



LA PIRATERIE MARITIME

À la lumière de l'expérience somalienne



Louis le Hardij de Beaulieu.
Professeur de Droit international aux FUCaM
et aux FUNDP.
Membre de l'Académie royale de Marine de
Belgique.

Criminalité en mutation

Ces dernières années, la physionomie de la piraterie a nettement évolué, dans le temps, dans l'espace et dans les modes opératoires.

Dans le temps, tout d'abord. Le Bureau Maritime international estime que le nombre d'actes de piraterie aurait doublé de 1993 à 2008. Durant cette dernière année, on a identifié 130 attaques et 800 prises d'otages au large de la Corne de l'Afrique, soit une augmentation de 200% par rapport à 2007.

Dans l'espace, ensuite. Les principales zones de la piraterie maritime sont connues : la Corne de l'Afrique, le Golfe de Guinée, la zone des Caraïbes ou le Sud-Est asiatique.

Toutefois, si la piraterie croît à l'Est de l'Afrique, les mesures de coopération régionale ont permis une diminution considérable de cette forme de criminalité en Asie depuis dix ans. D'aucuns craignent néanmoins que les conséquences sociales de la crise économique actuelle n'y conduisent à une recrudescence du phénomène.

Loin de l'image un peu désuète véhiculée par le cinéma, la piraterie maritime apparaît comme une réalité criminelle contemporaine. A l'heure où la frégate belge «Louise-Marie» prend part à l'opération Atalanta au large de l'Afrique, il est opportun de faire le point sur les caractéristiques de la piraterie moderne et sur la manière d'y répondre au mieux.

En outre, d'une criminalité habituellement côtière, on est passé à une criminalité partiellement hauturière qui se déploie dans des espaces très vastes. Ainsi, au large des côtes africaines, la zone de menace est estimée à 2 millions de kilomètres carrés, soit 65 fois la superficie de la Belgique.

L'évolution se manifeste enfin **dans les modes opératoires** puisqu'une piraterie artisanale s'est progressivement transformée en une criminalité mieux organisée, informée et équipée (moyens de communication, moteurs plus puissants, armes plus nombreuses et efficaces).

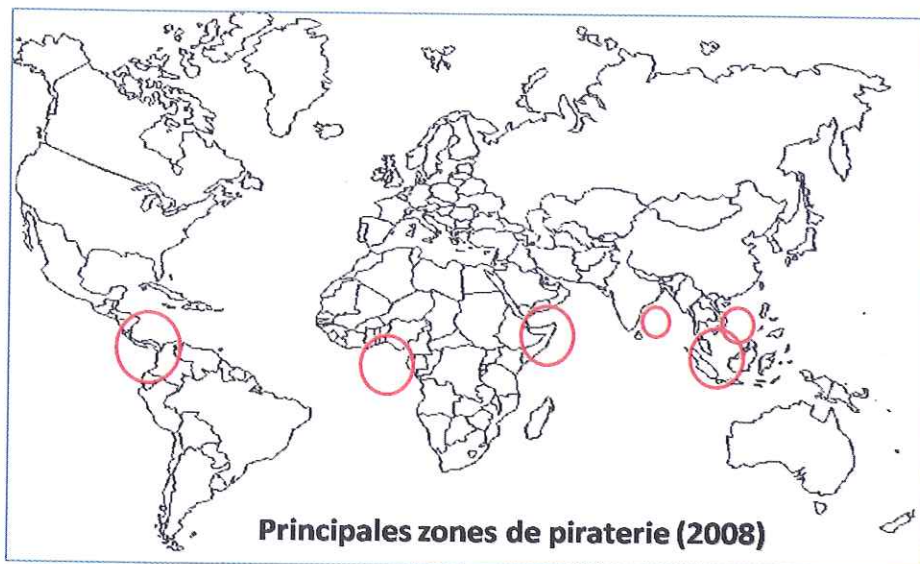
On se trouve donc en présence d'une menace asymétrique : d'une part, de petits groupes dotés de moyens limités, mais adaptés, sont susceptibles de faire peser, sur les flottes commerciales, un risque potentiel nettement supérieur à la somme de leurs capacités d'action

individuelles ; d'autre part, l'aire de dispersion de ces groupes est supérieure à ce que les puissances publiques sont en mesure de contrôler efficacement et en permanence.

Les enjeux

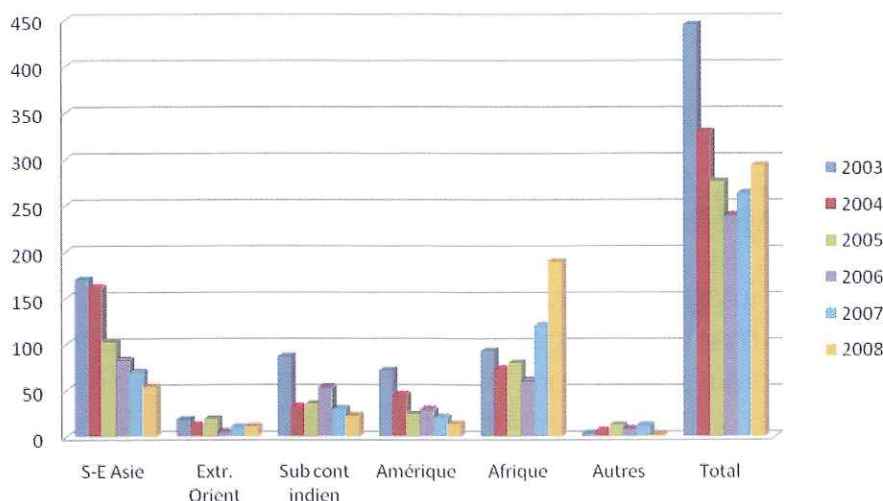
Comme l'ont indiqué les responsables du Programme alimentaire mondial (PAM), la piraterie compromet l'acheminement des 80% de l'aide humanitaire qui transitent par mer en direction de la Somalie¹.

Cette criminalité a donc un impact humain évident, mais d'autres effets ne peuvent être sous-estimés. Politiques et stratégiques, ils sont aussi économiques puisque près de 90% du flux mondial de fret empruntent au moins partiellement la voie maritime. Or, si certaines mers devenaient des zones de non-droit, les navires devraient les contourner et le coût en serait inévitablement réper-



¹L'attaque régulière de navires du PAM questionne fortement d'ailleurs le discours de «Robins des Bois» tenu par certains pirates.

Piraterie 2003-2008



Source des données : Piracy & armed robbery annual report - ICC-IMB 2008

cuté sur les marchés et finalement en direction des consommateurs.

Mais il ne suffit pas de s'en convaincre pour que le problème soit résolu. Outre certaines difficultés techniques², le cadre juridique actuel qui offre des potentialités, montre aussi ses limites.

Le cadre juridique de la lutte contre la piraterie

La dimension internationale : vers une clarification nécessaire

Au sens de l'article 101 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer signée en 1982, l'acte de piraterie est un acte illicite perpétré à des fins privées en haute mer.

Or, si tout navire militaire peut intervenir en haute mer³, aucune opération n'est théoriquement permise dans les eaux d'un autre Etat sans son accord.

Cela ne va pas sans poser de réels problèmes. En effet, nombre d'actes de piraterie se déroulent près des côtes. Par ailleurs, les pirates qui sévissent en haute mer connaissent parfaitement la règle spatiale de l'article 101 et s'empressent de rejoindre les eaux territoriales⁴ les plus proches dès qu'ils aperçoivent à l'horizon la silhouette d'un navire de guerre.

Dans la pratique cependant, certains Etats ont pu baser leur intervention dans des eaux d'un Etat tiers sur une interprétation large de l'article 18.2 de la Convention, relatif à l'assistance aux personnes en détresse. Cette disposition a, par exemple, servi de fondement lors de l'intervention de la frégate française «Floréal» pour libérer le cargo «Princess Sarah» à 6 nautiques de la Somalie, en janvier 2002. Bien que n'ayant aucun ressortissant à bord, la France a estimé qu'il lui appartenait d'intervenir tant en considération de son rôle de puissance régionale, qu'en vertu du devoir d'assistance en mer et qu'en considération de la déliquescence de l'appareil d'Etat somalien.

L'argumentaire français est juridiquement admissible. On plaidera néanmoins pour une utilisation prudente de ce mécanisme qui se situe au point délicat d'accrochage entre la défense des intérêts de la communauté internationale et la protection des droits de souveraineté des Etats riverains. Dès lors, si pareille solution devait se généraliser, elle risquerait d'induire plus de tension politique qu'elle n'en apaiserait. En revanche, elle pose clairement les données du problème et illustre la nécessité d'une véritable coopération internationale en la matière.

Il est patent que les Nations Unies, l'Union européenne, l'OTAN ou d'autres organisations régionales ont à jouer un rôle moteur en vue de vaincre l'indolence

ou l'incapacité d'action individuelle de certains Etats.

De ce point de vue, la résolution 1851 (2008) du Conseil de sécurité de l'ONU apparaît emblématique de la volonté d'appréhender réellement le problème, autant que de la relative inadéquation du cadre juridique actuellement disponible.

Cette résolution réaffirme judicieusement qu'il revient d'abord aux Etats à partir desquels des actes de piraterie sont posés de réagir. Mais constatant les problèmes structurels de la Somalie, le Conseil estime opportun de répondre à sa demande d'aide. On s'interrogera toutefois sur le bien fondé du raisonnement subséquent du Conseil lorsque, pour justifier la légalité du recours à la contrainte armée contre les pirates (jusque sur la terre ferme), il met en évidence que leurs actes «enveniment la situation dans le pays, laquelle continue de menacer la paix et la sécurité dans la région». Sans doute peut-on s'accorder pour reconnaître que la situation du pays est problématique pour la paix et la sécurité; en revanche, et quelque aigu soit le dossier de la criminalité maritime, il paraît moins évident qu'il constitue un facteur autonome de déstabilisation de la région. Il en serait plutôt une conséquence.

Toutefois il s'agissait là, pour le Conseil, de la manière la plus sûre de trouver un fondement juridiquement acceptable à l'intervention armée internationale : celui qui, passant par le chapitre VII de la Charte, postule la constatation de pareille menace. Mais on peut alors craindre que, disposant désormais d'une entrée dans le champ d'habilitation du recours au Droit des conflits armés, un Etat soit tenté de prendre appui sur ce cadre pour considérer les pirates arrêtés comme des prisonniers de guerre et, à ce titre, les soustraire à la procédure judiciaire ordinaire. Vraisemblablement conscient du risque que cela représentait, le Conseil de sécurité a introduit dans la résolution une phrase insistant sur le nécessaire respect, au-delà du Droit international humanitaire, des Droits de l'Homme.

L'alchimie est complexe ; trop complexe. On ne peut que plaider en faveur de l'émergence - lors de la réforme onu-

² Ainsi par exemple, l'usage par l'équipage d'armes à feu à bord d'un gazier peut s'avérer très dangereux.

³ Il s'agit sans doute là d'un des plus anciens exemples de la «compétence universelle» des Etats.

⁴ Au surplus, l'extension de la largeur de la mer territoriale de 3 à 12 nautiques (soit de 5,5 à 22 kilomètres) limite d'autant la possibilité concrète d'intervention des Etats tiers. Quant à la Somalie, elle revendique - comme d'autres Etats - 200 nautiques de mer territoriale.

sienne attendue depuis tant d'années - d'un statut juridique autonome pour les missions de police internationales. Idéalement, celui-ci devrait être complété par un mécanisme de contrôle juridictionnel indépendant. Quelle que soit la part d'utopie que recèle ce vœu, l'évolution du monde au cours de cette décennie en a démontré à suffisance la nécessité.

Pour sa part, le Conseil de l'Union européenne a décidé, à la fin 2008, de lancer l'opération «talanta» destinée à sécuriser le trafic maritime et à protéger les navires du PAM, à établir un système de veille en mer et à recourir au besoin à la force pour mettre fin aux actes de piraterie ou de vol à main armée commis en mer. Cette opération constitue un apport important de l'Union à l'effort commun et contribue à affirmer son poids politique. En outre, à l'automne 2009, un programme relatif au statut des routes maritimes critiques sera examiné, tendant à aider les Etats riverains à sécuriser le trafic maritime dans le Sud-Est asiatique et dans le Golfe d'Aden.

Dans le même temps, 28 Etats et 6 organisations internationales sont convenus de former un groupe de contact en vue de coordonner les politiques de lutte contre la piraterie au large de la Somalie. Il ne va pas sans rappeler l'accord du RECAAP qui, depuis 2005, unit des pays d'Asie dans la même lutte.

Du droit international au droit interne : les défis normatifs

L'article 105 de la Convention de 1982 permet à tout Etat de saisir un navire pirate, d'appréhender les auteurs des actes incriminés et «se prononcer sur les peines à infliger». Cette dernière expression a une portée large : certes elle confère une compétence juridictionnelle à l'Etat capteur, mais elle lui octroie d'abord une compétence normative qui fait naître des questions très concrètes.

Ainsi, lorsqu'un Etat fait intervenir ses forces armées dans une opération anti-piraterie, il enclenche un processus délicat puisqu'il demande à ses militaires d'utiliser leur savoir faire (organisation et protection de convois, protection du bord ou prise de vive force d'un bâtiment pirate) avec des conséquences très différentes de celles qui correspondent à

leurs missions usuelles (par exemple, les pirates arrêtés seront des détenus de droit commun et non des prisonniers de guerre). La nuance est toute autre que sémantique et pose des questions telles que : comment procéder aux arrestations⁵ ? Dans quelles conditions les détenu dignement à bord de navires de guerre qui n'ont pas été spécialement conçus à cette fin ? Comment les présenter à un magistrat indépendant⁶ dans les délais légaux ? Ne doit-on pas aujourd'hui sanctionner les atteintes à l'environnement ou à la sécurité de la navigation⁷ ?

Sanctionnera-t-on uniquement les actes commis à bord du navire convoité par les pirates ou aussi les actes posés à distance (des tirs effectués depuis des embarcations) ?

Par ailleurs, entre l'ouverture absolue à la compétence universelle et l'appréhension des seules situations survenues sur un navire de l'Etat du pavillon, on peut suggérer une solution équilibrée. Elle consiste à conférer une compétence à l'Etat concerné pour juger des infractions commises sur ou contre ses navires, à l'encontre de ses ressortissants embarqués sur des navires étrangers, de même que lorsque l'arrestation des pirates a été menée par ses militaires sur tout navire.

Bien entendu, il convient que le Ministère public conserve une marge d'appréciation quant à l'opportunité de poursuivre. Le cas échéant, le principe «aut iudicare, aut dedere» doit trouver à s'appliquer pour permettre à la Justice d'un autre Etat de se saisir de l'affaire dans le respect du Droit international et, en particulier, des Droits de l'Homme.

On suggérera volontiers un rapprochement des législations sur le sujet, au niveau européen au moins. Mais hors l'émulation de l'approche comparatiste, il ne semble hélas pas encore à l'agenda politique.

En ce qui concerne la Belgique, un projet de loi a récemment été élaboré pour aborder ce type de questions en tenant compte d'expériences pratiques, du droit comparé et en faisant preuve d'imagination. On regrettera qu'à l'heure où ces lignes sont rédigées ce projet n'ait pas encore pu être déposé au Parlement. Il

convient cependant d'insister avec force sur son utilité tant la législation existante, datant principalement de 1928, est obsolète, incertaine et partiellement inadaptée aux missions auxquelles la Belgique est aujourd'hui invitée à participer.

A plus long terme...

Les opérations militaires et de police sont indubitablement utiles. Elles peuvent accroître les coûts et les risques des attaques et diminuer la menace qui pèse sur la navigation. Elles ne peuvent en revanche ambitionner de faire disparaître seules une piraterie dont le vivier des ressources humaines est vaste.

La lutte contre la piraterie maritime ne se gagnera vraiment que sur terre, par une aide - internationale et régionale concertée - à la consolidation ou à la reconstruction des appareils d'Etats, un meilleur contrôle du transit des armes et l'amélioration des conditions de vie des populations locales⁸, tout particulièrement dans cette région de l'Est de l'Afrique, porteuse d'une part importante des racines de l'Humanité.

Liaisons est le périodique d'information des Facultés universitaires catholiques de Mons (FUCaM), en collaboration avec l'Association royale des Licenciés et Ingénieurs commerciaux des FUCaM (ALIFUCaM). Tiré à 8 000 exemplaires, il est publié en janvier, avril (exceptionnellement 21 000 exemplaires), septembre et novembre. Les articles non signés sont de la responsabilité du comité de rédaction. Les articles signés n'engagent que leurs auteurs. Les articles peuvent être reproduits uniquement après autorisation écrite du comité de rédaction, de(s) l'auteur(s).

Editeur responsable :

Christian DELPORTE, recteur

Rédactrice en chef :

Christine MASSIN, service de communication, (tél.) 065 32 33 12, (courriel) christine.massin@fucam.ac.be

Comité de rédaction :

Jean-Luc DEPOTTE, Léon DEPRÉAY, Alfred DIRICQ, Jacky DUCARROZ, Christine MASSIN.

Conception graphique :

Imprimerie LEDENT

Adresse :

A.S.B.L. FUCaM, Chaussée de Binche, 151, B - 7000 Mons. Les FUCaM sont membres de l'Académie universitaire «Louvain».

www.fucam.ac.be

Liaisons est membre de l'Association belge de la communication interne.



⁵ Quant à l'usage de la force, voir Trib. International du Droit de la mer, 1er juillet 1999, Aff. Saïga, pt. 155.

⁶ Sur cette question, voir CEDH, 12 janvier 1999, aff. Rigopoulos et CEDH, 10 juillet 2008, aff. Medvedevyev, spécialement pts 64 et 69.

⁷ On se référera à l'Aviation & Maritime Security Act britannique de 1990, par.11 (1) c) ou à l'article 385b du Nederlandse Wetboek van Strafrecht.

⁸ Pour se limiter au cas somalien, le soutien international annuel au gouvernement intérimaire s'élève à 200 millions d'euros. L'Union européenne y intervient à hauteur de 75 millions d'euros par an, soit quelques 215,4 millions pour la période 2008-2013.