



Institut Français de la Mer
Article paru dans la revue **La Baille**
n° 288 de juin 2005

Du droit de passage inoffensif à l'interdiction de passage incognito

Yves Lagane

Président de la Société nationale de Sauvetage en Mer (SNSM)

Le 19 février 2001, le cargo cambodgien *East Sea* vient s'échouer volontairement en pleine nuit sur la côte de Boulouris, à proximité de Saint Raphaël. Il transporte 900 immigrants clandestins kurdes qui ont embarqué une semaine plus tôt dans l'est de la Méditerranée pour fuir leur pays. Le point d'échouage se situe à environ deux kilomètres d'un sémaphore de la Marine nationale. Au-delà du débat sur le sujet très sensible de l'immigration clandestine, des réactions très vives fustigent l'inefficacité de notre organisation de surveillance et de protection de nos frontières maritimes. Elles traduisent un besoin prioritaire de sécurité et de protection qui n'est manifestement pas pris en compte au bon niveau.

À cette époque, l'organisation de protection de nos approches maritimes est héritée de la guerre froide. Elle est principalement conçue pour maîtriser une menace militaire : le dispositif de recueil et de traitement du renseignement, de surveillance et d'intervention en mer permet de contrôler les mouvements d'unités militaires connues et aisément identifiables. L'événement de *l'East Sea* nous confronte à une situation nouvelle qui n'avait pas été encore envisagée : détecter, identifier et éventuellement prendre le contrôle d'un bâtiment de commerce sans marque distinctive particulière, navigant au milieu d'un flux de milliers d'autres navires, bénéficiant du droit de passage inoffensif dans nos eaux territoriales jusqu'à proximité de nos côtes : une aiguille dans une botte de foin ! Compte tenu de la dimension des eaux territoriales, il peut ne s'écouler que quelques dizaines de minutes entre le moment où le navire met en évidence un comportement que l'on peut qualifier de « non inoffensif »¹ et celui de son échouage. On frissonne à l'idée que *l'East Sea* ait pu être un méthanier pris en otage par une équipe terroriste abordant la côte à proximité d'une grande ville.

Sans connaissance du trafic dans nos approches maritimes, sans identification précise de la menace, aucun dispositif de protection, quelle que soit sa densité, ne nous permettra de nous prémunir contre de tels événements. Depuis lors, la Marine nationale a profondément réorganisé son dispositif de protection des approches maritimes méditerranéennes contre l'immigration clandestine. La chaîne des sémaphores, le déploiement d'un ensemble de moyens de surveillance navals et aériens en profondeur sur la Méditerranée, et surtout, une exploitation du renseignement interministériel et multinational sur l'immigration par voie de mer, ont permis au Préfet maritime de prévenir des événements de ce type². Le risque n'est pas supprimé. Il est mieux maîtrisé. Toutefois, ces mesures ne s'appliquent qu'à quelques-uns des nombreux réseaux d'immigration clandestine. Elles ne traitent ni du terrorisme, ni du trafic de stupéfiant, ni d'autres activités délictueuses ou criminelles qui relèvent de services spécialisés, de réseaux de renseignement et d'autorités différentes. Hors le nom de *l'East Sea* s'ajoute à la liste déjà longue des incidents ou

¹ En changeant de route pour venir vers la côte (cf. plus loin la référence à la notion de « droit de passage inoffensif » dans les eaux territoriales inscrite dans la convention de Montego Bay sur le droit de la mer).

² En 2002, le navire *Monica* se livrant à un trafic identique est intercepté par une frégate française en Méditerranée centrale dans le cadre d'une opération multinationale. Dérouté vers l'Italie, son équipage est arrêté par les forces de sécurité italiennes.

accidents maritimes graves qui ont fait la une des media au cours des dernières années : *Erika*³, *Ievoli Sun*⁴, *USS Cole*⁵, *Prestige*⁶, *Tricolor*⁷, *Limburg*⁸, *Joola*⁹ ou trafic de drogue, d'armes, d'êtres humains, au pillage de la ressource halieutique, à la piraterie ou au soutien d'activités terroristes.

Faut-il aller plus loin dans le contrôle de nos approches maritimes pour répondre à l'attente de nos concitoyens ? L'entreprise est délicate. Elle doit nécessairement être conduite dans un cadre interministériel et multinational. Elle implique donc de définir des objectifs clairs qui se déclineront ensuite en stratégies de mise en œuvre. De nombreuses bonnes initiatives voient en effet le jour aujourd'hui, qui ne s'inscrivent pas dans une stratégie d'ensemble cohérente. On peut par exemple noter les suivantes :

- Applications depuis l'été 2004 des nouvelles mesures de sûreté maritime et portuaire du code ISPS (*international ship and port facility security code*)¹⁰ ;
- Renforcement de la surveillance des plans d'eaux portuaires¹¹ ;
- Mise en réseau du système de détection des approches maritimes de la chaîne nationale des sémaphores¹² ;
- Déploiement du système de détection AIS (*Automatic Identification System*), qui permet l'échange automatique de données d'identification et de cinématiques entre navires¹³ ;
- ...

Prise indépendamment, chacune de ces mesures répond à un besoin précis, sans toutefois s'inscrire dans une logique globale claire. Le code ISPS qui est élaboré par l'Organisation maritime internationale (OMI) répond essentiellement à une logique générale de contrôle des marchandises et personnes embarquées. Il s'agit d'éviter l'exportation d'armes de destruction massives ou de toute logistique de soutien au terrorisme. Le système de détection AIS dont l'installation devient obligatoire est aujourd'hui principalement un moyen de renforcement de la sécurité nautique réduisant le risque de collisions. La mise en réseau du système de détection dans les approches maritimes au sein du projet SPATIONAV, piloté par la Marine Nationale, est sans doute la démarche qui peut, sur le long terme, fédérer l'ensemble des initiatives actuelles dans le but de renforcer la sécurité et la sûreté de nos approches maritimes. Encore faut-il lui fixer un objectif clair ?

L'interdiction de passage incognito

Nous proposons donc deux objectifs que l'on pourrait qualifier de stratégiques :

- connaître à court terme toute l'activité dans nos approches maritimes ;
- contrôler à moyen terme cette activité.

Le premier requiert : une définition des risques et des menaces à prendre en compte dans nos approches maritimes ; l'organisation du recueil et du traitement du renseignement correspondant ; la mise en place de dispositifs d'identification et de suivi de tous les acteurs opérant dans ces zones.

Le second implique le déploiement de moyens d'intervention et de contrôle sur les acteurs ne respectant pas le comportement du passage inoffensif dans nos eaux territoriales.

De telles orientations auront des retombées importantes, particulièrement en termes de moyens et d'organisation de la gestion des informations sur des acteurs qui auront obligation de se faire reconnaître, dès lors qu'ils pénétreront dans nos approches. Sont-elles compatibles avec le droit de la mer et son principe fondamental du libre usage pour tous ?

³ Naufrage d'un pétrolier en décembre 1999 dans le golfe de Gascogne, provoquant une pollution majeure sur les côtes de la Bretagne à la Vendée.

⁴ Naufrage d'un chimiquier en 2000 au nord-ouest du Cotentin.

⁵ Attentat terroriste contre une frégate américaine dans les approches d'Aden au large du Yémen en 2001.

⁶ Naufrage en 2002 d'un pétrolier au large de la péninsule ibérique provoquant une pollution sur les côtes espagnoles et françaises pendant plusieurs mois.

⁷ Collision en 2002, puis naufrage d'un transport de véhicules en plein milieu du détroit du Pas de Calais provoquant un danger pour la navigation. L'opération de dégagement de l'épave prendra près de 18 mois.

⁸ Attentat terroriste contre le pétrolier français *Limburg* au large des côtes du Yémen.

⁹ Naufrage du ferry *Joola* au large des côtes du Sénégal : 1 863 morts ou disparus et 104 survivants pour un navire autorisé à 550 passagers et membres d'équipage, d'après le dernier bilan officiel des autorités sénégalaises.

¹⁰ Directive de l'OMI, déclinée en directive européenne et dans la réglementation nationale.

¹¹ Action conduite sous le pilotage du Secrétariat général de la défense nationale.

¹² Projet SPATIONAV, piloté par la Marine nationale.

¹³ Directive de l'OMI.

La convention de Montego Bay de 1982 établit dans les eaux territoriales un compromis entre les intérêts du commerce international et ceux des États côtiers qui se fonde sur le régime particulier du « droit de passage inoffensif » pour tous les navires. Ces derniers sont tenus d'adopter dans la mer territoriale d'un État côtier un comportement normal de transit qui « ne doit pas porter atteinte à la paix, au bon ordre ou à la sécurité de l'État riverain » et doit s'effectuer « conformément aux règles du droit international »¹⁴. Elle s'efforce de préciser les limites de la compétence législative de l'État côtier sur sa mer territoriale. Ce dernier peut réglementer dans les domaines de sécurité de la navigation, de la préservation de l'environnement et des ressources et de la protection contre la pollution. Ce pouvoir normatif doit cependant s'exercer de manière raisonnable : il ne peut normalement pas concerner le champ de la sécurité des navires qui reste du ressort de l'OMI et de l'État du pavillon¹⁵ ; il ne doit ni « imposer aux navires étrangers des obligations ayant pour effet d'empêcher ou de restreindre l'exercice du droit de passage inoffensif, ni être perçu comme discriminatoire¹⁶ ».

L'analyse doit sans doute être poussée plus loin par des spécialistes du droit maritime. Toutefois, rien ne paraît s'opposer à une obligation d'identification systématique des navires opérant dans nos approches, qui n'est en aucun cas une limite du droit de passage inoffensif. En revanche, elle constitue un excellent moyen pour l'État côtier d'anticiper sur la détection du caractère « non inoffensif » d'un navire. Et puis, il est bien connu qu'un individu qui se sent surveillé et reconnu se comporte généralement beaucoup mieux que celui qui se fond dans l'anonymat. Or c'est toujours le régime général du « droit de passage inoffensif anonyme » qui, à quelques exceptions près, prévaut aujourd'hui dans nos approches maritimes.

L'interdiction de passage incognito apparaît ainsi parfaitement complémentaire du droit de passage inoffensif et cohérent avec lui.

Nous ne pouvons pas ignorer le besoin croissant de sécurité et de sûreté exprimé par nos populations. Dans un environnement qui voit émerger des organisations mafieuses multinationales de plus en plus puissantes, notre maîtrise réelle des risques et des menaces dans nos approches maritimes apparaît largement insuffisante, quels que soient les efforts réalisés depuis plusieurs années dans le domaine de la réglementation et de la prévention. Il nous faut désormais adopter une véritable stratégie de prise de contrôle de ces espaces avec deux objectifs clairs : connaître, puis contrôler l'activité maritime dans nos approches.

Objectif ambitieux ! Peut-être. Objectif irréaliste ! Certainement pas dans la durée. Il est clair, frappé au coin du bon sens du « citoyen terrien » qu'est majoritairement le Français et à la mesure des enjeux qui sont considérables.

¹⁴ Article 14.4 de la convention de Genève de 1958.

¹⁵ Article 21.2 de la convention de Montego Bay.

¹⁶ Article 24.1 de la convention de Montego Bay.