

**Direction des Affaires Criminelles
et des Grâces**
**Sous-Direction des Affaires
Economiques et Financières**

Date d'application : immédiate

Numéro(s) Téléphone : 16.1.44.77.60.59

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice

à

- POUR ATTRIBUTION -

- Messieurs les PROCUREURS GÉNÉRAUX près les cours d'appel
- Mesdames et Messieurs les PROCUREURS de la RÉPUBLIQUE
près les tribunaux de grande instance
- Mesdames et Messieurs les MAGISTRATS du PARQUET

- POUR INFORMATION -

- Mesdames et Messieurs les PREMIERS PRESIDENTS des cours d'appel
- Mesdames et Messieurs les PRESIDENTS
des tribunaux de grande instance
- Mesdames et Messieurs les MAGISTRATS du SIEGE

N° NOR : JUS-D-96-30079C.
N° Circulaire : CRIM-96.10/G-10.06.1996.
Réf. de classement : SDAEF N° 1208-4 D.
Mots clés : Trafic de stupéfiants en haute mer. Convention des Nations Unies du 20 décembre 1988. Pouvoirs de contrôle de l'Etat en mer.

Titre détaillé : Commentaire de la loi du 29 avril 1996 relative au trafic de stupéfiants en haute mer et portant adaptation de la législation française à l'article 17 de la convention de Vienne du 20 décembre 1988.

Textes de référence : Loi n° 96-359 du 29 avril 1996 relative au trafic de stupéfiants en haute mer et portant adaptation de la législation française à l'article 17 de la convention des Nations unies contre le trafic illicite des stupéfiants et substances psychotropes faite à Vienne le 20 décembre 1988 (JO du 30 avril 1996). Loi n°94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer.

Publiée : BO ☒

Modalités de diffusion

- diffusion aux PROCUREURS GÉNÉRAUX et aux PROCUREURS de la
RÉPUBLIQUE, et, par l'intermédiaire de ceux-ci, aux MAGISTRATS du
PARQUET et du SIEGE.

Le 2 juillet 1990, la France a ratifié la convention des Nations-unies contre le trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes faite à Vienne le 20 décembre 1988.

Cette convention contient d'importantes stipulations destinées à promouvoir la coopération des Etats signataires dans la lutte contre le trafic international de stupéfiants. Elle prévoit notamment des règles d'entraide judiciaire, le renforcement des moyens d'enquête comme, par exemple, la pratique des livraisons surveillées, et l'amélioration des législations nationales en vue de permettre la confiscation des produits du trafic illicite des stupéfiants.

Diverses lois ont d'ores et déjà été votées afin d'adapter notre droit à cette convention.

Une stipulation toutefois n'avait pas encore fait l'objet d'une transposition : il s'agit de l'article 17 de la convention, par lequel les Etats signataires s'engagent à coopérer dans la lutte contre les trafics de stupéfiants en haute mer.

Depuis quelques années, en effet, le trafic international des substances illicites emprunte de plus en plus fréquemment les routes maritimes. Les contrôles en mer sont en effet moins redoutés des trafiquants que ceux portant sur les autres moyens de communication, notamment aériens.

Sur le plan juridique, le dispositif mis en place par la convention innove essentiellement en ce qu'il déroge au principe traditionnel de la "loi du pavillon", en prévoyant qu'un Etat partie peut prendre en haute mer, dans les eaux internationales, des mesures contre un navire ne battant pas son pavillon, ou ne portant ni pavillon ni immatriculation, et même exercer sa compétence juridictionnelle, dès lors qu'il a des motifs raisonnables de soupçonner que ce navire se livre au trafic de stupéfiants.

La loi du 29 avril 1996 adapte notre droit à ce dispositif. Pour ce faire, elle contient des dispositions générales (I), un titre I^{er} relatif aux "mesures appropriées" (II) et un titre II ayant trait à la compétence des juridictions françaises (III).

I./ Dispositions générales

Les dispositions de la loi n° 96-359 du 29 avril 1996 ont été intégrées par le législateur dans la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer. L'articulation entre ces deux séries de dispositions mérite donc quelques précisions.

Aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 1994, les commandants des bâtiments de l'Etat et les commandants de bord des aéronefs de l'Etat, chargés de la surveillance en mer, sont habilités à agir à l'encontre d'un navire français comme d'un navire étranger, selon les lois et règlements nationaux lorsque ce navire se trouve dans les eaux territoriales, ou selon les règles du droit international dans les autres espaces maritimes ne relevant pas de la souveraineté nationale.

Cette loi fixe les modalités de mise en oeuvre des mesures coercitives qui peuvent être employées afin d'assurer le respect des dispositions applicables, telles que la prévention des

.../...

pollutions, la police des pêches ou les infractions nautiques.

En haute mer, cette même loi permet d'assurer le respect du droit international par les navires français comme étrangers. Ce droit, qui était essentiellement coutumier, figure désormais en majeure partie dans la Convention de Montego Bay, signée le 10 décembre 1982, dont la ratification par la France est en cours.

Cette Convention permet notamment à un Etat de prendre des mesures à l'égard des navires ne battant pas son pavillon, lorsque ce navire est soupçonné de se livrer à certaines activités illicites telles que la piraterie, le transport d'esclaves ou des émissions radioélectriques non autorisées.

La loi qui vient d'être adoptée ne remet nullement en cause ces pouvoirs, mais bien au contraire les étend au cas où un trafic de stupéfiants se commettrait à bord d'un navire exerçant une navigation internationale. Le Parlement a renforcé le lien avec ces pouvoirs en insérant les nouvelles dispositions dans la loi antérieure.

Le champ d'application du nouveau texte est très large : il s'étend à tous les navires, y compris aux navires qui ne battent aucun pavillon ou qui sont dépourvus d'immatriculation.

De même, s'il est essentiellement conçu pour être applicable aux navires situés dans les eaux internationales, il a également vocation à faciliter la lutte contre les trafics effectués sur des navires qui se trouveraient dans les eaux territoriales, en conférant certaines prérogatives de police judiciaire à des catégories d'agents qui n'en sont pas dotés à l'heure actuelle, notamment aux agents des douanes (article 9 de la loi, article 16 nouveau de la loi de 1994).

Toutefois, les deux séries de mesures contenues dans la loi ne sont susceptibles d'être mises en oeuvre qu'à une double condition :

- il faut d'une part que l'Etat du pavillon formule une demande d'intervention sur le navire relevant de sa souveraineté (art. 7.2 de la Convention de Vienne), ou qu'il donne son accord à une telle intervention demandée par un autre Etat partie ;

- d'autre part, l'Etat requérant une telle autorisation doit disposer de "motifs raisonnables de soupçonner qu'un trafic de stupéfiants se commet à bord" (article 4 de la loi du 29 avril 1996, article 13 nouveau de la loi du 15 juillet 1994).

S'agissant plus particulièrement des mesures que peuvent prendre les commandants de bord lorsque la France agit en tant qu'Etat intervenant, celles-ci peuvent revêtir deux caractères distincts mais complémentaires :

- soit de simples mesures de police et d'assistance en mer ;
- soit l'application de la loi pénale nationale comportant l'exercice de la compétence des juridictions françaises.

II./ Les "mesures appropriées" au sens de l'article 17 de la Convention de Vienne du 20 décembre 1988

L'Etat du pavillon peut tout d'abord demander aux autorités françaises de prendre des "mesures appropriées" à l'égard du navire. Il en sera ainsi en pratique lorsque l'Etat requérant, souhaitant exercer lui-même sa compétence juridictionnelle à l'égard du navire battant son pavillon, mais ne disposant pas de forces navales lui permettant d'effectuer lui-même les vérifications nécessaires ou l'arraisonnement du navire, demandera l'assistance de la France.

Il s'agit en quelque sorte d'une procédure d'assistance et d'entraide, qui s'achèvera en principe par la remise du navire aux autorités de l'Etat requérant.

Comme l'exigent les règles françaises de coordination des actions de l'Etat en mer, les opérations sont effectuées sous l'autorité et la responsabilité du préfet maritime, qui en avise le procureur de la République (article 4 de la loi nouvelle).

Les mesures mises en oeuvre sont celles qui figurent tant aux articles 3 à 7 de la loi du 15 juillet 1994 précitée qu'à l'article 6 de la loi nouvelle, devenu l'article 14 de la loi de 1994. Elles consistent :

- à identifier et à visiter le navire ;
- à saisir et placer sous scellés les produits stupéfiants découverts et les objets ou documents qui paraissent liés au trafic ;
- à dérouter le cas échéant le navire vers une position ou un port lorsque les cas et conditions de l'article 5 actuel de la loi de juillet 1994 sont réunis, ou lorsque des investigations approfondies à bord du navire ne peuvent être menées en pleine mer (art. 14 alinéa 3 nouveau) ;
- à dérouter ce navire vers un point situé dans les eaux internationales lorsque l'Etat du pavillon le demande afin de le prendre lui-même en charge.

Aucune de ces mesures ne comporte de coercition directe à l'égard des personnes, même si la liberté de mouvement des occupants du navire est par la force des choses réduite par la position du navire et par les nécessités de l'exécution de ces mesures.

Il a semblé en effet au législateur que, dans une semblable hypothèse, l'intervention des autorités françaises se limiterait à une assistance de nature administrative, et conduirait à bref délai à la remise du navire (et de ses occupants) aux autorités de l'Etat du pavillon.

III./ La compétence des juridictions françaises

L'Etat du pavillon peut également renoncer à exercer sa compétence, et décider d'attribuer compétence aux juridictions de l'Etat requis, françaises en l'occurrence, pour poursuivre et juger les auteurs du trafic ; l'intervention des autorités françaises ne revêt plus dès lors le caractère d'une mesure de police administrative en mer, mais celui d'une procédure judiciaire pour trafic international de stupéfiants.

L'exercice de cette compétence est prévu par le titre II de la loi (désormais articles 15 et suivants de la loi de 1994).

Par dérogation au principe de territorialité de la loi pénale, l'article 8 de la loi du 29 avril 1996 (article 15 nouveau de la loi du 15 juillet 1994) attribue compétence aux juridictions pénales françaises pour poursuivre et juger les auteurs et complices des infractions à la législation sur les stupéfiants commises en haute mer.

En effet, en application du droit commun, la loi française n'est pas applicable à la poursuite et au jugement des auteurs étrangers d'un trafic effectué en haute mer sur un navire ne battant pas pavillon français (alors qu'elle est applicable sur tout navire français en vertu de l'article 113-3 du code pénal).

L'exercice de cette compétence nouvelle est toutefois subordonné à l'existence préalable de conventions internationales (diverses conventions sont actuellement en cours de négociation à cet effet, notamment dans le cadre du Conseil de l'Europe ou avec les Etats-Unis), ou d'arrangements particuliers au cas par cas.

Ces derniers arrangements sont transmis par voie diplomatique aux autorités françaises, accompagnés des éléments permettant de soupçonner l'existence d'un trafic de stupéfiants à bord du navire. Une copie de ces éléments est transmise dans les plus brefs délais au procureur de la République (article 8 précité).

Lorsqu'un tel accord est parvenu aux autorités françaises, les actions menées en haute mer constituent des mesures de police judiciaire, placées sous le contrôle et l'autorité du procureur de la République, qui peut, le cas échéant, saisir un juge d'instruction.

Les mesures de coercition susceptibles d'être prises contre les occupants du navire sont donc celles qui sont prévues par le code de procédure pénale.

Afin de faciliter la constatation des infractions dans les espaces maritimes, dans lesquels les officiers de police judiciaire sont peu nombreux, l'article 9 de la loi du 29 avril 1996 (article 16 nouveau de la loi du 15 juillet 1994) confère des prérogatives de police judiciaire aux agents des douanes et, lorsqu'ils sont spécialement habilités dans des conditions fixées par décret en Conseil

.../...

d'Etat¹, aux commandants des bâtiments de l'Etat, aux officiers de la marine nationale et aux commandants de bord des aéronefs de l'Etat.

Ce même article adapte également certaines règles de notre procédure pénale à la situation particulière de ces missions de police judiciaire, qui pourront avoir lieu dans des zones éloignées du territoire national et soumises à certaines difficultés de communications.

Le législateur a donc recherché un juste équilibre entre les nécessités opérationnelles et le respect des garanties constitutionnelles liées à la liberté individuelle.

Il est en premier lieu prévu que le procureur de la République est préalablement informé par tout moyen, des opérations de police judiciaire envisagées.

En second lieu, il est prévu que les officiers de police judiciaire et les agents habilités peuvent également, avec l'autorisation du procureur de la République, effectuer des perquisitions à bord et saisir les produits stupéfiants ou les objets et documents liés au trafic, et ce à toute heure du jour ou de la nuit.

Il est également prévu que les procès verbaux dressés à cette occasion font foi jusqu'à preuve contraire.

La loi désigne également le tribunal compétent pour juger les auteurs de ces infractions (article 10 de la loi du 29 avril 1996, article 17 de la loi du 15 juillet 1994).

Il s'agit, en métropole, du tribunal de grande instance du siège de la préfecture maritime, c'est-à-dire Brest, Cherbourg ou Toulon, ou de celui du port vers lequel le navire a été dérouté. Dans les territoires d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, auxquels la loi est applicable, il s'agit de la juridiction de première instance située au siège du délégué du gouvernement, qui exerce les attributions du préfet maritime.

La loi précise enfin qu'en matière criminelle, les dispositions de l'article 706-27 du code de procédure pénale sont applicables.

¹Ce décret, dont la publication conditionne la mise en application de cette partie de l'article 9 de la loi, est en cours d'élaboration. Il précisera quelles sont les personnes concernées et fixera la procédure d'habilitation.

Figurant parmi les mesures prioritaires du plan d'action gouvernemental contre la drogue arrêté par le Premier ministre le 14 septembre 1995 en comité interministériel, la mise en oeuvre de l'article 17 de la convention de Vienne atteste la ferme volonté de la France de s'engager pleinement dans la lutte contre le trafic international de stupéfiants, en particulier dans des régions aussi sensibles que les Caraïbes ou la mer Méditerranée.

Il permet aux services assurant une présence effective en mer de mener sans entrave cette nouvelle mission, en lui donnant toute l'ampleur nécessaire.

Je vous serais très obligé de bien vouloir me rendre compte de toute difficulté que vous pourriez rencontrer dans la mise en oeuvre de ces dispositions.

Pour le Garde des Sceaux,
ministre de la Justice
Par délégation
Le directeur des Affaires
Criminelles et des Grâces

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke with a small vertical tick at the end, and a large, sweeping flourish that loops back to the left.

François FALLETTI