



HAL
open science

La police en mer

Perruchon Isabelle, Demartini Carole

► **To cite this version:**

Perruchon Isabelle, Demartini Carole. La police en mer. Neptunus, 2002, 8 (1), pp.1-23. hal-03850646

HAL Id: hal-03850646

<https://hal.science/hal-03850646v1>

Submitted on 14 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA POLICE EN MER

Isabelle PERRUCHON et Caroline de MARTINI

La police en mer, sujet particulièrement vaste, recouvre de multiples aspects. Il est d'ailleurs peu abordé dans sa globalité ; la plupart du temps, il fait l'objet d'approches soit géographiques (la police en deçà des 200 milles ou bien en haute mer), soit plus spécifiques (la police de la navigation, des pêches, etc.). L'optique retenue ici est celle d'une approche transversale de la police en mer privilégiant l'angle du droit international.

En effet, la police en mer se caractérise par sa dimension internationale. D'une part, la plupart des règles de droit qu'il s'agit de faire appliquer sont d'origine internationale (règles de navigation, lutte contre la pollution, etc.). D'autre part, les sujets de droit auxquels s'imposent ces règles battent le plus souvent pavillon étranger, y compris dans les eaux nationales. Enfin, l'exercice de la police en mer dépend étroitement de la nature juridique de l'espace maritime tel que défini par le droit international.

La notion de police recouvre trois aspects liés quoique distincts :

- Un aspect normatif dans la mesure où la police consiste notamment en l'édiction de règles de droit, générales ou spéciales : on parle alors de *police de la mer* ;
- Une acception organique, puisque le terme de police désigne également les structures et l'ensemble des personnels qui exécutent les opérations de police sur ordre des autorités administratives ou judiciaires ;
- Du point de vue matériel, la police désigne les modalités de l'action publique visant soit à prévenir les troubles à l'ordre public, soit à réprimer les infractions.

Cet aspect de la police en tant qu'activité est l'objet des développements qui suivent. Il s'agit bien de l'exercice de pouvoirs de *police en mer* par des actions de surveillance et de contrôle, voire de contrainte, selon des modalités spécifiques.

La détermination des acteurs de la police en mer, est, quant-à elle étroitement liée à l'espace considéré.

D'une façon générale, le pouvoir de police appartient aux Etats qui l'exercent sur des navires battant ou non leur pavillon. De fait, le pouvoir de police est à la fois la justification et la traduction de la souveraineté de l'Etat côtier sur les espaces maritimes. La volonté de réglementation, et donc d'appropriation, apparente dès le Moyen Age avec l'interdiction aux étrangers de pêcher dans les eaux adjacentes aux côtes écossaises ou norvégiennes, s'est largement développée au fil des siècles jusqu'au phénomène plus récent de « juridiction rampante ».

Les pouvoirs de police reconnus aux Etats par le droit international dépendent ainsi directement du statut juridique de l'espace considéré. Les Etats côtiers jouissent d'une souveraineté à peu près totale dans les espaces maritimes assimilés à leur territoire alors qu'en haute mer, les navires ne sont soumis qu'à l'ordre juridique de l'Etat dont ils battent le pavillon, en vertu du principe de liberté de la haute mer.

Les prérogatives des Etats en matière de police sont ainsi fonction à la fois du pavillon du navire et du statut de l'espace maritime où il navigue.

Cette situation se révèle, sur le fond comme en pratique, particulièrement problématique. En effet, la surveillance et le contrôle qui caractérisent l'activité de police en mer sont les garants de la mise en œuvre et du respect du droit, aussi bien interne qu'international.

Or, si chaque Etat, et lui seul, est responsable de ses ressortissants quel que soit l'espace considéré, il est probable que pour des raisons matérielles autant que politiques, il exerce ses pouvoirs de police essentiellement, voire exclusivement, dans les zones de sa juridiction. L'application en haute mer des règles de droit en est compromise. La mer n'est alors pas administrée comme un bien commun (*res communis*) mais comme une *res nullius*, un bien vacant sur lequel chacun agit à sa guise, hors de la contrainte du droit et sans prise en compte des intérêts collectifs. En réponse à cette situation, certains Etats ont exercé très tôt des actions de police en haute mer. La Grande Bretagne, par exemple, s'est attachée à détruire les principaux foyers de piraterie à travers le monde. En 1816, lors d'une grande expédition, la flotte britannique, accompagnée de six navires hollandais, s'employa à détruire tous les

pirates barabaresques (la Barbarie était à l'époque l'appellation de l'Afrique du Nord) et caraïbes.

L'activité de police en mer reste une compétence étatique dont la légitimité et les fondements reposent sur les principes de territorialité et de souveraineté (I). Alors que les enjeux prennent une dimension de plus en plus collective (sécurité, environnement, etc.), une approche internationale se développe à travers certaines dérogations à la loi du pavillon qui restent pourtant limitées (II).

I. La police en mer : une compétence par principe étatique

A. La compétence de l'Etat côtier

La compétence de l'Etat côtier repose sur le principe de territorialité illustré par l'adage « la terre domine la mer ». Les espaces sur lesquels l'Etat revendique une compétence se présentent sous la forme d'une succession de zones adjacentes dans lesquelles la souveraineté de l'Etat diminue d'ailleurs au fur et à mesure que l'on s'éloigne du rivage. Le développement de l'emprise maritime de l'Etat côtier a conduit à une augmentation considérable de ses pouvoirs de police en mer.

1. La compétence de l'Etat riverain dans les zones maritimes côtières

L'Etat côtier est totalement souverain sur les zones les plus proches de son territoire terrestre : il y applique son droit et ses procédures internes.

Cependant, il faut distinguer entre les zones maritimes sous souveraineté que sont les eaux intérieures et la mer territoriale et les zones maritimes sous juridiction, c'est à dire la zone contiguë et la zone économique exclusive (ZEE).

Dans les eaux intérieures et la mer territoriale, l'Etat riverain exerce une souveraineté absolue sur la colonne d'eau, le sol et le sous-sol. Il dispose de pouvoirs lui permettant de contrôler les navires battant son pavillon et les navires étrangers. Seul un droit de

passage inoffensif est concédé aux navires tiers qui peuvent ainsi traverser les eaux nationales de façon rapide et continue.

Dans la zone contiguë et la ZEE, l'Etat perd cette souveraineté absolue. Il n'exerce sa souveraineté que dans une optique précise. Dans la zone contiguë, l'Etat côtier exerce son autorité pour prévenir ou réprimer des infractions en matière fiscale, douanière ou sanitaire. Il intervient aussi sur des questions liées à l'immigration ou au commerce d'objets archéologiques ou historiques. Dans la ZEE, l'Etat côtier est souverain en matière d'exploration, d'exploitation et de conservation du milieu marin. Il dispose donc d'importantes prérogatives en matière de pêche et de lutte contre la pollution dans les 200 milles, de même que pour l'exploration et l'exploitation de son plateau continental. Pour autant, la navigation est libre dans la ZEE et l'Etat ne peut empêcher un navire étranger d'y évoluer dès lors que celui-ci ne lui porte pas atteinte.

Les pouvoirs de l'Etat côtier ont ainsi été largement renforcés du fait de l'extension de la mer territoriale jusqu'à 12 milles et de la création de la ZEE, bien qu'ils soient limités par les droits reconnus aux navires étrangers et circonscrits à des domaines précis dans certains espaces. Outre cette compétence de l'Etat côtier sur ses zones sous souveraineté et sous juridiction, un autre droit lui a été reconnu sur ce même fondement de la territorialité : le droit de poursuite chaude en haute mer.

2. Le droit de poursuite chaude

Ce droit est également fondé sur le principe de la territorialité. En effet, il s'agit d'un transfert en haute mer des compétences de police exercées par le riverain dans ses zones sous souveraineté ou sous juridiction. Le droit de poursuite a pour origine une règle coutumière anglo-saxonne datant de la fin du XIX^{ème} siècle (cas de la chasse aux phoques). Il peut être exercé en haute mer par un Etat côtier à l'encontre d'un navire civil battant pavillon d'un Etat tiers qui a commis une infraction à ses lois et règlements dans les eaux intérieures, la mer territoriale, la zone contiguë ou la ZEE. Cette infraction constitue une atteinte à la souveraineté et la sécurité de l'Etat côtier alors que le navire tiers transitait dans ses eaux. Ce dernier peut donc le poursuivre en haute mer,

l'arraisonner, le dérouter vers l'un de ses ports et sanctionner les auteurs de l'infraction. Souvent, il s'agit de délits de pêche, le navire s'étant livré à une pêche illégale dans les zones réservées à l'Etat côtier.

Le droit de poursuite a été reconnu par la conférence de La Haye en 1930 et repris par la Convention de Genève de 1958, relative à la haute mer dans son article 23. La Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 (CMB) reprend l'essentiel des règles de Genève 1958 en tenant compte des transformations survenues dans la répartition des espaces maritimes. Elle énonce dans son article 111 les conditions strictes à respecter pour utiliser ce droit de poursuite :

- La poursuite doit être précédée d'une semonce ;
- Le début de l'action doit avoir lieu dans les eaux sous juridiction de l'Etat côtier ; si le navire contrevenant est dans la zone contiguë ou dans la ZEE, la poursuite ne peut s'appliquer qu'à des infractions spécifiques à ces zones ;
- En vertu de la règle de la continuité, la poursuite doit avoir débuté dans les eaux sous juridiction de l'Etat côtier immédiatement et s'être poursuivie en haute mer sans interruption, le changement de moyens étant admis (hélicoptère, navire, etc.) ;
- La poursuite ne peut être exercée que par des navires de guerre ou des aéronefs militaires ou d'autres navires ou aéronefs portant des marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public (douanes, affaires maritimes, etc.) ;
- La riposte doit être proportionnée à la gravité de l'infraction présumée ;
- La poursuite prend fin dès que le navire entre dans la mer territoriale d'un autre Etat.

En France, le droit de poursuite chaude est prévu à l'article 6 de la loi du 15 juillet 1994 relative aux modalités d'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer. L'extension des droits de l'Etat côtier au-delà de sa zone sous souveraineté est particulièrement stratégique pour la défense de ses intérêts nationaux, c'est pourquoi elle a été reconnue dès 1930. Outre ce droit de poursuite chaude, les Etats côtiers ont manifesté d'autres prétentions en haute mer afin de défendre leurs intérêts propres.

3. L'intervention des Etats côtiers en haute mer

Les velléités d'intervention de la part des Etats côtiers en haute mer sont apparues notamment suite à des catastrophes ou à des conflits. Même si seules certaines d'entre elles ont été admises par le droit international, les Etats côtiers persistent dans leurs prétentions.

La première intervention est désormais totalement reconnue par le droit international : il s'agit de la lutte contre la pollution venant des mers. L'échouement du *Torrey Canyon* le 18 mars 1967 sur le récif des Seven Stones et la pollution qui en a résulté en Grande Bretagne et en France sont à l'origine d'un nouveau régime juridique de lutte. L'Etat côtier peut désormais intervenir en haute mer à l'encontre d'un navire étranger en cas de menace grave, alors même que le dommage de pollution ne l'a pas encore atteint. Cette importante prérogative de police a été accordée à l'Etat menacé par la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 relative à la pollution par les hydrocarbures. L'Etat partie peut prendre en haute mer « toutes les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers graves et éminents » qui menacent ses côtes. Au préalable, il aura alerté l'Etat du pavillon et le propriétaire du navire. Ce type d'intervention est possible contre d'autres produits dangereux depuis le protocole du 2 novembre 1973. L'Etat riverain doit agir de manière proportionnée vis-à-vis de la menace, afin de pallier à l'absence d'intervention de l'Etat du pavillon.

La CMB, dans son article 221, reconnaît cette même possibilité d'intervention des Etats en haute mer pour lutter contre la pollution. Elle lui donne une valeur aussi bien coutumière que conventionnelle.

La deuxième prétention de l'Etat côtier est dénommée « légitime défense », « auto-protection » ou encore « état de nécessité ». Dans la pratique, c'est au nom de l'auto-protection que dans l'affaire du *Virginius* en 1873, l'Espagne est intervenue contre un navire américain transportant des armes destinées à la révolution cubaine ; il s'agissait d'une légitime défense anticipée. Cette action de légitime défense, en tant que mesure

de police de l'Etat côtier, n'est pas unanimement admise. Ni la convention de Genève de 1958, ni la CMB ne l'évoquent. En effet, autoriser un Etat à prendre en haute mer des mesures coercitives destinées à garantir sa sécurité à titre préventif aboutirait à la disparition des règles du droit international de la mer à chaque fois qu'un Etat invoquerait la légitime défense. Actuellement, cette question n'est pas juridiquement tranchée.

La troisième prétention des Etats côtiers concerne la pêche des espèces chevauchantes et des grands migrateurs en haute mer. En effet, les Etats dans les zones économiques desquels ces espèces passent un certain temps revendiquent un rôle particulier. Les Etats hauturiers rejettent, au nom du principe de liberté de pêche en haute mer, toute interprétation du droit international attribuant une position spéciale à l'Etat côtier, aussi bien pour l'élaboration des règles applicables à ces pêcheries que dans l'exercice de la contrainte sur les navires de pêche battant leur pavillon.

B. La compétence de l'Etat du pavillon

« L'idée essentielle contenue dans le principe de la liberté de la haute mer est celle de l'interdiction de toute interférence dans la navigation en temps de paix d'un pavillon à l'égard de tout autre pavillon ». Cette conception de Gidel¹ caractérise encore aujourd'hui, avec certains tempéraments, le régime de la haute mer. La règle qui s'applique dans cette partie des espaces marins est que seuls les navires de l'Etat du pavillon peuvent interférer avec le mouvement d'un navire. C'est la consécration de la loi du pavillon en tant que principe régulateur des interventions des Etats en haute mer. Il s'agit de s'interroger sur les fondements de cette règle afin d'en mesurer les conséquences juridiques et pratiques en matière d'exercice des pouvoirs de police.

1. Les fondements de la loi du pavillon

¹ In Annuaire de la Commission de Droit International 1950 p. 69; cité par T. TREVES : « *Intervention en haute mer et navires étrangers* », AFDI, 1995, p 651.

Faute d'encadrement par la communauté internationale des actes des Etats en haute mer, il appartient aux Etats eux-mêmes, par le jeu du dédoublement fonctionnel, d'exercer les fonctions qui ne sont pas prises en charge par les autorités internationales supra-étatiques. Eu égard à cette situation, le droit international réserve l'autorité sur les navires se trouvant en haute mer à la compétence exclusive de l'Etat de leur pavillon.

Cette règle traditionnelle est aujourd'hui codifiée par les conventions de Genève de 1958 sur la haute mer (art 6) et des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer (art 92). Son fondement, bien que ne posant plus de problèmes majeurs de nos jours, mérite d'être établi.

a) La règle de la territorialité : fondement historique

Pour soutenir que la compétence de l'Etat du pavillon est une manifestation de sa compétence territoriale, la tendance a consisté à assimiler le navire au territoire de l'Etat qui exerçait sur lui la compétence. Cette construction remonte à 1752 dans l'affaire de l'emprunt silésien qui opposait la Prusse à la Grande-Bretagne. Elle a été ensuite reprise par des décisions arbitrales et juridictionnelles. Les sentences arbitrales ont précisé que « les navires marchands, en haute mer, constituent des parties détachées des territoires de l'Etat dont ils portent le pavillon, et en conséquence, ne sont justiciables des faits commis en haute mer que devant leurs autorités nationales respectives ».

C'est la prise de position de la CPIJ dans l'arrêt du 7 septembre 1927 relatif à l'affaire du *Lotus* qui a été la plus expressive. La Cour a décidé que « le principe de la liberté de la mer a pour conséquence que le navire en haute mer est assimilé au territoire de l'Etat dont il porte le pavillon, car comme dans le territoire, cet Etat y fait valoir son autorité et aucun autre Etat ne peut y exercer la sienne [...] ». On retrouve dans cette jurisprudence l'aspect positif de la souveraineté territoriale et son aspect négatif : le navire constitue en haute mer une portion du territoire, soumis à la loi de l'Etat dont il arbore le pavillon et à cette loi seulement.

Cette thèse de la territorialité, déjà critiquée par les auteurs anciens, ne rencontre pas l'approbation des auteurs contemporains.

b) De la territorialité à la compétence personnelle

La thèse de la territorialité, admise en matière de navires de guerre et assimilés, a été jugée inacceptable par la doctrine contemporaine en ce qui concerne les navires marchands puisqu'ils sont en partie soumis à la juridiction de l'Etat côtier dans les eaux intérieures et la mer territoriale de celui-ci.

Pour cette raison, la doctrine s'accorde pour rattacher la compétence exclusive de l'Etat du pavillon à sa compétence personnelle. D'une part, tout navire possède, comme toute personne, une nationalité. D'autre part, la soumission du navire marchand à l'autorité de l'Etat souverain quand il se trouve dans ses eaux territoriales ou intérieures cadre bien avec la règle générale qui consacre l'effacement de la compétence personnelle au profit de la compétence territoriale. L'assimilation du navire à la personne a également ses limites.

C'est pourquoi, en dépit des rapprochements des positions doctrinales, le législateur international de 1982 n'a pas cru bon de consacrer une règle abstraite pour fonder le droit exclusif de l'Etat du pavillon. L'article 97 de la CMB précise sobrement « il ne peut être intenté de poursuites pénales ou disciplinaires que devant les autorités judiciaires ou administratives, soit de l'Etat du pavillon, soit de l'Etat dont l'intéressé a la nationalité ». Il ressort de cette disposition que la convention de 1982 évite soigneusement de fournir un fondement théorique à la juridiction exclusive de l'Etat du pavillon sur le navire en haute mer, tant les anciennes justifications avaient fait la preuve de leurs limites.

Il convient de considérer aujourd'hui que le fondement de l'exclusivité de juridiction de l'Etat du pavillon repose sur la nature des choses, c'est-à-dire que ce droit exclusif se justifie par le fait qu'il est la seule garantie d'une haute mer « *res communis* ». Quoiqu'il en soit, le fondement de la loi du pavillon est aujourd'hui légal : c'est le texte de la convention qui le consacre.

2. La mise en œuvre des pouvoirs de police en haute mer

La haute mer n'étant soumise à aucune souveraineté étatique, le respect de la règle juridique y est assurée par la compétence que chaque Etat possède à l'égard des navires à qui il a accordé sa nationalité et donc le droit de battre son pavillon. Dans l'exercice de cette compétence, l'Etat fixe le statut des navires, détermine leurs droits et obligations, éventuellement les protège. Il lui incombe également de veiller à ce que ses navires se conforment aux règles qui s'imposent à eux (article 94 de la CMB).

a) Portée et domaines régis par la loi du pavillon

La compétence de l'Etat du pavillon sur les navires battant son pavillon se trouvant en haute mer est à la fois plénière et exclusive. Seul cet Etat peut recourir à la contrainte pour faire respecter tant les règles pertinentes du droit international que sa propre réglementation.

Le principe du droit du pavillon étend la compétence de l'Etat en haute mer en matière de navigation, de pêche et de protection du milieu marin. Ainsi l'Etat du pavillon est-il responsable des questions de sécurité en mer qui concernent le navire battant son pavillon. En cas d'abordage ou autre événement de mer en haute mer, seules les autorités judiciaires ou administratives de l'Etat du pavillon du navire ou de la nationalité du commandant peuvent être saisies de poursuites pénales ou disciplinaires contre ce dernier. A l'origine, la règle ne paraissait pas soulever de problème, puisqu'il allait de soi que le navire et le commandant avaient la même nationalité, de sorte que la loi du pavillon était aussi la loi personnelle du commandant.

Par ailleurs, les obligations de l'Etat du pavillon sont harmonisées au niveau international. L'Etat du pavillon doit s'assurer que le navire à qui il accorde son pavillon est conforme aux normes internationalement admises, en ce qui concerne la navigabilité, l'équipement du navire et la qualification de son équipage. Par conséquent, en matière d'infractions relatives à l'état ou à l'équipement du navire, de la prévention de la pollution ou d'infractions à la pêche, le navire, quelle que soit sa zone de localisation,

est soumis au contrôle de l'Etat du pavillon. Tout ceci suppose une organisation appropriée tant au plan juridique qu'opérationnel.

b) Mise en œuvre des compétences de l'Etat du pavillon

La réglementation internationale, lorsqu'elle existe, voit en effet la sanction de son application confiée à chaque Etat.

La loi du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs en mer transpose en droit interne français les dispositions du droit international, notamment celles contenues dans la CMB et les conventions de Genève du 29 avril 1958. Elle habilite les commandants des navires et les commandants de bord des aéronefs du service public, en définissant, selon la nationalité des navires contrôlés, le champ d'application spatial des mesures de contrôle et de coercition. Elle détaille également les procédures susceptibles d'être mises en œuvre par les agents de l'Etat pour effectuer les contrôles, relever la ou les infractions, poursuivre et contraindre le navire, transmettre le procès-verbal au juge compétent.

La portée de la loi diffère selon la nationalité du navire. Les navires français sont concernés dans tous les espaces maritimes, sous réserve des compétences reconnues aux autres Etats par le droit international. S'agissant des navires étrangers autres que les navires de guerre ou navires d'Etat non commerciaux, la loi est opérante conformément au droit international dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction française (Cf. I.A.) ainsi qu'en haute mer (Cf II.A).

La loi du 29 avril 1996 relative au trafic de stupéfiants en haute mer est venue compléter ce dispositif.

3) Les limites de la loi du pavillon

Le statut de l'espace maritime détermine le régime juridique applicable. Or, en haute mer, le principe est la liberté. La réglementation est donc le fait de la communauté internationale et nécessite l'approbation des Etats et son intégration à la législation

interne. La réglementation internationale, faute de ratification, ne trouve pas une réelle application en haute mer : sous le couvert du droit exclusif de l'Etat du pavillon, les navires peuvent circuler en mer au mépris des prescriptions internationales.

La limite la plus significative réside dans la rupture du lien matériel du navire avec l'Etat du pavillon, à supposer d'ailleurs qu'il ait jamais existé (notamment dans le cas des pavillon de complaisance). En haute mer, le navire est de fait soustrait à l'emprise de l'Etat du pavillon. Cette situation pourrait trouver une réponse dans une délégation de compétence à l'Etat dont la haute mer est adjacente à ses côtes. Quand bien même une pareille délégation serait possible, l'Etat du pavillon retrouverait sa primauté dans la sanction de l'infraction commise en haute mer et constatée par l'Etat côtier.

Par ailleurs, la compétence de l'Etat se manifeste plus par des mécanismes de prévention que par un contrôle véritable. En effet, les moyens mis en œuvre dans l'exercice de la police en mer déterminent son effectivité, ce qui pose le problème de l'insuffisance des moyens pour mener à bien cette mission. Le manque fréquent de structuration des administrations étatiques chargées de mettre en œuvre les prescriptions internationales rend le contrôle illusoire en haute mer. Pareille est l'insuffisance des moyens matériels pour assurer la police dans les zones riveraines. Celle-ci suppose des moyens humains (en nombre et en qualité) et matériels (en équipements diversifiés : navires, aéronefs, radars, etc.) souvent hors de portée des Etats en développement et que même les Etats développés n'arrivent pas toujours à réunir de façon satisfaisante.

Enfin, dans la mise en œuvre du droit international, le pouvoir de police n'est reconnu qu'aux navires de guerre et bâtiments gouvernementaux des Etats. Cela suppose une permanence de l'Etat du pavillon en mer dont la matérialisation nécessite un effort budgétaire considérable que les Etats ne sont pas prêts à assumer au titre de la préservation du patrimoine commun.

C'est pourquoi il serait utile que des aménagements considérables dépassant l'habilitation étatique, soient apportés conformément au droit international et à ses objectifs : paix, sécurité en mer et préservation des espaces marins.

Ainsi, la territorialité fonde la compétence des Etats en matière de police en mer et leur donne également, de manière dérivée, un titre juridique pour agir dans les eaux internationales.

A un second niveau, la compétence de l'Etat en matière de police peut se fonder sur l'idée d'une compétence universelle. L'Etat intervient alors en tant que gestionnaire du domaine public international, responsable de sa protection et de sa conservation.

II. La police en mer : une approche internationale par nécessité

« L'existence objective d'une interdépendance croissante des Etats et la montée des périls communs favorise la prise de conscience de l'appartenance des nations à une communauté de destin ». Cette interdépendance des Etats, mise en évidence par A. De Raulin², légitime des dérogations à la liberté de la haute mer et au principe d'exclusivité de la loi du pavillon en reconnaissant aux Etats des droits sur les navires battant pavillon étranger.

A. Les dérogations à la loi du pavillon universellement admises

Ces dérogations se traduisent par un pouvoir pour tous les Etats de mener des actions de police sur des navires tiers. Elles sont strictement encadrées par la CMB qui précise les différentes conditions d'exercice des pouvoirs de police pour réprimer certains types d'infractions.

² A. De Raulin : « *La répression dans les eaux internationales* », Annuaire de droit maritime et océanique, Tome XV, p.188.

1. Les modalités d'intervention

Selon la CMB, les actions de police doivent être menées par les navires affectés à un service public ou par les aéronefs de guerre et assimilés.

Le navire de guerre est le représentant privilégié de l'Etat dont il arbore le pavillon. Il dispose d'une immunité totale de juridiction en haute mer, à condition de posséder des marques extérieures et que son commandant soit reconnu comme officier de l'armée de mer par l'Etat du pavillon. Généralement, il agit en matière de police à l'encontre des navires marchands ou de plaisance de sa nationalité, quelle que soit la zone considérée. Il peut aussi exercer certaines actions de contrainte envers les navires étrangers sans l'approbation de l'Etat du pavillon et selon les conditions fixées par la CMB. Il s'agit de surveiller, détecter, identifier, intercepter et obliger à stopper un navire privé étranger en utilisant des moyens de police adaptés et en suivant les procédures détaillées aux articles 107 et 110 de la CMB :

- Le droit d'approche consiste à manoeuvrer de façon à reconnaître les signes extérieurs de la nationalité d'un navire.
- La reconnaissance consiste à s'assurer de l'identité et de la nationalité d'un navire privé rencontré en mer en l'invitant à hisser son pavillon ; elle peut être effectuée à l'égard de tout navire privé en haute mer, sans condition particulière. La reconnaissance est le premier stade permettant de confirmer ou non les soupçons que l'on peut avoir sur un navire tiers. La portée de cette mesure est évidemment limitée puisqu'elle n'inclut pas la possibilité d'exercer une action répressive quelconque, sauf dans les cas couverts par l'article 110 de la CMB : piraterie, traite, émissions pirates, absence ou refus d'arborer son pavillon.
- La visite à bord doit reposer sur des soupçons sérieux. Elle a lieu après une reconnaissance active du navire suspect. Celui-ci reçoit ordre de stopper et un officier se rend à bord. La visite a pour but de s'assurer de la nationalité du navire privé, de la nature et de la destination de la cargaison, de la nationalité de son équipage et de l'usage fait par le navire de ses moyens de communication. Il

s'agit également d'identifier le propriétaire ou l'exploitant du navire. Cette visite se divise en deux opérations : l'examen des papiers de bord (enquête de pavillon) et la perquisition, c'est-à-dire l'examen de la cargaison et l'interrogatoire de l'équipage. Cette visite s'effectue selon le droit interne de l'Etat inspecteur et il est fait mention de cette visite sur le journal de bord.

En cas d'infraction, l'Etat du pavillon est prévenu. En cas de visite infondée, l'Etat inspecteur voit sa responsabilité internationale engagée et doit verser des dommages et intérêts au navire injustement visité qui a subi un préjudice .

- Le déroutement vise à assurer l'effectivité du contrôle en mer dans le cas où l'accès à bord est refusé ou matériellement impossible, en raison des conditions météorologiques notamment. Il peut aboutir à l'immobilisation du navire, c'est-à-dire à la saisie du navire et de sa cargaison pour prouver ou sanctionner une infraction commise en mer.

Ces possibilités d'intervention en haute mer par les navires publics sur des navires étrangers ne concerne que des domaines bien délimités.

2. Leur champ d'application

Trois domaines sont concernés dans la CMB. Toutefois, ces exceptions à la loi du pavillon n'ont pas la même portée juridique.

Il s'agit tout d'abord de la répression contre la piraterie visée aux articles 100 à 107 de la CMB. La piraterie est définie à l'article 101 de la CMB. Elle constitue un exemple typique de dérogation à la loi du pavillon. Ce phénomène est récurrent, en particulier au large du Sud-Est asiatique et de l'Afrique de l'Ouest. L'originalité du régime juridique de la piraterie est que les navires publics de tous les Etats ont le droit de contrôler, visiter, arraisonner les navires suspects et de capturer les coupables. Dans ce cas s'applique le principe de juridiction pénale internationale en vertu duquel les Etats capteurs ont compétence pour juger les individus auteurs des infractions. C'est l'exception la plus totale au principe de compétence exclusive de l'Etat du pavillon.

Le deuxième domaine porte sur l'interdiction et la répression de la traite des esclaves. L'interdiction du transport des esclaves a fait l'objet de plusieurs conventions internationales, dont la plus ancienne est l'Acte anti-esclavagiste de Bruxelles de 2 juillet 1890 qui a directement inspiré l'article 13 de la convention de 1958 sur la haute mer et l'article 99 de la CMB. L'article 110 de la CMB permet aux navires et aéronefs, militaires ou autorisés à cette fin, de tout Etat d'arraisonner ou de visiter tout navire suspecté de se livrer à la traite.

Cette exception au principe de la compétence exclusive de l'Etat du pavillon n'est pas aussi complète qu'en matière de piraterie car seul l'Etat du pavillon est compétent pour juger les coupables et réprimer les infractions si elles sont établies.

Le troisième domaine concerné est celui de la répression des émissions de radio et de télévision pirates émises depuis la haute mer. L'article 109 de la CMB habilite à agir non seulement les Etats qui disposent d'un titre de compétence juridique à l'égard des biens utilisés par ces stations et des personnes mais aussi tous les Etats qui reçoivent les émissions ou subissent un brouillage. Il en résulte que les navires de guerre de ces différents Etats peuvent, en concertation avec l'Etat du pavillon, intervenir pour arraisonner, après exercice d'un droit de visite, le navire émetteur fautif. Les personnes peuvent être arrêtées et les biens saisis, dans un souci d'efficacité maximum.

On perçoit bien, au travers de ces trois exceptions, une gradation de l'importance de l'action de police de l'Etat capteur sur le navire tiers représentative des limites de la CMB en la matière.

3. Les insuffisances de la Convention de Montego Bay

Certaines dérogations à la loi du pavillon sont liées à des considérations humanitaires, comme dans le cas de la lutte contre la traite des esclaves alors que d'autres découlent de simples considérations d'opportunité de la part des Etats, telle la lutte contre les émissions pirates. Il apparaît clairement que les intérêts communs à tous les Etats ne sont pas considérés dans leur globalité.

On ne perçoit pas non plus de corrélation entre l'importance du domaine et les moyens de police autorisés. Un navire se livrant à la traite des esclaves relève de la compétence de l'Etat du pavillon pour le jugement et la répression, alors que cette infraction est aussi importante que la piraterie qui, elle, engendre une compétence juridictionnelle de l'Etat capteur.

En outre, certains domaines très importants n'entrent pas dans le champ des exceptions reconnues par la CMB. Celle-ci est particulièrement timorée en ce qui concerne la lutte contre les trafics de stupéfiants et de substances psychotropes puisqu'elle renvoie à une coopération inter-étatique. La police est alors organisée par des instruments internationaux spécifiques, comme pour ce qui concerne la protection des ressources vivantes de la mer.

B. Les dérogations à la loi du pavillon fondées sur la coopération inter-étatique

Plusieurs matières stratégiques justifient et appellent une prise en charge internationale et un partage des pouvoirs de police entre Etats. Or, les exceptions à la loi du pavillon reconnues par le droit international général sont limitées à quelques secteurs spécifiques. Toute autre exception n'est possible que si elle a été acceptée par voie conventionnelle. La répression dans le domaine maritime est donc encore largement dépendante de la coopération entre les Etats et les gouvernements. Celle-ci s'est particulièrement développée en réponse aux préoccupations et exigences de la communauté internationale dans deux secteurs : le trafic des stupéfiants et la pêche en haute mer. En ces deux matières, la CMB exhorte les Etats à coopérer. Cette coopération a pris la forme d'accords internationaux. En matière de lutte contre le trafic de stupéfiants, ils reposent sur la Convention de Vienne. En matière de pêche, ils se développent à travers de multiples organes internationaux de pêches (OIP).

1. La lutte contre le trafic de stupéfiants

La CMB ne prévoit pas de dérogation au principe de juridiction exclusive de l'Etat du pavillon en haute mer lorsqu'un navire se livre ou est soupçonné de se livrer au trafic illicite de stupéfiants. L'article 108 incite seulement, dans des termes généraux, à une coopération accrue entre Etats. L'Etat du pavillon peut demander la coopération d'autres Etats au cas où l'un de ses navires est soupçonné de se livrer au trafic de stupéfiants ou de psychotropes, mais la réciprocité n'est pas évoquée.

Face à l'importance du trafic illicite de stupéfiants par mer, ces dispositions sont rapidement apparues insuffisantes. C'est la raison pour laquelle la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes du 19 décembre 1988, dite Convention de Vienne, a mis en vigueur de nouvelles dispositions internationales et posé les bases d'une véritable coopération.

L'article 17 de la convention de Vienne introduit dans le droit international maritime une dérogation au principe de liberté de navigation. Celui-ci stipule qu'une partie qui a des motifs raisonnables de soupçonner qu'un navire exerçant la liberté de navigation conformément au droit international et battant le pavillon d'une autre partie se livre au trafic illicite de drogue peut le notifier à l'Etat du pavillon, demander la confirmation de sa nationalité et, si celle-ci est confirmée, demander à cet Etat l'autorisation de prendre les mesures appropriées à l'égard de ce navire. L'article 17 reste cependant vague quant aux modalités de cette coopération.

Afin de pallier ces insuffisances, l'article 17 § 9 prévoit que « les parties envisageront de conclure des accords ou arrangements bilatéraux ou régionaux en vue de donner effet aux dispositions du présent article et d'en renforcer l'efficacité ».

Venant compléter ces dispositions, l'article 4 de la Convention de Vienne introduit par ailleurs la possibilité pour les Etats parties, au travers des accords développés en application de l'article 17, de déroger au principe de compétence exclusive de l'Etat du pavillon et de prévoir les conditions dans lesquelles l'Etat intervenant pourra poursuivre

et juger les auteurs d'infractions à la législation sur les stupéfiants commises en haute mer à bord des navires battant pavillon de l'autre partie.

C'est sur ce fondement qu'ont été conclus notamment le Traité du 23 mars 1990 entre l'Italie et l'Espagne pour la répression du trafic illicite de drogue par mer et l'Accord du Conseil de l'Europe relatif au trafic illicite par mer du 31 janvier 1995. Selon le traité italo-espagnol, les Etats parties acceptent que les navires de l'autre Etat interviennent dans les eaux situées en dehors de leur mer territoriale sur des navires arborant leur pavillon sans autorisation préalable. Les deux accords précisent les mesures que l'Etat intervenant peut prendre : arraisonnement et visite, fouille du navire, mises sous scellés, déroutement. En matière de poursuites pénales, les deux accords reconnaissent à l'Etat du pavillon une compétence préférentielle. Cependant, son silence est considéré comme une renonciation débouchant sur la compétence de l'Etat intervenant.

Ainsi, dès lors que l'intervention en haute mer est acceptée, fût-ce par autorisation ad hoc, s'il ressort des inspections que les soupçons sont fondés, les Etats du pavillon acceptent les mesures ultérieures, automatiquement ou presque, et les accords vont jusqu'à encourager l'engagement de poursuites de la part de l'Etat intervenant.

La situation est sensiblement différente pour ce qui concerne la pêche en haute mer.

2. La police de la pêche en haute mer

Les dispositions des parties V et VII de la CMB (articles 61,62,117 à 120) imposent aux Etats deux obligations fondamentales : celle de conserver les ressources biologiques de la haute mer et des eaux internationales et celle de coopérer tant pour la conservation que pour la gestion de ces ressources. Cette coopération est mise en œuvre par les organisations régionales, sous-régionales ou mondiales des pêches.

Les Etats acceptent souvent que les navires officiels d'autres Etats contractants recourent à la contrainte à l'égard de leurs navires de pêche. A titre d'exemple, la Convention de Londres du 1^{er} juin 1967, actualisant et étendant celle de La Haye du 6 mai 1882 sur la police de la pêche dans la mer du nord, édicte un système de contrôle international confié à des « officiers autorisés ». Ceux-ci sont habilités à contraindre le

navire présumé en infraction à s'arrêter. Ils peuvent procéder à une enquête à bord et établir un rapport. Les Etats parties s'engagent à donner à ce dernier les mêmes suites que s'il émanait de leurs propres officiers. Ils conservent cependant le monopole en matière répressive. La surveillance commune repose ainsi sur une sorte de mandat mutuel auquel les parties consentent.

D'une façon générale, les modalités du contrôle sont déterminées au sein de chaque OIP : procédure d'inspection mutuelle adoptée par l'Organisation des Pêches de l'Atlantique Nord-Ouest (OPANO) avec embarquement d'observateurs à bord des navires de pêche, schéma de contrôle de la Commission des Pêcheries de l'Atlantique Nord-Est (CPANE), etc.

Les Etats signataires de l'Accord du 5 décembre 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrateurs acceptent l'inspection et l'arraisonnement de leurs navires par les Etats parties des OIP compétentes, même dans le cas où ils n'en sont pas membres eux-mêmes. L'article 22 de cet accord fixe de plus les procédures de base en cas d'arraisonnement et d'inspection. Il indique les droits et obligations de l'Etat qui procède à ces actes de coercition et prescrit aussi des obligations à l'Etat du pavillon. Celui-ci doit notamment coopérer avec les inspecteurs, faciliter l'accomplissement de leurs tâches et prendre des mesures, dont la suspension de la licence de pêche, à l'égard du capitaine qui refuse l'arraisonnement et l'inspection.

Dans le domaine de la pêche en haute mer, après l'arraisonnement et l'inspection, même si les soupçons se révèlent fondés, les obstacles à la prise des mesures ultérieures restent nombreux. On sollicite à chaque étape l'intervention de l'Etat du pavillon, même au cas où celui-ci reste passif, et on n'admet pas que l'Etat intervenant puisse aller au-delà d'un certain point qui peut varier d'accord à accord mais qui n'est jamais celui des poursuites et très rarement celui de la saisie du navire.

En fait, l'Etat du pavillon a vu son rôle passablement renforcé dès l'adoption du Code de conduite pour une pêche responsable le 24 novembre 1993. Dans cette convention, l'accent est mis sur les obligations de l'Etat du pavillon pour promouvoir le respect des mesures internationales de conservation et de gestion par les navires de pêche en

haute mer. Les droits de l'Etat du pavillon, pour ce qui est de l'exercice de la police sur ses navires, sont envisagés dans l'optique des responsabilités de cet Etat. L'accord de 1995 sur les stocks chevauchants complète ces dispositions.

3. Les limites de la coopération inter-étatique

Le degré de coopération diffère selon la nature du domaines examiné. En matière de répression du trafic des stupéfiants, aucun Etat ne fait sien les intérêts des trafiquants de drogue, ce qui peut expliquer que l'on cherche à obtenir des résultats concrets à travers des mécanismes sophistiqués de coopération. Dans le domaine de la police de la pêche, les intérêts économiques et sociaux entrent, à court terme, en contradiction avec la démarche de gestion rationnelle des ressources. L'exigence politique, à l'origine des dérogations au principe de compétence exclusive de l'Etat du pavillon, est atténuée par des mécanismes de coopération donnant plus de poids à l'Etat du pavillon. On touche ici à la limite principale de la coopération inter-étatique en matière de police qui dépend entièrement du bon vouloir, et donc des intérêts des Etats concernés. Elle ne garantit pas une prise en charge satisfaisante des problèmes rencontrés par des procédures proportionnées à leur gravité.

Par ailleurs, les modalités mêmes de la coopération inter-étatique engendrent des procédures diverses, d'efficacité inégale, et très représentatives des rapports de force entre Etats. A titre d'exemple, on peut mentionner le système de sécurité régionale (RSS), élément majeur de la politique américaine de lutte contre le trafic des stupéfiants dans les Caraïbes occidentales. Il se traduit par la conclusion d'accords autorisant les autorités américaines à exercer un droit de contrôle et de poursuite dans les eaux territoriales et l'espace aérien des Etats signataires. Ces conventions prévoient en outre des modalités allégées d'intervention en haute mer, qui dispensent les Etats-Unis d'obtenir pour chaque intervention en haute mer une autorisation particulière des autorités compétentes de l'Etat du pavillon (la Barbade, Sainte Lucie, les Grenadines, etc.). En revanche, lors de la négociation sur le projet d'accord franco-américain de lutte contre la drogue dans les Caraïbes, la France a accepté le principe d'une coopération

renforcée tout en émettant des réserves sur un abandon de souveraineté sur ses navires et, le cas échéant, sur ses ressortissants.

Au fond, les Etats sont réticents à accepter des exceptions aux droits exclusifs dont ils jouissent sur les navires battant leur pavillon. S'ils sont prêts à mettre en œuvre des formes poussées de coopération, ils n'acceptent que très rarement que des navires battant pavillon étranger soient habilités à exercer en haute mer des pouvoirs sur leurs navires. Les exceptions au droit exclusif du pavillon restent donc modestes. De plus, les Etats veillent tout particulièrement à ce que ces exceptions ne se transforment pas progressivement en règle coutumière.

Conclusion

Assurer l'ordre et la répression en mer est essentiel aujourd'hui au regard de l'accroissement des comportements de nature à perturber la sécurité en mer et l'intégrité du milieu marin. La piraterie, les conflits de pêche, la contrebande, le terrorisme et les risques de pollution inhérents au transport maritime relèvent de ces phénomènes, dont la caractéristique majeure est que leur répression est de la responsabilité des Etats.

Entre liberté des mers et volonté d'appropriation, ne serait-ce que des ressources, des solutions supra étatiques ou à tout le moins une réglementation suffisamment audacieuse devraient être mises en place. A défaut, les Etats côtiers risquent de s'arroger en haute mer des pouvoirs, de façon anarchique et sans considération réelle pour les intérêts collectifs.

En guise de conclusion, une question : le droit, et particulièrement le droit international, peut-il être en soi obligatoire? Peut-il se donner les moyens de son effectivité et comment? La règle de droit n'est pas remise en cause, mais son application appelle un recadrage au niveau de la communauté internationale. Entre l'unilatéralisme étatique et une théorie évolutionniste du droit international, préférence doit être donnée à l'approche internationale. Même si l'exclusivité de l'Etat du pavillon se justifie par le fait qu'elle

garantit que la haute mer ne sera pas l'objet du pouvoir de police d'une puissance maritime dominante, la voie de l'institutionnalisation du contrôle international doit être prospectée.