

---

# L'ACTIVITÉ PRIVÉE DE SÉCURITÉ DES NAVIRES : UNE LOI DANS LA TEMPÊTE ? RÉALITÉS JURIDIQUES COMPARÉES

Nicolas LE SAUX

*Docteur en droit, président d'Atao,  
Chercheur à l'Université de Nice-Sophia-Antipolis, CERDACFF – EA 7267  
Chargé d'enseignement à l'Université Paris Descartes*

La mise en place d'une loi spécifique à la sécurité privée des navires pour une activité qui « pourrait susciter la création de 500 à 1 000 emplois »<sup>1</sup> en France soulève au moins deux questions. Tout d'abord celle de sa nécessité face à un corpus juridique déjà dense des activités privées de sécurité ; ensuite celle de son application pratique dans un environnement mêlant droit interne, droit international, droit maritime et potentiellement droit(s) de la guerre.

Que montre la réalité juridique et économique d'activités similaires dans des États tels que la France, l'Angleterre, les États-Unis ou l'Espagne ? Quels retours d'expérience sont disponibles à l'analyse juridique ? Le sujet permet par ailleurs d'examiner comment le législateur français appréhende la gestion par le privé d'un besoin qui avait pour un temps disparu : celui de la protection des navires marchands contre les actes de piraterie. S'agit-il d'un complément de l'action publique par le secteur privé, du remplacement de celle-ci, ou bien un complément d'apparence ayant vocation en réalité à remplacer ?

L'article 12 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la primauté de la force publique qu'il induit est toujours présent dans les esprits. De plus, la localisation géographique même de l'activité, sur un bout du territoire national mais en dehors de celui-ci, permet de confronter la solution juridique du législateur français à celles apportées par les législations d'autres États mais aussi par le droit international.

Il est nécessaire d'analyser d'abord l'efficacité de la réponse des États et des organisations internationales au problème de la piraterie (I), avant d'apprécier les réponses du marché qui s'expriment essentiellement au travers du droit interne des pavillons concernés. En effet, l'analyse montre que face à la difficulté à maintenir dans la durée une intervention des forces régaliennes efficace, le marché doit intervenir. C'est dans ce contexte que s'inscrit la loi française du 1<sup>er</sup> juillet 2014 sur la protection des navires (II).

---

<sup>1</sup> Leroy A., Rapport n° 1861 rectifié sur le projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires, Ass. nat., 9 avr. 2014, p. 9.

---

## I. Efficacité de l'intervention des forces régaliennes

La piraterie avait pratiquement complètement disparu au début des années deux mille. Dans les années quatre-vingt, les histoires de pirates modernes faisaient partie du folklore transmis aux jeunes apprentis courtiers aux Lloyds de Londres ou se limitaient pratiquement aux attaques tragiques de « boat people » en Mer de Chine. La qualification des pirates comme ennemis du genre humain, *hostis humani generis*, chère aux juristes anglo-saxons<sup>2</sup> semblait elle aussi tombée en désuétude. Analyser l'efficacité des réponses régaliennes et de celles des organisations internationales, implique de comprendre le contexte de la piraterie moderne (I) avant d'examiner les réponses apportées à sa problématique (II).

### A. Contexte et enjeux de la piraterie moderne

La piraterie réapparaît dans un contexte très particulier à partir de la fin des années quatre-vingt-dix sur les côtes de la Corne de l'Afrique et en particulier de la Somalie. Parmi les multiples raisons de cette réapparition, deux sont particulièrement importantes :

- La défaillance d'un État qui se trouve dans l'incapacité de faire respecter l'ordre public, son territoire et ses obligations internationales ;
- L'accentuation d'une misère déjà endémique par le pillage des réserves naturelles du pays par les flottes de pêche au thon de pays occidentaux.

Ainsi, ces nouveaux pirates modernes s'en prennent d'abord à ceux qui menacent leur existence, avant de s'attaquer à la navigation à la sortie de la Mer Rouge et de l'Océan Indien, avec des modes opératoires de plus en plus sophistiqués.

Quelle est la définition de la piraterie en droit international ? Cette définition juridique, si elle est un peu différente de la vision donnée par les Barbe Noire, Barbe Rouge ou autres Pirates des Caraïbes, recouvre des réalités économiques et des modes opératoires étrangement similaires. Le statut accordé au pirate, et donc son traitement par les États, a cependant évolué, passant de celui d'ennemi du genre humain à celui de criminel. Il ne s'agit pas seulement de sémantique juridique, le choix du statut a une influence fondamentale sur les réponses sécuritaires et juridiques apportées à la piraterie. Il est compréhensible de répondre à un ennemi par à la fois des moyens et un processus d'engagement militaires, ce qui peut conduire à couler son navire avec un minimum de sommation. Une telle réponse est inappropriée s'il s'agit de repousser et d'appréhender un criminel.

En droit international, la définition de la piraterie est relativement étroite et les réponses qu'il est possible d'y apporter sont limitées et contraintes. Tout d'abord, géographiquement, la piraterie est restreinte aux actes prenant place en haute mer, c'est-à-dire hors des eaux territoriales. Suivant l'article 1 de la Convention de

<sup>2</sup> Treves T. in Douglas Guilfoyle (dir.), *Modern Piracy : legal challenges and responses*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2013, p. 117.

Genève sur la Haute Mer de 1958 : « On entend par « haute mer » toutes les parties de la mer n'appartenant pas à la mer territoriale ou aux eaux intérieures d'un État ». La protection contre la piraterie ne peut donc s'entendre en droit international « que dans les zones où ne s'applique aucune juridiction »<sup>3</sup>. C'est en effet la Conférence de Genève qui codifie pour la première fois en 1958 le droit international de la mer en quatre conventions, entrées en vigueur entre 1962 et 1966. Enfin, les actes constitutifs de piraterie sont décrits dans l'article 15 de la Convention :

- « 1) Tout acte illégitime de violence, de détention, ou toute déprédation commis pour des buts personnels par l'équipage ou les passagers d'un navire privé ou d'un aéronef privé, et dirigés
  - a) en haute mer, contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord ;
  - b) contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État ;
- 2) tous actes de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque celui qui les commet a connaissance de faits conférant à ce navire ou à cet aéronef le caractère d'un navire ou d'un aéronef pirate ».

L'article 15 souligne aussi déjà la difficulté à traiter le problème de la piraterie sans coopération des États : « Tous les États doivent coopérer dans toute la mesure du possible à la répression de la piraterie en haute mer ou en tout autre endroit ne relevant de la juridiction d'aucun État ». La question du traitement du pirate est abordée aux articles 19 et 20 : « Tout État peut saisir un navire ou un aéronef pirate, ou un navire capturé à la suite d'actes de piraterie et qui est au pouvoir de pirates, et appréhender les personnes et saisir les biens se trouvant à bord dudit navire ou aéronef, en haute mer ou en tout autre lieu ne relevant de la juridiction d'aucun État. Les tribunaux de l'État qui a opéré la saisie peuvent se prononcer sur les peines à infliger, ainsi que sur les mesures à prendre en ce qui concerne les navires, les aéronefs ou les biens, réserve faite des droits de tierces personnes de bonne foi »<sup>4</sup> et : « lorsque la saisie d'un navire ou aéronef suspect de piraterie a été effectuée sans un motif suffisant, l'État qui a appréhendé le navire ou l'aéronef est responsable, vis-à-vis de l'État dont le navire ou l'aéronef a la nationalité, de toute perte ou de tout dommage causé par la capture ».

Ces éléments sont repris quasiment à l'identique dans la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM / UNCLOS), ou convention de Montego Bay de 1982 (application 1994) qui définit la piraterie dans son article 101<sup>5</sup>. La mention de la Convention de Genève n'est pas simplement d'importance

<sup>3</sup> Leroy A., Rapport n° 1861 préc., p. 41.

<sup>4</sup> Nations Unies, Collection des Traités, Conférence des Nations Unies sur le Droit de la Mer, Convention de 1958 sur la Haute Mer, p. 93-94.

<sup>5</sup> La piraterie y est définie comme :

- a) *Tout acte illicite de violence ou de détention ou toute déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privées, et dirigé :*
  - i. *contre un autre navire ou aéronef, ou contre des personnes ou des biens à leur bord, en haute mer ;*
  - ii. *contre un navire ou aéronef, des personnes ou des biens, dans un lieu ne relevant pas de la juridiction d'aucun État ;*

historique. Des États comme les États-Unis sont en effet parties à la Convention de 1958 mais n'ont pas signé celle du Droit de la Mer de 1982, ce qui, étant donné le rôle des États-Unis en tant que gendarme du monde n'est pas sans importance.

### **B. Problématiques et réponses du droit international**

Avant d'analyser très rapidement les problématiques posées par la piraterie en droit international, il faut rappeler le mode opératoire des pirates modernes. Comme le souligne le rapport d'Arnaud Leroy, les pirates modernes attaquant les navires marchands les approchent avec de petits esquifs<sup>6</sup>. Présentant un très faible profil radar, ceux-ci sont difficilement détectables. Partant d'un bateau-mère restant prudemment au-delà de la ligne d'horizon, les pirates sont à la fois capables de se projeter à de très grandes distances en haute mer tout en bénéficiant d'un relatif effet de surprise. Les attaques débutent souvent par la poupe du navire avec pour objectif d'immobiliser celui-ci par un tir de roquette sur le gouvernail ou un abordage à un point peu visible des hommes de quart. Différents incidents opposant pirates, pêcheurs pris pour des pirates et marines militaires ou équipes de protection embarquées mettent en avant les difficultés de la mise en œuvre de réponse légale et proportionnée aux actes de piraterie. L'analyse en droit de ces incidents donne le contexte dans lequel doit être appréhendée la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2014 sur la protection des navires.

La réponse apportée par les Nations Unies pour gérer le cas de la piraterie en Somalie est intéressante. Celle-ci se fait au travers de résolutions, d'une approche similaire à celles utilisées dans le cas de conflits armés et sont limitées à la fois dans l'espace et le temps (Résolutions des Nations Unies *rationae temporis* et *rationae loci* – intervention pour une durée de six mois au large des côtes de Somalie).

Avec l'Opération Atalante, c'est une véritable coopération internationale qui se met en place avec tout à la fois du renseignement, de la prévention, des escortes en convois mais aussi le déploiement d'Équipes de Protection Embarquée (EPE), en général des fusiliers marins du pays du pavillon du navire protégé.

Pour autant, la lutte contre la piraterie moderne souligne les difficultés d'une riposte efficace respectant le droit international et le droit interne des États. Les points posant difficultés sont la nécessité du recours à la force, la proportionnalité d'une riposte éventuelle ainsi que la question de la compétence des États impliqués dans une affaire de piraterie. Quelques cas illustrent ces problématiques de l'utilisation de la force. En octobre 2008, la frégate britannique *HMS Cumberland* est affectée avec six autres navires de guerre à des patrouilles anti-piraterie au large de la Somalie dans le cadre de la force navale multinationale de l'OTAN, le *Standing NATO Maritime Group 2*<sup>7</sup>. Le 12 novembre 2008, le HMS *Cumberland* vient au

b) tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate ;

c) tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux lettres a) et b), ou commis dans l'intention de les faciliter.

<sup>6</sup> Leroy A., Rapport n° 1861 préc., p. 20.

<sup>7</sup> Murdoch A. et Guilfoyle D., *Modern Piracy : legal challenges and responses*, op. cit., p. 149.

secours d'un cargo danois attaqué par des esquifs pirates. Après avoir repoussé ceux-ci grâce à ses hélicoptères, le *HMS Cumberland* identifie à la fin de la journée un boutre<sup>8</sup> marchand comme étant le bateau-mère probable des pirates. Diverses tentatives d'arraisonner le boutre sans risque d'effusion de sang échouant, celui-ci est pris d'assaut par un commando de *Royal Marines*. Deux pirates sont tués ainsi qu'un homme d'équipage yéménite. Après enquête, il s'avère que le boutre et son équipage étaient otages depuis plusieurs jours de pirates<sup>9</sup> qui utilisaient leur navire pour atteindre des cargos en haute mer.

Une semaine plus tard, c'est une frégate indienne, l'*INS Tabar*, qui ouvre le feu sur un navire de pêche suspecté de piraterie, l'*Ekawat Nava 5*. Le bateau remorque deux esquifs du type de ceux utilisés par les pirates somaliens et des hommes armés de fusils mitrailleurs et de lance-roquettes sont repérés sur son pont. L'*INS Tabar* tente d'arraisonner pendant plus d'une heure l'*Ekawat Nava 5* duquel les pirates ouvrent le feu. L'*INS Tabar* riposte avec deux canons de 30 mn et coule le bateau de pêche. Un seul survivant peut être repêché. Ce qu'ignorait malheureusement le commandant indien, c'est que l'équipage de l'*Ekawat Nava 5* avait été pris en otage par des pirates dans des conditions similaires à l'incident du *HMS Cumberland*.

Les deux exemples ci-dessus illustrent la difficulté pour les marines étatiques à identifier avec certitude les navires pirates ainsi qu'à déterminer la riposte armée appropriée. En avril 2008 déjà, l'opération Thalatine montée par la France pour secourir les otages détenus sur le voilier de croisière Le Ponant, avait nécessité pour récupérer la rançon la poursuite des pirates à terre, en territoire Somalien, dans un environnement juridique flou sur le moment quant à la légalité de l'exercice de ce droit de poursuite. Ce n'est qu'en décembre 2008 que les Nations Unies voteront une résolution légalisant ce type d'opérations, indispensable à une lutte efficace contre la piraterie mais complexe face au droit interne des États, fussent-ils en situation de faillite.

Le recours à une protection armée fournie par une Equipe de Protection Embarquée (EPE) est tout aussi complexe. En février 2012, le cargo italien *Enrica Lexie* navigue au large des côtes indiennes où sévissent des pirates partis des côtes africaines. Le cargo est protégé par une équipe de fusiliers marins italiens dans le cadre des Résolutions anti-piraterie 1970 (2011) et 1973 (2011) adoptées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies. Identifiant un navire suspect approchant l'*Enrica Lexie*, les fusiliers marins italiens ouvrent le feu et tuent deux des pirates supposés. Si l'incident prend bien place dans les eaux internationales, il a lieu néanmoins dans la zone économique exclusive de l'Inde. Le navire pirate s'avère être en réalité un bateau de pêche indien, le *St Antony*. L'*Enrica Lexie* est identifié par la marine indienne comme impliqué dans les tirs sur le *St. Antony* et doit relâcher dans le port de Kochi où les deux sous-officiers commandant l'équipe de six fusiliers italiens embarqués sont arrêtés, inculpés d'homicide volontaire et incarcérés. Une situation qui n'est toujours pas résolue en octobre 2014.

<sup>8</sup> Le boutre ou *dhow* est un petit cargo de construction traditionnelle arabe. Navires en bois motorisés de 300 à 500 tonnes de charge, ils sont utilisés pour le cabotage en mer Rouge et dans l'océan Indien.

<sup>9</sup> Murdoch A. et Guilfoyle D., *Modern Piracy : legal challenges and responses*, op. cit., p. 165.

En dépit de l'encadrement légal par des conventions internationales et par des résolutions des Nations-Unies, la gestion opérationnelle de la lutte contre la piraterie s'avère compliquée et risquée juridiquement. Au-delà du statut juridique des actions défensives, se pose aussi la question du traitement des prisonniers. Si des pirates sont capturés, encore faut-il que l'État des forces, publiques ou privées, les capturant dispose d'une législation permettant de juger ceux-ci, les jeter à la mer étant évidemment exclu<sup>10</sup>. Certains États tels que les Pays-Bas ou l'Allemagne, n'ont passé aucune loi de ce type par exemple. La France, quant à elle, peut s'appuyer sur les dispositions des articles 224-6 à 8 du Code pénal et les procédures de la loi n° 94-659 du 15 juillet 1994 et ses modifications du 5 janvier 2011. Remettre les pirates aux autorités de leur pays d'origine supposé ou le plus proche n'est pas sans risque juridique non plus. Comme le souligne le député Arnaud Leroy « le même crime de piraterie expose à des sanctions différentes (...) suivant la législation interne de l'État qui parviendra le premier à exercer sa juridiction »<sup>11</sup>. Ainsi, le même crime encourt dix ans de réclusion en France mais la peine de mort au Yémen. Et, même dans le cas du placement en garde à vue des pirates somaliens ayant attaqué respectivement le Ponant et le Carré d'As en 2008, la France s'est vu condamner en 2014 par la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Cette dernière arrêtant, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 5 de la Convention. En effet, les pirates condamnés en 2008 avaient été placés en garde à vue pendant quarante-huit heures à leur arrivée en France, alors même qu'ils avaient déjà été privés de liberté de quatre à six jours suivant les requérants<sup>12</sup>.

## II. L'intervention du marché

Comme le souligne la sénatrice Odette Herviaux, un certain nombre d'États ont facilité le développement d'une sécurité armée embarquée privée pour faire face à la menace posée par la piraterie<sup>13</sup>. Cette réponse du marché vient compenser la difficulté de nombreuses marines nationales à déployer des moyens de protection suffisants, que ce soit par le biais de navires d'escorte ou d'équipes de protection embarquée. Ainsi, même en France « la Marine nationale, qui joue parfaitement un rôle important de sécurisation de notre flotte de commerce, n'est cependant pas en mesure de répondre favorablement à toutes les demandes de protection ». Pour autant, quelle est l'importance de la piraterie en 2014 et quelles formes prend-elle ? En particulier, quel est son impact réel sur l'armement français ? Des questions devant être analysées (A) avant d'examiner la réponse des droits internes et en particulier celle apportée en France par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2014 (B).

<sup>10</sup> Une situation qui n'est pas sans précédent puisqu'en 1995, l'équipage russe du MC Ruby tue et passe par-dessus bord six passagers clandestins pour éviter d'avoir à payer des amendes des autorités portuaires à l'arrivée.

<sup>11</sup> Leroy A., Rapport n° 1861 sur le projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires, Ass. nat., 9 avr. 2014, p. 27.

<sup>12</sup> CEDH, 4 déc. 2014, *Ali Samatar et a. c. France*, req. n° 17110/10 et 17301/10.

<sup>13</sup> Herviaux O., Rapport n° 523 sur le projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires, Sénat, 13 mai 2014, p. 7.

### A. *Impact de la piraterie sur l'armement français en 2104*

Les statistiques onusiennes sur la piraterie mettent en avant deux phénomènes concomitants dès 2013 et qui se prolongent sur le premier semestre de 2014. Tout d'abord, le nombre d'attaques baisse de façon très significative. Contrairement à ce qui est impliqué par le rapport sénatorial, « or la menace pirate ne diminue pas, au contraire »<sup>14</sup>, l'Organisation Maritime Internationale met en avant une diminution de plus de 12 % entre 2012 et 2013<sup>15</sup> des attaques ou tentatives d'attaques pirates. Les navires battant pavillon français n'ont eux-mêmes fait l'objet d'aucune tentative en 2012 et d'une seulement en 2013. Ces statistiques soulignent l'évolution de la piraterie, mais elles mettent également en avant indirectement la faible importance du pavillon français dans l'armement mondial. Ainsi, en 2014 le pavillon français ne représente plus que 0,4 % du tonnage mondial et 0,6 % du nombre total de navires de commerce<sup>16</sup>, soit environ « 550 navires de commerce au sens large, dont 350 navires dits de service et 200 correspondant à la flotte de transport *stricto sensu* (marchandises, passagers) »<sup>17</sup>. En prenant en compte les navires contrôlés par des intérêts économiques français (c'est-à-dire naviguant sous des pavillons dits de complaisance), il est possible d'arriver à 1 % du total des navires. Ces chiffres, s'ils confirment le déclin à la fois de l'attractivité du pavillon français et de la marine marchande française depuis les années soixante, soulèvent aussi la question de l'importance du sujet pour le législateur. Des États comme la Chine, le Japon, l'Allemagne, la Grèce ou les États-Unis sont beaucoup plus impactés par la piraterie du fait même de l'importance des flottes qu'ils contrôlent économiquement<sup>18</sup>. Il faut noter qu'en 2013, sur la base du contrôle économique, trois navires « français » ont été attaqués par des pirates.

La piraterie, à l'instar des activités commerciales, change en fonction de son environnement. Un phénomène identifié par le législateur en France, qui note que celle-ci « évolue rapidement à la fois dans l'espace et dans ses modes opératoires »<sup>19</sup>. Face à la pression des États agissant de manière concertée dans le cadre de résolutions des Nations Unies ou de l'OTAN, la piraterie a très grandement diminué au large de la Somalie pour se développer dans le golfe de Guinée sur la côte ouest du continent africain. Les plateformes de forage et les navires de ravitaillement des compagnies pétrolières sont particulièrement visés par des attaques dont beaucoup prennent place dans les eaux territoriales du Nigéria. 12 % des tentatives et attaques pirates dans le monde ont pris place dans les eaux territoriales du Nigeria au cours du premier semestre 2014<sup>20</sup>, aucun navire français n'est attaqué sur la même période.

<sup>14</sup> Herviaux O., Rapport n° 523 préc., p. 7.

<sup>15</sup> International Maritime Organization, Annual Report 2013 - Reports on Acts of Piracy and Armed, p. 2.

<sup>16</sup> ICC International Maritime Bureau, « Piracy and armed robbery against ships », Report for the period 1 Jan. to 31 Dec. 2013, p. 6.

<sup>17</sup> Herviaux O., Rapport n° 523 préc., p. 18.

<sup>18</sup> United Nations Conference on Trade and Development, « Statistical Index », *Review of Maritime Transport*, 2013, United Nations Publication 2013, p. 173.

<sup>19</sup> Herviaux O., Rapport n° 523 préc., p. 7.

<sup>20</sup> ICC International Maritime Bureau, « Piracy and armed robbery against ships », Report for the period 1 Jan. to 30 Jun. 2014, p. 14.

Or, la piraterie est généralement définie en droit international comme un acte prenant place soit « en haute mer » soit « dans un lieu ne relevant pas de la juridiction d'aucun État »<sup>21</sup>. Des attaques prenant place dans les eaux territoriales du Nigeria ne relèvent donc pas de la piraterie et donc pas de conventions internationales telles que la Convention de Genève sur la Haute Mer de 1958 ou celle de Montego Bay de 1982. Et, même si le Nigéria est souvent critiqué pour la corruption affectant ses forces armées, c'est un État souverain et il est donc juridiquement difficile d'imaginer l'intervention de forces armées étrangères. Quant à l'intervention de forces de protection privée, leurs actions relèvent du droit interne Nigérian seul.

L'analyse de la piraterie et de son évolution sur les deux dernières années montre que le phénomène est de peu d'ampleur et de conséquence pour le pavillon français. Il est douteux que le déclin de celui-ci qui l'a fait passer du cinquième pavillon mondial en 1960 à sa place actuelle, puisse être inversé par la possibilité d'embarquer des agents de sécurité privée armés. D'autres raisons économiques ou politiques ont facilité l'émergence des pavillons de complaisance et la perte de compétitivité des ports français. Il est certain cependant que la France a pris du retard dans la mise en œuvre d'une protection armée embarquée. De façon surprenante dans un État où figure dans son bloc de constitutionnalité la prééminence de la force publique, le choix de privilégier le recours à des moyens régaliens n'a pas été retenu. En effet, si « les armateurs français peuvent actuellement faire appel à des fusiliers de la marine nationale pour protéger leur navire », le législateur estime qu'« au regard du faible nombre de personnes disponibles – moins de 200 aujourd'hui – ce dispositif apparaît fragile »<sup>22</sup>. Ce dernier est certainement valide, car la protection embarquée et la sécurisation des zones à risques par des marines nationales jouent un rôle dissuasif certain. Il est peut être dommage que le législateur n'ait pas envisagé la facturation au coût réel de ces équipes de protection embarquée. À un moment de très fortes pressions sur les budgets de l'État, cela représente un moyen de maintenir en capacité opérationnelle des militaires et évite par là même une grande partie des difficultés qu'entraîne l'utilisation de ressources armées privées, en particulier loin de tout contrôle régalien. L'argument présenté en 2014 dans le rapport de l'assemblée nationale pour justifier un dispositif privé est aussi surprenant au vu des statistiques officielles sur la piraterie : « compte tenu de l'expansion des phénomènes de piraterie, il [le dispositif des fusiliers de la marine nationale] doit absolument être complété par la possibilité de recourir aux activités privées de protection des navires »<sup>23</sup>.

La France possède la deuxième flotte militaire de l'Union Européenne en tonnage après la Grande-Bretagne. Pour autant, la réponse initiale des deux États face à la piraterie est différente. Le gouvernement britannique, s'il n'interdit pas l'utilisation d'EPE, considère, à partir de 2012<sup>24</sup> que les ressources de la *Royal Navy*

<sup>21</sup> Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM / UNCLOS) de 1982 (application 1994), art. 101.

<sup>22</sup> Leroy A., Rapport n° 1861 préc., p. 14.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> House of Commons Foreign Affairs, « Response of the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs to the Committee Piracy off the coast of Somalia », Tenth Report of Session 2010-2012, p. 2.

doivent être concentrées, en ce qui concerne la lutte contre la piraterie, sur des actions de dissuasion ou de perturbation des activités de piraterie et non à être embarquées sur des navires marchands. Bien que le parlement estime que le recours à des sociétés militaires privées présente des risques certains de « dérapage », il convient que des entreprises recrutant d'anciens fusiliers marins britannique présentent des garanties de professionnalisme<sup>25</sup>. La vaste majorité des autres États européens adoptent des positions similaires, en grande partie du fait de la faiblesse numérique de leurs marines militaires.

### *B. Les réponses des droits internes*

Quelle doit être la réponse des droits internes des États par rapport à cette problématique de piraterie ? Le droit international n'apporte aucune réponse permettant à un armateur de mettre en place des équipes de protection embarquée fournies par les prestataires privés sur ses navires. La nationalité des navires transitant par les zones posant problème reflète celle de la nationalité de l'armement mondial, c'est-à-dire que ce sont principalement des pavillons dits de complaisance qui y sont représentés. En particulier les États du Panama, Libéria ou Sierra Leone y figurent en place prééminente.

L'armateur qui souhaite mettre en place des équipes de protection embarquées privées sur les navires de sa flotte doit donc d'abord considérer la nationalité des pavillons de ses navires et se pencher sur les législations d'États tels que le Panama par exemple, pour voir ce qu'il est possible de mettre en œuvre, plus que sur la nationalité économique de l'armateur.

L'argumentaire utilisé dans les rapports, tant de l'Assemblée Nationale que du Sénat en France, souligne l'importance d'avoir des prestataires de nationalité française pouvant opérer sur des navires battant pavillon français. Le volume des navires concernés reste malheureusement extrêmement limité et ce, pour des raisons économiques allant bien au-delà de la problématique de la piraterie, puisque cette tendance à utiliser des pavillons de complaisance remonte à plusieurs décennies déjà, à une époque où la piraterie avait quasiment disparu.

Dans le cas de la France, il est vrai cependant que celle-ci se trouvait désavantagée par l'absence d'une réglementation spécifique. C'est en tous cas, l'argumentaire avancé par certains armateurs, ainsi que par des sociétés de sécurité ayant vocation à se développer dans ce secteur d'activité. Il est probable cependant que tout le travail de lobbying effectué auprès de l'Assemblée et du Sénat avait peut-être pour objectif d'essayer de voir dans quelle mesure il serait possible de légiférer sur l'utilisation de sociétés militaires privées dans un contexte français.

Les États n'anticipent pas tous de la même manière le recours à des prestataires privés pour assurer la protection des navires. Les dispositions choisies sont d'ailleurs souvent en ligne avec celles encadrant déjà la sécurité privée sur leur territoire domestique. L'Espagne met en place une délégation partielle de la force

---

<sup>25</sup>House of Commons Foreign Affairs, « Committee Piracy off the coast of Somalia », Tenth Report of Session 2010-2012, p. 20.

publique, et autorise l'utilisation d'armement lourd avec cependant l'obligation de nationalité espagnole pour les agents. Le Royaume-Uni a quant à lui des règles très strictes sur l'armement qui découlent du *Firearms Act*. Ainsi, les armes des agents de protection de navires ne peuvent être stockées sur le territoire britannique.

Certains États ont eu une approche qui, sans autoriser par une loi particulière la protection armée privée des navires, ne l'interdit pas. Le Panama, qui en 2013 représentait 14 % du tonnage mondial<sup>26</sup> et l'un des pavillons les plus impactés par la piraterie ces dernières années (16 % des attaques de navires dans le monde de 2009 à 2013<sup>27</sup>) suit cette approche juridique. Une analyse du *Baltic and International Maritime Council (BIMCO)*, la plus importante association internationale d'armateurs, souligne cependant que la *Panama Maritime Authority* recommande fortement aux armateurs de navires battant son pavillon de suivre les prescriptions de la *Best Management Practice 4 (BMP 4)* du BIMCO sur la protection contre la piraterie au large de la Somalie et dans la Mer d'Arabie ainsi que celles de l'Organisation Maritime Internationale. Celles-ci spécifient les conditions dans lesquelles des gardes privés doivent être utilisés<sup>28</sup>. Les États-Unis, l'un des marchés les plus importants au monde pour les sociétés militaires privées, autorisent l'armateur à défendre ses navires par la force si nécessaire et ce sur la base des principes juridiques américains d'auto-défense et d'assistance à autrui. C'est le ministère des affaires étrangères, le *State Department*, qui délivre des autorisations temporaires au titre de ses *International Traffic in Arms Regulations (ITAR)*, un ensemble de règlements servant à contrôler les importations et exportations des objets et services liés à la défense nationale. Le contrôle et le suivi de celles-ci étant sous la juridiction du ministère du *Homeland Security*<sup>29</sup>. Cet appui d'agents privés semble avoir eu un certain effet, puisque le nombre d'attaques de pirates sur des navires battant pavillon américain est divisé par deux entre 2009 et 2013, tendance qui se confirme en 2014. Les États Européens qui ont très tôt autorisé, ou qui n'ont pas spécifiquement interdit, le recours à des prestataires privés ont des résultats relativement similaires. C'est le cas de la Grande-Bretagne, de l'Espagne mais aussi de l'Allemagne.

En France, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2014 subordonne l'activité de protection des navires à une autorisation du Conseil National des Activités Privées de Sécurité (CNAPS). Comme le rappelle le professeur Xavier Latour, cette loi répondait à des appels répétés des armateurs français à combler un vide législatif jugé préoccupant<sup>30</sup>. Celui-ci posait difficulté en particulier parce que près d'un tiers des demandes de protection de navire français par des personnels de la Marine nationale ne pouvaient être satisfaites. La réponse française, tardive certes, a le mérite du pragmatisme en reconnaissant la nécessité d'une « nécessaire externalisation » doublée « d'un non moins nécessaire contrôle régalien de ces activités »<sup>31</sup>. Le fait que la taille même du marché ouvert soit très limitée est d'une importance relative.

<sup>26</sup> United Nations Conference on Trade and Development, Statistical Index, *Review of Maritime Transport*, 2013, United Nations Publication 2013, p. 173.

<sup>27</sup> ICC International Maritime Bureau, « Piracy and armed robbery against ships », *2013 Annual Report*, p. 16.

<sup>28</sup> « Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy », BIMCO, 2011, p. 39.

<sup>29</sup> « Comparison of Flag State Laws on Armed Guards and Arms on Board », BIMCO, 2012, p. 16.

<sup>30</sup> Latour X., « Cap vers le large » in *Sécurité Privée*, 2014, n°28, p. 42.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 45.

C'est l'architecture juridique du mécanisme qui doit retenir l'attention. La pression était forte pour que cette loi devienne aussi préfiguratrice d'une éventuelle sécurité militaire privée française. Cet écueil a finalement été habilement évité par le législateur qui dans les dispositions de la loi reprend « pour l'essentiel les règles applicables aux agents et entreprises de sécurité privée terrestre »<sup>32</sup>. C'est donc bien le CNAPS qui délivrera les autorisations à la fois pour les sociétés et les personnels sur la base de référentiels existants ou à définir. Et, si les agents de protection de navires pourront être armés, leur activité reste néanmoins placée sous le régime de droit commun codifié dans le code de la sécurité intérieure (CSI). L'utilisation de la force est encadrée par les dispositions du titre II du Livre I<sup>er</sup> du code pénal sur la légitime défense. À ce titre, il faut souligner le fait que les agents de sécurité concernés ne bénéficient pas des dispositions applicables aux militaires des articles L. 2338-2 et L. 4123-12 du code de la défense relatives respectivement au port d'arme et aux conditions d'usage de celle-ci par les militaires, y compris en dehors des eaux territoriales.

La mise en application de l'autorisation des agents pourrait se révéler aussi complexe. En effet, si les débats parlementaires laissent penser qu'un des atouts de la nouvelle loi sera la création d'emplois français, la réalité pourrait être différente. Le déploiement d'agents armés ne pouvant se faire que dans des zones maritimes internationales définies par décret, la question se pose de l'emploi, et du coût, de ces personnels en dehors de celles-ci. À l'instar de ce qui est pratiqué par des sociétés de sécurité privée étrangères, les sociétés de protection de navires françaises pourraient amener leurs employés depuis les ports les plus proches<sup>33</sup>. Le pragmatisme économique militant alors pour l'emploi de salariés de nationalités étrangères locaux. Il faudra évidemment tenir compte des dispositions en la matière du Livre VI du CSI, mais se posera néanmoins la question de la validation de la formation et des enquêtes de moralité. Le danger est fort d'introduire par facilité, au bénéfice d'un marché marginal, des précédents qui pourraient remettre en cause le travail de fond réalisé par le CNAPS depuis 2012.

L'utilisation du secteur privé est aujourd'hui nécessaire dans le contexte de ressources militaires disponibles de plus en plus contraintes. Pour autant, il aurait été judicieux par exemple de se poser la question de l'utilisation, facturée au coût réel<sup>34</sup>, d'EPE de la Marine nationale française ou de marines européennes ou de l'OTAN. À ce titre, il existe en France des illustrations intéressantes de mise à disposition marchande de la force publique au bénéfice d'opérateurs de droit privé<sup>35</sup>. Un mécanisme qui n'est pas incompatible avec le recours à des prestataires privés<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>33</sup> Par voie maritime ou aérienne (hélicoptères).

<sup>34</sup> En 2009, la direction de la Gendarmerie nationale contractualise la mise à disposition de quinze unités spécialement formées et armées au bénéfice d'EDF pour mieux sécuriser ses centrales nucléaires. EDF souhaite obtenir une qualité de meilleur niveau pour sa sûreté et considère qu'elle ne trouve pas de partenaires pouvant l'appuyer efficacement. Organisées sous la forme de pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), ces entités sont des unités spécialisées commandées par un officier. Le contrat, confidentiel, représenterait un montant annuel de 70 millions d'euros annuel, ce qui en fait un des contrats de sécurité les plus importants en France.

<sup>35</sup> En 2012, le ministère de la Défense a pris la décision inattendue en période de réduction du format des armées de réactiver un régiment. Il s'agit du 24<sup>e</sup> Régiment d'Infanterie dont les origines remontent au XVII<sup>e</sup> siècle. Ce régiment n'est constitué que de réservistes, seul quatre cadres y étant détachés de manière

Il faut aussi regretter que sur un sujet aussi international que la lutte contre la piraterie maritime, une ambition européenne n'ait pas vu le jour. Celle-ci aurait pu faciliter le recours à des dispositifs partagés aux armateurs européens. Cela eut permis ainsi à des opérateurs privés européens et français, d'atteindre plus facilement une taille critique. Il aurait aussi été intéressant d'examiner la possibilité d'accords entre l'Union Européenne et des États tels que le Panama ou le Libéria, de façon à garantir aux propriétaires économiques des navires battant le pavillon de ces pays un modèle de sécurité privée cohérent avec les normes européennes.

---

permanente. Basé en Ile de France, il réalise l'essentiel de ses missions sur Paris. Or, jusqu'à ce jour, le format des réserves opérationnelles est celui d'unités insérées en régiment d'active, soit en général une compagnie, une batterie ou un escadron.

<sup>36</sup> Le Saux N., *La privatisation des activités de sécurité et de défense : la fin des États ?*, thèse droit, Nice, 2014, p. 430.

---