

Piraterie maritime: pas d'«internationalisation» de la fonction juridictionnelle

Fecha de recepción: 7 de septiembre de 2012

Fecha de aceptación: 18 de octubre de 2012

Jean-Marc Thouvenin*

Résumé: La crise de la piraterie maritime qui a longuement sévi au large de la Somalie est en voie de résorption, mais les pirates n'ont pas cessé leurs attaques qui se produisent désormais dans les eaux de l'Afrique de l'ouest. Pour y faire face, et traduire les pirates en justice, la Communauté internationale s'est rapidement appuyée sur les tribunaux des États de la région, tout en exigeant d'eux le respect des standards du procès équitable ainsi que des droits de l'homme. Elle s'est engagée dans un fort soutien, à la fois technique, financier et juridique, à leur action. Les résultats n'ayant pas été immédiats, l'idée de créer une juridiction internationale, ou internationalisée, a été évoquée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Elle a finalement été rejetée, au profit d'un renforcement de l'action en faveur des processus judiciaires nationaux de lutte contre la piraterie.

Mots clés: Piraterie, droit de la mer, tribunaux internationaux, tribunaux internationalisés, tribunal de la piraterie, Somalie, Conseil de sécurité, menace à la paix et à la sécurité internationales, procès équitable, droits de l'homme, Union européenne, opération ATALANTA.

* Docteur en droit public, Professeur agrégé de droit public, Directeur du cedim (Université de Paris Ouest Nanterre La Défense), avocat au Barreau de Paris, et conseil et avocat dans plusieurs affaires devant de la Cour internationale de Justice. Courriel: jmthouvenin@sygna-avocats.com

Para citar este artículo: Thouvenin, Jean-Marc (2013), "Piraterie maritime: pas d'«internationalisation» de la fonction juridictionnelle", *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional* vol. 6, pp. 47-76..

Abstract: If the development of piracy off Somalia's coasts seems now under control, pirates have moved and now concentrate their attacks in West Africa waters. To bring captured pirates to justice, the international community has relied on the courts of the states of the region, while requiring them to respect the standards of fair trial and the human rights. Strong supports, technical, financial and legal, have then been offered to them to improve their capacity of action. As the results were not immediate, the idea of creating an international court for the judgment of pirates, or an internationalized Court, has been discussed in the UN Security Council. It was ultimately rejected in favour of a reinforced international policy aiming at strengthening the action of national judicial processes against piracy.

Keywords: Piracy, law of the sea, International tribunals, internationalised tribunals, piracy tribunal, Somalia, Security Council, breach of the peace and to international security, equitable procedure, human rights, European Union, ATALANTA operation.

Resumen: La crisis de la piratería marítima que ha largamente azotado a lo largo de Somalia está en vía de absorción, sin embargo los piratas no han cesado sus ataques, estos se producen en las aguas del oeste africano. Para enfrentarlos, y llevar a los piratas ante la justicia, la comunidad internacional se ha apoyado en los tribunales de los Estados de la región, exigiendo de estos el respeto de los estándares de un proceso justo así como del respeto de los derechos humanos. También se ha empeñado en un fuerte apoyo, técnico, financiero y jurídico, hacia estas acciones. Los resultados no han sido inmediatos, la idea de crear una jurisdicción internacional, o internacionalizada ha sido evocada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Finalmente esta idea ha sido rechazada en beneficio de las acciones en favor de un refuerzo de los procesos judiciales nacionales para combatir la piratería.

Palabras clave: Piratería, derecho del mar, tribunales internacionales, tribunales internacionalizados, tribunal de la piratería, Somalia, Consejo de Seguridad, amenazas contra la paz y la seguridad mundial, proceso justo y equitativo, derechos humanos, Unión Europea, operación ATALANTA.

La décision douloureuse prise par le Sénat de Rome en 67 avant notre ère de confier les pouvoirs les plus étendus à Pompée pour qu'il mette un terme à la piraterie qui sévissait de manière endémique en méditerranée (ce que n'avaient su faire ni Servilius, ni le peu habile Marc Antoine (Créticus)),¹ n'est pas sans suggérer une relecture de la résolution 1816 (2008) du 2 juin 2008 du Conseil de sécurité, qui donne aux États des pouvoirs presque aussi extraordinaires que ceux jadis confiés à Pompée, en les autorisant à «entrer dans les eaux territoriales de la Somalie afin de réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée en mer».² Bien que cette résolution ne soit pas à envisager comme valant précédent,³ on pourrait la voir apparentée à la *lex Gabinia*. La comparaison entre les événements dont rendent compte les livres d'histoire consacrés à la période romaine et ceux qui forment notre actualité ne s'arrête pas là. Car la manière dont s'est constituée la puissance pirate «cilicienne», favorisée par une sorte de vacance du pouvoir après que Mithridate eût perdu son empire sur ses conquêtes d'Asie, et cependant que Sylla s'occupait de la guerre civile, n'est pas sans évoquer la montée en puissance de la piraterie le long des côtes d'Afrique de l'est à la faveur de la faillite de l'État somalien. Pour autant, le succès fulgurant de Pompée, qui éradiqua la piraterie en méditerranée en quelques mois de campagne seulement, contraste avec les résultats bien plus lents obtenus par les flottes qui sillonnent les eaux du Golfe d'Aden et de l'Océan indien. Selon le rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du 22 octobre 2012, même si le nombre est faible comparé aux 269 attaques recensées durant la même période l'année 2011, 99 navires avaient encore fait l'objet d'attaques au cours des 9 premiers mois de l'année, ce qui n'est pas négligeable. Du reste, la piraterie s'est désormais déplacée pour sévir dans le Golfe de Guinée: au cours du mois de juillet 2013, l'Organisation maritime internationale recensait 19 attaques, la plupart au large de l'Afrique de l'Ouest.⁴

1 Voir par exemple sur ce sujet C. Rollin, J-B L., Crevier, *Histoire Romaine depuis la fondation de Rome jusqu'à la bataille D'actium*, tome 6, Paris, 1752, Liv. XXXVI.

2 L'autorisation, d'une durée limitée, a été prorogée par la résolution 1846 (2008) (par. 10), puis prorogée et élargie en permettant des opérations terrestres par la résolution 1851 (2008) (par. 6), la résolution 1897 (2009) (par. 7), la résolution 1950 (2010) (par. 7), et la résolution 2020 (2011) (par. 9).

3 Le point 9 de la résolution 1816 pose de manière appuyée que l'autorisation d'intervenir dans les eaux somaliennes «ne peut être regardée comme établissant un droit international coutumier».

4 IMO, «Reports On Acts Of Piracy And Armed Robbery Against Ships», 15 August 2013, MSC.4/Circ.200.

Diverses raisons expliquent qu'il ait fallu attendre de longs mois avant que les mesures prises par la communauté internationale pour faire échec à la piraterie qui sévit au large des côtes somaliennes produisent des effets tangibles,⁵ mais parmi celles-ci figure l'absence, au début de la crise, de mécanismes juridictionnels efficaces et dissuasifs permettant à tous coups de poursuivre en justice les personnes accusées d'avoir commis des actes de piraterie. En 2010, le Conseil de sécurité constatait d'ailleurs que: «de défaut de traduction en justice des personnes responsables d'actes de piraterie et de vols à main armée commis au large des côtes somaliennes nuit à l'action menée par la communauté internationale contre la piraterie».⁶

C'est qu'en effet, alors que la Somalie était dans l'incapacité de traiter le problème à travers ses propres tribunaux, le droit international pénal tel qu'on le connaît n'a toujours pas intégré la piraterie dans la liste des crimes justifiant la mise en mouvement d'une justice internationale. Pella en prétendait l'inutilité en 1926 au motif que les seuls crimes internationaux nécessitant une répression internationalisée sont ceux pour lesquels il y a des raisons de suspecter les tribunaux nationaux de manquer d'objectivité. Or, s'agissant des crimes de piraterie, «on ne saurait invoquer aucun motif de suspicion quant à l'objectivité des juridictions nationales».⁷ En réalité, le peu de crédit accordé sur tel ou tel sujet aux juridictions nationales n'est pas la seule raison de préférer un tribunal international, et, à bien y regarder,

5 Malgré de déploiement de forces internationales en mer depuis 2008, au 30 mars 2010, 7 navires et 135 otages de différentes nationalités seraient aux mains des pirates somaliens (Sénat, Rapport n.° 369 (2009-2010) de M. André Dulait, fait au nom de la commission des affaires étrangères, déposé le 30 mars 2010, p. 13). Par ailleurs, il est établi que le nombre d'attaques au large de la Somalie est passé de 11 en 2008 à 217 en 2009, 30 ayant été dénombrées au premier semestre de 2010 (voir *Rapport du Secrétaire général 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, y compris, en particulier, sur des options tendant à créer dans les juridictions nationales des chambres spéciales, éventuellement dotées d'éléments internationaux, ou à créer un tribunal régional ou encore à créer un tribunal international, et sur les accords correspondants en matière pénitentiaire, en tenant compte des travaux du Groupe de contact pour la lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes, des précédents en matière de création de tribunaux internationaux et de tribunaux mixtes, et du temps et des moyens nécessaires pour obtenir des résultats concrets et durables*, 26 juillet 2010, S/2010/394, par. 7, p. 11. En 2011, plus de 250 attaques étaient encore à déplorer. La baisse du nombre des attaques a commencé à être observable à partir de 2012.

6 Résolution 1918 (2010) du 23 avril 2010.

7 V. Pella, «La répression de la piraterie», *RCADI*, 1926, T. 15, pp. 145-275, p. 255.

si la commission du droit international a décidé en 1954 de ne pas traiter de la piraterie dans le cadre du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, c'est seulement pour la raison —aujourd'hui contredite par le Conseil de sécurité des Nations Unies, au moins dans certaines circonstances— qu'elle ne met pas en péril le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Mais quelles qu'en soient les raisons, bonnes ou mauvaises, il est de fait qu'aucune des juridictions internationales pénales actuelles n'a pour fonction d'assurer la répression des actes de piraterie. A l'évidence, le Tribunal du droit de la mer n'est pas outillé pour ce faire, du moins tel qu'il est conçu aujourd'hui, et il l'a d'ailleurs rappelé à la presse, confuse à cet égard, dans un communiqué du 24 avril 2009: «le Tribunal n'est pas une cour pénale et n'a aucune compétence pour juger des pirates».⁸

Quant aux mécanismes relevant des droits nationaux, ils étaient, lorsque la crise de la piraterie somalienne a commencé, très partiellement suffisants. La charge de juger les pirates pour leurs méfaits relève certes en principe des juridictions internes, de qui l'on attend à cet égard qu'elles exécutent de bonne grâce ce que l'on pourrait appeler un «service public d'intérêt international». Mais la situation en Somalie et au large de ses côtes a révélé que les États ne sont pas spontanément enclins à juger les pirates dont ils se saisissent.⁹ Tout au contraire, les «volontaires» pour l'exécution d'une telle mission sont finalement rares, les États capteurs préférant bien souvent relâcher les personnes qu'ils sont amenés à capturer plutôt que de supporter la charge de l'organisation de leurs procès, du moins lorsque les victimes ne relèvent pas de leur juridiction.¹⁰ Le Conseil de Sécurité de l'Organisation des Nations Unies s'en est d'ailleurs ému, notamment dans sa résolution 1918 (2010) du 27 avril 2010 dans laquelle il constatait «avec préoccupation que des personnes soupçonnées de piraterie sont libérées sans avoir été jugées».

8 ITLOS/Press 135.

9 Le Secrétaire général de l'ONU relève dans le *Rapport du Secrétaire général* du 26 juillet 2010, *op. cit.*, par. 19, p. 16, que des poursuites en été engagées contre des actes de piraterie dans 10 États, dont les Pays-Bas, les États-Unis, la France, l'Espagne et l'Allemagne, mais ces procédures, exceptionnelles, ne représentent que bien peu au regard du nombre d'actes de piraterie recensés.

10 Naturellement, les États conduits à relâcher les pirates présumés dont ils se saisissent ne font que tirer les conséquences de la carence de leur loi pénale lorsque cette dernière ne retient pas le principe de la compétence universelle. Mais il ne tiendrait qu'à eux de modifier leur loi pénale. C'est d'ailleurs très précisément ce qu'a fait la France en adoptant la loi n.° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer.

Devant cette double impasse, internationale et interne, on a pu observer un mouvement progressif d'internationalisation de la réponse judiciaire. Les États concernés ont d'abord visé à préciser et à améliorer les solutions nationales par une coopération horizontale, avant de s'interroger sur la pertinence d'une approche multilatérale plus «intégrée». Précisons d'emblée qu'une telle dynamique «d'internationalisation» n'a évidemment pas vocation à s'observer qu'en regard de ce que pourrait être appelée à faire une «juridiction internationale». Entité à laquelle le droit international confère le pouvoir de juger,¹¹ la juridiction internationale n'est qu'une des formes possibles de ce à quoi pourrait conduire l'internationalisation en matière de piraterie, car rien n'interdit aux États d'«internationaliser» tel ou tel élément sur lequel s'appuie le processus juridictionnel sans pour autant

11 On n'ignore pas le débat fort classique qui oppose ceux qui considèrent que la juridiction se caractérise essentiellement par une fonction, la fonction juridictionnelle, envisagée comme une «puissance nulle» (selon le terme que l'on retrouve notamment dans la contribution de Michel Troper, «La question du pouvoir judiciaire en l'an III», in Cayla (O.) et Renoux-Zagamé (M.-F.), dir., *L'office du juge : part de souveraineté ou puissance nulle ?*, Paris: LGDJ, pp. 117-137, p. 136), et ceux pour qui la juridiction est détentrice d'un pouvoir juridictionnel. Les premiers voient dans le juge l'organe par lequel le droit est dit sans pouvoir être altéré, tandis que les seconds observent que l'acte juridictionnel change le cours des choses (donc met en œuvre un pouvoir) dès lors du moins qu'il procède à l'interprétation du droit (voir par exemple, sur les origines et la permanence de ce débat, R. Colson, *La fonction de juger, Étude historique et positive*, P.U. Clermont Ferrand, 2006, 350 p.). Ce débat se retrouve toutefois assez peu chez les internationalistes qui se satisfont généralement de l'idée que la juridiction internationale est un organe dont la caractéristique est qu'il exerce une fonction juridictionnelle. Mais ce consensus est acquis au prix d'une acception très extensive de la notion de fonction juridictionnelle, laquelle serait «à la fois création et application du droit» (H. Ascencio, «La notion de juridiction internationale en question», in *La juridictionnalisation du droit international*, SFDI, Pedone, 2003, p. 163 s., p. 178). C'est dire qu'est en réalité visé non seulement une fonction, mais également un pouvoir puisque l'aptitude à créer le droit suppose nécessairement l'exercice d'un pouvoir. On peut sans doute préciser qu'il s'agit d'un pouvoir limité, d'un « pouvoir fonctionnel » en ce sens qu'il n'appartient au juge que dans la limite où il lui permet d'exercer sa fonction de juger. C'est du reste ce qu'a suggéré la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif relatif à l'affaire des *Effets des jugements du T.A.N.U.*, en précisant que le Tribunal est «un corps [...] véritablement judiciaire prononçant des jugements définitifs et sans appel dans le cadre limité de ses fonctions» (*Rec.* 1954, p. 53). Mais si l'on admet que l'essence du pouvoir se définit comme étant l'aptitude à modifier les choses (dans l'ordre des faits, dans l'ordre du droit, ou encore dans l'ordre des droits), on admettra aussi que l'acte de trancher de manière obligatoire, en droit, un différend, c'est-à-dire juger, est un acte mettant en jeu un pouvoir et pas uniquement l'exercice d'une fonction. C'est partant de cette observation que l'on dira ici que la juridiction internationale est investie du pouvoir de juger.

aller jusqu'à confier à une juridiction internationale la charge des procès. On sait du reste que le droit pénal est friand de tribunaux dits «internationalisés» ou «mixtes»,¹² ou «à caractère international»,¹³ et on pourrait songer à d'autres formules dans lesquelles l'internationalisation serait encore plus diffuse. C'est du reste spontanément vers de telles solutions que les États les plus engagés dans la lutte contre la piraterie se sont tournés, en mettant en œuvre une politique visant à désigner conventionnellement quelques États spécialisés dans la conduite des procès des pirates présumés qui leur seraient livrés (I). Cette solution s'est toutefois avérée difficile à mettre en œuvre car les droits et les juridictions nationales des pays en développement ainsi élus se sont révélés fort mal outillés. Des actions internationales de formation et de soutien ont alors été engagées afin de mieux les y préparer (II), mais la coopération internationale en la matière a peiné à trouver son équilibre, et on s'est alors interrogés sur la pertinence d'une solution impliquant une juridiction internationale ou «internationalisée» (III). Mais, finalement, c'est bien à un renforcement de la capacité de certains États de juger efficacement et dignement les pirates que la Communauté internationale s'est attachée (IV).

I – La désignation conventionnelle des juridictions nationales en charge de poursuivre les pirates

C'est bien aux juridictions internes, à toutes les juridictions internes, que le droit international reconnaît la faculté de juger les pirates. Ceci résulte du principe de la compétence universelle —dont l'article 105 de Convention de Montego Bay ne rend d'ailleurs que partiellement compte en se bornant à préciser que l'État qui a opéré la saisie d'un navire pirate peut «se prononcer sur les peines à infliger»¹⁴ qui correspond à la conviction qui

12 H. Ascensio, E. Lambert-Abdelgawad, J.-M. Sorel (dir.), *Les juridictions pénales internationalisées (Cambodge, Kosovo, Sierra Leone, Timor Leste)*, Paris, 2006, 383 p., et en particulier la contribution de R. Kolb, «Le degré d'internationalisation des tribunaux pénaux internationalisés», *ibid.*, pp. 47-68.

13 W. Schabas, «Le Tribunal spécial pour le Liban fait-il partie de la catégorie de 'certaines juridictions pénales internationales' ?», *Revue québécoise de droit international* (Montréal), 2006, hors-série, pp. 119-132.

14 Dans l'arrêt *Medvedyev et autres c. France*, la CEDH a rappelé à cet égard que dans la Convention de Montego Bay, «la lutte contre la piraterie [est] objet de huit articles qui, notamment, posent en principe la juridiction universelle par exception à la règle de la compétence exclusive de l'État du pavillon» (arrêt du 29 mars 2010, Grande Chambre, Req 3394/03), par. 85).

court sur toutes les mers du globe que « tous les États sont intéressés à la répression »¹⁵ et ont un intérêt légitime à entreprendre toute action visant à châtier les auteurs « des crimes considérés comme les plus odieux par la communauté internationale »,¹⁶ où figure sans aucune doute la piraterie maritime. Cette règle n'impose toutefois aucune obligation ; elle n'est « que » permissive. Or, la liberté ici reconnue aux États reste souvent inexploitée, car ils sont nombreux dont le droit pénal ne permet pas la poursuite des pirates en dehors des cas dans lesquels leurs méfaits concernent leurs ressortissants ou leurs navires. Dans son rapport sur la piraterie remis le 13 mai 2009 à l'Assemblée nationale de la République française, le député Ménard soulignait d'ailleurs que s'agissant de l'Union européenne, seules la Finlande, la Suède, l'Allemagne et les Pays-Bas, (à quoi l'on peut ajouter l'Espagne) disposaient à cette date de la capacité juridique de poursuivre des pirates d'où qu'ils viennent et quels que soient leurs victimes.¹⁷ Le Conseil de sécurité l'a

15 Voir V. Pella, *op. cit.*, p. 255.

16 *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2002, p. 81, par. 60, opinion individuelle commune de Mme Higgins, M. Koopmans et M. Buergenthal.

17 *Rapport à l'Assemblée nationale n.° 1670 sur la Piraterie maritime*, déposé par M. C. Ménard, Député, p. 59. S'agissant de la compétence des juridictions pénales française, le droit positif en vigueur jusqu'à l'adoption de la loi de janvier 2011 ne permettait qu'imparfaitement la répression des actes de piraterie. L'article 113-7 du Code pénal permet aux juridictions françaises de connaître des crimes et délits sur la base des liens de rattachement traditionnels. L'article 113-12 du même Code ajoute que « la loi pénale française est applicable aux infractions commises au-delà de la mer territoriale, dès lors que les conventions internationales et la loi le prévoient ». Les articles 224-6 à 224-8, qui érigent en crime « le fait de s'emparer ou de prendre le contrôle par violence ou menace de violence d'un navire à bord desquels des personnes ont pris place » (ce qui ne couvre pas tous les actes de piraterie mais certains d'entre eux), ne précisent pas que le lieu de commission de ces crimes peut se situer au-delà de la mer territoriale. Toutefois, la combinaison des articles 689-1 et 689-5 du Code de procédure pénale permettait l'exercice par la France d'une compétence judiciaire à l'égard des auteurs de ces crimes cités par le Code pénal, à condition qu'ils se trouvent en France, et dès lors qu'ils constituent également des crimes visés par la Convention de Rome de 1988 sur la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime. Compliquée, la loi française ne permettait donc pas le jugement des crimes de piraterie qui n'étaient pas, en même temps, à la fois des crimes au sens du Code pénal et des crimes au sens de la convention de 1988 sur la sécurité maritime, laquelle ne recouvre pas entièrement les crimes de piraterie. La loi relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer de janvier 2011 clarifie ce point. Sont désormais incriminés comme actes de piraterie *tels que définis par le droit international*, les crimes qui sont, en même temps, réprimés aux articles 224-1 à 224-8-1 et 450-1 et 450-5 du code pénal. Ceci recouvre les crimes de piraterie les plus graves: détournement d'aéronef, de navire ou de tout

d'ailleurs souligné dans sa résolution 1918 (2010) du 23 avril 2010: «de droit interne de certains États n'érige pas la piraterie en infraction ou ne contient pas les dispositions de procédure nécessaires pour engager efficacement des poursuites pénales contre les personnes soupçonnées de piraterie».

On peut à vrai dire déplorer que, contrairement à ce que l'on pensait entre les deux guerres mondiales, «il [n'existe pas] toujours un tribunal capable de juger les coupables».¹⁸ D'autant que l'article 100 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer dispose que «[t]ous les États coopèrent dans toute la mesure du possible à la répression de la piraterie en haute mer ou en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État». L'obligation qui en résulte est certes peu précise (obligation de «coopérer»), et limitée («dans toute la mesure du possible»), mais elle impose au moins aux États de faire tout ce qui ne leur est pas «impossible» pour permettre la répression des pirates. Le Conseil de sécurité dit à peu près la même chose lorsqu'il souligne que l'article 100 implique «une coopération aussi totale que possible dans la répression de la piraterie en haute mer».¹⁹ Il s'agit donc bien d'une obligation ou, si l'on préfère, d'un devoir, comme on peut le lire dans le commentaire de l'article 14 de la convention de Genève de 1958 sur la haute mer établi par la Commission du droit international selon lequel: «[u]n État qui, tout en ayant l'occasion de prendre des mesures contre les pirates, négligerait de le faire, violerait un devoir que le droit international lui impose».²⁰ De manière plus détaillée, le Code de Djibouti contient à l'article 2, alinéa 1, ce que l'on pourrait considérer comme une interprétation du contenu de ce devoir entre ses signataires:

autre moyen de transport; enlèvement et séquestration lorsqu'elles précèdent, accompagnent ou suivent un détournement de navire; participation à une association de malfaiteurs destinée à préparer les actes précité. Aux termes de la loi, l'exercice par le juge français de sa compétence à l'égard des pirates n'est toutefois pas sans conditions. Elle prévoit que les auteurs et complices des infractions [...] commises hors du territoire de la République peuvent être poursuivis et jugés par les juridictions françaises : «à défaut d'entente avec les autorités d'un autre État pour l'exercice par celui-ci de sa compétence juridictionnelle».

18 Voir V. Pella, *op. cit.*, p. 254.

19 Résolution 1816(2008) du 2 juin 2008.

20 *Annuaire de la Commission du droit international*, 1956, Vol. II, p. 282. Dans le projet de la Commission qui ne portait pas seulement sur la haute mer, l'article commenté apparaissait au numéro 38.

En fonction des ressources dont ils disposent et conformément aux priorités en la matière, à leurs lois et réglementations respectives et aux règles applicables de droit international, les participants entendent coopérer dans toute la mesure du possible pour réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée à l'encontre des navires afin:

- a) de notifier et de mettre en commun les renseignements pertinents;
- b) d'interdire les navires et/ou aéronefs dont il est soupçonné qu'ils commettent des actes de piraterie ou des vols à main armée à l'encontre des navires;
- c) de veiller à ce que les personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de piraterie ou des vols à main armée à l'encontre des navires soient appréhendées et traduites en justice; et
- d) de simplifier la prise en charge, le traitement et le rapatriement approprié des gens de mer, des pêcheurs, du personnel de bord et des passagers faisant l'objet d'actes de piraterie ou de vols à main armée.

L'article 4, alinéa 3, précise que:

Conformément à l'article 2, chaque participant entend coopérer dans toute la mesure du possible pour:

- a) arrêter les personnes qui ont commis des actes de piraterie ou que l'on soupçonne sérieusement d'en avoir commis, mener des enquêtes à leur sujet et les traduire en justice; [...].²¹

Il a toutefois été relevé qu'une obligation de juger est imposée aux États par les règles de la Convention de Rome de 1988 pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime (Convention SUA), qui sont nettement plus comminatoires que l'article 100 de la Convention de Montego Bay. Cette convention a en effet pour objet d'obliger ses États parties à se doter des moyens de réprimer pénalement certains actes attentatoires à la sécurité maritime (qui répondent à une définition qui recoupe partiellement celle de la piraterie) commis par des personnes qui se trouvent

21 Le code de Djibouti a été signé en janvier 2009 par 9 États d'Afrique de l'est (ils sont maintenant 20 signataires); il pose le cadre de la coopération entre ces États afin de lutter contre la piraterie au large des côtes somaliennes (disponible à <http://www.imo.org/OurWork/Security/PIU/Pages/DCoC.aspx>). L'article 2, alinéa 1, du code de Djibouti peut être comparé à l'article 3 de l'accord ReCAAP. Ce dernier pose que les parties «make every effort to take effective measures [...]to arrest pirates».

sur leurs territoires (article 3, par. 4, de la Convention de 1988). Mais elle a eu jusqu'à présent assez peu de succès en tant qu'instrument de lutte contre la piraterie. Le Conseil de sécurité, dans la résolution 1851 (2008) du 16 décembre 2008, a certes dit sa préoccupation qu'en dépit des obligations posées par cette convention, «le manque de moyens, l'absence de législation interne et les incertitudes au sujet du sort à réserver aux pirates après leur capture ont empêché de mener une action internationale plus vigoureuse contre les pirates agissant au large des côtes somaliennes et, dans certains cas, contraint de libérer les pirates sans les avoir traduits en justice». Mais certains États restent méfiants et soulignent que la convention de 1988 vise essentiellement des actes terroristes et a été pensée pour cela, et refusent qu'elle soit considérée comme la source essentielle du droit international de la piraterie, à raison du risque qu'il en résulte une confusion dangereuse entre cette notion et celle de terrorisme.²²

22 Selon l'Assemblée de l'UEO, dans un Document A/2037, du 4 juin 2009, intitulé: *Le rôle de l'Union européenne dans la lutte contre la piraterie*, pp. 21-22: «La Convention SUA est destinée à réprimer les atteintes à la sécurité maritime (détournements de navires notamment) non couvertes par la CMB, en particulier celles commises pour des raisons politiques (terroristes par exemple). Pour les États-Unis, cette convention présente l'intérêt, contrairement à la CMB, d'obliger les États soit à juger les auteurs des faits, soit à les extradier. Elle évite donc le risque d'impasse judiciaire. Selon une lecture d'un des protocoles de 2005 à la Convention SUA, l'État du port, s'il est partie à la convention, serait en outre tenu de prendre en charge le terroriste qui serait capturé par un navire et lui serait remis. Les États-Unis ne faisant pas la distinction entre pirate et terroriste, ils voient dans cette convention de 1988 et son protocole de 2005 une solution permettant d'exercer à l'étranger une répression pénale des actes de piraterie commis par des personnes qu'ils auraient appréhendés. Moyennant un amalgame entre piraterie et terrorisme, les États-Unis promeuvent activement une approche juridique de la lutte contre la piraterie consacrant la Convention SUA comme source exclusive (ou seule source explicitement mentionnée) du droit international. D'un point de vue purement opérationnel, cette approche justifie:

—l'emploi de forces militaires pour combattre la piraterie dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, sans intervention d'un juge américain (la procédure ne devenant judiciaire qu'à la remise à l'État étranger)— le recours éventuel à d'autres bases juridiques pour l'action antipiraterie: en effet, l'action antiterroriste est autorisée par le Conseil de sécurité des Nations unies dans des conditions peu contraignantes : les conditions d'intervention des militaires seraient donc assouplies ;— le recours à des sociétés militaires privées (SMP) dans la lutte contre la piraterie, qui est pourtant incompatible avec le cadre juridique de la CMB, selon laquelle l'exclusivité de la répression de la piraterie appartient aux États (navires et aéronefs d'État). Hors du cadre de la CMB, le recours aux SMP peut paraître conforme au droit international. D'un point de vue politique, l'application de la Convention SUA n'est pas limitée, en particulier, à la haute mer: en conséquence, fonder juridiquement l'action antipiraterie sur cette convention permet d'y englober l'action en mer et l'action au sol, pourtant très controversée au Conseil de sécurité».

Quelles que soient leurs obligations, pour éviter d'avoir effectivement à prendre en charge le jugement des pirates qui opèrent au large des côtes somaliennes, ce qui constitue une contrainte importante et un coût considérable pour des résultats aléatoires, certains des États qui participent aux opérations de police en mer ont opté pour la conclusion d'accords avec des États dont le territoire se trouve à proximité des zones de piraterie afin de leur confier la charge de poursuivre les pirates présumés qu'ils leur remettent. Les États-Unis ont signé un protocole d'accord avec le Kenya permettant à la marine américaine de remettre ses captifs aux autorités kenyanes en janvier 2009. La Grande-Bretagne avait fait de même le mois précédent. Le Canada, la Chine et le Danemark ont suivi le même mouvement. S'agissant de l'Union européenne, sa position de principe dans le cadre de l'opération ATALANTA avait d'emblée été que les personnes capturées pourraient être transférées : «—aux autorités compétentes de l'État membre ou de l'État tiers participant à l'opération dont le navire, qui a réalisé la capture, bat le pavillon, ou— si cet État ne peut pas ou ne souhaite pas exercer sa juridiction, à un État membre ou à tout État tiers qui souhaite exercer celle-ci sur les personnes ou les biens susmentionnés».²³ Sur cette base, les ministres de la justice de l'Union européenne ont suivi le mouvement initié par les anglo-saxons en adoptant à la fin du mois de février 2009 un accord permettant de confier à la justice kenyane certains des pirates arrêtés dans le cadre de l'opération EUNAVFOR et de fixer les conditions et modalités de transfert desdits suspects. Cet accord a pris la forme d'un échange de lettres des 14 novembre et 5 décembre 2008, approuvé, côté UE, par la Décision 2009/293/PESC du Conseil du 26 février 2009.²⁴ On ne s'interrogera pas bien longtemps sur la valeur juridique de ce dernier accord, conclu entre d'une part un État et, d'autre part, une entité, l'UE, qui n'était, en février 2009, généralement pas considérée comme disposant d'une personnalité juridique, car il est admis que l'UE disposait dès avant le traité de Lisbonne de la capacité de conclure des accords internationaux au nom de l'Union.²⁵ Précisément, en l'espèce, si l'on y regarde de plus près, on verra que la décision de l'UE avait été prise sur le fondement de l'article 24 du Traité sur l'Union européenne tel qu'il était en vigueur avant le traité de Lisbonne, article qui prévoyait justement la possi-

23 Action commune 2008/851/PESC du Conseil du 10 novembre 2008, art. 12.

24 JOCE, 25 mars 2009, L 79/47.

25 G. de Kerchove, S. Marquardt, «Les accords internationaux conclus par l'Union européenne», *A.F.D.I.*, Vol. 50, 2004, pp. 804-825, spéc. pp. 810 et ss.

bilité pour l'UE de conclure des accords internationaux.²⁶ Nombre d'autres accords internationaux ont été conclus par l'UE sur le même fondement.²⁷

Si les États développés se sont généralement montrés réticents à mettre en action leurs machineries judiciaires à l'encontre des personnes soupçonnées de piraterie sur le fondement de la compétence universelle, tel n'a donc pas été le cas du Kenya qui s'est laissé convaincre, du moins dans un premier temps, d'en faire une véritable spécialité: le Secrétaire Général des Nations Unies indiquait dans son rapport du 13 novembre 2009 au Conseil de sécurité que 100 pirates présumés y étaient jugés, tandis que 10 autres avaient été condamnés et avaient commencé à purger leur peine.²⁸ Au 26 juillet 2010, le Kenya faisait état, sur 14 procédures engagées contre 123 suspects, de deux procédures terminées, 10 pirates ayant été condamnés à 8 ans de prison, 8 autres à 20 ans.²⁹ Le Kenya n'a d'ailleurs pas été le seul à se dévouer à cette cause: après la signature du Code de Conduite de Djibouti adopté en janvier 2009,³⁰ un certain nombre de pays de la région se sont activement préparés à lui prêter main-forte, s'engageant à effectuer les modifications nécessaires de leurs législations afin d'être aptes à poursuivre les pirates qui leurs seraient déférés, à la grande satisfaction du Conseil de Sécurité.³¹ Cela n'a pas été sans effet puisqu'un nouvel échange de lettres, cette fois entre l'Union européenne et la République des Seychelles, a été publié en

26 «Lorsqu'il est nécessaire de conclure un accord avec un ou plusieurs États ou organisations internationales en application du présent titre [il s'agit du titre relatif à la PESC, laquelle relève de la compétence de l'Union], le Conseil peut autoriser la présidence, assistée, le cas échéant, par la Commission, à engager des négociations à cet effet. De tels accords sont conclus par le Conseil sur recommandation de la présidence».

27 Voir par exemple P. de Schoutheete, S. Andoura, «The legal personality of the European Union», *Studia Diplomatica*, Vol. LX, n.° 1, 2007.

28 *Rapport présenté par le Secrétaire général en application de la résolution 1846 (2008)*, 13 novembre 2009, S/2009/590, p. 11.

29 *Rapport du Secrétaire Général* du 26 juillet 2010, *op. cit.*, par. 21, pp. 16-17.

30 Les premiers signataires sont Djibouti, Ethiopie, Kenya, Madagascar, Maldives, Seychelles, Somalie, Yemen, Somalie. Le code vise à poser les fondements d'une coopération régionale efficace en vue de lutter contre la piraterie. Mais il est pour l'essentiel un acte concerté non conventionnel: l'article 15 indique en effet «Nothing in this Code of conduct is intended to: (a) create or establish a binding agreement, except as noted in Article 13», tandis que l'article 13 se borne à prévoir que les parties se consulteront deux ans après la signature du code en vue de conclure un accord contraignant. Le texte est disponible à <http://www.mfa.gr/softlib/Kώδικας%20του%20Τζιμπουτι.pdf>

31 Rés. 1897(2009) du 30 novembre 2009, préambule.

décembre 2009.³² Après avoir pris la décision d'accueillir un centre régional de poursuite en février 2009,³³ et pour être en mesure de donner plein effet à son engagement, le pays a effectivement amendé en mai 2010 son code pénal afin de donner compétence universelle aux tribunaux seychellois pour poursuivre tous ceux qui se livrent à la piraterie dans l'Océan Indien.³⁴ La Tanzanie a suivi le même chemin, tandis que la République de Maurice a signé un accord avec l'UE le 12 juillet 2011.³⁵

Les pays africains concernés ont cependant pris l'exacte mesure de la lourdeur du fardeau que les puissances occidentales leur ont demandé de supporter en voyant affluer les pirates présumés, lourdeur qu'a du reste reconnu le Conseil de sécurité dans la résolution 1918 (2010).³⁶ Des initiatives ont donc été prises pour faire en sorte que la «charge de service public international» supportée par ces États soit internationalement financée. A ainsi été proposé de lancer un Fonds fiduciaire international pour alléger les frais qui découlent des poursuites judiciaires contre les pirates présumés,³⁷ fonds qui a effectivement été créé en janvier 2010 par le Groupe de contact sur la piraterie le long des côtes de la Somalie, et placé sous la direction d'un conseil d'administration composé de l'Allemagne, de Djibouti, de l'Égypte, des États-Unis, de la France, de la Grèce, du Kenya, des Îles Marshall, de la Norvège et de la Somalie. Il a dans un premier temps décidé de consacrer 2.1 millions de dollars au renforcement du système des institutions des Seychelles, à la formation des policiers, à la réhabilitation des prisons, à l'examen des législations nationales sur la piraterie et au renforcement des tribunaux. Il dispose aussi d'un fonds d'urgence pour couvrir les frais liés aux arrestations en pleine

32 JOUE, L 315/37. La décision 2009/877, PESC, du Conseil, approuvant cet échange de lettre est datée du 23 octobre 2009, publiée au JOUE du 2 décembre 2009, L 315/31.

33 Voir Résolution 1918(2010) du Conseil de sécurité du 23 avril 2010, considérant 10.

34 Centre d'actualité de l'ONU, Dépêche du 7 mai 2010, «Piraterie : Les Seychelles deviennent un centre régional de poursuites judiciaires», 7 mai, 2010.

35 JOUE L 254, 30.09.2011, p. 3.

36 Dans cette résolution du 23 avril 2010, le Conseil salue «des efforts déployés par la République du Kenya pour faire juger les personnes soupçonnées de piraterie par ses tribunaux et incarcérer celles qui ont été condamnées, et l'encourageant à continuer sur cette voie, tout en mesurant les difficultés auxquelles elle se heurte pour ce faire».

37 Communiqué de presse du Département d'État des États-Unis, 26 janvier 2010, «Le Groupe de contact contre la piraterie marque le premier anniversaire de sa création», disponible à <http://www.america.gov/st/texttrans-french/2010/January/20100127160224eafas0.1141168.html>

mer de suspects, au transport de témoins et à l'équipement des tribunaux.³⁸ Ce fonds, basé sur le volontariat, a cependant été initialement faiblement doté. Pour y remédier, il a été suggéré qu'à terme la communauté maritime contribue à son financement.³⁹ Le Conseil de Sécurité a d'ailleurs appelé, en avril 2010, au versement de contributions.⁴⁰ Le Kenya a d'abord considéré que le compte n'y était pas, puisque ce pays a menacé de ne plus appliquer l'accord conclu avec l'UE à défaut d'un meilleur soutien international et d'une plus large implication des autres pays de la région.⁴¹ En réaction, l'UE a provoqué une réunion avec lesdits pays afin à la fois de les inciter à une meilleure coopération et répartition des tâches, et de les assurer de son soutien.⁴² La coopération avec le Kenya a été compliquée par le fait que, le 31 mars 2010, les juges de la Chambre Préliminaire II de la Cour pénale internationale ont autorisé le Procureur à ouvrir une enquête sur les crimes contre l'humanité qui auraient été commis au Kenya dans le cadre des violences postélectorales de 2007-2008. Dans son rapport d'octobre 2012, le Secrétaire général des Nations Unies indique que le fonds a considérablement augmenté ses ressources puisqu'il avait reçu à cette date des contributions pour un total d'un peu plus de 14 millions de dollars provenant de 21 donateurs. Ceci a permis de maintenir la motivation des États de la région à poursuivre les pirates. Ainsi, le Kenya, Maurice, la Tanzanie et les Seychelles ont pu bénéficier en mars 2012 d'une aide d'un montant d'1,37 millions de dollars destinés à financer les procès qu'ils organisent. Par ailleurs, le Kenya a reçu un soutien d'une valeur de 390.000 dollars pour assurer un traitement décent aux personnes qu'il détient prisonniers.⁴³

38 Bulletin quotidien de l'ONU, Numéro PPQ/5540, lundi 26 avril 2010, p. 7; et communiqué de presse AFR/1966, PA/6, du 23 avril 2010.

39 Lord Joplin, «La piraterie, une menace croissante contre la sécurité régionale et mondiale, Rapport à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN», 169 CDS 09 F rév. 1, par. 88.

40 Résolution 1918 (2010) du 23 avril 2010, considérant 11.

41 Richard Lough, «Kenya carrying too much of the piracy burden-EU», Agence Reuters, 19 mai 2010, disponible à <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/LDE64I18Y.htm>

42 Communiqué de presse conjoint du 21 mai 2010, à l'issue d'une conférence régionale sur la piraterie (Djibouti, Kenya, Maurice, Mozambique, Seychelles, Afrique du Sud, UE, UA, COMESA, IOC, INTERPOL, UNODC): «The participants agreed that to be effective in addressing the challenge of piracy, the countries in the region will have to act together [...]. The EU has reiterated its strong commitment to stand by the countries in the region together with the other international partners in order to help them to effectively address the problem of piracy».

43 *Rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 22 octobre 2012 présenté en application de la résolution 2020(2011) du Conseil de Sécurité*, S/2012/783, par. 21.

II – Les exigences internationales à l'égard des procédures nationales

La désignation conventionnelle des ordres juridiques nationaux susceptibles de poursuivre les personnes mises en cause pour des crimes de piraterie pose certaines difficultés. Car pour les Occidentaux, transférer ces personnes afin qu'elles soient jugées par des juridictions étrangères ne peut être fait à la légère. Les démocraties occidentales ne s'y résolvent généralement pas sans garanties que les procès seront conduits avec efficacité et professionnalisme, dans le respect des principes internationaux du procès équitable, et qu'ils pourront déboucher sur des peines appliquées dans le respect des règles interdisant la torture et les traitements inhumains ou dégradants. C'est du reste ce qu'a explicitement exigé la position commune de l'Union Européenne prise dans le cadre de l'opération ATALANTE. Son article 12, par. 2, pose que: «Aucune personne [...] ne peut être transférée à un État tiers, si les conditions de ce transfert n'ont pas été arrêtées avec cet État tiers d'une manière conforme au droit international applicable, notamment le droit international des droits de l'homme, pour garantir en particulier que nul ne soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à tout autre traitement cruel, inhumain ou dégradant».⁴⁴ Cette exigence est l'une des raisons pour lesquelles il a dans un premier temps été difficile d'envisager le transfèrement vers la Somalie des personnes de nationalité somalienne suspectées de s'être livrées à des actes de piraterie,⁴⁵ même si la France a procédé de la sorte dès avant que des accords soient signés par l'UE avec le Kenya et les Seychelles.

Ces accords posent de manière explicite les principes que les procédures pénales engagées dans ces pays devront respecter; on y évoque le principe de la présomption d'innocence, on y proclame le droit à être traité humainement et à ne pas être sujet à torture ou à un traitement dégradant, inhumain ou cruel; la personne incarcérée doit recevoir abri et nourriture adéquats, un accès au traitement médical, et pouvoir accomplir ses rites religieux. Elle doit avoir le droit de passer rapidement devant un juge ou un officier judiciaire qui doit décider, sans délai, de la légalité de la détention ou ordonner sa libération; elle a le droit à une audience publique et équitable devant un tribunal établi par la loi, impartial, indépendant et compétent, ainsi

44 Action Commune 2008/851, précitée.

45 Il semble que les risques de traitements contraires aux droits de l'homme aient dissuadé les Britanniques de remettre les pirates présumés à la Somalie.

que le droit de bénéficier de l'aide judiciaire et de bénéficier de l'assistance d'un interprète. La peine de mort ne saurait s'appliquer.

Poser ces principes dans des textes est une chose, s'assurer qu'ils sont respectés de manière satisfaisante dans les faits en est une autre. Les systèmes judiciaires kenyans et seychellois sont-ils capables d'absorber la charge qui leur est confiée? La presse a rendu compte d'un commentaire nuancé attribué à un agent de l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime: «[p]ersonne ne pense que le Kenya a un système judiciaire parfait, mais le Kenya est l'une des rares solutions. Personne ne veut envoyer les pirates au Yémen, par exemple, où la peine pour piraterie est la crucifixion». ⁴⁶ Il a donc été décidé d'aider ces États à faire face à leurs obligations. La Commission européenne s'y est engagée, mais c'est essentiellement le rôle que les Nations Unies ont attribué à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, en coordination avec le Groupe de travail 2 du Groupe de Contact sur la piraterie au large des côtes somaliennes créé conformément à la résolution 1851 (2008) du Conseil de sécurité. L'Office, essentiellement soutenu par le Royaume-Uni, ⁴⁷ a pour mission d'aider les États de la région à remédier aux insuffisances de leur législation ainsi qu'à renforcer leurs procédures et capacités en matière pénale, et leur fournit un appui très concret: formation de magistrats, amélioration des locaux (construction d'une nouvelle salle d'audience à Mombasa, mise à disposition de moyens de transport pour les témoins, amélioration des conditions d'incarcération, etc.), aide à la formulation des lois (l'ONUDC a aidé à la rédaction de la loi mauricienne relative à la piraterie et à la violence maritime, ainsi qu'à la révision de la loi tanzanienne ⁴⁸). L'objet est clairement de s'assurer que les conditions de détention et la conduite des procès soient justes, humains, efficaces et s'inscrivent dans un cadre juridique satisfaisant. Mais les «investissements» réalisés dans ces pays sont surtout destinés à faire face à l'urgence. L'objectif de plus long terme poursuivi par l'Organisation des Nations Unies est de rendre la Somalie suffisamment présentable pour que les personnes capturées au large de ses côtes puissent à terme y être jugées, ou en tout état de cause qu'elles y purgent leurs peines. C'est dans cette voie que se sont engagés le PNUD et l'Office. Le PNUD, en particulier, a travaillé à l'amélioration du système

46 La Tribune, 19 avril 2009, disponible sur <http://www.latribune-online.com/monde/15424.html?print>

47 Rapport du Secrétaire général d'octobre 2012, précité, par. 50.

48 *Ibid.*, par. 52.

des prisons et à la formation d'agents pénitentiaires en Somalie, afin que les condamnés, notamment au Kenya, puissent y être transférés.⁴⁹ Les premiers résultats de cette politique ont été présentés par le Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport d'octobre 2012.⁵⁰

Comme on peut le voir, la communauté internationale est fortement mobilisée afin de faire en sorte que les pirates soient poursuivis et condamnés le cas échéant, puis accomplissent leurs peines, dans des conditions acceptables au regard des canons internationaux du genre, dans la région de l'Afrique de l'Est. Comme l'indique le secrétaire général dans son rapport d'octobre 2012, «la lutte menée à l'échelle internationale contre la piraterie au large des côtes somaliennes consiste essentiellement à renforcer les capacités des systèmes judiciaires et pénitentiaires et celles du secteur de la sécurité»⁵¹. Pour autant, l'hypothèse d'une «juridiction internationale» a été évoquée avec insistance pendant un temps.

III – La tentation de créer une juridiction internationale

Même lorsque le G8 louait le rôle moteur du Kenya en matière de poursuite et d'incarcération des pirates,⁵² quelques voix insistaient sur la nécessité de créer un tribunal international chargé de poursuivre les pirates. La Russie était sur cette ligne dès 2009. Le président russe d'alors, M. Dmitri Medvedev, soutint que la Communauté internationale «devrait revenir à [l'idée d'un tribunal pénal international ou accorder une compétence appropriée aux tribunaux existants [...]] Nombre de collègues proposent d'utiliser les tribunaux nationaux, surtout dans la zone où les pirates sont actifs, mais ce n'est pas une panacée».⁵³

Cette position, déjà suggérée par le Danemark en décembre 2008 et relayée par les Pays-Bas en mai 2009, a suscité quelques réactions sans pour autant entraîner l'adhésion, la plupart des intervenants s'accordant à penser que la solution se trouvait plutôt dans l'approfondissement des politiques déjà

49 *Ibid.*, p. 16, par. 69. Le programme du PNUD est doté, selon le député Ménard de 14 millions d'euros, dont 9 financés par le Fonds européen de développement, destiné au renforcement des capacités des secteurs judiciaires et pénitentiaires du pays. Ce plan prévoit notamment la construction d'une nouvelle prison de 250 places à Gardo, au Puntland (rapport du député Ménard, *op. cit.*).

50 Rapport du Secrétaire Général d'octobre 2012, précité, par. 47 et par. 53 -58.

51 Rapport du Secrétaire Général d'octobre 2012, précité, par. 70.

52 Voir réunion des ministres des affaires étrangères du G8, Trieste, 25-27 juin 2009.

53 Communiqué de l'AFP, 20 novembre 2009.

engagées visant à consolider les institutions judiciaires locales. Le Groupe de travail 2 du Groupe de contact pour la Somalie prit clairement position en ce sens lors de sa cinquième session qui s'est tenue à New York le 28 janvier 2010: «On the issue of an international, regional or other mechanism for the prosecution of suspected pirates as a possible addition to national prosecution, the discussion in Working Group 2 showed that the most feasible model would be a specialized or dedicated piracy chamber —with or without international elements— established within the existing domestic criminal justice system of one or more States and located in one or more States willing and able to undertake prosecution, including Somalia when this becomes possible». ⁵⁴ Le Groupe de Djibouti n'a pas davantage entendu aller vers d'autres solutions: le Code de Djibouti n'envisage en effet que la coopération des signataires pour la poursuite des pirates, sans évoquer l'idée d'une nouvelle institution judiciaire.

Cette idée a cependant progressé pendant un temps, à la faveur notamment des réticences manifestées en 2010 par le Kenya. Le Conseil de sécurité a d'ailleurs adopté le 27 avril 2010 à l'unanimité et sans débat la résolution 1918 (2010) proposé par la Russie, qui en officialise l'intérêt. Elle relève «que les systèmes judiciaires de la Somalie et des autres États de la région n'ont pas les moyens de poursuivre comme il se doit les personnes soupçonnées de piraterie», et prend note avec satisfaction «des efforts faits par l'ONU et d'autres afin de les soutenir». Elle ne peut toutefois que constater, au moins implicitement, les limites de cette politique, et demande au:

«Secrétaire Général de lui présenter, dans un délai de trois mois, un rapport 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, y compris en particulier sur des options tendant à créer dans les juridictions nationales des chambres spéciales, éventuellement dotées d'éléments internationaux, ou à créer un tribunal régional ou encore à créer un tribunal international, et sur les accords correspondants en matière pénitentiaire, en tenant compte des travaux du Groupe de contact, des précédents en matière de création de tribunaux internationaux et de tribunaux mixtes, et du temps et des moyens nécessaires pour obtenir des résultats concrets et durable».

54 http://www.norway-un.org/News/Latest_news/COMMUNIQUE-Contact-Group-on-Piracy-off-the-Coast-of-Somalia/. Cette solution est également celle qui a manifestement l'assentiment du Secrétaire général, qui la présente en «Option 1» dans le *Rapport du Secrétaire Général* du 26 juillet 2010, *op. cit.*, p. 28.

Le débat s'est alors engagé entre les tenants de l'approche initiée par les Britanniques qui consiste à confier aux seuls tribunaux nationaux de la région la fonction de juger les pirates —qui a finalement prévalu, et l'approche russe, appuyée par une intense campagne diplomatique, qui visait à confier cette charge à un tribunal international. Même si ce débat est désormais dépassé, il n'est pas sans intérêt d'évoquer les options que ce débat a permis de discuter, celle d'un tribunal international (A), et celle d'un tribunal régional ou de chambres nationales mais «à caractère international» plus ou moins marqué (B).

A – Une juridiction internationale?

Le Conseil de sécurité a démontré par le passé qu'il pouvait faire beaucoup de choses, y compris créer un tribunal pénal *ad hoc* par une résolution prise sur le fondement du Chapitre VII de la Charte. Adopter une telle approche supposerait que le Conseil qualifie la situation dont il est saisi de menace à la paix et à la sécurité internationales. On sait que la piraterie n'a pas été considérée comme étant une telle menace de manière générale, contrairement au terrorisme, mais la résolution 1816 (2008) indique que «des actes de piraterie et les vols à main armée subis par des navires dans les eaux territoriales de la Somalie ou en haute mer, au large de ses côtes, enveniment la situation dans le pays, laquelle continue de menacer la paix internationale et la sécurité de la région». La formule a été reprise par la suite. La piraterie est donc qualifiée en l'espèce comme une composante de la menace plus globale que fait peser la situation en Somalie. Cela pourrait sans doute suffire à donner une base légale à une éventuelle décision de création d'un tribunal pénal *ad hoc* pour la poursuite des pirates, dès lors que l'action à l'égard d'une composante d'une menace à la paix et à la sécurité internationales s'inscrit nécessairement parmi les actions que le Conseil peut entreprendre pour faire face à cette menace. Si tel n'était pas le cas, le Conseil ne pourrait simplement pas traiter les menaces composites auxquelles il est confronté, ce qui le rendrait impuissant à accomplir sa tâche. Pour s'en convaincre, on peut du reste tracer un parallèle entre une éventuelle décision de création d'un tribunal en l'espèce et l'interdiction du financement du terrorisme par la résolution 1373 (2001). À l'évidence, le financement du terrorisme n'est qu'un des aspects de la menace que le terrorisme fait peser sur la paix et la sécurité internationales, en ce sens qu'il ne la constitue pas mais la rend possible. Il en va de même avec la piraterie au large des côtes de Somalie, qui «envenime» la menace que constitue la situation en Somalie et rend plus

difficile sa neutralisation. On le voit, la création d'un tribunal pénal international *ad hoc* sur le fondement du Chapitre VII pourrait donc apparaître non seulement possible, mais encore comme une solution de facilité puisqu'elle permettrait une mise en place rapide appuyée sur une décision obligatoire du Conseil de Sécurité. Toutefois, malgré ces attraits, cette option paraît bien fragile. On peut en effet parfaitement imaginer que la situation en Somalie s'améliore et cesse de représenter une menace à la paix et à la sécurité internationales, sans pour autant que les attaques des pirates cessent. Au demeurant, les centres de la piraterie peuvent se déplacer et investir d'autres territoires, laissant alors la Somalie se rebâtir tout en continuant à perturber les voies maritimes internationales — ce qui, du reste, s'est produit puisque la piraterie s'est déplacée pour affecter l'Afrique de l'Ouest. La base légale sur laquelle serait fondé le tribunal pourrait alors vaciller: faute de menace à la paix et à la sécurité internationales avérée, le tribunal perdrait au moins en partie sa légitimité.⁵⁵ Le problème disparaîtrait si le Conseil de Sécurité décidait de qualifier la piraterie au large des côtes de Somalie de menace «autonome» à la paix et à la sécurité internationales, mais ce n'est pas très vraisemblable: on ne voit pas bien ce qui justifierait que l'on réserve une telle qualification aux seuls actes de piraterie perpétrés au large de la Somalie car d'autres zones sont touchées par ce fléau, et il est à l'inverse douteux que le Conseil de sécurité s'oriente vers une approche globale du problème puisque la résolution 1918 (2010) qui a ouvert le débat portait uniquement sur la piraterie qui sévit au large des côtes somaliennes. En outre, et surtout, on discerne mal pourquoi le Conseil imposerait la création d'un tribunal par voie de décision obligatoire prise sur le fondement du Chapitre VII de la Charte, alors que le problème qu'elle entendrait régler ne résulte pas d'une quelconque résistance des États quant à la nécessité de traduire les pirates en justice, mais concerne le seul point de savoir qui doit assumer le fardeau du contentieux de la piraterie et selon quelles procédures. Or, pas plus le Conseil de Sécurité que le Chapitre VII de la Charte ne servent à trancher de manière obligatoire des questions de pure opportunité, de méthode, ou d'ordre financier.

55 Le problème du devenir des Tribunaux pénaux *ad hoc* après cessation des menaces qui les avaient vu naître a été soulevé, même si lesdits tribunaux ont finalement été maintenus afin de ne pas offrir l'impunité aux grands criminels; voir sur ce point H. Ascensio, «Tribunaux *ad hoc* pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda», in H. Ascensio, E. Decaux, A. Pellet, *Droit international pénal*, CEDIN, A. Pedone, 2000, pp. 715-734, p. 732, par. 44.

Le Conseil de Sécurité pourrait encore s'appuyer sur le chapitre VI de la Charte. Ce serait alors une «première», même si une telle hypothèse a déjà été évoquée dans le rapport du 18 février 1999 du groupe d'experts pour le Cambodge créé par la résolution 52/135 de l'Assemblée générale. Selon ce rapport: «if, then, the Security Council were not willing to invoke Chapter VII, the Group believes that it could create a tribunal under Chapter VI, which gives it broad power over issues related to international peace and security. This chapter (especially Article 36) has served as a basis for consent-based peacekeeping and has formed a basis for other consent-based activities by the Council. Beyond Chapter VI, it is possible for the Council to act under other parts of the Charter, such as Article 29, which allows it to “establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions”⁵⁶. L'idée est sans doute intéressante, mais pour qu'une telle option soit envisageable encore faudrait-il que certaines conditions soient remplies. D'abord, le recours au Chapitre VI suppose qu'un différend «dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales» (art. 33 de la Charte des Nations Unies) soit avéré. Peut-on dire qu'il y a un tel différend en l'espèce? Pour s'en convaincre il faudrait admettre que ledit différend porte sur la question de savoir quel tribunal doit poursuivre les pirates, et considérer que sa prolongation constituerait une menace; ce serait à n'en pas douter une interprétation pour le moins audacieuse de la situation car personne n'a jamais évoqué le moindre différend en l'espèce. Ensuite, à supposer que cette difficulté soit surmontée, le Conseil ne pourrait que «recommander» le règlement du «différend» via l'instauration d'un tribunal de la piraterie. Même si ce tribunal était créé comme un organe subsidiaire du Conseil de sécurité, son installation effective et son action sur le terrain serait tributaire, si l'on se fonde sur la pratique s'agissant des Casques bleus, d'un accord à conclure entre les Nations Unies et l'État sur le territoire duquel le Tribunal serait appelé à instruire les affaires dont il se saisirait. Or l'efficacité des enquêtes imposerait que cet accord lie au moins la Somalie et sans doute aussi le Kenya ou encore les Seychelles, et probablement également les États les plus impliqués dans la capture des pirates présumés puisqu'ils seraient appelés à collaborer aux enquêtes. Mais alors la solution reviendrait pratiquement au même que celle consistant à créer un «tribunal internationalisé», option sur laquelle nous revenons *infra*

56 (A/53/850 S/1999/231, par. 142).

et qui paraît moins douteuse, au moins en ce qu'elle n'impose pas d'étirer l'interprétation du Chapitre VI au-delà du raisonnable.

On peut ajouter que c'est bien parce que la création de tribunaux *ad hoc* par le Conseil de sécurité n'est pas une panacée qu'a été créée la Cour pénale internationale.⁵⁷ On pourrait du coup éventuellement songer à confier le contentieux relatif aux pirates somaliens présumés à cette Cour. Dans cette perspective, on pourrait par exemple imaginer que la Cour soit dotée d'une chambre spécialisée dont le siège se situerait en Afrique — on voit mal l'intérêt qu'il y aurait à faire comparaître les présumés pirates à La Haye, d'autant que ce ne serait sans doute pas le lieu idéal pour mener les enquêtes. Mais il conviendrait de réviser le Statut de la Cour, ce qui est très périlleux (l'adoption de la Convention de Rome a nécessité une dizaine d'années), d'autant que la proposition visant à inclure la piraterie (ou plus exactement, les actes de violence en mer tels que définis par la convention SUA) dans la liste des crimes pour lesquels une Cour Pénale internationale serait compétente avait été faite par la CDI dans son projet de code des crimes contre la paix et la sécurité internationales de 1994,⁵⁸ sans être retenue par les rédacteurs de la Convention de Rome. Réintroduire cette idée dans les débats alors qu'elle a été sciemment rejetée une première fois pourrait non seulement être difficile, mais en outre remettrait probablement en cause les équilibres difficilement atteints en 1998. Il faudrait d'ailleurs s'accorder sur une définition, acceptée par tous les États parties, du crime de piraterie et établir l'échelle des peines correspondantes, ce qui pourrait susciter de sérieuses discussions et prendre un temps considérable dès lors qu'il existe aujourd'hui un vif débat sur le croisement éventuel des notions de piraterie et de terrorisme. Il n'est donc *a priori* pas vraisemblable que les pirates somaliens, ou d'autres, comparaissent un jour prochain devant la Cour pénale Internationale ou une chambre de cette Cour qui serait spécialisée dans les affaires de piraterie. Au demeurant, le Secrétaire Général a rapidement écarté cette hypothèse dans son rapport de juillet 2010.⁵⁹

57 H. Ascensio, *op. cit.*, p. 716, par. 4.

58 L'article 20 du projet, dont l'alinéa e) était précisé par l'annexe, mentionnait au titre des crimes visés: «Les crimes définis à l'article 3 de la Convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime», ce qui comprend des actes de violence en mer sans pour autant les qualifier explicitement de piraterie, voir *A.C.D.I.*, 1974, *Vol. II*, Deuxième partie, pp. 40 et 72.

59 *Rapport du Secrétaire général* du 26 juillet 2010, *op. cit.*, par. 105, p. 41.

Il reste naturellement à s'interroger sur l'idée de confier au Tribunal du droit de la mer cette nouvelle charge. Comme on l'a déjà indiqué, et comme le Tribunal s'est plu à le rappeler, il n'est pas un tribunal pénal, et n'a donc pour le moment pas juridiction sur les faits de piraterie. Certes, techniquement, rien n'empêcherait de confier cette nouvelle compétence au Tribunal de Hambourg dont le rôle est loin d'être surchargé, puisqu'il suffirait de modifier les textes et l'organisation du Tribunal, ce que les États parties peuvent évidemment faire. Mais on n'y voit à vrai dire pas le moindre avantage. D'abord, une telle option supposerait de revoir le Statut du Tribunal, ce qui prendrait nécessairement du temps, au moins autant de temps que celui que prendrait la rédaction d'une nouvelle convention. Ensuite, il faudrait probablement revoir sa composition car si les juges actuels sont des «maritimistes», ils ne sont sans doute pas les plus compétents pour appliquer le droit pénal.⁶⁰ Il faudrait en outre doter le Tribunal d'un procureur, ce qui modifierait assez profondément son mode de fonctionnement. Enfin, il faudrait probablement installer la chambre spécialisée qu'il conviendrait de constituer dans des locaux situés au plus près du «lieu des crimes», car on voit difficilement comment la masse des affaires qu'il faudrait instruire pourrait être utilement traitée à Hambourg. Bref, créer une chambre pour la poursuite des pirates au sein du Tribunal du droit de la mer conduirait à ne s'appuyer sur pratiquement rien de ce qui constitue actuellement le Tribunal, si ce n'est son nom, lequel serait du reste inadapté puisque, encore une fois, la poursuite des pirates présumés n'est pas une question de droit de la mer, mais une question de droit pénal. Là encore, le Secrétaire général n'a pas retenu l'hypothèse comme étant crédible.⁶¹

Les juridictions internationales *ad hoc* ou déjà «installées» ne paraissent donc sans doute pas les plus adaptées pour répondre au problème posé par la piraterie maritime. Du reste, la solution qui tend à s'imposer depuis la fin du siècle dernier dans des cas comparables est bien plutôt celle des tribunaux «plus ou moins internationalisés».

B – Une juridiction régionale ou à caractère internationalisé?

Juridiction «régionale» est un terme qui doit sans doute être ici entendu non pas comme juridiction internationale à compétence régionale, comme

60 L'article 2 du Statut du Tribunal indique que «Le Tribunal est un corps de 21 membres indépendants, élus parmi les personnes jouissant de la plus haute réputation d'impartialité et d'intégrité et possédant une compétence notoire dans le domaine du droit de la mer».

61 *Rapport du Secrétaire général* du 26 juillet 2010, *op. cit.*, par. 106, p. 41.

le sont par exemple les tribunaux pénaux pour l'ex-Yougoslavie ou pour le Rwanda, hypothèse déjà traitée au point précédent, mais comme juridiction certes à compétence régionale mais créée par les États de la région d'où est originaire la piraterie maritime, ou par une organisation internationale régionale dont ils seraient membres (comme l'Union Africaine) ou qu'ils créeraient pour l'occasion.

L'idée est intéressante mais soulève deux problèmes. D'abord, il ne semble pas que l'Union Africaine ait jamais imaginé prendre à sa charge la création d'un tribunal régional de la piraterie, tandis que le groupe de Djibouti paraît insuffisamment structuré pour porter un tel projet (au demeurant, le «modèle» sur lequel le groupe s'est établi, le ReCAAP,⁶² bien plus structuré, ne dispose pas d'une juridiction spécialisée dans la piraterie). Par ailleurs, à supposer que l'on s'oriente dans un tel sens, encore faudrait-il que les États membres s'accordent et mettent au point les textes pertinents, ce qui prendrait sans doute un temps considérable. En outre, même si elle est intellectuellement intéressante, l'idée consistant à créer une telle juridiction pourrait surprendre en tant qu'option éventuelle pour le Conseil de Sécurité, qui est à la source de la réflexion sur la création d'une juridiction internationale de la piraterie, car ne voit à vrai dire pas immédiatement le rôle que ce dernier pourrait jouer dans la création d'une telle juridiction.

Cela étant, on pourrait pousser l'imagination jusqu'à envisager que le groupe de Djibouti se laisse convaincre par le Conseil d'approfondir la coopération qu'il a engagée en 2009, en s'orientant vers la création d'une nouvelle institution pénale régionale. Une telle évolution ne serait sans doute pas extravagante puisque, par contraste, il a bien été possible de créer une banque centrale régionale comme la BCE, ou encore des cours régionales des droits de l'homme. Mais dès lors que les Nations Unies entendent, par la voie du Conseil de sécurité, être partie prenante, on pourrait aussi imaginer que ce tribunal pénal régional, qui serait constitué ou bien sous la forme d'une organisation internationale (comme l'est la Cour pénale internationale) ou bien comme un organe d'une organisation internationale (par exemple de l'Union Africaine), soit ensuite «internationalisé» *via* un accord entre le tribunal ou l'organisation qui l'a créé et l'Organisation des Nations Unies, qui fixerait tout à la fois un certain nombre d'exigences (respect du principe du procès équitable, etc.), et apporterait un soutien financier, humain, et matériel. Ajoutons que rien

62 Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia.

n'interdirait évidemment que des chambres soient constituées au sein de ce tribunal afin de siéger dans les différents États parties.

On peut tout imaginer, et d'ailleurs l'hypothèse que l'on vient d'évoquer apparaît sous l'option 5 analysée dans le rapport du Secrétaire général de juillet 2010,⁶³ mais la pratique qui a clairement été retenue dès l'origine a consisté à s'orienter vers une autre alternative: ou bien la création d'une «juridiction pénale internationalisée», ou bien un renforcement de l'action de coopération déjà engagée. On sait que les juridictions pénales dites internationalisées qui se sont développées depuis un peu plus d'une dizaine d'années sont le plus souvent des juridictions internationales authentiques, dès lors qu'elles sont des entités qui disposent du pouvoir de juger en vertu du droit international: le Tribunal pour le Sierra Leone a été créé par un accord entre ce pays et l'Organisation des Nations Unies;⁶⁴ le Tribunal Spécial pour le Liban a été créé par la résolution 1757 (2007) du Conseil de sécurité du 30 mai 2007; les chambres spécialisées pour les crimes graves au Timor Oriental, comme les Cours internationalisées du Kosovo, sont le fruit d'actes de l'administration onusienne pris sur le fondement de résolutions du Conseil de sécurité. De leur côté, les Chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens sont fondées à la fois sur un accord conclu avec l'ONU et sur la loi cambodgienne, ce qui les qualifie plutôt comme des juridictions nationales internationalisées. Mais qu'elles soient établies par le droit international ou par le droit national, ces juridictions se caractérisent toujours par le fait qu'elles présentent une certaine mixité quant à leurs caractéristiques opérationnelles: les juges sont choisis pour une partie par une autorité internationale,⁶⁵ pour une autre partie par une autorité nationale, la balance en faveur des premiers ou des seconds variant selon les cas;⁶⁶ le parquet peut aussi être mixte;⁶⁷ le droit applicable ainsi que

63 *Rapport du Secrétaire Général* du 26 juillet 2010, *op. cit.*, p. 36-37.

64 Le Tribunal spécial pour la Sierra Leone résulte d'un traité conclu entre les Nations Unies et le Sierra Leone en date du 16 janvier 2002.

65 Les «juges internationaux» qui siègent au sein des Chambres cambodgiennes ne sont pas nommés mais sont proposés par le Secrétaire général, pour être ensuite nommés par le Conseil suprême de la magistrature cambodgienne. Mais la marge de manœuvre de l'autorité nationale est faible : elle doit en nommer cinq sur les sept proposés par le Secrétaire général

66 Majorité de nationaux pour le Cambodge; majorité d'internationaux pour le Sierra Leone, le Liban, et le Timor; variabilité selon la complexité de l'affaire en ce qui concerne le Kosovo.

67 Le parquet est «à deux têtes» dans le cas du Cambodge, avec un procureur national et un procureur international. Dans les cas du Liban et du Sierra Leone, le procureur est nommé par le Secrétaire général tandis que le procureur adjoint est nommé par le Liban.

les règles de procédure sont toujours un mélange de normes internationales et de droit national.⁶⁸ Bref, le caractère de la juridiction (internationale ou nationale) et son degré d'internationalité opérationnelle varient selon les cas afin d'adapter lesdites juridictions à la fois à la situation politique qui préside à sa création et aux crimes qu'elle a vocation à juger.

En l'espèce, si l'on avait voulu inscrire une démarche judiciaire authentiquement «internationale» dans le prolongement des actions menées depuis la crise de la piraterie somalienne, la logique aurait été de créer dans les «juridictions nationales des chambres spéciales, [...] dotées d'éléments internationaux».⁶⁹ Il se serait agi d'une juridiction nationale «internationalisée» ou «extraterritorialisée», et non, en tout cas, de «juridiction internationale nationalisée». Cette solution était assez séduisante dans la mesure où elle est à la fois moins autoritaire, plus «collaborative», que celle consistant à créer un tribunal par résolution du Conseil de sécurité ou par un traité «fortement suggéré» par l'ONU,⁷⁰ et *a priori* moins lourde à gérer —et sans doute bien moins onéreuse— qu'une nouvelle juridiction internationale ou régionale créée de toutes pièces. La France privilégiait du reste cette solution: dans une réponse à la question d'un parlementaire, le ministre des affaires étrangères avait indiqué que «notre pays s'est montré disposé à étudier des alternatives régionales, notamment la création de chambres spécialisées sur la piraterie ou la création d'un tribunal somalien délocalisé dans la région».⁷¹

Si l'on avait pris cette direction, le degré d'internationalité à donner à de telles chambres (chambres nationales spécialisées ou chambres somaliennes délocalisées) aurait naturellement dû être adapté à la situation, et elles se seraient probablement situées quelque part entre le modèle fourni par le Tribunal pour le Sierra Leone et celui offert par les Chambres extraordinaires des Cours cambodgiennes, éventuellement mâtiné de l'expérience acquise lors du procès de l'attentat de Lockerbie assuré par un Tribunal écossais établi aux Pays-Bas.

Plusieurs questions auraient dû être tranchées en ayant ces expériences à l'esprit. Parmi elles se poserait d'abord celle du droit applicable.

68 Pour une appréciation de la pondération de l'international et du national dans chaque cas (sauf dans le cas du Liban), voir R. Kolb, *op. cit.*

69 Résolution 1918 (2010) du Conseil de sécurité.

70 Selon l'expression de Jean-Marc Sorel, «Introduction», in H. Ascensio, E. Lambert-Abdelgawad, J.-M. Sorel (dir.), *Les juridictions pénales internationalisées (Cambodge, Kosovo, Sierra Leone, Timor Leste)*, Société de législation comparée, Paris, 2006, p. 22.

71 Réponse à la question écrite n.° 48237, JORF du 16/03/2010, p. 2920.

Si l'on choisit des chambres nationales spécialisées, le modèle établi par les accords conclus par l'Union européenne et le Kenya ou les Seychelles a déjà marqué un choix : le droit applicable est en principe le droit national de l'État d'accueil, exception faite d'un certain nombre de règles issues des standards internationaux dont la primauté devrait être reconnue.⁷² Si ce sont des chambres somaliennes délocalisées, alors ce devrait être le droit somalien qui s'applique. Mais dans ce dernier cas il faudrait au préalable vérifier si le droit somalien permet effectivement la poursuite des pirates présumés,⁷³ et garantir la stabilité de ses incriminations, c'est-à-dire éviter que le législateur somalien, qui sera probablement soumis aux pressions de l'industrie de la piraterie s'il détient le pouvoir de la sanctionner, adoucisse la loi; une telle garantie pourrait être compliquée à obtenir si, par ailleurs, l'idée de fond guidant le choix de chambres somaliennes décentralisées est de permettre à la Somalie de recouvrer progressivement sa souveraineté. Une solution pourrait consister à établir, dans un accord conclu entre la Somalie et l'Organisation des Nations Unies, un noyau dur de règles pénales, que la Somalie s'engagerait à ne modifier qu'avec l'accord des Nations Unies, à l'image de ce qui a pu être mis en place s'agissant du Cambodge.

La question de la composition des chambres se poserait également inévitablement. En dehors de juges locaux (nationaux ou somaliens selon que l'on choisit des chambres nationales spéciales ou des chambres somaliennes délocalisées), la mixité, impliquant la présence de juges nommés par le secrétaire général des Nations Unies ou une autre autorité internationale, serait sans doute une garantie à la fois du respect des standards internationaux et de l'absence de «capture» de l'organe judiciaire par ceux que ce dernier poursuit. C'est toutefois une solution plutôt lourde à gérer ainsi qu'onéreuse. D'ailleurs, il n'est pas certain que la présence de juges internationaux s'impose dans les deux cas; cela n'est nécessaire que si l'on a le sentiment que les juges nationaux ne sont pas suffisamment «fiables», ce qui pourrait être davantage le cas de juges somaliens que de juges kényans par exemple. Dans cette perspective, on peut penser que le principe de chambres nationales spéciales est plus attractif que celui de chambres somaliennes décentralisées.

72 L'autre solution suggérée par la France d'un tribunal somalien délocalisé, qui n'a pour le moment pas reçu de soutien, suggérerait l'application du droit somalien.

73 L'analyse du droit somalien faite par le Secrétaire général des Nations Unies dans son rapport de janvier 2012 en révèle les graves carences, mais indique également qu'un processus de mise à niveau de ce droit est en cours (*Rapport du Secrétaire général sur les juridictions spécialisées dans la lutte contre la piraterie en Somalie*, 20 janvier 2012, S/2012/50, par. 12).

IV – Le choix du renforcement des juridictions nationales

L'initiative en faveur de la création d'une juridiction «internationale», ou «internationalisée», a clairement fait long feu, même si le Qatar a proposé la création d'un tribunal spécial pour la piraterie.⁷⁴ C'est manifestement vers une solution consistant uniquement à renforcer les juridictions nationales de la région concernée par la crise de la piraterie que la Communauté internationale s'est tournée. A par ailleurs été écartée l'idée d'une juridiction somalienne extraterritoriale, qui ne rencontre pas l'adhésion de la Somalie.⁷⁵

Dans l'entreprise de renforcement des tribunaux nationaux, la Communauté internationale s'est attelée à surmonter des difficultés d'ordre matériel, légal, et humain. Juger des pirates somaliens au Kenya, aux Seychelles, en Tanzanie ou à Maurice, nécessite de doter ces États de moyens matériels leur permettant de maintenir les prévenus en détention au moins avant et pendant leur procès, ainsi que la tenue des procès. Il faut donc *a minima* des bâtiments et des salles d'audience, mais aussi des moyens d'assurer un traitement digne des prévenus pendant tout la durée des procédures. On l'a déjà indiqué, le PNUD et l'ONUD, ainsi que certains États comme le Royaume-Uni, travaillent activement au financement de tels investissements depuis pratiquement le début de la crise de la piraterie somalienne, et ont intensifiés leurs efforts durant ces derniers mois. Au plan du droit applicable, on l'a déjà relevé (*supra*, par. 14), des efforts ont été faits dans chacun des États concernés de la région en faveur de l'adoption de lois ou de révisions de leurs lois, rendant possible et encadrant la tenue des procès des pirates dans des conditions conformes aux standards internationaux. Pour rendre justice, il faut naturellement un personnel compétent, aussi bien sur le siège des tribunaux que dans les parquets, ainsi que du côté de la défense alors que les États de la région n'ont généralement pas lesdites ressources. Pour autant, le Secrétaire général n'a pas retenu l'idée de confier à une instance internationale le pouvoir de nommer des personnels internationaux afin de renforcer les compétences des tribunaux locaux, préférant laisser les États concernés recruter eux-mêmes des personnels internationaux.⁷⁶

...

74 Rapport du Secrétaire Général d'octobre 2012, précité, par. 42.

75 Rapport du Secrétaire Général de janvier 2012, précité, par. 38.

76 Rapport du Secrétaire Général de janvier 2012, précité, not. pars. 47, 52, 68, 75, 88.

Finalement, on le voit, la gravité que fait peser la menace pirate sur la libre utilisation des mers n'a pas conduit à l'internationalisation de la fonction juridictionnelle en matière de piraterie. La règle coutumière selon laquelle il revient aux droits et aux tribunaux internes de la réprimer demeure le standard en la matière.

Bibliographie sélective

- H. Ascensio, E. Lambert-Abdelgawad, J.-M. Sorel (dir.), *Les juridictions pénales internationalisées (Cambodge, Kosovo, Sierra Leone, Timor Leste)*, Société de législation comparée, Paris, 2006, 383 p.
- L. Azubuike, «International Law Regime Against Piracy» *Annual Survey of International & Comparative Law*, 2009, Vol. 15, Iss. 1, Article 4. Available at: <http://digitalcommons.law.ggu.edu/annlsurvey/vol15/iss1/4>
- F. Gouttefarde, «Aspects particuliers de la lutte contre la piraterie; réflexion sur l'usage de la force par les sociétés privées de sécurité maritime sur des navires battant pavillon français», *A.D.Mer*, 2009, T. 14, p. 201-218.
- M. Manouvel, «Piraterie maritime, droit international, droits internes et volonté politique», *A.D.Mer*, 2009, T. 14, p. 171-200.
- V. Pella, «La répression de la piraterie», *RCADI*, 1926, T. 15, pp. 145-275.
- A. Roach, «Countering Piracy Off Somalia: International Law and International Institutions», *AJIL*, 104, n.° 3 (Jul 2010), 397-416.
- Y. Shunji, «La coopération régionale contre la piraterie en Asie», *AFDI*, vol. 52, 2006, pp. 391-399.
- J.-M. Thouvenin, «Pas de refuge pour la grande piraterie», in R. Casado Raigon, G. Cataldi, *L'évolution et l'état actuel du droit international de la mer*, Mélanges de droit de la mer offerts à Daniel Vignes, Bruxelles, Bruylant, 2009, pp. 887-905.