



Doc. 12685
18 juillet 2011

La nécessité de prendre des mesures juridiques internationales supplémentaires pour lutter contre la piraterie maritime

Recommandation 1913 (2010)

Réponse du Comité des Ministres
adoptée à la 1118^e réunion des Délégués des Ministres (6 juillet 2011)

1. Le Comité des Ministres a procédé à un examen approfondi de la Recommandation 1913 (2010) de l'Assemblée parlementaire sur « la nécessité de prendre des mesures juridiques internationales supplémentaires pour lutter contre la piraterie maritime ». Il a porté la recommandation à l'attention de leurs gouvernements et l'a communiquée également au Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), pour information et éventuelles observations¹.
2. Le Comité des Ministres convient qu'il est nécessaire pour la communauté internationale de combattre efficacement la piraterie, car elle constitue une menace grave pour la navigation et le trafic maritime et la sécurité des biens et des personnes. Il considère que les Nations Unies demeurent l'institution la plus appropriée pour examiner la question de la piraterie et son cadre juridique, étant donné le champ d'application mondial du droit de la mer.
3. Le Comité souligne l'importance des instruments juridiques en vigueur dans ce domaine, en particulier la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (CNUDM). Les articles 100 à 111 de la convention prévoient des mécanismes de dissuasion et des règles concernant les actions juridiques à engager à la suite de l'arrestation de personnes soupçonnées de piraterie en haute mer. La CNUDM, dont une grande partie reflète le droit coutumier, est la référence juridique dans ce domaine, étant donné que 162 Etats ou entités, dont 42 Etats membres du Conseil de l'Europe, y sont Parties. Le Comité des Ministres encourage les Etats membres qui ne sont pas encore Parties à la Convention à envisager de la ratifier ou d'y adhérer. Il appelle également l'attention des Etats membres sur l'importance d'aligner leur législation nationale en matière de lutte contre la piraterie sur les dispositions pertinentes de la CNUDM de manière à permettre, le cas échéant, l'exercice de la juridiction pénale nationale².
4. Le Comité des Ministres note que l'expérience en matière de lutte contre la piraterie a montré qu'un certain nombre de questions juridiques délicates sont soulevées lorsque des mesures contre la piraterie sont

¹ Les commentaires de ces comités sont joints à la présente réponse.

² Le Comité des Ministres note la pertinence de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer – qui définit la piraterie en des termes quasiment identiques à ceux utilisés dans la CNUDM – pour les Etats qui ne sont pas Parties à cette dernière. Certains autres textes internationaux peuvent aussi être pertinents dans la lutte contre la piraterie, par exemple, la Convention de l'Organisation maritime internationale (OMI) de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (la Convention SUA), la Convention internationale de 1979 contre la prise d'otages, la Convention des Nations Unies de 2000 contre le crime transnational, le Code de pratique de l'OMI pour l'investigation des crimes de piraterie et de vol à main armée contre les navires (Résolution A.922(22)) et le Code de conduite concernant la répression des actes de piraterie et des vols à main armée à l'encontre des navires dans l'océan Indien occidental et le golfe d'Aden (le Code de conduite de Djibouti).

prises par des navires militaires loin de leur Etat national. En outre, la protection des victimes de la piraterie devrait être dûment examinée.

5. En ce qui concerne la situation spécifique de la Somalie, mentionnée dans la recommandation de l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres signale les résolutions prises dans ce contexte³ par le Conseil de sécurité des Nations Unies conformément au chapitre 7 de la Charte des Nations Unies, et se félicite en particulier de la récente Résolution 1976 (2011) du Conseil de sécurité. Il note par ailleurs que le Conseil de sécurité des Nations Unies a fait part de son intention de rester saisi de cette question. Le Comité se félicite également des travaux du Groupe de contact sur la piraterie au large des côtes somaliennes, notamment de son Groupe de travail 2 sur les questions juridiques, ainsi que du rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur les possibilités de concourir à la réalisation de l'objectif de poursuivre et d'emprisonner les personnes responsables d'actes de piraterie et de vol à main armée au large des côtes somaliennes⁴ et la nomination de M. Jack Lang dans le contexte de ce rapport en tant que Conseiller spécial sur les questions juridiques liées à la piraterie au large des côtes de la Somalie. Ainsi que l'a fait observer le président du Conseil de sécurité, le rapport fournit une base solide pour les travaux futurs dans le but de renforcer la coopération internationale, régionale et nationale en traduisant les pirates en justice. Le Comité des Ministres note également l'adoption récente du rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur les modalités de la création de juridictions spécialisées somaliennes pour juger les personnes soupçonnées de piraterie.

6. Le Comité des Ministres observe par ailleurs que l'UNODC gère des programmes d'assistance dans la région, en particulier en faveur du Kenya, des Seychelles et des régions somaliennes du Puntland et du Somaliland. Le Kenya et les Seychelles bénéficient également d'une aide de l'Union européenne et des Etats qui ont conclu des accords de transfert avec eux. L'aide de l'Union européenne et de ces Etats est principalement offerte dans le cadre du programme de l'UNODC de lutte contre la piraterie, bien que certains Etats fournissent aussi une aide importante sur une base bilatérale. Le Comité des Ministres note qu'un financement durable est nécessaire pour préserver l'efficacité des importants travaux du Fonds d'affectation spéciale en matière de lutte contre la piraterie, et encourage les Etats membres à participer activement à ces efforts.

7. Le Comité des Ministres note avec une grande inquiétude que, selon des résultats des Nations Unies, la piraterie en mer somalienne a développé des liens avec la criminalité organisée et le blanchiment d'argent au niveau transnational⁵. Le Comité des Ministres est bien conscient de l'importance, il tient à le souligner, de renforcer la coopération internationale dans l'engagement de poursuites à l'encontre des personnes soupçonnées de piraterie, ainsi qu'à l'encontre de ceux qui planifient, organisent, financent de manière illicite la piraterie ou en tirent profit en toute illégalité. Il note que d'importantes initiatives ont déjà été prises au niveau international, comme l'indique également la recommandation de l'Assemblée, telle que l'initiative visant à établir un mécanisme spécial pour poursuivre les personnes soupçonnées de piraterie maritime. Le Comité des Ministres encourage les Etats membres à prendre une part active à ces initiatives et à leur mise en œuvre ainsi qu'à conclure d'autres accords bilatéraux ou régionaux ou à élaborer des stratégies conjointes tout en tenant compte du droit international en vigueur et des exigences des systèmes juridiques nationaux.

8. Etant donné le rôle de premier plan que jouent les Nations Unies concernant la question de la piraterie maritime et la situation budgétaire actuelle au sein du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres ne chargera pas à ce stade les comités directeurs concernés d'engager des travaux majeurs dans ce domaine ou de créer de nouvelles structures à cet effet. Cependant, il continuera, ainsi que le feront le CAHDI et, pour les questions de droit pénal, le CDPC, de suivre la situation de près et si d'autres problèmes devaient se poser en la matière, le Comité des Ministres invitera ces comités à réfléchir aux possibilités de coordonner la position des Etats membres du Conseil de l'Europe sur ces questions au niveau international et à d'éventuelles autres mesures pour participer à l'effort international dans la lutte contre la piraterie maritime.

9. En ce qui concerne le traitement des pirates présumés, le Comité des Ministres réaffirme que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont tenus de remplir leurs obligations au titre des divers instruments internationaux de droits de l'homme, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme. Celles-

³ Résolutions 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009), 1918 (2010), 1950 (2010), 1976 (2011) du Conseil de sécurité des Nations Unies et Déclaration du Président du Conseil de sécurité S/PRST/2010/16 du 25 août 2010.

⁴ Référence S/2010/394.

⁵ Résolution 1950 (2010) du Conseil de sécurité des Nations Unies, paragraphes 15-17. ⁶ Voir, entre autres, l'arrêt rendu récemment dans l'affaire Medvedyev et autres c. la France, à savoir, arrêt du 29 mars 2010 [GC], n°3394/03, paragraphes 64 et 65.

ci concernant, entre autres, le droit à un procès équitable, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants, la non-application de la peine de mort et le respect des droits des détenus. A cet égard, le Comité des Ministres renvoie à la jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme⁶.

Annexe 1 à la réponse

Avis du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC)

1. Lors de leur 1085e réunion du 26 mai 2010, les Délégués du Comité des Ministres ont transmis la Recommandation 1913 (2010) de l'Assemblée parlementaire sur « La nécessité de prendre des mesures juridiques internationales additionnelles relatives à la piraterie maritime » au CDPC pour information et observations éventuelles.

2. Le CDPC salue cette opportunité de présenter un avis sur l'importante question de la lutte contre la piraterie.

3. Le Comité note qu'il existe différents standards et instruments juridiques internationaux relatifs à la prévention et à la lutte contre les actes de violence dirigés contre des navires en haute mer ou contre leurs passagers : la Convention de l'Organisation maritime internationale (OMI) pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (dite « Convention SUA » de 1988, et son Protocole afférent de 2005) ; la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (« CNUDM ») de 1982, articles 101-107, ainsi que le Code de pratiques de l'OMI pour la conduite des enquêtes sur les délits de piraterie et de vol à main armée à l'encontre de navires (résolution A.922(22)) sur le problème spécifique de la piraterie au large de la Somalie, il existe un Code de conduite de l'OMI concernant la répression des actes de piraterie et des vols à main armée à l'encontre des navires dans l'océan Indien occidental et le golfe d'Aden.

4. Le Conseil de sécurité des Nations Unies et le Groupe de contact sur la piraterie au large de la Somalie traitent tous deux de la piraterie maritime et des questions qui y sont liées. Dans son rapport au Conseil de sécurité du 26 juillet 2010 (doc. S/2010/394) sur les différentes options possibles pour mieux parvenir à poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes, le Secrétaire Général des Nations Unies a mis en évidence un certain nombre d'options relatives à l'établissement de tribunaux régionaux ou internationaux pour poursuivre les personnes accusées d'avoir commis des actes de piraterie. Le Comité note également que l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) conduit des programmes de soutien dans cette région, en particulier en faveur du Kenya, des Seychelles et des régions du Puntland et du Somaliland en Somalie. Le Kenya et les Seychelles bénéficient également du soutien de l'Union européenne et d'Etats avec lesquels ils ont conclu des accords de transfèrement. Le soutien de l'Union européenne et de ces Etats est principalement mis en œuvre sous l'égide du Programme de l'ONUDC contre la piraterie, bien que certains d'entre eux proposent un soutien substantiel par la voie bilatérale.

5. Le Comité relève d'autre part l'existence d'un Accord régional de coopération contre la piraterie et le vol à main armée à l'encontre de navires en Asie (« ReCAAP »).

6. Le Comité souligne que la poursuite en justice de pirates allégués constitue un élément important des efforts de la coalition internationale contre la piraterie. Assurer, sans retard, la conduite d'une enquête et la poursuite pénale des personnes suspectées d'avoir commis des actes de piraterie et d'avoir financé ou aidé à la préparation de tels actes renforcerait l'efficacité de la lutte contre la piraterie. A l'inverse, l'impunité, comme pour toute autre activité répréhensible, encourage davantage les individus à s'impliquer.

7. Certaines délégations du CDPC sont d'avis que les instruments internationaux existants sont pour l'instant suffisants, et que seules sont requises des stratégies plus proactives, et pour les pays faisant face à des problèmes juridiques spécifiques, une analyse complète des droit nationaux pertinents dans le but d'évaluer si les instruments existants sont mis en œuvre de manière satisfaisante à une échelle plus grande que celle que couvre l'espace géographique des Etats membres du Conseil de l'Europe.

8. Le Comité considère qu'une analyse approfondie est nécessaire, afin d'établir si les accords ad hoc existants relatifs à la piraterie dans les eaux territoriales et internationales, notamment le ReCAAP susmentionné, devraient être renforcés par un cadre juridique international cohérent et détaillé prescrivant l'incrimination des actes de piraterie maritime et mettant en place une base solide pour la coopération entre les Etats participants concernant le droit pénal et les mesures administratives afin de lutter efficacement contre la piraterie maritime, notamment en s'assurant que les pirates allégués sont amenés devant la justice.

9. Selon le Comité, le cadre juridique international existant pourrait au minimum être examiné, afin de déterminer à quel point il est insuffisant, en particulier sur les points suivants :

- Bien que la CNUDM établisse une définition claire des actes de piraterie, elle n'oblige pas les Etats à incriminer les actes de piraterie ou les vols à main armée ;
- La CNUDM ne contient pas non plus de dispositions sur la coopération internationale dans la lutte contre la piraterie ou les vols à main armée ;
- La CNUDM, en revanche, contient une disposition permettant à des Etats autres que l'Etat de pavillon de saisir un navire pirate ou un navire pris par des pirates, et d'arrêter et poursuivre les pirates ;
- La Convention SUA et son Protocole de 2005 n'ont pas pour objet direct les actes de piraterie à des fins privées (tels que définis à l'article 101 de la CNUDM) ; tous les actes de piraterie n'entrent pas nécessairement dans le cadre des dispositions de la Convention SUA et de son Protocole de 2005 ;
- Le Protocole de 2005 à la Convention SUA prévoit, le cas échéant, un mécanisme de demande d'autorisation à l'Etat de pavillon afin d'arraisonner, de monter à bord et de fouiller un navire, sa cargaison et les personnes à bord, et un mécanisme de demande d'autorisation à l'Etat de pavillon afin d'exercer des actes de contrainte incluant la saisie, la confiscation/déchéance de droits, l'arrestation et la poursuite judiciaire ;
- Il semble exister une incertitude quant à l'application de la Convention SUA à la lutte contre la piraterie maritime, en particulier l'applicabilité de la disposition relative à la compétence dans l'hypothèse où des pirates sont capturés par des navires de guerre patrouillant en mer.

10. En outre, l'expérience en matière de lutte contre la piraterie a montré qu'un certain nombre de questions juridiques délicates sont soulevées lorsque des mesures contre la piraterie sont prises par des navires militaires loin de leur Etat national. En particulier, se pose la question de la détention des pirates (périodes de détention, besoins et possibilités de contrôle judiciaire), et celle du transfèrement des pirates vers d'autres Etats qui accepteraient d'accueillir les personnes détenues pour les besoins de l'enquête et de la poursuite pénales.

11. Le CDPC est d'avis qu'un examen approfondi devrait être entrepris sur la base de données fiables et en coopération étroite avec les autres organisations internationales pertinentes et experts dans ce domaine pour évaluer les difficultés juridiques existantes qui apparaissent dans la lutte contre la piraterie et qui pourraient appeler à la création d'un instrument de droit pénal international complet contre la piraterie maritime.

12. Le Comité estime, à titre préliminaire, qu'un tel instrument pourrait avoir trait aux éléments suivants de droit pénal international :

- établir une définition claire de la « piraterie maritime » ;
- incriminer les actes de piraterie et ceux en relation étroite avec la piraterie ;
- arrêter un cadre de compétence clair pour la coordination internationale efficace des actions policières, d'enquête, d'interpellation, de transfèrement ou d'extradition et de poursuite dans les affaires de piraterie ;
- le cas échéant, mettre en place des moyens visant à protéger les personnes soupçonnées au cas où elles seraient transférées vers des pays tiers en vue de poursuites pénales, ainsi que les victimes et témoins dans les affaires de piraterie ;
- établir des règles relatives à la collecte des preuves ce qui faciliterait leur recevabilité.

13. Le Comité considère qu'une équipe restreinte d'experts devrait être créée, et travailler sous les auspices du CDPC et en coopération étroite avec le CAHDI et le Comité des Ministres, afin d'étudier davantage la nécessité d'un tel instrument juridique international et sa faisabilité dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Annexe 2 à la réponse

Avis du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI)

1. Le 26 mai 2010, les Délégués des Ministres ont communiqué la Recommandation 1913 (2010) de l'Assemblée parlementaire au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) pour information et commentaires éventuels pour le 20 septembre 2010.

2. Dans sa recommandation, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres, avec l'aide d'un groupe d'experts nouvellement mandaté ou d'un mécanisme déjà existant :

- de mener une étude approfondie sur les pratiques des Etats membres s'agissant du traitement des pirates présumés ainsi que sur les dispositions du droit pénal national en matière de répression et de poursuite des actes de piraterie ;

- de préparer, conformément aux lignes directrices internationales existantes, un code de conduite sur le traitement des pirates présumés qui soit pleinement conforme aux normes internationales des droits de l'homme, afin d'assurer l'harmonisation de la législation pénale nationale dans le domaine de la lutte contre la piraterie maritime ;

- d'encourager la conclusion d'accords internationaux établissant clairement les responsabilités des Etats pour ce qui est de l'exercice de poursuites à l'égard des pirates, ainsi que l'élaboration de procédures communes en la matière ;

- de rechercher des moyens appropriés d'adapter le cadre juridique international en vigueur aux besoins actuels en matière de surveillance maritime et d'étudier la possibilité de créer, à condition que tous les inconvénients existants soient supprimés dans ce domaine, un mécanisme spécifique (international ou doté d'une participation internationale) pour la poursuite des personnes soupçonnées de piraterie.

L'Assemblée recommande en outre au Comité des Ministres de renforcer la coopération avec d'autres organisations internationales – notamment les Nations Unies, l'Union Africaine, l'OTAN et l'Union européenne – afin de combattre la piraterie maritime, et notamment de l'éradiquer au large des côtes somaliennes, dans le respect plein et entier des obligations découlant de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres instruments juridiques internationaux pertinents.

3. Le CAHDI a examiné la recommandation mentionnée ci-dessus lors de sa 40e réunion (Tromsø, 16-17 septembre 2010) et a adopté les commentaires suivants relatifs aux aspects de la recommandation qui sont d'un intérêt particulier en vertu du mandat du CAHDI (droit international public).

4. A titre liminaire, le CAHDI s'accorde sur la nécessité pour la communauté internationale de combattre efficacement la piraterie qui menace gravement le trafic maritime et la sécurité des personnes et des biens. Le CAHDI prend note du travail du Groupe de contact sur la piraterie au large de la Somalie, y compris son Groupe de travail 2 sur les questions juridiques, ainsi que du récent rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur les différentes options possibles pour mieux parvenir à poursuivre et incarcérer les personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes⁷, et de la nomination de M. Jack Lang comme Conseiller spécial sur les questions juridiques liées à la piraterie au large des côtes de la Somalie. Comme l'a souligné le Président du Conseil de sécurité, le rapport fournit une base solide pour les travaux futurs en vue de renforcer la coopération internationale, régionale et nationale pour traduire les pirates en justice. Le CAHDI considère que, comme par le passé, les Nations Unies demeurent l'institution la plus appropriée pour discuter du problème de la piraterie et de son encadrement juridique, étant donné la portée universelle du droit de la mer.

5. Le CAHDI souhaite tout d'abord souligner l'importance des instruments juridiques en vigueur dans ce domaine, et notamment de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (CNUDM). Ses articles 100 à 111 prévoient des mécanismes de dissuasion ainsi que des règles relatives aux suites judiciaires à donner aux interpellations en haute mer des pirates présumés.

6. La CNUDM, dont une grande partie reflète le droit coutumier, constitue la référence juridique dans ce domaine avec 160 Etats ou entités parties⁸, dont 42 sont membres du Conseil de l'Europe. Le CAHDI

⁷ Référence S/2010/394.

⁸ Etat des signatures et ratifications au 16 septembre 2010. Voir lien ci-dessous pour davantage de précisions : <http://treaties.un.org>.

recommande ainsi aux Délégués des Ministres d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait, à considérer la ratification ou l'adhésion à cet instrument. Le Comité attire également l'attention des Etats sur l'importance de la mise en conformité de leur législation nationale en matière de lutte contre la piraterie avec les dispositions pertinentes de la CNUDM, et ce pour permettre, le cas échéant, l'exercice de la compétence nationale en matière pénale.

7. Par ailleurs, le CAHDI note la pertinence, pour les Etats qui ne sont pas parties à la CNUDM, de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer, qui définit la piraterie en termes presque identiques à ceux de la CNUDM. Certains autres textes internationaux peuvent également s'avérer pertinents dans le cadre de la lutte contre la piraterie. Dans ce contexte, le CAHDI se réfère notamment à la Convention de l'Organisation maritime internationale de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (la Convention SUA), la Convention internationale de 1979 contre la prise d'otages, la Convention des Nations Unies de 2000 contre la criminalité transnationale et le Code de conduite de Djibouti concernant la lutte contre la piraterie et les vols à main armée contre des navires dans l'océan Indien occidental et le golfe d'Aden.

8. En ce qui concerne la situation particulière en Somalie, mentionnée dans la recommandation de l'Assemblée parlementaire, le CAHDI rappelle les résolutions prises dans ce contexte⁹ par le Conseil de sécurité des Nations Unies en application du Chapitre 7 de la Charte des Nations Unies. De plus, le CAHDI prend note de l'intention exprimée par le Conseil de sécurité de rester saisi de la question.

9. Le CAHDI souligne que les Etats membres du Conseil de l'Europe sont tenus de respecter les engagements souscrits au titre des différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et notamment de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces engagements concernent notamment le droit à un procès équitable, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, la non-application de la peine de mort et le respect des droits des détenus. A cet égard, le CAHDI invoque la jurisprudence bien établie de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁰.

10. Le CAHDI souligne enfin l'importance pour les Etats de renforcer la coopération internationale dans l'exercice des poursuites à l'encontre des pirates présumés. A ce titre, il note que d'importantes initiatives ont été déjà prises au niveau international et sont reflétées dans la recommandation de l'Assemblée parlementaire. De plus, le Comité ne peut qu'encourager les Etats membres et les organisations internationales à la conclusion de nouveaux accords bilatéraux ou régionaux ou au développement des stratégies d'actions communes, tout en tenant compte du droit international en vigueur et des besoins des systèmes juridiques nationaux.

⁹ Résolutions 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009), 1918 (2010) du Conseil de sécurité des Nations Unies et la Déclaration du Président du Conseil de Sécurité S/PRST/2010/16 du 25 août 2010.

¹⁰ Voir, entre autres, récemment l'arrêt *Medvedyev et autres c. France*, 29 mars 2010 [GC], n° 3394/03, p aragraphes 64-65.