

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DES ARMÉES

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2019-414 du 7 mai 2019 modifiant la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer

NOR : ARMD1908796P

Monsieur le Président de la République,

La présente ordonnance a pour objet de modifier la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer. Elle est prise sur le fondement de l'article 62 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, par lequel le législateur a habilité le Gouvernement à prendre des dispositions relevant du domaine de la loi et devant permettre :

- de définir les conditions d'exercice des nouvelles compétences de police en mer de l'Etat résultant de la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime fait à Londres le 14 octobre 2005 ;
- de simplifier et réorganiser les dispositions de la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 précitée ;
- de prendre les mesures de cohérence nécessaires.

Au titre des mesures de simplification, l'ordonnance substitue à l'ancienne structure, qui faisait correspondre un titre à chacune des catégories d'infractions concernées, un corps unique de dispositions applicables, sauf exceptions, de manière identique quelle que soit l'infraction considérée. Cette loi, déjà modifiée à sept reprises, est, en effet, dans sa rédaction actuelle, d'une lecture malaisée, source d'insécurité juridique. La terminologie en a, par ailleurs, été harmonisée, les dispositions en ont été précisées, de même que l'articulation entre les compétences accordées respectivement aux autorités administrative et judiciaire.

Au titre des mesures de cohérence, l'ordonnance procède, sous conditions, à un ajustement du champ d'application de la loi du 15 juillet 1994 précitée. Ainsi les commandants des bâtiments de la marine nationale, qui exercent déjà en mer territoriale des pouvoirs de police – notamment en matière de pêche et de protection de l'environnement – pourront désormais y intervenir également pour la prévention et la constatation des infractions mentionnées à l'article 1^{er}. Cette compétence ne s'exercera cependant, conformément aux conclusions du Comité interministériel de la mer du 15 novembre 2018, que de manière subsidiaire, quand les administrations normalement compétentes ne seront pas en mesure d'intervenir.

Cette mesure répond à l'impossibilité pour l'Etat d'exercer ses pouvoirs de police en mer, soulignée récemment par la Cour des comptes, dans certaines zones isolées du fait de l'absence de tout autre moyen permanent de l'Etat, ainsi qu'à la nécessité d'intervenir parfois en urgence dans le cadre d'une poursuite débutée en haute mer. La marine nationale peut au demeurant déjà, en application de l'accord de San José du 10 avril 2003, intervenir dans les eaux territoriales d'autres Etats avec leur accord pour la lutte contre le trafic de stupéfiants dans la région des Caraïbes.

L'indisponibilité des administrations normalement compétentes sera constatée, selon les cas, pour les besoins d'une opération ponctuelle ou pour une zone et une durée plus étendue.

Cette extension du champ territorial de la loi s'accompagne d'un élargissement de la liste des infractions réprimées au brigandage dans les eaux territoriales françaises.

L'ordonnance procède, enfin, à une mise en conformité de la loi avec certaines exigences de niveau constitutionnel et conventionnel. Le déroulement des visites à bord des navires interceptés ainsi que la faculté de procéder à la destruction des embarcations dépourvues de pavillon sont ainsi assorties de garanties renforcées.

La loi du 15 juillet 1994 précitée – qui, en vertu de l'article 1^{er} de l'ordonnance, est désormais intitulée « loi relative à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer pour la lutte contre certaines infractions relevant de conventions internationales » – est ainsi, en vertu de l'article 2, restructurée sous la forme d'un ensemble de 14 articles rassemblés en un titre unique :

Le nouvel **article 1^{er}** de la loi définit les infractions auxquelles celle-ci s'appliquera. Sont concernées, lorsqu'elles constituent des actes de piraterie au sens de l'article 101 de la convention des Nations unies sur le droit de la mer, les infractions de détournement de navire (ou d'aéronef) définies aux articles 224-6 à 224-7 et 224-8 du

code pénal et impliquant au moins un navire ou un aéronef dirigé contre un navire ou un aéronef ; la séquestration définie aux articles 224-1 à 224-5-2 du code pénal ainsi qu'à l'article 224-8 du même code lorsqu'elle précède, accompagne ou suit les infractions de détournement de navire ou d'aéronef ; la participation à une association de malfaiteurs, définie à l'article 450-1 du même code lorsqu'elle est commise en vue de préparer les infractions de détournement de navire (ou d'aéronef), ou de séquestration liée à un détournement de navire.

Sont aussi visées les infractions relatives au trafic de stupéfiants prévues par les articles 222-34 à 222-43-1 du même code, notamment sur le fondement de la convention des Nations unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes conclue à Vienne le 20 décembre 1988 et de l'accord concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des Caraïbes signé à San José le 10 avril 2003.

Concernant la lutte contre l'immigration clandestine en mer, les infractions relatives à l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers de migrants sont aussi mentionnées en application des dispositions du protocole de Palerme contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée signé le 15 novembre 2000.

A celles déjà couvertes par la loi dans sa rédaction actuelle – piraterie, trafic de stupéfiants et immigration illicite – sont ajoutées les infractions contre la sécurité de la navigation maritime telles qu'énumérées à l'article 689-5 du code de procédure pénale sur le fondement des articles 3, 3 bis, 3 ter et 3 quater de la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime de 1988 dans sa version modifiée et complétée par le protocole du 14 octobre 2005. Le champ matériel de la loi s'étend donc désormais à tous les faits violents, susceptibles d'être commis à l'encontre d'un navire ou d'une personne à son bord, de nature à compromettre la sécurité de la navigation d'un navire, ainsi qu'à toutes les infractions à caractère terroriste commises depuis ou à l'encontre d'un navire, et aux infractions de prolifération par mer d'armes biologiques, chimiques ou nucléaires et de biens à double usage, commises avec ou sans motif terroriste. L'extension du champ géographique d'application de la loi implique, en outre, l'extension de son champ matériel aux actes commis en mer territoriale et répondant, quand ils sont commis en haute mer, à la qualification d'acte de piraterie.

Le nouvel **article 2** de la loi définit son champ d'application. Son premier alinéa précise les navires et espaces concernés tandis que son second alinéa ouvre la possibilité aux commandants des bâtiments de l'Etat, notamment ceux de la marine nationale, d'intervenir en mer territoriale française. Le pouvoir de constater que les administrations normalement compétentes ne sont pas en mesure d'intervenir est confié au représentant de l'Etat en mer. Celui-ci est, en vertu de l'article 1^{er} du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 modifié relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer, le préfet maritime. Outre-mer, il est désigné par les dispositions de l'article 1^{er} du décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 modifié relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'Etat en mer. Enfin, une compétence résiduelle sera attribuée, par décret, au commandant de zone maritime dans les zones maritimes qui, telle que la plus grande partie de l'océan Indien, ne ressortissent ni de la compétence d'un préfet maritime ni, outre-mer, de celle d'un délégué du Gouvernement pour l'action de l'Etat en mer.

L'**article 3** désigne les agents compétents pour constater les infractions mentionnées à l'article 1^{er} et en rechercher les auteurs.

L'**article 4** définit les conditions de mise en œuvre des mesures de contrôle et de coercition nécessaires aux fins de prévention et de constatation des infractions mentionnées à l'article 1^{er}, ainsi que les autorités sous la responsabilité desquelles elles sont exécutées. Il donne ainsi compétence, à droit constant, aux commandants des bâtiments de l'Etat, agissant sous l'autorité du représentant de l'Etat en mer, lorsqu'il existe des motifs raisonnables de penser que l'une des infractions mentionnées à l'article 1^{er} est susceptible d'être commise à bord d'un navire.

L'**article 5** prévoit qu'à compter du moment où une infraction est constatée, l'exécution des mesures de contrôle et de coercition prévues par la loi passe sous l'autorité du procureur de la République. Sont aussi précisées les conditions dans lesquelles, en cas de constatation d'une infraction à bord d'un navire battant pavillon d'un Etat étranger, la compétence juridictionnelle française peut s'exercer : elle est universelle pour la poursuite et la répression des actes de piraterie ; elle suppose, en revanche, l'accord de l'Etat du pavillon pour les autres infractions. Sont également fixées les modalités de coopération avec l'Etat du pavillon quand ce dernier décide d'exercer sa compétence juridictionnelle.

L'**article 6** définit les conditions de mise en œuvre des visites diligentées à bord des navires. Trois garanties nouvelles sont apportées afin d'assurer la sécurité juridique du dispositif :

- la présence du capitaine ou de l'occupant des lieux ;
- l'établissement d'un procès-verbal de visite ;
- l'instauration d'un recours juridictionnel tendant à l'annulation des opérations de visite, conformément aux exigences constitutionnelles découlant des articles 2 et 16 de la Déclaration de 1789 (cf. décisions n° 2013-357 QPC du 29 novembre 2013 et n° 2016-541 QPC du 18 mai 2016).

L'**article 7** rappelle, par souci de clarté juridique, que les mesures de coercition prises à l'encontre des personnes sont régies par la section III du chapitre unique du titre II du livre V de la première partie du code de la défense.

L'**article 8** prévoit la possibilité de dérouter les navires contrôlés lorsque les investigations nécessaires ne peuvent être menées, généralement pour des raisons météorologiques, sur le lieu de l'interception ou, le cas échéant, pour remettre aux autorités compétentes le navire, les personnes appréhendées, ainsi que les objets, produits ou documents saisis.

L'**article 9** fixe les modalités de constatation des infractions.

L'article 10 fixe les modalités de saisie des objets, produits ou documents qui paraissent provenir de la commission des infractions mentionnées à l'article 1^{er} ou qui paraissent servir à les commettre.

L'article 11 définit les conditions dans lesquelles les produits stupéfiants saisis à bord d'un navire peuvent être détruits. La compétence pour ordonner cette destruction appartient, en principe, à l'autorité judiciaire. Dans le prolongement des dispositions de la loi du 15 juillet 1994 résultant de l'ordonnance n° 2015-1534 du 26 novembre 2015, elle est également accordée, de manière dérogatoire, à l'autorité administrative en cas d'urgence ou lorsque l'éloignement d'un port, les contraintes matérielles ou opérationnelles ou les quantités de produits stupéfiants saisis ne permettent pas leur conservation dans des conditions satisfaisantes à bord du bâtiment de l'Etat ayant procédé aux opérations de contrôle. L'autorité administrative ne peut toutefois procéder à cette destruction qu'après en avoir dûment informé le magistrat saisi des faits et l'avoir ainsi mis en mesure de s'y opposer sans délai.

L'article 12 définit les conditions dans lesquelles les embarcations dépourvues de pavillon peuvent être détruites. Cette mesure est la seule dont le champ d'application n'est pas étendu à la mer territoriale. Il l'est, en revanche, à l'ensemble des zones de haute mer, aucune justification à la limitation actuelle aux seules zones bordant les collectivités ultramarines n'ayant pu être identifiée. Des garanties procédurales conformes aux exigences constitutionnelles et conventionnelles sont, par ailleurs, instituées. La destruction est désormais soumise à l'autorisation préalable du juge des libertés et de la détention, et non plus du procureur de la République, et un recours juridictionnel contre l'ordonnance du juge est instauré.

L'article 13 détermine les juridictions et procureurs de la République compétents pour poursuivre et juger les infractions constatées.

L'article 14 prévoit que la loi est applicable sur l'ensemble du territoire de la République dans sa rédaction résultant de la présente ordonnance.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.