

La piraterie maritime n'existe pas !

Le temps est peut être advenu de bannir du langage commun le terme de piraterie en mer. Non pas que les mers soient devenues sûres tout à coup – le seront-elles jamais ? –, par la grâce improbable d'une convention internationale ou d'une opération militaire, mais le mot de piraterie lui-même véhicule tellement d'irrationnel et d'interprétations qu'on peut se demander s'il sert encore à quelque chose d'utile ... En effet, pourquoi en parler encore alors qu'en forçant un peu le trait, on pourrait soutenir que la piraterie maritime n'existe pas en tant que telle ?!

Certes le propos pourra paraître exagéré, mais il est peut être nécessaire pour comprendre les vrais enjeux de la sûreté et de la lutte contre la criminalité en mer. A entendre certains « experts », la piraterie serait en effet un phénomène particulier, avec ses règles, sa légende, elle est aujourd'hui la « star » de la criminalité maritime, et à la barre des témoins, on convoque rien moins que Jules César, Cicéron et Barbe Rouge. On a pu lire aussi que la piraterie s'était « déplacée », de l'Est de l'Afrique au Golfe de Guinée par exemple, ou encore qu'elle avait « changé de visage », lui faisant le crédit d'une pensée autonome, d'une capacité de mouvement et d'une forme bien définie.

Mais les mots « pirate » et « piraterie » sont loin d'être des appellations contrôlées, et ils recouvrent au contraire cent réalités bien différentes. Ne lit-on pas dans la littérature algérienne contemporaine¹ que c'est pour se protéger de la « piraterie européenne » en méditerranée que le Bey d'Alger avait dû se résoudre à partir du XIIème siècle à armer des flottes de combat !? Barbaresques vus du Nord, Gardes-côtes vus du Sud ... En droit français, dans une loi de 1825 restée en vigueur jusqu'en 2007, les pirates étaient tous ceux, français ou non, qui ne respectaient pas les règles de la guerre de Course. Le pirate désignait alors le corsaire « ripou ». Et que penser aujourd'hui de l'appellation du plan de sûreté « Pirate-Mer » de notre Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationales, qui traite ... de la lutte contre le terrorisme maritime ?

En fait, telle qu'elle admise aujourd'hui en droit international, la notion de piraterie n'est rien de plus qu'une astuce juridique pour corriger les effets trop négatifs de la célèbre liberté des mers (1), mais elle est malheureusement loin de suffire à garantir leur tranquillité (2) ...

1 - Une astuce juridique

Ce que recouvre la notion actuelle de piraterie n'est qu'un régime pénal spécifique, exorbitant de la règle traditionnelle de compétence pénale des États en haute mer caractérisée par l'exclusivité de la loi du pavillon du navire.

1.1 Définitions

Pour se convaincre du registre purement juridique auquel appartient la notion actuelle de piraterie, il suffira d'abord de rappeler les quelques définitions du moment :

La définition la plus fameuse est celle de la Convention de Montego Bay, en son article 101 :

« On entend par piraterie l'un quelconque des actes suivants :

¹ « La marine algérienne à travers l'histoire », Dr Ali Khelassi, Ed. Musée central de l'Armée, Alger 2007.

² Ce que reconnaît depuis des années le Bureau maritime international (IMB) en comptabilisant indistinctement les actes en question, qu'ils se passent en mer territoriale ou au delà ...

³ Armed Robbery At Sea (ARAS)

⁴ Arrêt Medveydev, CEDH Grande chambre, 29 mars 2010, § 101

⁵ Loi n° 96-359 du 29 avril 1996 relative au trafic de stupéfiants en haute mer et portant adaptation de la législation française à l'article 17 de la convention des Nations unies contre le trafic illicite des stupéfiants et substances psychotropes

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 complexité du texte montre à elle seule que la piraterie est une affaire de juriste, on arrive même à y inclure, sans sourire, l'action violente en haute mer des passagers d'un aéronef contre les passagers d'un autre aéronef ! Les juristes relisent-ils parfois ce qu'ils écrivent ?

Mais la définition actuelle de la piraterie dans la loi française n'est pas en reste non plus, avec l'article 1^{er}-II de la loi 94-589 du 15 juillet 1994, au terme duquel la piraterie est constituée par :

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°.

On est plus proche du style du Bulletin de la Chambre des notaires que de celui de Stevenson, ou de celui de Pierre Mac Orlan ...

1.2 Contournement de l'exclusivité de la loi du pavillon

En fait, le seul intérêt de donner officiellement le qualificatif de « piraterie » à certains faits commis au delà des mers territoriales est d'attribuer une compétence à tous les États pour les juger, et pas seulement à l'État du pavillon du navire pirate. Autrement dit, il permet de déroger à la règle de l'exclusivité de la loi du pavillon en haute mer, et de soumettre ces actes à une sorte de « compétence juridictionnelle universelle » des États.

La véritable création juridique de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'est donc pas la définition de la piraterie, qui n'est qu'un outil, mais c'est l'attribution d'une compétence répressive aux États au delà de leur mer territoriale, ce qu'ils n'ont pas en leur état juridique naturel.

« Article 105 : *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 célèbre définition de la piraterie de l'article 101 reprise ci-dessus au paragraphe 1.1, et apprise par cœur par des milliers d'étudiants depuis 1982, n'est en fait que l'énoncé des conditions dans lesquelles les États peuvent exercer ce droit à juger ces criminels donné par l'article 105.

1.3 Les vols à main armée à l'encontre des navires

Enfin, s'il fallait encore une preuve que la piraterie est une affaire de juristes, on pourrait y ajouter la célèbre preuve par l'absurde ...

En effet, alors que la piraterie est finalement l'extension en haute mer de la répression d'infractions déjà existantes en mer territoriale, on a réussi, à force de conceptualisation, à faire route exactement inverse et à inventer la piraterie dans la mer territoriale ! L'ONU, qui a constaté depuis plusieurs années que des actes « de piraterie » peuvent aussi se tenir dans cette mer territoriale², a en effet décidé de donner officiellement à ces actes un nom différent, les « vols à main armée à l'encontre des navires »³ ! Le recueil de règles pratiques pour la conduite des enquêtes sur les délits de piraterie et de vols à main armée à l'encontre des navires (Résolution O.M.I. A.1025 (26), paragraphe 2.2), les définit ainsi :

*« Les « vols à main armée à l'encontre des navires » désignent tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation, ou menace de déprédation, **autre qu'un acte de piraterie**, commis à des fins privées contre un navire, ou contre des personnes ou des biens à son bord, dans les eaux intérieures, les eaux archipélagiques ou la mer territoriale d'un État. »*

Curiosité sémantique, ces « vols à main armée à l'encontre de navires » peuvent donc être d'autres forfaits que des vols, et ne pas nécessairement se dérouler sous la menace d'armes ... Et ils ont la même définition que la piraterie, mais doivent être « *autre qu'un acte de piraterie* », alors que par hypothèse il n'y a pas de piraterie « *dans les eaux intérieures, les eaux archipélagiques ou la mer territoriale d'un État.* » Comprenne qui pourra ...

De toutes façons cette définition n'a aucun intérêt puisque dans la mer territoriale, la répression est assurée par l'État côtier, et qu'il n'est pas question d'attribuer par elle une compétence répressive dans cette mer territoriale à d'autres États que l'État côtier ...

2 – Combattre toutes les formes de criminalité en mer

Le problème de la réflexion sur la piraterie est qu'on en fait un sujet de droit international alors qu'il s'agit d'une question de droit pénal. La véritable question de droit international est plutôt de savoir comment lutter contre tous les actes de criminalité en mer, notamment le narco-trafic ou la pêche illicite, et pas seulement contre ceux qui relèvent du régime de la piraterie.

2.1 D'autres opportunités de répression pénale

Il y a heureusement d'autres voies pénales, pour réprimer la criminalité maritime, que le régime de la piraterie, notamment par l'action de l'État de nationalité des victimes, ou de celui des pirates, ou par celle de l'État du pavillon du navire attaqué. C'est ainsi qu'en France, les procès très médiatiques

² Ce que reconnaît depuis des années le Bureau maritime international (IMB) en comptabilisant indistinctement les actes en question, qu'ils se passent en mer territoriale ou au delà ...

³ Armed Robbery At Sea (ARAS)

des soi-disant « pirates » du « PONANT », du « CARRÉ D'AS » ou de la « TANIT » ont été intentés sur les fondements de droit commun de la prise d'otages, de la séquestration, du détournement de navires et des violences faites aux personnes, puisque ces navires battaient pavillon français, mais jamais sur le fondement de la piraterie, qui d'ailleurs n'existait plus à cette époque dans l'ordre juridique français.

Le régime de la piraterie n'est pas non plus la seule exception à l'exclusivité de la loi du pavillon et des conventions internationales de plus en plus nombreuses cherchent à limiter l'effet pervers de cette règle lorsqu'elle conduit à une quasi impunité. L'une de ces « infractions de haute mer » les plus connues est celle introduite par les articles 4 et 17 de la Convention de Vienne de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes. Selon ces articles, un État du pavillon peut autoriser un autre État à contrôler un navire battant son pavillon, et à juger les trafiquants en cas de découverte de stupéfiants à bord. Le protocole de Palerme sur les trafics de migrants ou la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (SUA), entre autres, mettent en place également des mécanismes permettant de dépasser l'exclusivité de la loi du pavillon derrière laquelle essaye de se protéger le navire pirate.

Cependant l'exception qu'elles prévoient n'est actuellement jamais aussi universelle ni étendue que celle prévue par la Convention de Montego Bay pour la piraterie, et tous ces mécanismes se caractérisent par des conditions d'application plus restrictives, comme la nécessité d'un accord de l'État du pavillon par exemple, ou la présence du criminel sur le territoire de l'État qui veut le juger. Cela fait dire parfois que la piraterie est le pire des crimes de mer, l'abomination de la désolation ! C'est exagéré car pourquoi la piraterie, qui concerne des biens privés, serait-elle plus grave aux yeux des États que le terrorisme en mer ou le narcotraffic ? En fait l'état du droit international à un moment donné est la somme de conventions plus ou moins étendues ou abouties, et le régime de la piraterie est simplement aujourd'hui celui qui, pour des raisons historiques, étend le plus la compétence pénale des États. Mais le droit international est toujours en mouvement, et son état actuel pourrait évoluer. Ainsi par exemple en matière de narcotraffic, la Cour Européenne des Droits de l'Homme elle-même a proposé l'abandon de l'exigence d'accord préalable de l'État du pavillon : « *Au regard tant de la gravité que de l'ampleur du problème posé par le trafic de stupéfiants, une évolution du droit international public qui consacrerait le **principe selon lequel tous les États auraient compétence par exception à la règle de l'État du pavillon** constituerait une avancée significative dans la lutte contre cette activité illicite. Cela permettrait d'aligner le droit international relatif au trafic de stupéfiants sur ce qui existe déjà depuis longtemps en matière de piraterie* ». ⁴

Enfin, au delà de tous les textes, on ne peut pas non plus préjuger de l'interprétation qu'un juge aura de sa propre compétence. C'est ce que rappelle l'arrêt original de la Cour d'appel de San Francisco du 25 février 2013 contre Paul Watson, de l'ONG Sea Shepherd, lequel contestait que cette Cour californienne fût compétente pour des faits commis en haute mer puisqu'elle ne pouvait pas juridiquement le qualifier de « pirate ». Le juge a confirmé aux baleiniers japonais le droit de poursuivre en justice Watson et Sea Shepherd aux motifs qu'"Il n'est pas nécessaire d'avoir une jambe de bois ou un bandeau sur l'oeil pour être un pirate (...) Quand on percute des navires, qu'on lance des conteneurs d'acide, qu'on jette des cordes renforcées d'acier dans l'eau pour endommager hélices et gouvernail, qu'on envoie des bombes fumigènes (...), on est, sans le moindre doute, un pirate"....

2.2 Des actions « de souveraineté »

Juger des contrevenants est évidemment très satisfaisant pour des juristes, et c'était l'objectif en France de l'ensemble du droit de la police en mer de ces trente dernières années. Mais c'est aussi un

⁴ Arrêt Medveydev, CEDH Grande chambre, 29 mars 2010, § 101

objectif compliqué à atteindre, car le succès d'un procès pénal requiert la réunion de beaucoup de conditions, et c'est parfois une ambition inadaptée. Tous ceux qui ont assisté à un procès de « pirates » en France par exemple ont en effet été frappés par le décalage entre les moyens considérables déployés pour arriver à ce procès, et la quasi-inefficacité sociale de la sanction, quelle qu'elle soit. Et les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme du 4 décembre 2014 ordonnant à la France d'indemniser des pirates pour une garde à vue excessive ont achevé de montrer que la réponse pénale n'était pas forcément la plus pertinente ...

Il faudrait donc remettre au goût du jour la réflexion sur les autres moyens de lutte contre la criminalité maritime que la répression pénale. La France s'est en effet dotée depuis 1996⁵ d'un régime pénal en haute mer tellement développé qu'il peut paraître aujourd'hui exclusif de tout autre mode d'action. En conséquence, lorsque les conditions de la répression pénale ne sont pas réunies, les services chargés de la police en mer hésitent à agir, faute de connaître l'alternative.

C'est particulièrement flagrant dans l'opération européenne ATALANTA de lutte contre la piraterie au large de la Somalie, où la crainte des commandants français d'avoir à mettre en mouvement toute la procédure pénale prévue par la loi française les conduit parfois à confier une opération à un autre navire de la coalition qui se sent moins contraint par sa réglementation nationale. Mais pourquoi ce qui est permis à ce navire européen serait-il impossible au navire français ? Lorsque la loi paralyse les actions de police, c'est soit qu'elle est mauvaise, soit qu'elle est mal comprise. En l'espèce, la loi française convient pour la répression pénale, mais elle ne couvre pas toutes les possibilités d'action.

La réflexion doit porter sur des actions qui ne recherchent pas un procès pénal, mais qui visent simplement à opposer une résistance à l'activité criminelle⁶. C'est ce que font des navires de l'opération ATALANTA quand ils détruisent ou confisquent les matériels et les embarcations, mais qu'ils relâchent les pirates sur la plage. C'est également ce que prescrit le Conseil de sécurité des Nations Unies lorsque, par sa résolution n° 2182 du 24 octobre 2014, il autorise « *les États Membres à saisir et éliminer (en les détruisant, en les mettant hors d'usage ou en les rendant inutilisables,) tout article découvert au cours des inspections effectuées en vertu du paragraphe 15 dont la fourniture, l'importation ou l'exportation sont interdites par l'embargo sur les armes visant la Somalie ou par l'embargo sur le charbon de bois* ».

La France est partagée quant à elle entre son scrupule juridique et sa volonté d'efficacité. Il n'est pas question pour elle de juger tous les pirates de la mer, et elle a pris grand soin, dans sa loi relative à la répression de la piraterie, de limiter au maximum les risques de devoir les juger en France⁷. Cependant, consciente des limites de la répression pénale, elle s'interroge aussi prudemment sur des possibilités d'action d'un autre ordre. Ainsi la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 sur l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer compte depuis novembre 2015 deux articles 14 bis et 16 bis qui habilite les commandants des bâtiments de l'État à procéder dans certaines conditions à la destruction de cargaisons de produits stupéfiants saisis en mer. Il devrait s'agir la plupart du temps d'une destruction opérée dans le cadre d'une procédure pénale, mais comme l'indique l'étude d'impact de la loi qui a conduit à cette ajout⁸, la destruction hors procédure pénale pourrait

⁵ Loi n° 96-359 du 29 avril 1996 relative au trafic de stupéfiants en haute mer et portant adaptation de la législation française à l'article 17 de la convention des Nations unies contre le trafic illicite des stupéfiants et substances psychotropes faite à Vienne le 20 décembre 1988, modifiant la loi 94-589 du 15 juillet 1989.

⁶ Par opposition aux actions de police, on peut les appeler « actions de souveraineté » ou « actions impériales » car elles trouvent leur origine dans l'imperium que l'État décide d'exercer en mer, sous sa responsabilité internationale.

⁷ L'article 5 de la loi 94-589 du 15 juillet 1989, modifié par la loi 2011-13 du 5 janvier 2011, pose **deux conditions** à la compétence juridictionnelle française en matière de piraterie : « **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.** »

⁸ Loi actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense (NOR : DEFX1510920L) – étude d'impact, § 4.2.4.

également devenir un mode d'action à part entière : « *Un autre mode d'action consisterait à ne saisir que les produits illicites transportés, avec l'accord préalablement acquis de l'État du pavillon ou sans accord pour les navires sans pavillon. Ce mode d'action, limité à la saisie des stupéfiants, ne sera toutefois qu'un mode alternatif de lutte contre le trafic de produits stupéfiants en haute mer.* ».

Epilogue

Pour un marin, être attaqué dans la mer territoriale d'un État ou en haute mer ne change rien. Que son assaillant soit animé par l'esprit de lucre (!), ou par une conviction politique ne change rien non plus. Pour le marin, pour l'armateur et finalement pour les échanges mondiaux, l'essentiel est la sûreté en mer et la lutte contre la criminalité maritime sous toutes ses formes, quels que soient les habillages juridiques que les spécialistes leur tailleront. Il est temps d'avoir une vision globale de la sûreté en mer et de ne négliger aucune des voies qui y concourent, la répression pénale bien sûr, mais aussi les actions de souveraineté, ou encore la protection privée des navires, car si la piraterie maritime n'existe pas, les pirates de toutes sortes, eux, existent bel et bien ...

Benoît Le Goaziou

Avocat au barreau de Paris

ASTERIAS Avocats