



18 mars 2010

Version provisoire

La piraterie – un crime qui défie les démocraties

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée s'inquiète du retour en force de la piraterie, devenue désormais endémique dans certaines zones maritimes et qui engendre des pertes économiques de plusieurs milliards de dollars chaque année, de grandes souffrances humaines, des personnes étant kidnappées, blessées, traumatisées voire tuées. Ce phénomène est susceptible de servir au financement de groupes extrémistes ou terroristes. Il est directement lié à l'incapacité des États côtiers à exercer leurs pouvoirs de police à l'intérieur ou aux abords de leurs eaux territoriales, en raison de l'absence de bonne gouvernance.

2. Depuis 2009, la mer au large des côtes somaliennes est devenue la zone la plus sensible de la planète, les activités de piraterie s'étendant des eaux territoriales somaliennes au Golfe d'Aden, au Kenya, à Madagascar, aux Seychelles et à la Tanzanie et les pirates faisant usage d'armes et de technologies de plus en plus sophistiquées.

3. Jusqu'à présent, le cadre de lutte contre la piraterie mettait principalement l'accent sur la dissuasion militaire : 45 pays ont envoyé des navires de guerre au large des côtes somaliennes aux fins d'escorter les navires de commerce battant leur pavillon ou pour lesquels ils ont un intérêt particulier, en raison de la nationalité de l'équipage ou de la nature du chargement à bord.

4. Les États ont commencé à coopérer et mis en place des systèmes de sécurité collectifs, dans le but de dissuader, de prévenir et d'enrayer les actes de piraterie commis contre des navires, quels que soient leurs pavillons. Dans ce contexte, l'Assemblée salue les efforts entrepris par l'OTAN et l'Union européenne depuis 2008, qui, grâce à de nombreuses opérations militaires successives, ont permis de distribuer en toute sécurité des milliers de tonnes d'aide humanitaire à la population civile somalienne, de déjouer des dizaines d'attaques de pirates et de porter assistance aux victimes.

5. La dissuasion militaire a fait chuter le taux d'attaques réussies au large des côtes somaliennes, de un sur trois en 2006, à un sur six en 2009. Dans un même temps, la capacité des navires de commerce à éviter ou échapper par eux mêmes aux attaques de piraterie a énormément augmenté, leur permettant ainsi d'être de moins en moins dépendants de sociétés privées à vocation sécuritaire.

6. L'Assemblée est cependant convaincue que la dissuasion militaire ne peut pas fournir une solution à long terme au problème, car les causes profondes de la piraterie se trouvent à terre. Une approche globale est nécessaire pour traiter les causes de la pauvreté, de l'instabilité et de l'absence de gouvernance en Somalie et dans d'autres pays qui engendrent de la piraterie.

7. La pratique de certains États membres du Conseil de l'Europe consistant à remettre en liberté les personnes soupçonnées de piraterie est source de préoccupation. Une approche globale de la piraterie suppose de garantir une répression efficace, en tant que partie intégrante de tout effort de dissuasion crédible et moyen de faire preuve d'une volonté politique ferme de faire respecter l'Etat de droit.

8. L'Assemblée reconnaît qu'un certain nombre d'obstacles entravent la poursuite effective des personnes soupçonnées de piraterie, le principal étant que la majorité des attaques a lieu dans les eaux territoriales d'un État. Dans un tel cas, au titre du droit international, l'État riverain porte à lui seul la responsabilité d'arrêter et de poursuivre les auteurs de piraterie. En effet, le principe de juridiction universelle ne s'applique pas, à l'exception de la Somalie en vertu de la Résolution 1851 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies.

9. En outre, certains États membres du Conseil de l'Europe sont réticents à engager des poursuites, au motif que leur législation nationale est obsolète, floue ou inadaptée à la piraterie telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui. Par ailleurs, s'agissant des opérations internationales ou lorsque plusieurs pays sont impliqués, aucune règle claire ne précise l'État censé engager les poursuites ou l'ordre de préséance.

10. L'Assemblée note que l'Union européenne a conclu des accords avec les gouvernements du Kenya et des Seychelles, concernant le transfert et les poursuites à l'encontre de personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie en haute mer et appréhendées par la force navale placée sous la direction de l'Union européenne (EUNAVFOR) ; les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis ont fait de même. L'Assemblée regrette que ces arrangements ne semblent pas appropriés pour faire face à la taille et à l'échelle du problème.

11. Tout en reconnaissant que le transfert d'auteurs présumés d'actes de piraterie vers un pays tiers n'est pas en soi illégal, et que la proximité géographique avec le théâtre des attaques est un élément important susceptible de faciliter les investigations ultérieures, la collecte de preuves et l'audition des témoins, l'Assemblée rappelle que les États membres du Conseil de l'Europe doivent garantir le respect de l'ensemble des engagements souscrits au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et d'autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'homme. Elle rappelle par ailleurs qu'ils pourraient être tenus responsables de violation de la Convention, en cas notamment de transfert de personnes vers un pays où elles pourraient être victimes de torture ou de traitements inhumains ou dégradants, ou ne pas bénéficier d'un procès équitable.

12. L'Assemblée rappelle également que les États membres du Conseil de l'Europe ont pour obligation de respecter la Convention dans l'exercice d'une juridiction extraterritoriale : ils doivent de ce fait se conformer aux dispositions pertinentes de la Convention lors de l'arrestation, de la détention à bord ou du transfert d'auteurs présumés de piraterie indépendamment du lieu où ils sont pratiqués.

13. Bien que le manque de transparence prévale dans la plupart des affaires de piraterie, notamment dans celles où des personnes sont retenues en otage pendant de longues périodes, il y a tout lieu de penser que la majorité d'entre elles se soldent par le versement d'une rançon. Les États membres du Conseil de l'Europe devraient adopter des politiques et législations claires régissant cette question afin de ne pas encourager tout nouvel acte de piraterie et le recours au paiement de rançon pour financer les groupes extrémistes ou terroristes.

14. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée, s'agissant de la dissuasion militaire :

14.1. encourage les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en place une escorte navale des navires amenés à traverser des zones présentant un risque de piraterie ;

14.2. demande à l'OTAN, à l'Union européenne et aux pays concernés de renouveler et d'intensifier leurs opérations de lutte contre la piraterie au large des côtes somaliennes ;

15. S'agissant des poursuites, l'Assemblée :

15.1. appelle les États membres du Conseil de l'Europe à :

15.1.1. moderniser et développer un cadre juridique interne commun et plus pertinent afin d'ériger en infraction pénale l'acte de piraterie quel que soit le lieu où il est commis et d'assurer les poursuites dans les États membres du Conseil de l'Europe, ou mettre en place la législation appropriée si elle n'existe pas ;

15.1.2. introduire des dispositions juridiques aux fins d'autoriser l'arrestation, le transfert et l'engagement de poursuites à l'encontre de pirates présumés appréhendés dans les eaux territoriales somaliennes ou sur le territoire somalien, conformément à la Résolution 1851 (2008) du Conseil de sécurité des Nations Unies ;

- 15.1.3. établir des règles relatives au traitement, à bord de leurs navires militaires, de pirates présumés, garantissant le respect plein et entier de la Convention et d'autres instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme ;
- 15.1.4. renforcer la coopération internationale et convenir de directives claires quant à la manière d'identifier l'État responsable des poursuites des pirates présumés ;
- 15.1.5. rechercher des moyens appropriés d'adapter le cadre juridique international en vigueur aux besoins actuels en matière de surveillance maritime ;
- 15.2. appelle les États membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne à :
 - 15.2.1. conclure des accords avec des pays tiers quant au transfert et à l'engagement de poursuites à l'encontre de personnes soupçonnées d'avoir commis des actes de piraterie et veiller à ce qu'ils soient pleinement conformes à la Convention et aux autres instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme ;
 - 15.2.2. surveiller étroitement le traitement accordé aux pirates présumés après leur transfert vers un pays tiers, en ce qui concerne notamment les conditions de détention, l'accès à un procès équitable, l'absence de toute pratique de la torture et de traitement inhumain ou dégradant ou encore de la peine capitale ;
16. Enfin, s'agissant de l'élaboration d'un cadre global de lutte contre la piraterie, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à :
 - 16.1. soutenir les efforts du Gouvernement fédéral de transition de la Somalie et ceux de la communauté internationale, en particulier des Nations Unies et de l'Union européenne, aux fins de rétablir la paix et la stabilité en Somalie ;
 - 16.2. renforcer l'aide apportée à la Somalie, directement ou par l'intermédiaire du Programme alimentaire mondial, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et d'autres organisations des droits de l'homme ou humanitaires ;
 - 16.3. mettre en place des politiques et une législation claires contre le paiement des rançons et garantir leur respect tant par les acteurs privés que les autorités de l'Etat ;
 - 16.4. améliorer la coopération internationale aux fins d'identifier les réseaux criminels basés en Somalie ou ailleurs qui orchestrent les attaques de pirates et veiller à ce qu'ils soient traduits en justice ;
 - 16.5. mener des enquêtes afin de vérifier si les versements de rançons servent à financer des groupes extrémistes ou terroristes et, dans l'affirmative, prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre un terme à cette pratique et éviter les récidives.