

# LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE FACE À LA PIRATERIE EN MER

PAR

PATRICE SARTRE (\*)

La piraterie en mer fait partie des phénomènes de sécurité qui mobilisent plus l'imaginaire que le rationnel des hommes politiques comme des médias. Son analyse ne peut être pertinente et ouvrir des décisions adaptées que si elle sait s'affranchir des émotions et des phantasmes du forban médiéval, du flibustier des Caraïbes, du barbaresque de Méditerranée ou du pavillon noir de la rivière Rouge. La légende avait, en effet, préparé les médias modernes à accueillir avec inspiration le « militant ijaw » (1) comme le pirate somali. Ces nouveaux acteurs y ont connu une consécration qui fait de la piraterie un phénomène médiatique et politique mondial, capable de meubler des heures d'antenne, de faire passer cinq résolutions par an au Conseil de sécurité des Nations Unies, de mobiliser la plus grande armada depuis vingt ans, de contraindre à la modification du Code pénal dans deux dizaines de pays, d'initier la conception de nouveaux capteurs infrarouges, de faire progresser les armements non létaux ou les drones, etc.

Pourtant, nous allons le montrer par ses chiffres, la piraterie est un événement économique surévalué et un simple incident humain comme pénal. Elle n'est un véritable phénomène qu'au plan politique, du fait des médias sans doute, mais surtout parce que, située aux points de friction des grandes failles de notre monde, elle est le révélateur d'incohérences radicales que nous tentons de nous dissimuler. C'est le comportement de la communauté internationale devant cette péripétie maritime qui l'interpelle qui est analysé ici.

## PERSPECTIVES HISTORIQUES

L'antiquité grecque – et, à un degré moindre, romaine – était familière de la piraterie, d'une piraterie vue comme nuisible certes, mais pas vraiment criminelle, tant tout semblait permis en mer. Celui qui s'y aventurerait prenait le risque d'entrer dans ce *res nullius* où nulle loi ne s'appliquait, sinon celle de la ruse et de la force.

(\*) Spécialiste de la gestion des crises contemporaines.

(1) Les Ijaws constituent le groupe humain le plus impliqué dans les actes de brigandage en mer du delta du Niger. Le terme « militant » y est utilisé pour désigner les motivations politiques de leurs actions.

Ce sont les Caraïbes qui ont construit notre imaginaire de la piraterie de Peter Pan et de Polanski (2), piraterie dont elles ont été infestées jusqu'à environ 1720. Les pirates et corsaires anglais (3), hollandais et français s'attaquaient aux navires marchands espagnols et, bien qu'elle fût alors la première puissance chrétienne, l'Espagne ne pouvait contrôler de si vastes étendues maritimes que par la pratique des convois escortés (4). Leçon oubliée, et réapprise aujourd'hui par Atalante (5), de la prise relative des flottes de guerre sur des pirates dispersés au milieu des mers.

Les tout jeunes Etats-Unis d'Amérique mèneront contre l'insécurité en mer la première guerre de leur histoire indépendante, de 1798 à 1801 dans les *West Indies*. Une US Navy improvisée y mettra fin, par la *French Naval War* (6), aux attaques des corsaires de la République et du Consulat français contre les navires marchands américains. Forts de ce succès, les Etats-Unis la prolongeront en Méditerranée par les *Barbary Wars* (7) contre les pirates protégés par les Etats d'Afrique du Nord. Occasion de la première manifestation «globale» des Etats-Unis, l'action américaine prendra prétexte du laxisme des nations européennes face aux barbaresques et c'est ce même laxisme que continue de dénoncer Washington lorsqu'il conteste le droit de la mer de Montego Bay au profit de celui de Rome (8).

Au delà de cette date, la construction progressive du droit international (9) ne laissera plus aux Etats la liberté d'entretenir, ni même de couvrir (10), une activité qui ne pouvait désormais plus servir que des intérêts privés eux-mêmes de plus en plus sévèrement pourchassés. Course puis piraterie disparurent peu à peu des mers accessibles aux Occidentaux, surtout lorsque la Guerre froide fit tomber sa chape de plomb sur toutes les mers du monde. En 1988, le nombre des faits de piraterie et de brigandage en mer relevés dans le monde était ainsi inférieur à 40. Dix ans plus tard, il aura décuplé.

(2) Metteur en scène du film *Pirates* (1986).

(3) Dans l'Angleterre élisabéthaine, il est difficile de distinguer la course décrétee de la piraterie tolérée, deux activités qui contribuèrent à la transformation d'une île agraire pauvre en une puissance maritime opulente.

(4) La *flota*.

(5) Vingt ans après Yorktown.

(6) Expression gravée sur le monument des *Marines d'Arlington, Va*, juste après la mention de la *Revolutionary War*, faisant ainsi de la France le premier ennemi des Etats-Unis indépendants.

(7) La première *Barbary War* ou *Barbary Coast War* de 1801 à 1805 combattit le sultanat du Maroc et les régence ottomanes d'Alger, de Tunis et de Tripoli; la seconde *Barbary War* ou *Algerine War* mettra un point final à tout paiement de rançon des Etats-Unis aux Etats barbaresques.

(8) Les conventions de Montego Bay et de Rome, qui traitent du droit et de la sécurité en mer, sont étudiées plus loin.

(9) Notamment la Déclaration de Paris de 1856 et les Conventions de La Haye de 1899 et 1907, où les nations s'interdirent progressivement la délivrance de «lettres de marques» à des corsaires.

(10) Bien que l'Espagne et les Etats-Unis s'en ménagent encore la possibilité dans leur Constitution.

## LE RETOUR DE LA PIRATERIE EN MER

Dès 1990, la piraterie réapparaît, lentement d'abord, puis brutalement à partir de 1994, avec plus de 250 incidents enregistrés en 1997. Ils dépasseront 450 en 2000, du fait du retour, en 1990, puis de l'explosion, en 1995, de la piraterie en mer de Chine du Sud, ainsi que dans les détroits de Malacca et de Singapour; le phénomène augmente aussi, à un degré moindre, en océan Indien, dans les Caraïbes, en Afrique de l'Est comme de l'Ouest. Après une légère décrue, la piraterie atteint un nouveau pic en 2003, avec 445 attaques enregistrées par l'Organisation maritime internationale (OMI) (11). En 2004, le phénomène est redescendu en dessous de 350 attaques, puis, en 2005, en dessous de 300, toutes les régions du monde concourant à cette amélioration. Cette baisse est surtout un effet direct de la lutte contre la piraterie et indirect des dispositions prises contre le terrorisme depuis le 11 septembre 2001. En 2006, la piraterie poursuit ce déclin, se situant alors en dessous de 250, revenant à la situation de 1996. En 2007, les attaques remontent au dessus de 250, essentiellement du fait d'une recrudescence dans le golfe de Guinée et autour de la Corne de l'Afrique, deux régions où elles ont triplé par rapport à 2006.

Selon l'OMI, la piraterie dans le monde a atteint, en 2008, 306 attaques (12), dont 206 réussies. Sur ces 300 attaques environ, près de 200 se sont déroulées au large de l'Afrique, une cinquantaine en Asie du Sud-Est, une vingtaine autour du sous-continent indien, une quinzaine en Amérique du Sud et une dizaine en Extrême-Orient (Vietnam). Cette même année, sur 51 navires détournés dans le monde, 44 l'ont été au large de l'Afrique de l'Est. Le montant total des rançons versées dans cette région se serait élevé à 150 millions de dollars, entraînant une montée des primes d'assurance jusqu'à 20 000 dollars par passage dans la région. Mi-2009 (13), le décompte était de 235 attaques, dont 97 réussies, contre, pour la même période de l'année précédente, 121 attaques, dont 83 réussies. Une analyse plus fine montre que l'augmentation est principalement due à l'Afrique de l'Est, puisque le premier semestre 2009 y a vu 152 attaques, dont 38 réussies, pour 34 attaques, dont 17 réussies, durant le même semestre de 2008. On constate donc à la fois un quintuplement du nombre des attaques, mais une baisse importante de leur taux de succès, principalement due aux diverses opérations maritimes conduites dans la région, notamment par les Européens.

(11) L'OMI a été établie, sous le nom initial d'Organisation maritime intergouvernementale consultative, par l'adoption, le 6 mars 1948 à Genève, de la Convention sur l'organisation maritime internationale.

(12) Le Piracy Reporting Centre, émanation, depuis 1992, du Bureau maritime international de la Chambre de commerce internationale ([www.icc-ccs.org](http://www.icc-ccs.org)), ne relève que 293 attaques.

(13) Au moment de la rédaction de ces lignes, le bilan de l'année 2009 n'est pas connu.

UN COÛT PLUS POLITIQUE QU'ÉCONOMIQUE  
OU MÊME HUMAIN

On vient de le voir, sur environ 300 attaques pirates en 2008, 200 ont réussi, la moitié au mouillage ou au port. Sur ce nombre, la majorité n'a résulté qu'en divers vols plus ou moins graves, une cinquantaine conduisant à un détournement ou une prise d'otage, pour un total d'un peu moins de 1 000 otages. Toujours pour 2008, 11 membres d'équipage ont été tués et 32 blessés. La piraterie a donc tué en un an le quart de ce qui était assassiné par jour aux Etats-Unis (14).

Ce bilan de 200 attaques réussies, dont une sur quatre conduisant à un détournement ou une prise d'otage, doit être mis en perspective des 30 000 navires de commerce ayant vécu environ un million d'«aventures de mer». Dans le golfe d'Aden au sens strict, 58 navires ont été attaqués, mais, durant la même période, ce sont entre 15 000 et 20 000 navires qui ont emprunté cette voie d'eau. Trois morts y ont été déplorés parmi les équipages attaqués, mais, dans le même temps, plusieurs centaines de migrants africains s'y noyaient, sans que le monde s'en émeuve, victimes de passeurs – souvent les mêmes que les pirates – les mettant à l'eau à plusieurs kilomètres des côtes yéménites.

Les pertes économiques directes dues à la piraterie sont d'abord le fait : de vols et déprédations à bord, d'un montant généralement limité, sauf en cas de détournement de la cargaison, fait relativement rare; de l'immobilisation du navire ensuite; de l'allongement des transits décidés par certains opérateurs pour éviter les zones dangereuses comme le golfe d'Aden; des rançons, surtout, qui peuvent se monter aujourd'hui à quelques millions, voire quelques dizaines de millions de dollars. A ces pertes directes des opérateurs s'ajoutent des coûts indirects plus importants, dont on peut discuter la frontière : augmentation du coût des assurances; consommation en fuel du transit à vitesse maximale dans les zones dangereuses; perte d'exploitation pour le canal de Suez délaissé par certains opérateurs; pertes aussi pour les compagnies pétrolières dont les navires de service sont attaqués dans le delta du Niger (15); coût de la prévention et de la lutte par moyens militaires, comme ceux déployés aujourd'hui dans le golfe d'Aden.

En 2008, il semble raisonnable d'évaluer les coûts directs de la piraterie à 600 millions de dollars par an, au plus. En prenant en compte le coût des opérations navales en cours dans l'océan Indien (16), il semble difficile de justifier un coût de la piraterie supérieur à 2 milliards de dollars par an. Or,

(14) FBI, *Uniform Crime Report*.

(15) Cf. Patrice SARTRE, *Piraterie, brigandage et insécurité en mer de Douala à Nouakchott*, Etude réalisée au profit du bureau du Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest, 2006.

(16) Atalante affiche 230 millions pour 2009.

l'estimation du coût total du transport maritime est aujourd'hui supérieure à 600 milliards de dollars, environ 5 % de la valeur des échanges qu'il transporte (17). En d'autres termes, la piraterie représente aujourd'hui moins de 3<sup>0</sup>/<sub>100</sub> du coût total du transport maritime, et bien moins de 3<sup>0</sup>/<sub>1000</sub> de la valeur du commerce par voie maritime. Même les coûts élevés supportés par les services publics militaires demeurent imperceptibles au sein de la dépense publique mondiale de sécurité.

La piraterie est donc loin d'être économiquement insupportable au niveau mondial et, bien que le nombre des otages – pratiquement tous libérés sains et saufs – en fasse désormais un problème humain qui n'est plus totalement négligeable, son coût est en fait essentiellement politique. Dans un monde dont 80 % du fret international (18) transite par voie maritime, la piraterie connaît une résonance forte, socialement, médiatiquement et politiquement. Les opinions publiques des pays riches ne peuvent comprendre que quelques centaines de miséreux à peine armés puissent perturber la formidable organisation du transport maritime international.

#### LES DÉTROITS DE MALACCA ET DE SINGAPOUR

Depuis 1992, face à la remontée de la piraterie, le premier souci – et le premier succès – de la communauté internationale a consisté à faire échec aux attaques qui risquaient, à partir de 1999, de bloquer les détroits de Malacca et de Singapour. Favorisée par l'étroitesse du passage, la piraterie s'y est révélée handicapée par cette même circonstance : passage étroit, donc facile à surveiller et propice à l'intervention rapide. La coopération les Etats riverains (Singapour, Malaisie et Indonésie) s'est révélée d'une efficacité inattendue. En deux ans, le problème de la piraterie dans ces détroits n'existait plus et il n'est pas réapparu. La communauté internationale venait d'apprendre que, lorsque la terre lutte contre les pirates, ils ne durent pas.

Cet épisode a en outre permis l'éclosion de structures de coopération privées et publiques de lutte contre la piraterie. S'agissant du privé, c'est le Piracy Reporting Center qui s'était établi à Kuala Lumpur, au bord des détroits, dès 1992 au sein de l'International Maritime Bureau, partie de la Chambre de commerce internationale. Ce remarquable outil privé de coopération internationale permet l'alerte et le *reporting* en temps réel des incidents de sûreté (19) en mer, des zones à risque, des mesures de prévention

(17) *Review of Maritime Transport*, UN Conference on Trade and Development, New York/Genève, 2007.

(18) En fait, 90 % en volume et 70 % en valeur.

(19) Concernant les termes «sûreté» et «sécurité», nous nous conformons au vocabulaire officiel des transports français, bien qu'il soit incompréhensible pour les étrangers, y compris les autres francophones : «sécurité» est la traduction de *safety* – face aux risques accidentels – et «sûreté» celle de *security* – face aux risques dus à la malveillance. Une des difficultés de ce vocabulaire officiel français est que le terme «insécurité» (*insecurity*) y devient antonyme de «sûreté» (*security*).

et de réactions préconisées. Plus réactif et plus précis que les structures équivalentes de l'Organisation maritime internationale, il les supplantera en partie dans le domaine opérationnel, au moins pour ce qui concerne les acteurs privés (opérateurs de marine marchande notamment) et deviendra leur principale source d'information.

Sous cet égide plus processionnel de l'OMI s'organisa parallèlement un dispositif régional public, le ReCAAP (20), fruit d'un accord entre seize Etats de la région (21). Cet accord, qui permet leur coopération dans le domaine de la veille, de la prévention et de la répression, a pris le contrôle d'un Centre de partage de l'information (ReCAAP-ISC (22)). L'ISC fera des émules en suscitant la création de deux autres centres de coordination à l'autre extrémité de l'océan Indien, à Mombasa et à Dar es Salam. Le ReCAAP inspirera également la tenue à Djibouti, sous l'égide de l'OMI, d'une conférence régionale qui a adopté un code de conduite sur la répression de la piraterie, dont les résultats, encore incertains (23), pourraient déboucher sur un quatrième centre de coordination, au Yémen.

#### LES PIRATERIES AFRICAINES

Depuis la réduction de la piraterie dans les détroits de Malacca et de Singapour, l'Afrique héberge les deux foyers les plus actifs de la piraterie mondiale : la moitié nord du littoral somalien, notamment le Puntland, et la région la plus méridionale du Nigeria, le delta du Niger. Ces côtes ne sont ni l'une ni l'autre des foyers historiques de piraterie et c'est l'aggravation de leur fragilité politique et sociale qui a repoussé leur jeunesse en mer (24). Ces deux régions très dissemblables sur le plan physique, humain et économique (25) ont généré des pirateries très différentes, dont l'étude comparée offre de bons exemples des mécanismes de passage de la mal-gouvernance à la violence.

#### *Dans le delta du Niger, la piraterie du riche*

Dans le delta du Niger, la flore et la faune ont été dévastées par la pollution. L'électricité, les soins médicaux, le logement décent et l'éducation scolaire s'affichent comme des luxes réservés aux expatriés et à ceux qui

(20) Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, conclu à Tokyo le 11 novembre 2004 et entré en vigueur le 4 septembre 2006.

(21) Bangladesh, Brunei, Cambodge, Chine, Inde, Indonésie, Japon, Corée, Laos, Malaisie, Myanmar, Norvège, Philippines, Singapour, Sri Lanka, Thaïlande et Vietnam.

(22) Information Sharing Centre.

(23) Conférence de Djibouti, Code de conduite adopté le 29 janvier 2009.

(24) Sur les 206 actes de piraterie et de brigandage en mer relevés dans le monde par l'Organisation maritime internationale en 2008, 84 ont été exécutés au large de la Somalie et 42 en face du delta du Niger.

(25) Le produit intérieur brut du Nigeria *per capita* est d'environ 2 300 dollars (en PPP), alors que celui de la Somalie est de l'ordre de 600 dollars (dans la mesure où un tel calcul y a un sens). S'il bénéficiait effectivement des ressources qui en proviennent, celui du delta du Niger serait de plus de 5 000 dollars.

savent capter l'aumône maladroite des compagnies pétrolières. La jeunesse, sans emploi et sans perspective, a cherché sa raison d'être dans la violence délinquante et politique, la seconde habillant et légitimant la première (26). Cette décomposition de la base sociale a été rejointe par le délabrement de l'appareil de l'Etat nigérian.

Au nom de l'identité du delta et réclamant une meilleure répartition du produit de la rente pétrolière, diverses rébellions semi-mafieuses sabotaient depuis une dizaine d'années les installations pétrolières, capturaient des expatriés qu'ils rendaient contre rançon, enfin détournaient d'importantes quantités de pétrole par la technique de *bunkering* (27). Cette insécurité à terre a suivi les pétroliers en mer lorsqu'ils sont allés y extraire le brut et c'est aujourd'hui près de la moitié du potentiel de production de pétrole qui est perdu par les compagnies pétrolières (28). Nous verrons plus loin que cette insécurité, qui sévit en grande partie à terre et dans les eaux territoriales, qui ne s'attaque qu'aux pétroliers en affichant des motivations socio-politiques, ne mérite pas la qualification juridique de piraterie (29).

### *Au large de la Somalie, la piraterie du pauvre*

La situation en Somalie est littéralement indescriptible, faute de données fiables (30). L'organisation sociale ne dépasse le niveau de la famille qu'à travers les bandes armées ou les mosquées, l'activité économique n'est viable que dans ses aspects informels (31), la situation alimentaire et sanitaire (32) est sous perfusion humanitaire (33). Plus d'un million de personnes sont déplacées. Le gouvernement central n'est guère que nominal, le Nord sous l'autorité d'un pouvoir autoproclamé relativement efficace (34), le Nord-Est se réclamant d'un autre (35), qui l'est moins, la majorité du reste du pays demeurant largement sous le contrôle d'Al-Shebaab (36), qui fait figure de moindre mal. Dans ce contexte désespéré, l'audace et l'ima-

(26) Cf. Patrice SARTRE, *op. cit.*

(27) Le *bunkering* désigne dans le delta du Niger le crime organisé qui consiste à dérober de grandes quantités de carburant par captage des pipelines ou par détournement de barges.

(28) Les capacités de production du delta du Niger sont d'un peu plus de 3,2 millions de barils/jour. Du simple fait de la situation sécuritaire, cette production n'a jamais dépassé 2,6 millions, mais la situation actuelle la limite à 1,6 million par jour.

(29) La Convention de Montego Bay réserve le terme de piraterie à des exactions commises au-delà des eaux territoriales et pour des mobiles privés.

(30) Faute de pouvoir y relever des données, le PNUD n'est pas en mesure d'établir l'indice de développement humain annuel de la Somalie. De même, l'International Food Policy Research Institute n'est pas en mesure d'y établir son *Global Hunger Index*.

(31) Le produit intérieur brut (calculé en PPP 2008) y est estimé à 600 dollars par personne et par an.

(32) Le taux de fertilité y est supérieur à 6 enfants par femme, l'espérance de vie inférieure à 47 ans et un enfant sur cinq y meurt avant l'âge de 5 ans.

(33) 2,5 millions qui vivent de l'aide alimentaire internationale. Au total, un Somalien sur trois reçoit régulièrement une aide d'urgence.

(34) Le Somaliland a proclamé en 1991 son indépendance, non reconnue par la communauté internationale.

(35) Le Puntland a proclamé, en 1998, une indépendance vécue comme une autonomie au sein d'une théorique fédération de Somalie.

(36) Littéralement «La jeunesse», mouvement de jeunesse lié à l'Union des tribunaux islamiques.

gination de la jeunesse somalie, désœuvrée, constituent le seul espoir de survie. Elle a inventé sa piraterie.

De longue date, depuis que le désordre intérieur avait encouragé les tentations délinquantes des pêcheurs et des pollueurs étrangers, notamment asiatiques et européens, ces délits avaient entraîné ou autorisé la naissance de garde-côtes plus ou moins autoproclamés, dont le produit des droits et amendes qu'ils percevaient avaient rejoint des poches de moins en moins publiques, jusqu'à ce que la police de la mer devînt une activité totalement privée. Techniquement, l'évolution du savoir-faire de ceux qui deviendront progressivement des pirates sera impressionnante. Leur inventivité et leur habileté se doubleront d'un étonnant sang-froid à l'égard de la vie des otages et d'un singulier savoir-faire à négocier et obtenir les rançons.

#### LA RÉPONSE INTERNATIONALE FACE A LA SOMALIE

Dans le delta du Niger, où la piraterie sévit principalement à l'intérieur et à proximité des eaux territoriales (37), la communauté internationale a renoncé à intervenir, par circonspection sans doute devant la stature politique du Nigeria. Au large de la Somalie au contraire, la communauté internationale, pourtant explicitement consciente que ce fléau n'y représente que le symptôme d'un mal grave et profond à terre, a décidé de faire effort sur l'action en mer.

Face à cette piraterie, la communauté internationale s'est exprimée à travers une profusion d'acteurs. Sur le plan régional, l'IGAD (38) et surtout l'Union africaine se sont bien sûr senties concernées, mais aussi les organisations représentatives des pays riches victimes des prises d'otage comme l'Union européenne et l'OTAN. Les grandes puissances s'y sont livrées à un concours de muscles navals : Etats-Unis puis Russie, Inde bientôt et enfin Chine, ravie de ce prétexte pour conclure la progression discrète de son influence navale dans l'océan Indien. Ce sont alors les pays arabes riverains qui se sont inquiétés de cette envahissante sollicitude.

On aurait pu penser que l'Organisation maritime internationale était bien placée pour mettre de l'ordre dans ce foisonnement. Pourtant, principalement tournée vers l'utilisation économique de la mer et la sécurité de la navigation, l'OMI est mal armée en matière de sûreté. D'autant que, consciente de ce que l'insécurité trouve sa source à terre, elle a quelque scrupule politique à y défier la compétence de l'ONU. Celle-là, à travers le Conseil de sécurité, sera d'ailleurs rapidement utilisée par les grandes puis-

(37) De ce fait, ces exactions n'y méritent que rarement le qualificatif juridique de «piraterie», mais plutôt celui de «brigandage en mer».

(38) InterGovernmental Authority for Development, organisation sous-régionale de la Corne de l'Afrique.



sances pour trancher dans la confusion du droit maritime (39). Le Conseil légitimera l'action de plusieurs armadas internationales, fournies par plus d'une douzaine de pays, notamment sous couvert de l'Union européenne (40), à vrai dire en liaison étroite avec l'OTAN (41). Les pays européens se trouveront ainsi engagés dans au moins trois opérations similaires, voire concurrentes (Eunavfor, OTAN, CTF 151, sans compter la CTF 150 (42) et les présences nationales – française et américaine, à Djibouti notamment). Toutes ces opérations ont le même objectif et rassemblent les mêmes intervenants, mais chaque organisation et chaque pays cherchent à en tirer un bénéfice politique propre qui nuit à la cohésion.

Sans être à la hauteur des espérances des politiques et des opinions, les résultats de ce déploiement ne seront pas négligeables, surtout dans le golfe d'Aden. Le taux de succès des attaques faiblira, mais, le nombre des tentatives augmentant, leurs techniques se perfectionnant et leur champ d'action s'élargissant, la piraterie s'étalera sans disparaître. La communauté internationale échouera ainsi, malgré son effort impressionnant (un à deux millions de dollars par jour) pour tenter de supprimer en mer les symptômes de la fragilité somalienne à terre.

#### ATALANTE, UNE (BONNE) AFFAIRE EUROPÉENNE

Depuis le 8 décembre 2008, l'Union européenne conduit donc une opération militaire pour contribuer à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie au large de la Somalie : Eunavfor Somalia – Opération Atalante. Elle a été lancée sur la base et en soutien des résolutions du Conseil de sécurité 1 814, 1 816, 1 838 et 1 846 qui ont été adoptées en 2008 par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Il s'agit de la première opération navale européenne, conduite dans le cadre de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Il serait hypocrite de se dissimuler le rôle qu'a joué le besoin de légitimation de la PESD dans le lancement de cette opération, de même que le souci des marines de guerre de confirmer leur utilité alors que les théâtres iraquien puis afghan mettaient plutôt en avant les armées de l'air puis les armées de terre. Atalante a atteint son *Initial Operational Capability* le 13 décembre 2008 et sa *Full Operational*

(39) Résolutions 1 814 (14/5/08) sur la protection des convois du Programme alimentaire mondial, 1 816 (2/6/08) renouvelée par la 1 846 (2/12/08), autorisant l'usage des eaux territoriales somaliennes dans la lutte contre la piraterie, 1 838 (7/10/08) préparant l'opération Atalante (renouvelée un an plus tard par la 1897) et 1 851 (16/12/08) autorisant les actions à terre.

(40) Eunavfor Atalante, opération de l'Union européenne décidée par l'Action commune du Conseil 2008/851/CFSP du 10 novembre 2008.

(41) L'opération Atalante est commandée à partir du PC maritime OTAN de Northwood et avec les moyens OTAN de ce PC. L'Alliance réunit en outre les navires en transit ou en manœuvre dans la région au sein de l'opération Ocean Field.

(42) *Task force* à dominante américaine et à projet antiterroriste.

*Capability* en février 2009. Initialement lancée pour un an, son mandat a été renouvelé fin 2009 pour la même durée.

Avec *Ocean Field*, sa sœur de l'OTAN, et la TF150, l'opération Atalante rencontrera un succès réel, mais non décisif. L'Union européenne y aura acquis le droit de siéger comme telle au sein du Groupe de contact sur la piraterie au large de la côte de Somalie et pourra établir un cadre et des accords pour permettre une certaine coopération d'Atalante avec d'autres forces navales engagées dans la région, dont elle tiendra un discret leadership. Le 17 novembre 2009, le Conseil européen a salué ce rôle de coordination tenu par cette opération, ce qui n'est pas une mince victoire dans un monde maritime qu'on croyait verrouillé par l'OTAN.

Devant les difficultés rencontrées, la communauté internationale admet enfin, au printemps 2009, que les forces navales pourront peut-être stopper l'extension des pirates, mais qu'elles ne permettront pas de s'en défaire. Elle se résigne alors à agir à terre, non pas directement, mais par un effort de reconstruction du secteur de sécurité somalien. Le succès d'estime d'Atalante désignera Bruxelles comme le siège de la conférence (43) de soutien des services de sécurité somaliens le 23 avril 2009. Cette conférence débouchera sur plus de 200 millions de dollars de promesses de dons (dont plus de 70 de l'Union européenne) pour la reconstruction des forces armées et de la police somaliennes. Le 17 novembre 2009, le Conseil européen approuvera un concept de gestion de crise sur une possible opération visant, dans le cadre de la PESD, la formation du secteur de sécurité somalien.

#### LES EMBARRAS DU DROIT

«Pirate», du latin «pirata» hérité du grec πειρατης de πειραν, tenter (fortune sur mer), porte une idée de défi que ne renieraient pas les hardis Somalis qui s'attaquent aux porte-conteneurs de l'océan Indien. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, Fauchille définit la piraterie comme «*le brigandage des mers*» (44), mais dans les limites qu'avait pris soin de tracer Klüber : «sans être autorisés par aucun gouvernement» (45). Il est singulier que le monde ait longtemps tenu – et que certains tiennent encore aujourd'hui (46) – cette distinction entre un brigandage criminel et un brigandage accrédité, en période d'hostilités, par l'un des Etats belligérants : la course. Bien que n'étant pas véritablement sujet de droit international, le pirate en mer a le redoutable honneur d'avoir ouvert la liste des crimes internationaux,

(43) Tenue sous les auspices des Nations Unies, de l'Union africaine, de l'Union européenne et de la Ligue des Etats arabes.

(44) Paul FAUCHILLE, *Traité de droit international public*, 1921.

(45) Johann Ludwig KLÜBER, *Droit des gens moderne de l'Europe*, 1874.

(46) «*The Congress shall have power [...] to declare war, grant letters of marque and reprisal*», Constitution des Etats-Unis d'Amérique, art. I, section 8.

comme «ennemi du genre humain». Pourtant, la fin du XX<sup>e</sup> siècle et le début du XXI<sup>e</sup> ont montré les difficultés juridiques à le poursuivre efficacement.

### ***La Convention de Montego Bay prise de court par le détournement de l'Achile Lauro***

Après la Seconde Guerre mondiale, est conclue à Genève une Convention sur la haute mer (47). Celle-là inclut une définition de la piraterie (48) qui se révélera par la suite bien incommode : pour mériter cette qualification, le crime doit être commis en haute mer (49) et dans un but privé. Imparfait et insuffisamment consensuelle, la Conférence de Genève sera suivie de deux autres, qui se concluront, en 1982, par la signature à Montego Bay d'une convention qui entendait dire «*le droit de la mer*» (50). De la piraterie, elle conservera sa définition limitative, mais ne proposera aucun outil ou presque pour la combattre.

En 1985, lorsqu'un commando palestinien prend en otage le paquebot *Achile Lauro*, tuant un passager américain, la Convention de Montego Bay vient d'être signée mais n'est pas encore en vigueur. Trois gouvernements dépassés par la nouveauté de la situation (les Etats-Unis, l'Italie et l'Égypte) auront, en l'absence de droit applicable, à improviser face à une succession d'incidents qui alternera le tragique et le burlesque, à l'issue desquels le président Reagan devra, devant la détermination des Italiens, renoncer à se saisir des pirates et de leurs commanditaires.

Bien que la Convention de Montego Bay soit alors loin d'être en vigueur, les réflexions sur ce détournement et le procès qui en découlera convaincront les Américains que les concepts de la Convention, qui ont présidé à la gestion de crise, sont inadaptés au traitement des voies de fait en mer. Ils estimeront notamment contre-productive une définition de la piraterie qui exclut les motivations politiques. Dans leur esprit, piraterie et terrorisme resteront durablement liés, comme ils le manifesteront après les attentats du 11 septembre.

### ***La Convention de Rome, enjeu discret de la crise somalienne***

Les Etats-Unis susciteront donc en 1988 la Conférence de Rome, qui produira la convention connue sous le nom de SUA (51) (Convention sur la suppression des actes illégaux contre la sécurité (*safety*) de la naviga-

(47) Convention sur la haute mer conclue à Genève le 29 avril 1958, entrée en vigueur le 30 septembre 1962.

(48) Art. 15.

(49) Dans les eaux territoriales, on parlera de «brigandage en mer».

(50) Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS) adoptée à Montego Bay en 1982 et entrée en vigueur en 1994. Elle n'est à ce jour pas ratifiée par les Etats-Unis, bien qu'on attende de l'administration Obama qu'elle soumette cette ratification au Congrès.

(51) *Suppression of Unlawful Acts*.

tion en mer), définitivement entrée en vigueur en 1992, soit deux ans avant celle de Montego Bay. Sans s'intéresser à la qualification de la piraterie, elle définit des infractions pénales mettant en danger les navires, leurs équipages et leurs passagers. Bien qu'elle affirme viser la sécurité (*safety*), elle s'intéresse en fait surtout aux auteurs de détournements et agressions des navires ou d'agressions contre leurs occupants. Elle contraint les Etats à les poursuivre ou les extradier. En 2005, dans la suite des attentats du World Trade Center, un protocole additionnel y définit et y insère les actes de terrorisme, protocole qui sera cause de litiges lors de la crise somalienne.

Lorsque explosera cette piraterie somalienne, les conceptions de Rome et de Montego Bay s'opposeront. Les Américains, obsédés par la lutte contre le terrorisme, brandiront le protocole de 2005 pour faire échec aux pirates, qu'ils assimilent au mouvement islamiste somalien Al Shebab. La plupart de leurs partenaires, notamment la France, objecteront que cet amalgame ne correspond pas à la réalité et mettront en avant les concepts de Montego Bay, qui trébuche sur le problème de la lutte contre les pirates dans les eaux territoriales et pose celui de la motivation – politique ou privée ? – des pirates. Pour contourner ces contradictions, le Conseil de sécurité prendra diverses résolutions, notamment celle autorisant, avec l'accord d'un gouvernement somalien à la légitimité pourtant bien tenue, l'entrée dans les eaux territoriales de ce pays et l'utilisation de «*tout moyen*» susceptible de réprimer la piraterie. Sous l'influence de la France soutenue par certains rive-rains de mers étroites comme l'Indonésie, le Conseil de sécurité multipliera les précautions de rédaction et de communication pour éviter la prolifération coutumière des dérogations au droit de la mer décidées par cette résolution. L'Indonésie se fera encore plus nerveuse lorsque les Etats-Unis réussiront à faire accepter l'idée, par la résolution 1 951 (52), que la lutte contre la piraterie pourrait s'exercer à terre.

### *La difficile adaptation des droits nationaux*

Les Etats réaliseront alors qu'ils ne sont pas pour autant juridiquement armés pour faire face à la piraterie. Dans la plupart des cas, leur droit interne ne permet pas à leurs tribunaux d'agir et comporte de nombreuses entraves à l'action de leurs navires de guerre, qui ne disposent souvent pas des procédures permettant aux tribunaux de statuer. En particulier la Cour européenne des droits de l'homme critiquera les conditions de détention à bord des navires de guerre français (53). Certes, le droit pénal reconnaît en

(52) Résolution 1 851 du 16 décembre 2008.

(53) Cour européenne des droits de l'homme, 5<sup>e</sup> Sect. 10 juillet 2008, *Medvedyev c. France*, req. n° 3 394/03. Cette décision critique une détention qui ne disposait pas d'un cadre légal suffisant organisant les conditions de privation de liberté à bord d'un navire. Elle est surtout célèbre pour avoir, dans ses considérants, dénié au procureur de la République française le caractère d'«*autorité judiciaire indépendante*» pouvant assurer le contrôle de mesures de privation de liberté.

France certains actes de piraterie comme crimes (54) et les dispositions de la Convention SUA ont été intégrées en 1999 dans le Code de procédure pénale (55), mais aucune intégration de la Convention de Montego Bay n'a été effectuée. Enfin, le droit pénal français étant assez réservé quant à son extra-territorialité, des poursuites ne sont possibles que lorsqu'existe un lien fort entre la France et le crime : lieu de la commission, nationalité de l'auteur ou des victimes. En d'autres termes, dans la majorité des cas, un bateau français intervenant au profit d'un cargo étranger ne sait que faire de ses pirates somaliens, sinon les rendre à la Somalie ou à un autre Etat se déclarant en mesure de les juger.

La plupart des autres pays occidentaux se trouvaient, au début de la crise de la piraterie somalienne, dans des situations comparables. A l'instar de ce qu'avaient fait plusieurs années auparavant les États-Unis, l'Union européenne a donc procédé, le 6 mars 2009, à un échange de lettres avec le Kenya permettant aux navires de l'opération Atalante de remettre à ce pays, pour jugement, les pirates capturés dans la région. En échange, l'Union européenne accordait diverses aides pour moderniser les services judiciaires kenyans et fermait les yeux sur l'affaire du *Faina* (56). Un accord identique a été signé avec les Seychelles.

Les États européens ont simultanément cherché à améliorer leur propre dispositif juridique. Ainsi, le gouvernement français a présenté le 2 septembre 2009 un projet de loi qui, « en conformité avec la [...] Convention de Montego Bay », « donne un cadre juridique précis à la répression des actes de piraterie [...] et confère notamment aux commandants des navires de la marine nationale des prérogatives leur permettant de prendre en haute mer [...], les mesures adaptées à l'exercice des pouvoirs de police de l'Etat en mer. [...] La compétence des juridictions françaises pourra être retenue pour les faits de piraterie, lorsque les auteurs et les complices sont appréhendés par des agents français et qu'aucun autre Etat n'exerce sa compétence » (57). Fin 2009, après dix-huit mois de lutte contre la piraterie face à la Somalie, plus de 600 présumés pirates ont été interpellés en mer. Une quarantaine ont été tués. Environ 300 ont été remis à la justice d'un pays riverain (110 au Kenya, environ 40 aux Seychelles et 50 au Yémen, plusieurs dizaines aux gouvernements de Somalie, du Puntland, etc.). Quelque cinquante ont été remis à l'Etat du pavillon arraisonnant (France, Espagne, Allemagne) (58).

(54) Notamment le détournement (Code pénal, art. 224-6 et 7), sans y mettre pour autant les conditions (haute mer et motivation privée) que la France défend à travers son soutien à Montego Bay.

(55) Art. 689-5.

(56) Cargo ukrainien capturé par des pirates, qui se révélera transporter des armes dont la destination officielle couvrait une violation de l'embargo à l'égard du Darfour.

(57) Communiqué du Conseil des ministres du 2 septembre 2009. On notera qu'il n'est fait aucune allusion, comme le projet de loi lui-même, à la Convention SUA issue de la Conférence de Rome.

(58) Cf. le site Internet [bruxelles2.over-blog.com/article-bilan-d-un-an-pour-atalanta-38697876.html](http://bruxelles2.over-blog.com/article-bilan-d-un-an-pour-atalanta-38697876.html).

LA PIRATERIE,  
RÉVÉLATRICE DE CONTRADICTIONS CONTEMPORAINES

Événement économique surévalué et simple incident humain comme pénal, la piraterie est un étonnant phénomène politique car elle est le révélateur des contradictions générées par la contraction de notre monde. Révélateur car ces contradictions s'affichent sur le fond hostile et lisible de la mer, où elles se découpent en des silhouettes plus dramatiques qu'à terre.

Bateaux usines chargés de Toyota neuves défilant entre les côtes déshéritées de Malaisie et d'Indonésie, FSIV (59) climatisés évoluant à vue de la misère du delta du Niger, chalutiers de grande pêche narguant les frêles skiffs des pêcheurs somaliens, partout la piraterie est cet arc électrique qui jaillit entre les pôles des différences de potentiel de richesse qui font en mer comme à terre la réalité de notre monde. Comme les banlieues en France, les mines de coltan en Ituri, les favelas au Brésil, le terrorisme est partout. Toutefois, en mer, c'est sans police ni casques bleus. Dans toutes les zones de conflit, le monde riche déploie la force de sa technologie et découvre l'asymétrie, dont la piraterie est une caricature. Asymétrie humaine de la force navale méthodique et disciplinée face à l'improvisation acrobatique du pirate. Asymétrie technologique de vingt frégates de 4 000 tonnes et un demi-milliard d'euros chacune peinant à mettre en échec quelques centaines de skiffs de 200 kilos et 10 000 euros chacun. Asymétrie politique de la frugale structure de clans somalie suscitant d'innombrables et fastueuses réunions du Conseil de sécurité, du Conseil européen, du Conseil de l'Atlantique-Nord, de l'Union africaine, de la Ligue arabe, les conférences de l'OMI de Dar es Salam et de Djibouti, la conférence de l'ONU de Nairobi, etc.

Cette dernière asymétrie, politique, a mis en évidence l'obsolescence, parfois les contradictions, en tous cas l'inadaptation du droit international en matière d'usage de la force, en mer comme ailleurs. Les pays puissants en mer – peu nombreux et conduits par les Etats-Unis – militent pour une liberté assurée par la force – la force juste, bien entendu – ; c'est le sens de la Convention SUA : qu'importe l'intention du délinquant ou le lieu de son crime, celui qui a les moyens de le punir a le droit de le faire, aux dépens s'il le faut de la souveraineté du riverain. D'autres pays – une majorité dont fait activement partie la France – aspirent à une liberté des mers garantie par le droit, qui interdise au fort de violer ses eaux ou de lui faire la guerre sous prétexte de piraterie. Autre caricature de situations à terre, iraquienne ou afghane notamment.

Le problème de liberté et de sécurité des mers soulevé par la piraterie souligne une autre interrogation contemporaine, celle de l'équilibre entre les

(59) *Fast Supply and Intervention Vessel*. Un FSIV de Bourbon a été pris en otage début 2009 dans le delta du Niger.

aires publique et privée. Les gens de mer aspirent à une mer libre de toute puissance publique. Cependant, ils réclament aussi une mer sûre. On pourrait en déduire qu'ils sont prêts à protéger eux-mêmes leurs navires; or, ils s'y refusent. Ou à les faire protéger par des sociétés de sécurité privées? Cela aussi ils le dénie, de moins en moins unanimement il est vrai. Ce qu'ils veulent, c'est une puissance publique qui garantisse une mer sûre, mais qui ne soit pas autorisée à contrôler leurs chargements ou leurs équipages (60). Va pour des marines de guerre, mais pas de police des mers.

La piraterie révèle ainsi l'interpénétration contemporaine entre domaines civil et militaire. Cette confusion ne heurte pas des Français qui confient depuis longtemps à leur marine nationale des tâches de «sauvegarde maritime», dans lesquelles mondes civil et militaire s'interpénètrent. Ambiguïté réelle pourtant, lorsqu'une flotte de guerre, dont chaque bâtiment possède la puissance de destruction d'une brigade blindée, pourchasse des bandits bien moins organisés et armés que les gangs européens. Interpénétration des forces publiques lorsqu'un bâtiment de combat doit poser des actes de police judiciaire ou assurer des détentions préventives; lorsque des commandos-marine embarquent sur des chalutiers ou des cargos de grains pour les protéger. Là encore, la piraterie souligne une modernité qui n'est pas propre à la mer: militaires patrouillant dans les gares d'Europe et fouillant des maisons afghanes, policiers insérés dans des opérations de guerre, diplomates dirigeant des opérations militaires, généraux conduisant la réforme de la police et de la justice de pays en sortie de crise, etc. Là encore, le caractère international de la haute mer, sa rudesse et sa simplicité géographique comme humaine font de la lutte contre la piraterie une représentation typique de l'interpénétration moderne entre défense et sécurité.

(60) L'adage «*free ship, free goods*» de Grotius n'a jamais disparu de l'inconscient maritime.