le paiement des rançons font perdre de l'argent aux compagnies dont les navires sont capturés. Notons que le coût des primes d'assurance a été multiplié par dix, ces dernières années, pour les navires faisant route par cette zone maritime. Comme cette tendance continue, certaines compagnies ont décidé de contourner le cap de Bonne Espérance, rallongeant le trajet de dix à douze jours et augmentant encore les coûts de transport des marchandises.

42. Les répercussions sont très vastes en Somalie. D'une part, la piraterie fait vivre les petits commerces des ports servant de base arrière aux pirates (Eyl, Hobyo, etc.). D'autre part, l'argent des rançons est utilisé pour acheter des armes entretenant la guerre qui ravage le pays depuis des décennies.

43. Les pirates capturés par les autorités des pays occidentaux bénéficient d'un vide juridique qui semble petit à petit se combler mais qui se heurte, au bout du compte, à l'impuissance du pouvoir exécutif somalien. Comme nous le raconte Yassim : « J'ai été emprisonné une fois à Garowe. Mais des membres de ma famille ont pris d'assaut la prison, ont tué deux gardiens et dans l'échange de feu, j'ai pu prendre la fuite avec d'autres détenus ».

II. Les modes d'action de la lutte contre la piraterie

44. Les Résolutions 1814, 1816 et 1838 du Conseil de sécurité des Nations unies forment le cadre juridique permettant d'assurer la protection des navires affrétés par le Programme alimentaire mondial (PAM) et de contribuer à la sécurité des voies maritimes menacées par les actes de piraterie dans le Golfe d'Aden et au large de la Somalie.

1. Les modes d'action possibles

45. Les modes d'action possibles pour limiter, avec des moyens militaires, les effets sur la navigation commerciale de la piraterie dans le Golfe d'Aden et/ou au large de la côte est de la Somalie sont les suivants :

- précaution : diffuser des informations et recommandations aux navires civils ;
- protection : améliorer ou assurer la sécurité des navires cibles des pirates ;
- interception : intercepter les pirates en mer avant ou après l'acte de piraterie ;
- répression : reprendre de vive force un navire piraté ;

- éradication : intervenir à terre sur les sites des pirates en Somalie.
46. Selon les priorités définies et les moyens disponibles, ces modes d'action pourront être mis en oeuvre au profit :
- des navires affrétés par le PAM ;
 - de la navigation dans le Golfe d'Aden ;
 - de la navigation à l'Est de la Somalie ;
 - des flottilles de pêche opérant au large de la Somalie.
47. Seul le mode d'action « Précaution » est réalisable quels que soient les moyens déployés par les nations, dans la zone de la Corne de l'Afrique. Il correspond à une extension aux pavillons européens du « contrôle naval volontaire ». Les bâtiments volontaires signalent à l'avance leur présence dans la zone ; ils peuvent demander une Equipe de protection embarquée (EPE), accepter d'être regroupés en convoi dans la zone dangereuse et naviguer sur la route recommandée (IRTC = Internationally Recommended Transit Corridor).
48. Le mode d'action « Protection » peut être ajusté, en fonction des effets recherchés et des moyens engagés dans l'opération. Il peut prendre différentes formes :
- un bâtiment peut être escorté avec une EPE embarquée ou des bâtiments peuvent être regroupés en convoi escorté par une frégate porte-hélicoptères ;
 - une frégate patrouille une zone de transit de bâtiments commerciaux en diffusant aux navires présents toute information sur les activités de piraterie et « visite » tout bâtiment suspecté d'être un pirate potentiel en vue d'appréhender les personnes et de saisir armes et matériels de prise d'assaut (grappins, échelles, etc.). De toute façon, l'efficacité de ces opérations sera grandement améliorée par la présence d'avions de patrouille maritime. Mais le nombre de frégates porte-hélicoptères nécessaires pour patrouiller efficacement dans le Golfe d'Aden est énorme. Pour un seul secteur de la carte (annexe I), le secteur 3 (par exemple), il faudrait au minimum en permanence sur zone cinq frégates et quatre avions de patrouille maritime. Selon certains calculs théoriques, il faudrait quarante-cinq bâtiments porte-hélicoptères et huit avions de patrouille maritime pour l'ensemble du Golfe d'Aden.
 - les seules parades efficaces contre les attaques sont l'utilisation d'hélicoptères militaires pouvant décoller d'un navire proche, ou le maintien d'une vitesse de croisière assez élevée.
49. Le mode d'action « Interception » nécessite une amélioration considérable de la qualité du renseignement recueilli sur les mouvements des pirates, afin de pouvoir disposer du préavis suffisant pour permettre à des moyens déployés d'agir en les interceptant en mer.
50. Le mode d'action « Répression » est complémentaire des précédents. Il ne peut être efficacement mis en place que sous certaines conditions et dans un cadre strictement national, en raison de l'extrême complexité du cadre juridique. Seules les marines des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France disposent aujourd'hui de cette capacité d'assaut à la mer assurée par des forces spéciales. Aucune d'elles n'en dispose en permanence dans cette zone. Ce mode d'action ne peut donc être envisagé qu'à titre exceptionnel (exemple : poursuite des pirates du *Ponant*).
51. Le mode d'action « Eradication » n'est pas couvert par les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Au cours du mois de décembre 2008, les Etats-Unis ont demandé l'organisation d'une réunion dans le cadre du Conseil de sécurité pour réfléchir à l'organisation d'une action à terre en Somalie.

III. Les problèmes juridiques

I. Généralités

52. La piraterie est un problème international, car c'est un crime contre la sécurité de la navigation en haute mer, hors de la juridiction des Etats. La répression de la piraterie s'inscrit donc dans un cadre juridique international (Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) de 1982 – dite « Convention de Montego Bay », entrée en vigueur en 1996 – et le cas échéant, résolutions du

Conseil de sécurité des Nations unies). Les premières résolutions du Conseil de sécurité consacrées à la piraterie sont les Résolutions 1814, 1816 et 1838, votées en 2008, qui concernent la situation au large de la Somalie.

53. Ce cadre international présente deux caractéristiques :

- il exclut l'application du droit des conflits armés (les pirates ne sont donc pas des prisonniers de guerre, mais des criminels qu'il convient de traduire en justice, ou d'empêcher de nuire par voie légale) ;
- il renvoie à l'application du droit national des Etats qui coopèrent dans la lutte contre la piraterie (en y employant prioritairement des moyens militaires – et subsidiairement des navires ou aéronefs d'autres administrations, comme il ressort de la CNUDM). En effet, il n'existe ni force internationale de police de la haute mer, ni juridiction ou procédure pénale internationale pour juger des pirates. Ainsi, le cadre légal d'exercice des activités de police en mer est celui que chaque Etat a défini nationalement.

54. L'action en mer contre la piraterie, qui a pour finalité de déférer un pirate devant un juge, doit être menée dans le respect d'une distinction entre :

- les actes accomplis par des forces militaires pour la dissuasion des attaques de pirates (organisation de convois, sécurisation de zones maritimes par unités aéromaritimes, mise en place d'équipes de protection à bord d'unités, contrôle naval volontaire ou obligatoire, échange de renseignements, etc.) ;
- les actes se rattachant à la répression de la piraterie, qui sont des actes de police en mer (accomplis pour le compte du service public de la justice). En matière de lutte contre la piraterie, il s'agit de tout acte susceptible de déboucher sur la capture – voulue ou incidente – d'un pirate ou d'un navire-pirate, faisant donc partie d'une procédure judiciaire, et étant potentiellement – selon le type d'opération et le pays considéré – mené sous le contrôle d'une autorité judiciaire. Tel est le cas d'une visite de navire, de l'ouverture du feu contre une embarcation de pirates, d'une reprise de vive force d'un navire piraté, et en général de toute opération susceptible de se traduire par l'appréhension, la rétention à bord et le transfèrement vers une autorité judiciaire d'un pirate, la saisie de son navire ou de biens qu'il détient ou utilise.

2. Pertinence d'une action multinationale en matière de lutte contre la piraterie

55. Il convient de bien distinguer, dans la définition des tâches relevant d'une coordination internationale (UE, coalition OEF, OTAN, etc.), celles qui sont juridiquement mutualisables (protection, dissuasion), et celles dont l'exécution doit rester nationale (répression). En effet, ces dernières impliquent la mise en oeuvre de règles de droit pénal et de procédure pénale internes à chaque Etat intervenant, dans lesquelles le niveau interallié ne peut intervenir sans risque d'en affecter la régularité ou la légalité.

3. Le cadre légal international (voir annexe II)

La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM)

56. La CNUDM (Convention des Nations unies sur le droit de la mer) ou CMB (Convention de Montego Bay), qui est la seule convention internationale traitant de piraterie (articles 100 à 108 et article 110) énonce, à l'article 105, que les Etats ont la faculté d'exercer leur droit de réprimer la piraterie et, ce faisant, ont la faculté de saisir le navire et les pirates qui l'utilisent, et de déférer ces derniers devant une juridiction.

57. La CMB ne réserve pas la qualification de pirates aux seuls auteurs d'attaques de navires, actuelles ou passées, commises au moyen d'un second navire, en haute mer et à des fins privées.

58. Si tel était le cas, l'action des Etats resterait lettre morte ou ils ne pourraient agir qu'après la prise d'otages, puisqu'il faudrait en toute logique attendre que l'attaque ait eu lieu, et avoir la certitude qu'elle a été commise à des fins privées, avant d'engager des poursuites pénales contre les auteurs.

59. Au contraire, la convention établit un système de répression des actes de piraterie commis, en cours ou en préparation. En effet, l'article 103 définissant le navire pirate est basé sur un critère d'intentionnalité : « sont considérés comme navires [...] pirates les navires [...] dont les personnes qui les contrôlent entendent effectivement se servir pour commettre l'un des actes visés à l'article 101 ».

60. L'article 101 indique que les actes constituant la piraterie comprennent :

- (a) tout acte illicite de violence, déprédation, détention commis à des fins privées et dirigé à des fins privées contre des navires, personnes ou biens en haute mer ou dans tout lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat (sans qu'il soit spécifié si cet acte doit avoir produit son effet).
- (b) « tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire [...], lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire [...] est un navire [...] pirate » (il n'est pas spécifié que participer à l'utilisation implique de naviguer à bord).
- (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 Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Convention SUA)

61. La Convention SUA est destinée à réprimer les atteintes à la sécurité maritime (détournements de navires notamment) non couvertes par la CMB, en particulier celles commises pour des raisons politiques (terroristes par exemple). Pour les Etats-Unis, cette convention présente l'intérêt, contrairement à la CMB, d'obliger les Etats soit à juger les auteurs des faits, soit à les extradier. Elle évite donc le risque d'impasse judiciaire. Selon une lecture d'un des protocoles de 2005 à la Convention SUA, l'Etat du port, s'il est partie à la convention, serait en outre tenu de prendre en charge le terroriste qui serait capturé par un navire et lui serait remis. Les Etats-Unis, ne faisant pas la distinction entre pirate et terroriste, voient dans cette convention de 1988 et son protocole de 2005 une solution permettant d'exercer à l'étranger une répression pénale des actes de piraterie commis par des personnes qu'ils auraient appréhendés. Moyennant un amalgame entre piraterie et terrorisme, les Etats-Unis promeuvent activement une approche juridique de la lutte contre la piraterie consacrant la Convention SUA comme source exclusive (ou seule source explicitement mentionnée) du droit international.

62. D'un point de vue politique, l'application de la Convention SUA n'est pas limitée, en particulier, à la haute mer : en conséquence, fonder juridiquement l'action antipiraterie sur cette convention permet d'y englober l'action en mer et l'action au sol, pourtant très controversée au Conseil de sécurité.

4. Disparité des législations pénales nationales en matière de lutte contre la piraterie

63. Les tâches de répression de la piraterie peuvent varier d'un pays à l'autre. L'action internationale en matière de lutte contre la piraterie est encore entravée ou compliquée par la disparité des législations nationales des participants potentiels à une initiative internationale.

64. En incorporant dans leur droit interne les dispositions de la CNUDM, les Etats peuvent choisir d'en exploiter toutes les potentialités ou une partie seulement (par exemple de ne réprimer la piraterie que dans la mesure où elle s'attaque à leur pavillon ou à leurs nationaux, ou, au contraire, universellement). La CNUDM définit la piraterie de manière très large, en y incluant les actes préparatoires à la piraterie (y compris ceux qui se déroulent à terre) : incitation, soutien, participation volontaire à l'activité d'un navire dont on sait qu'il va mener des actions de piraterie). La répression de la piraterie selon la CNUDM englobe donc un volet préventif (action contre les pirates avant qu'ils attaquent), et répressif (action en flagrance, ou a posteriori).

65. La difficulté actuelle est que depuis l'entrée en vigueur de la CNUDM, peu d'Etats ont entrepris de modifier leur droit interne afin de faire appliquer les dispositions de cette convention relatives à la répression de la piraterie (et d'autres infractions de la haute mer telles que la traite d'esclaves, les émissions clandestines, etc.). Ainsi :

- certains n'envisagent pas de confier des pouvoirs de police à des militaires (cas de l'Allemagne), c'est-à-dire ne reconnaissent pas à leurs forces armées le pouvoir de mener des missions de police en mer. Les pays acceptant ce mode d'action pour leur marine militaire sont des exceptions à cet égard, en particulier au sein de l'UE ;
- d'autres sont handicapés par l'absence de définition du crime de piraterie dans leur droit pénal, ou l'inadéquation de cette définition par rapport à la définition retenue par la CNUDM (législation obsolète : cas des Etats-Unis) ;
- d'autres n'ont pris aucune mesure leur permettant d'assumer la responsabilité qu'ils encourent en cas d'erreur, et ne souhaitent pas en assumer le financement ;
- les Etats de l'UE, ayant adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), doivent tenir compte pour la conduite de leur procédure pénale des exigences de procès équitable, de proscription des traitements inhumains et dégradants, et de non-application de la peine de mort : ils ne peuvent donc confier à n'importe quel pays pour jugement les pirates qu'ils viendraient à capturer, ni les capturer à bord de navires placés sous la juridiction d'un Etat du pavillon ne respectant pas les critères de la CEDH.

5. Adaptation des droits nationaux

66. Pour que les Etats, notamment membres de l'UE, participent efficacement à la lutte contre la piraterie, ils doivent entreprendre d'introduire les dispositions nécessaires découlant de la Convention de Montego Bay dans leur corpus législatif national.

67. Les Etats désirant participer à cette lutte devraient :

- incorporer dans leur législation toutes les potentialités d'action préventive et répressive contre les pirates ;
- habiliter les militaires compétents à l'exercice d'actes de police judiciaire dans le cadre de la piraterie ;
- définir les conditions de rétention à bord des navires ou aéronefs, de transfèrement et de défèrement des pirates devant l'autorité judiciaire, de contrôle de la privation de liberté avant défèrement ; définir la catégorie des juges devant être chargés de contrôler la privation de liberté ou d'engager l'action judiciaire liée à l'opération, et définir le moment où le juge intervient dans la procédure ;
- définir les règles en matière de saisie de navire ou de matériel pirates ;
- adapter leurs lois à la conduite de certaines opérations dont les conditions d'exécution ne sont pas compatibles avec le droit commun (libérations d'otages).

68. Seuls quelques Etats membres disposent de la faculté de saisir leur juridiction en cas de piraterie : l'Allemagne, la Finlande, les Pays-Bas, et la Suède. Cependant, comme cela a été exposé au chapitre précédent, des avancées sur le plan juridique doivent être réalisées dans les législations nationales pour lutter efficacement contre la piraterie.

69. Dans l'attente de la définition de ce cadre juridique, il est également nécessaire que chaque Etat fixe un cadre juridique provisoire pour définir ou préciser les actions permises en l'état actuel de son droit pénal (notamment pour l'action préventive, c'est-à-dire contre des pirates se préparant à attaquer un navire).

6. Adaptation du cadre de coopération interétatique

70. Par ailleurs, les modes d'action retenus peuvent nécessiter la signature, sur une base nationale, d'accords de coopération avec des Etats étrangers :

- les Etats du pavillon du navire protégé lorsqu'il s'agit de mettre en place une Equipe de protection embarquée (EPE) à bord d'un navire accompagné (ce type d'accord doit garantir la compatibilité des règles d'engagement d'une EPE avec la législation de l'Etat du pavillon, et l'application par cet Etat des normes CEDH) ;

- l'Etat de jugement du pirate, lorsqu'il s'agit de remettre les pirates détenus à un Etat étranger disposé à en assurer le traitement judiciaire (l'accord vise ici à garantir l'application par l'Etat des normes CEDH à l'égard des pirates qui lui sont remis) ;
- le gouvernement fédéral de transition somalien (pour l'habilitation à appliquer dans ses eaux la Résolution 1816 du Conseil de sécurité).

71. La conclusion de ces accords bilatéraux relève de chaque Etat désireux d'intervenir pour participer à la lutte contre la piraterie au large des côtes de Somalie. Les aspects judiciaires qu'ils doivent contenir et les règles d'engagement qui sont de la responsabilité de chaque Etat les placent hors du champ des compétences communautaires de l'UE. La base bilatérale est d'autant plus adaptée que le contenu de ces accords dépend essentiellement de la situation respective des législations internes des Etats contractants au regard de la piraterie. Cependant, l'Action commune de l'UE prévoit que les personnes ayant commis des actes de piraterie dans les eaux territoriales de la Somalie, appréhendées et retenues en vue de l'exercice de poursuites judiciaires, peuvent être transférées à un Etat tiers souhaitant exercer sa juridiction sur les personnes et les biens susmentionnés, pour autant que les conditions de ce transfert aient été arrêtées avec cet Etat tiers d'une manière conforme au droit international.

72. En outre, l'Union européenne a négocié, à partir d'un échange de lettres entre l'UE et le gouvernement du Kenya, « les conditions et les modalités régissant le transfert, de la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR) au Kenya, des personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie qui sont retenues par l'EUNAVFOR, et de leurs biens saisis en possession de cette dernière, ainsi que leur traitement après un tel transfert ». Le Kenya, qui a des difficultés à faire face à l'afflux de Somaliens détenus en mer, envisage de constituer un tribunal spécial pour poursuivre les pirates, ce qui lui permettrait de demander des contributions à la communauté internationale et allégerait la charge qui pèse sur le système judiciaire interne.

7. La question des sociétés militaires privées

73. Certaines sociétés militaires privées (SMP) proposent un soutien armé sous forme d'Equipes de protection embarquées (EPE). Mais des obstacles juridiques limitent cette possibilité :

- tout d'abord, cette pratique n'est pas conforme à la Convention sur le droit de la mer (CMB), qui précise que la lutte contre la piraterie est de la responsabilité des Etats ;
- une société privée intervenant sans mandat pourrait se voir qualifier elle-même de « pirate ». Mais quelle autorité peut délivrer un tel mandat ?
- se pose également le problème de l'embarquement d'armes à bord. Il faut passer par un port, donc obtenir l'accord de l'Etat du port, et
- de toute façon, actuellement, la grande majorité des armateurs accepte une escorte et une EPE militaire (étatique) mais refuse catégoriquement des EPE privées.

IV. Les opérations en cours

1. Task Force 150

74. La Task Force 150 est l'une des trois composantes de la Combined Maritime Force (CMF) américaine dont l'état-major est à Bahrein. Collaborant avec près d'une dizaine de nations, la TF 150 a pour mission essentielle de lutter contre le terrorisme, mais aussi de prévenir les actes de piraterie, de diminuer le trafic d'êtres humains et de drogue, et de sécuriser les mers grâce à la mise en place d'opérations de surveillance maritime. Ces opérations incluent des activités d'assistance aux marins en détresse, et la conduite d'opérations de « visite, abordage, fouille et saisie ». La TF 150 effectue ces opérations dans le Golfe d'Aden, le Golfe d'Oman, la mer d'Arabie, la mer Rouge et l'océan Indien. La CMF a créé une zone de patrouille maritime (MSPA) dans le Golfe d'Aden en août 2008 afin de lutter contre la piraterie. Cette zone est surveillée par des navires et des aéronefs des pays de la TF 150. En septembre 2008, une frégate danoise a capturé dix pirates qui étaient en possession de lance-roquettes, mitraillettes et grenades. Faute d'une législation danoise adéquate, les pirates ne pouvaient être jugés ; ils ont donc été relâchés sur une plage après s'être fait confisquer leurs armes.

2. Task Force 151

75. En janvier 2009, le quartier général de la Combined Maritime Force a annoncé la mise en place d'une force maritime spéciale : la TF 151, destinée à exercer seulement des missions de lutte anti-piraterie, et permettant ainsi à la TF 150 de rester concentrée sur ses activités de lutte antiterroriste. Cette nouvelle Task Force s'est donné deux objectifs :

- travailler en collaboration avec les armateurs afin de développer une base d'information pour prévenir les attaques, et
- être à même de livrer les pirates à la justice. Dans cette optique, les Etats-Unis ont signé un accord avec le Kenya permettant aux Américains de remettre les pirates capturés entre les mains des autorités kenyanes afin qu'ils soient jugés.

76. La TF 151 est composée de navires et d'aéronefs de trois Etats : les Etats-Unis, le Royaume-Uni et Singapour. Dirigée par un amiral américain, elle est opérationnelle depuis janvier 2009. Les opérations impliquent des détachements de « Marines » et de « garde-côtes ».

3. EUNAVFOR-Somalie, opération Atalanta

77. Suite aux travaux menés pendant quatre mois par la Cellule de coordination EU NAVCO installée en septembre 2008 à Bruxelles, l'UE a mis en place l'opération navale « EUNAVFOR-Somalie – opération Atalanta » pour une durée renouvelable de douze mois, à partir de mi-décembre 2008, sur la base des Résolutions 1814, 1816, 1838 et 1846 du Conseil de sécurité des Nations unies. Le Comité politique et de sécurité (COPS) en exerce le contrôle politique et la direction stratégique, tandis que le Comité militaire de l'UE (CMUE) assure le suivi de la bonne exécution de l'opération conduite sous la responsabilité du commandant de l'opération.

78. EUNAVFOR effectue deux types de missions :

- les escortes : celles des navires du PAM et celles qui s'articulent autour du concept de « groupe de transit » (Group Transit Concept) regroupant plusieurs navires pour leur traversée du Golfe d'Aden. EUNAVFOR a escorté une vingtaine de navires du PAM au cours de son premier mois d'activité. Près de 70 000 tonnes d'aide alimentaire ont été acheminées en un mois (assez pour nourrir quatre millions de Somaliens) ;
- les patrouilles de routine dans le Golfe d'Aden afin de détecter et dissuader les embarcations pirates.

79. Le Contre-Amiral Philip Jones a été nommé Commandant de l'opération ; il est secondé par un Contre-Amiral allemand depuis mai 2009. Il exerce ses fonctions depuis le quartier général de Northwood (Londres). Sur place, un commandant de la Task force (CTF) exerce le commandement de la force en mer. Celui-ci organise dans la zone d'opération toutes les missions de protection et de patrouille. Ce poste est assuré par rotation entre les pays participants.

80. L'élimination de la piraterie le long des côtes somaliennes sera extrêmement difficile car la force navale est confrontée à trois grands défis :

- l'immensité de la surface à surveiller ;
- la durée de la mission, qui objectivement risque d'être nécessaire tant que la Somalie ne sera pas un Etat de droit ;
- la taille de la force qui sera toujours très en deçà des besoins pour couvrir une telle zone.

81. La force navale européenne opère dans une zone couvrant le Sud de la mer Rouge, le Golfe d'Aden et l'océan Indien, jusqu'à 500 milles des côtes somaliennes, soit une surface d'environ 2 000 000 km². Une dizaine d'Etats membres ont déclaré leur contribution au début de l'opération (la France, la Grèce, le Royaume-Uni, la Suède, l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas, le Portugal, la Belgique et en janvier 2009, l'Italie). Parmi elles, cinq nations apportent une contribution opérationnelle permanente : l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grèce et le Royaume-Uni. En mars 2009, la Suisse a rejoint l'opération, mettant à disposition un effectif réduit dont la mission est limitée à la protection des navires du PAM. Par ailleurs, la Norvège, la Belgique et les Pays-Bas participeront également à la lutte antipirate en août 2009.

82. En ce qui concerne la constitution d'EUNAVFOR, le nombre de bâtiments et d'avions de patrouille maritime participants dépend des disponibilités. Ainsi, le format de la force navale européenne évolue en permanence. En moyenne, EUNAVFOR compte quatre à cinq bâtiments de type frégate, trois à cinq hélicoptères et deux avions de patrouille maritime à partir de Djibouti⁹. Le budget commun de l'opération est de 8,3 millions d'euros par an, couvert par le mécanisme ATHENA.

83. Depuis début 2009, les attaques se poursuivent au large des côtes somaliennes. Cependant, le nombre de « réussites » a été divisé par dix si l'on compare avec la même époque l'an passée. Plusieurs facteurs contribuent à cette tendance :

- une présence croissante des navires en patrouille de différentes nations, coordonnant leurs activités dans le cadre de l'opération ;
- une meilleure coopération avec les armateurs, et
- une communication efficace avec les navires en transit, leur permettant de mettre en place des mesures de sécurité à l'approche du Golfe et d'adopter un itinéraire plus sûr.

De façon plus précise, il y a eu 250 demandes de vérification auprès de navires marchands et il a été répondu à 154 signaux de détresse. Trente-trois bateaux de pêche suspects et quatre navires de pirates suspects ont également été abordés. Neuf ont été arraisonnés tandis qu'un bateau de pirates était détruit.

84. L'Union européenne s'attache également à mettre en place un Centre de sécurité maritime pour la Corne de l'Afrique (MSC-HOA)¹⁰, succédant à la Cellule EU NAVCO et placé sous l'autorité de l'Amiral Philip Jones. Sa fonction est d'assister les marins présents dans le Golfe d'Aden, au large de la Somalie et de la Corne de l'Afrique, en leur fournissant des conseils et informations précis sur les risques. Le Centre est développé en partenariat avec les armateurs. Plus de 1 000 compagnies de transport – soit 20 à 30% des compagnies opérant dans cette zone – ont enregistré leur navire afin de pouvoir bénéficier des services d'information du Centre européen. C'est un bon exemple d'une coordination des intérêts commerciaux et sécuritaires.

85. Au plan juridique, l'organisation d'une force navale de l'Union européenne constitue une avancée. Fin février 2009, les ministres de la justice ont adopté un accord d'extradition permettant de traduire devant la justice kenyane certains des pirates arrêtés par l'opération EUNAVFOR et de fixer les conditions et modalités de transfert des suspects. Cet accord exclut la nécessité de signer des accords bilatéraux entre les Etats membres et le Kenya. En effet, pour la première fois, le navire d'un Etat membre qui appréhenderait des pirates, mais dont la législation ne l'autoriserait pas à les garder prisonniers, pourra les transférer vers le Kenya ou d'autres Etats en mesure de les détenir pour les juger d'une manière conforme au droit international.

4. OTAN

86. Fin mars 2009, la Force navale permanente de l'OTAN (SNMG1), composée de cinq bâtiments de guerre en route vers l'Asie du Sud-Est, a séjourné dans le Nord de l'océan Indien et participé aux opérations de lutte contre la piraterie dans le cadre de l'opération « Allied Protector ».

5. Coopération internationale

87. Le COPS a mis en place en janvier 2009 un cadre de coopération pour la lutte contre la piraterie dans cette région avec la Chine, la Russie et l'Arabie Saoudite, qui a été étendu en février 2009 à sept pays supplémentaires : le Japon, la Malaisie, l'Inde, le Yémen, Oman, l'Egypte et l'Ukraine. Cette coopération a pour but de faciliter l'échange d'informations sur la situation des navires, les attaques réussies ou déjouées, le mode opératoire des pirates. Des instruments de coordination entre les forces sont mis en place par l'Etat-major de l'Opération Atalanta sous forme de « chatroom » sur internet, de téléconférences et de rencontres en mer ou à Northwood. La coordination locale s'effectue par le biais de rencontres en mer entre la force de l'UE et les forces navales d'autres pays (Russie, Chine, Inde et TF 151), organisées par le commandement d'EUNAVFOR. Par ailleurs, des échanges avec l'OMI se

⁹ L'UE a passé un accord sur le statut des forces de l'opération avec la République de Djibouti qui les accueille.

¹⁰ MSC-HOR : Maritime Security Center – Horn of Africa.

font à travers des groupes de travail et la présence de représentants d'armateurs au sein de l'Etat-major.

88. L'Union européenne élabore un système global de parade contre la piraterie dans la région du Golfe, prévoyant un cadre juridique, des arrangements institutionnels et des mesures opérationnelles telles que le renforcement des moyens d'échange d'informations. Le programme (dont le montant se situerait entre 14 et 18 millions d'euros) concerne essentiellement les Etats situés le long des principales routes maritimes allant du Golfe d'Aden vers le Détroit de Malacca ; il devrait débiter en 2010.

89. Début février 2009, sur l'initiative d'Atalanta, et en accord avec l'OMI, le Bureau des opérations commerciales maritimes britannique (UKMTO) et l'Office de liaison maritime américain (MARLO), un nouveau corridor maritime a été mis en place dans le Golfe sous le nom d'IRTC (International Recommended Transit Corridor). Ce corridor est patrouillé par des navires d'EUNAVFOR, de la TF 151 et des pays tiers participant à la lutte antipirate (Russie, Chine et Malaisie). Il permet de faire transiter les navires plus loin des côtes yéménites et de s'éloigner des zones habituelles de pêche générant de nombreuses fausses alertes.

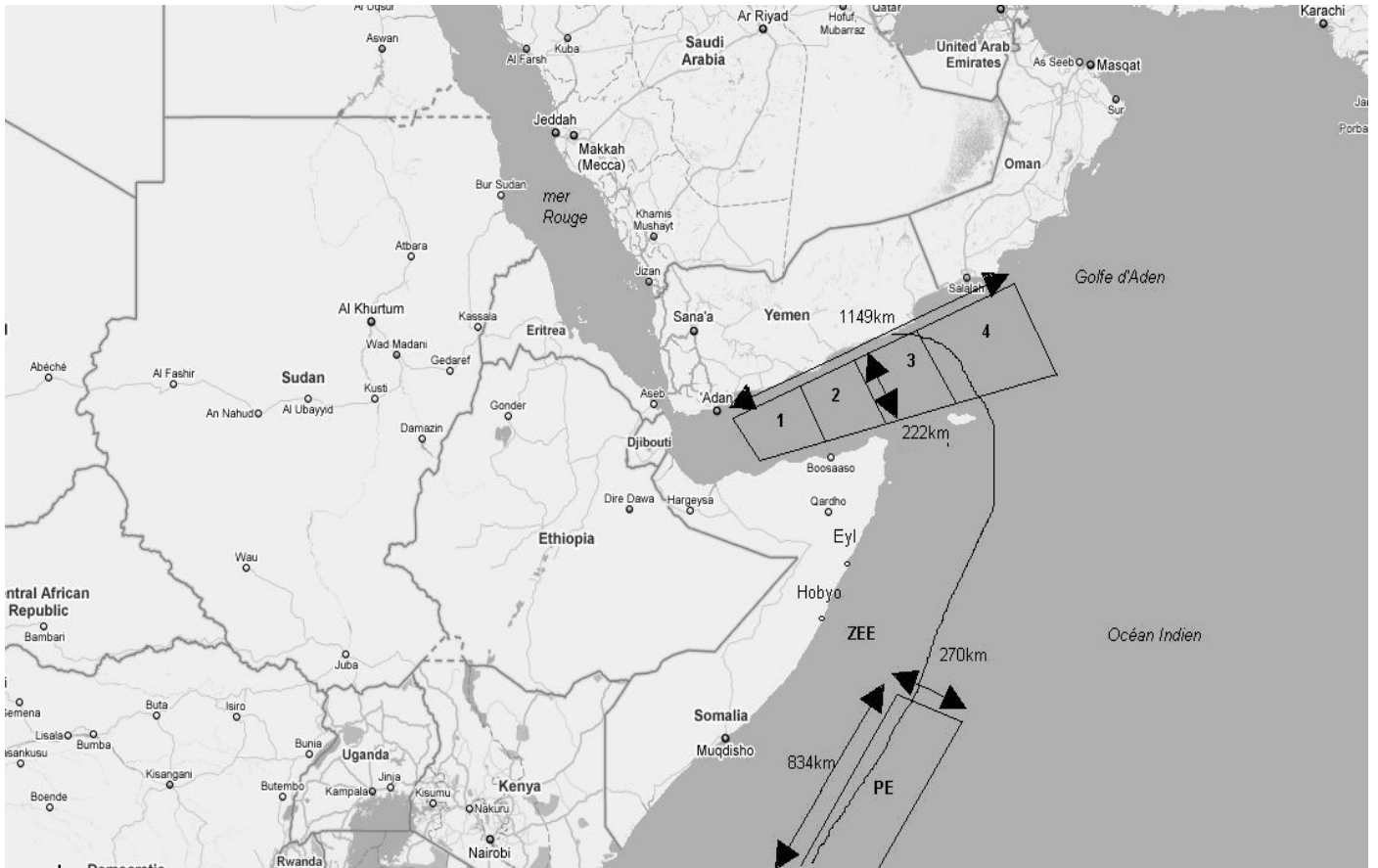
V. Conclusions / recommandations

90. Il n'est pas possible d'éviter les attaques de pirates en s'appuyant uniquement sur les moyens maritimes : il faut donc autoriser la présence d'équipes de protection à bord et établir les bases juridiques appropriées pour que ces équipes puissent agir.

91. Il convient de se demander si l'opération Atalanta, qui repose sur cinq ou six frégates, suffit vraiment pour couvrir une zone maritime trois fois plus grande que la France. Ne vaudrait-il pas mieux combiner les opérations en mer avec des activités à terre ?

92. Etant donné que depuis le mois d'avril 2009, les attaques de piraterie se déplacent vers le Sud de la Somalie, il est important d'adapter continuellement les stratégies de déploiement des forces en collaboration avec les autres forces sur place.

ANNEXE I

Zones du Golfe d'Aden et de la Somalie

Zones 1, 2, 3, 4 : Zone de patrouille.
ZEE : Zone économique exclusive. (Indicatif)
PE : Zone de pêche.

ANNEXE II

Cadre juridique des opérations de lutte contre la piraterie

La dimension juridique, s'agissant de la question de la piraterie, est le point de départ de tout débat. En effet, le droit international détermine les droits et les responsabilités des Etats.

Une fois transposées en droit interne, les règles de droit indiquent dans quelle mesure chaque Etat entend participer à la lutte contre la piraterie, quels sont les outils juridiques dont il se dote et les limites qu'il s'assigne.

La dimension juridique n'est qu'un point de départ car l'autorité politique décide au cas par cas et en fonction de considérations qui lui sont propres (techniques, diplomatiques, politiques, etc.) d'utiliser ou non les outils juridiques dont elle est dotée.

Le cadre du droit commun en temps normal : la CNUDM ou CMB*(a) Généralités*

La CNUDM (Convention des Nations unies sur le droit de la mer) ou CMB (Convention de Montego Bay), qui est la seule convention internationale traitant de piraterie (articles 100 à 108 et article 110) énonce, à l'article 105, que les Etats ont la faculté d'exercer leur droit de répression de la piraterie et, ce faisant, ont la faculté de saisir le navire et les pirates qui l'utilisent, et de déférer ces derniers devant une juridiction. Si l'Etat capteur choisit de ne pas exercer ce droit de répression par voie judiciaire, la CMB ne précise pas s'il doit rechercher une solution judiciaire dans un autre Etat, ou s'il lui est loisible d'exercer d'autres modes de répression (extrajudiciaires). Ce silence permet de mener des actions de lutte contre la piraterie en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU et du droit des conflits armés.

Toutefois, le droit commun de la piraterie, selon la CMB, est un droit de temps de paix. La conception qu'ont les Etats occidentaux de la lutte contre la piraterie est qu'elle s'inscrit dans le cadre juridique de la police en mer (« application de la loi »), et ne relève pas d'une guerre.

Selon la conception de ces Etats en matière de droit, la piraterie constitue une infraction pénale, qui en tant que telle doit être sanctionnée par voie judiciaire (absence de sanctions extra-judiciaires). Telle est l'approche des Etats participant à l'opération Atalanta, lancée le 8 décembre 2008.

Les Etats-Unis recherchent également, dans la lutte contre la piraterie, une perspective de solution judiciaire (qui évite, en l'absence de guerre contre la piraterie, d'avoir à détenir des pirates sans statut en milieu militaire).

Toutefois, les Etats-Unis, comme d'autres Etats, ne peuvent mener, sans le concours de leur marine militaire, des opérations de lutte antipiraterie qui, par définition, se déroulent en haute mer. N'ayant pas développé de concept d'« action de l'Etat en mer » (AEM), ils n'ont pas habilité leurs marines de guerre à exercer des prérogatives qui leur permettraient d'agir pour le compte du service public de la justice. C'est peut-être pour ce type de raison que, sans méconnaître la finalité judiciaire de l'action antipiraterie, ces Etats cherchent à la fonder sur des bases juridiques différentes de la CMB.

(b) Définition de la piraterie

La CMB ne réserve pas la qualification de pirates aux seuls auteurs d'attaques de navires, actuelles ou passées, commises au moyen d'un second navire, en haute mer et à des fins privées.

Si tel était le cas, l'action des Etats resterait lettre morte ou ils ne pourraient agir qu'après la prise d'otages, puisqu'il faudrait en toute logique attendre que l'attaque ait eu lieu, et avoir la certitude qu'elle a été commise à des fins privées, avant d'engager des poursuites pénales contre les auteurs.

Au contraire, la convention établit un système de répression des actes de piraterie passé, en cours ou en préparation. En effet, l'article 103 définissant le navire pirate est basé sur un critère d'intentionnalité : « sont considérés comme navires [...] pirates les navires [...] dont les personnes qui les contrôlent entendent effectivement se servir pour commettre l'un des actes visés à l'article 101 ».

L'article 101 indique que les actes constituant la piraterie comprennent :

« (a) tout acte illicite de violence, déprédation, détention commis à des fins privées et dirigé contre des navires, personnes ou biens en haute mer ou dans tout lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat (sans qu'il soit spécifié si cet acte doit avoir produit son effet).

(b) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire [...], lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire [...] est un navire [...] pirate » (il n'est pas spécifié que participer à l'utilisation implique de naviguer à bord).

(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 ».

Il en résulte que l'incitation, la planification et le soutien d'actes de piraterie passés, présents et même futurs – depuis la terre ou la mer (navire-mère) – sont sanctionnables comme actes de piraterie au même titre que l'attaque pirate effectivement réalisée à condition que ces actions aient été menées volontairement et en connaissance de cause.

L'article 105 confère à tout Etat le pouvoir d'appréhender « en haute mer ou en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat » les auteurs d'actes de piraterie ainsi entendus, et de les traduire devant ses tribunaux. Il ne s'agit pour cet Etat que d'une option (l'Etat de nationalité des pirates, ou l'Etat du pavillon conservant toujours la possibilité d'exercer sa juridiction pénale).

La même option est offerte à l' « Etat qui a opéré la saisie » de déterminer les mesures à prendre en ce qui concerne le navire et les biens saisis.

L'article 105 ne lie donc pas automatiquement la juridiction sur le navire et les biens saisis, d'une part, la juridiction pénale sur les auteurs d'actes de piraterie, d'autre part, pas plus qu'il n'impose à l'Etat capteur d'exercer sa juridiction dans l'un ou l'autre cas. Ce dernier peut donc déterminer dans quelles limites il entend exercer une quelconque juridiction en matière de piraterie : soit en s'attribuant la juridiction sur les pirates appréhendés, le navire et les biens saisis, soit en restreignant sa juridiction à des cas plus limités¹¹.

Conformément à l'article 100 (obligation de coopération incombant aux Etats en matière de répression de la piraterie), la référence à d'autres normes propres à la répression de la piraterie peut permettre de régler la question de la juridiction¹². Par ailleurs, les accords de coopération judiciaire ou d'extradition peuvent permettre à un Etat non capteur qui aurait établi sa compétence pénale de juger un pirate capturé sur le territoire ou dans les eaux territoriales d'un autre Etat¹³.

Au total, la Convention de Montego Bay permet de réprimer en haute mer l'intention de commettre un acte de piraterie, et la participation indirecte à des actes de piraterie passés ou futurs, alors que les Résolutions 1816 (2008) et 1846 (2008) permettent d'exercer cette répression temporairement et sous conditions dans les eaux territoriales somaliennes.

La Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (La Convention SUA (1988 et 2005))

La Convention SUA est destinée à réprimer les atteintes à la sécurité maritime (détournements de navires notamment) non couvertes par la CMB, en particulier celles commises pour des raisons politiques (terroristes par exemple). Pour les Etats-Unis, cette convention présente l'intérêt, contrairement à la CMB, d'obliger les Etats soit à juger les auteurs des faits, soit à les extraditer. Elle évite donc le risque d'impasse judiciaire. Selon une lecture d'un des protocoles de 2005 à la Convention SUA, l'Etat du port, s'il est partie à la convention, serait en outre tenu de prendre en charge le terroriste qui serait capturé par un navire et lui serait remis. Les Etats-Unis ne faisant pas la distinction entre pirate et terroriste, ils voient dans cette convention de 1988 et son protocole de 2005 une solution permettant d'exercer à l'étranger une répression pénale des actes de piraterie commis par des personnes qu'ils auraient appréhendés. Moyennant un amalgame entre piraterie et terrorisme, les

¹¹ Lorsque le navire est piraté, si les victimes sont de sa nationalité, ou lorsque les déprédations commises portent atteinte à des personnes physiques ou morales de sa nationalité, par exemple.

¹² Résolution du Conseil de sécurité, accord bi- ou multilatéral tel que l'accord américano-kenyan, et éventuellement l'accord régional de l'OMI s'il couvre l'aspect de la juridiction pénale.

¹³ Sans un tel mécanisme, la compétence « universelle » prévue en matière de répression du soutien ou d'incitation à la piraterie resterait vaine.

Etats-Unis promeuvent activement une approche juridique de la lutte contre la piraterie consacrant la Convention SUA comme source exclusive (ou seule source explicitement mentionnée) du droit international.

D'un point de vue purement opérationnel, cette approche justifie :

- l'emploi de forces militaires pour combattre la piraterie dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, sans intervention d'un juge américain (la procédure ne devenant judiciaire qu'à la remise à l'Etat étranger) ;
- le recours éventuel à d'autres bases juridiques pour l'action antipiraterie : en effet, l'action antiterroriste est autorisée par le Conseil de sécurité des Nations unies dans des conditions peu contraignantes : les conditions d'intervention des militaires seraient donc assouplies ;
- le recours à des sociétés militaires privées (SMP) dans la lutte contre la piraterie, qui est pourtant incompatible avec le cadre juridique de la CMB, selon laquelle l'exclusivité de la répression de la piraterie appartient aux Etats (navires et aéronefs d'Etat). Hors du cadre de la CMB, le recours aux SMP peut paraître conforme au droit international.

D'un point de vue politique, l'application de la Convention SUA n'est pas limitée, en particulier, à la haute mer : en conséquence, fonder juridiquement l'action antipiraterie sur cette convention permet d'y englober l'action en mer et l'action au sol, pourtant très controversée au Conseil de sécurité.

La Résolution 1816 fait référence tant au chapitre VII qu'à la CMB. La Résolution 1846, qui proroge pour un an la Résolution 1816, fait référence aux mêmes textes, mais mentionne en outre la Convention SUA. En outre, un groupe de contact a été créé le 16 décembre 2008 par le Conseil de sécurité, dont le mandat comporte notamment la possibilité d'étudier des actions au sol.

Cadre international actuel (Somalie)

Les Résolutions 1814, 1816, 1846 et 1838 du Conseil de sécurité font référence à la CNUDM : elles favorisent donc la répression judiciaire selon les modalités prévues par les droits internes.

La Résolution 1816 apporte un élément essentiel : le « droit de poursuite inversé » dans les eaux territoriales somaliennes.

Les conséquences sont donc les suivantes :

- pas de prisonniers, mais des personnes appréhendées ;
- pas de répression extra-judiciaire (risque d'arbitraire) ;
- pour les Etats membres de l'UE : nécessité de respecter certains critères fixés par la CEDH, et de soumettre les modalités de coopération bi- ou multilatérale au respect des critères fixés par cette convention.

Problèmes posés par le cadre international

Problèmes posés par la CMB

- la nécessité de recourir aux droits nationaux rend l'efficacité de la répression tributaire de l'adaptation des droits nationaux au cadre international. Or, les dispositions de la CMB relatives à la piraterie n'ont été pleinement incorporées dans aucun des corpus juridiques des pays européens, ni dans celui des Etats-Unis ;
- il importe de distinguer dans l'engagement des moyens militaires la phase purement militaire (dissuasion) et la phase au cours de laquelle les moyens militaires conduisent à des actions pour le compte du service public de la justice (répression, c'est-à-dire toute action susceptible de mener à l'appréhension d'un pirate, et toutes les phases de la procédure judiciaire : rétention, transfèrement, défèrement, mise en examen, en détention, etc.).

La répression peut avoir un caractère préventif lorsqu'il s'agit d'appréhender les pirates se préparant à agir, mais n'étant pas encore passés à l'acte.

Problèmes posés par la Résolution 1816 et par les droits nationaux

Cette résolution ressortit au chapitre VII, mais précise expressément, comme la Résolution 1838, que sa mise en oeuvre doit intervenir dans le cadre de la CMB (donc finalité judiciaire).

Par conséquent, les pays qui n'ont pas transposé la CMB dans leur droit peuvent être tentés de ne pas s'associer à l'action internationale, et s'ils souhaitent s'y associer, bien que leur droit national incorpore imparfaitement la CNUDM, ils sont tentés de ne participer que selon des modalités très restrictives, ou en excluant l'idée d'associer l'autorité judiciaire.

En effet, la difficulté de répondre aux exigences de la procédure pénale dans des opérations maritimes, et plus encore lors de la libération d'otages en milieu maritime, conduit certains Etats à accepter l'idée de lutter contre la piraterie en mer en utilisant des moyens militaires, sans contrôle du juge national, remettant ainsi les personnes appréhendées le plus vite possible à un Etat tiers en lui sous-traitant la compétence pénale (ce que permet la CNUDM).

Afin de légitimer l'emploi de moyens purement militaires et l'absence de contrôle juridictionnel national et d'éviter de devoir incarcérer des pirates en milieu militaire (en particulier à bord de navires), ces Etats invoquent le régime juridique du terrorisme, qui s'appuie sur des résolutions du Conseil de sécurité dont les formulations sont très générales.

Ces résolutions n'ayant pas un caractère permanent, ces Etats militent également pour la reconnaissance de la Convention SUA (1988 et 2005), qui traite du terrorisme et de la lutte contre la prolifération, comme source du droit international en matière de lutte contre la piraterie. En particulier, ils souhaitent faire avaliser cette position par l'OMI et par le Conseil de sécurité dans leurs prochaines résolutions relatives à la piraterie.

Cette approche, qui laisse à l'Etat intervenant une souplesse d'action maximale en se désintéressant totalement du traitement pénal de la piraterie, est juridiquement erronée, car incompatible avec la CMB, et amalgame deux régimes juridiques distincts.

La question du pavillon

Dans le monde maritime actuel, l'armateur peut faire le choix de pavillonner ses navires dans un Etat apte à le protéger contre la menace de piraterie, et supporter un surcoût, ou de pavillonner dans un autre Etat moins onéreux à l'immatriculation, mais inapte à exercer toute prérogative souveraine en haute mer et à assumer certaines responsabilités à l'égard des navires battant son pavillon.

Pour les Etats aujourd'hui, la difficulté sera probablement de faire un choix au niveau du bénéficiaire de l'offre de protection disponible :

- un navire sous pavillon X ne partage pas nécessairement les intérêts du pays X ;
- un navire sous pavillon étranger peut être affrété par un autre pays (actionnariat, cargaison) ;
- les Etats éprouvent des difficultés à identifier les cargaisons présentant un intérêt stratégique, ou à l'inverse à identifier les navires ne méritant aucune protection en raison des activités illicites dans lesquelles ils peuvent être engagés.

Le seul critère clair est celui du pavillon, car il a une signification juridique forte. Il est sans doute insuffisant, mais au-delà, la complexité (et parfois l'opacité) des intérêts représentés dans le commerce maritime ne facilite pas le choix de l'Etat. L'Etat doit savoir clairement au profit de qui il s'engage.

Comme certaines grandes pollutions maritimes, la crise de la piraterie est donc un révélateur :

- certains Etats considèrent, dans une optique libérale, que la lutte contre la piraterie est un « business choice », que les pratiques existantes dans le monde maritime ne peuvent être affectées par la montée de la piraterie, que les armateurs ou assureurs doivent prendre en compte le risque de piraterie, et qu'en cas d'intervention des Etats, celle-ci doit bénéficier indistinctement à tout pavillon (donc sans investigation par l'Etat pourvoyeur de services de sécurité des intérêts qu'il protège) ;
- d'autres Etats sont prêts à assumer leurs responsabilités et à agir, mais de manière d'autant plus sélective que les moyens sont limités, et doivent se trouver sur place pour agir

efficacement (en cas d'attaque de pirates : moins de 15 minutes). Mais une meilleure connaissance du monde maritime sera sans doute nécessaire à ces Etats pour identifier les bénéficiaires de protection individualisée.

Conclusion

Il convient :

- d'éviter l'amalgame entre terrorisme et piraterie ;
- de militer pour la seule action internationale valable et à la portée de tout Etat : adapter son droit national à la CMB (ce qui rend inutile tout amalgame entre terrorisme et piraterie) ;
- de proposer aux autorités politiques une panoplie plus étoffée d'actions par le biais de lois nouvelles : ce sera à elles de décider lesquelles elles utiliseront, quand, et dans quelles conditions ;
- de ne pas compter uniquement sur l'Etat : l'armateur a la responsabilité de son navire et peut lui-même réduire les risques (itinéraire, mesures techniques, efficacité de la veille, etc.).