

LE CODE ISPS EST-IL NÉ TROP VITE ?

L'Organisation Maritime Internationale (OMI) a adopté en 2002 de nouveaux amendements à la convention SOLAS (convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer), rassemblés sous le nom de code ISPS (Code pour la sûreté des navires et des installations portuaires). Ce code, très vite adopté par les législations nationales de la plupart des pays maritimes, a essentiellement pour but de préserver la sûreté maritime en prévenant les possibles actes de terrorisme visant les grands navires et les infrastructures qui les accueillent. Même si l'importance de l'enjeu est perçue par tous les acteurs de ce secteur, il n'en reste pas moins que l'application de ce code n'est pas toujours facile, et parfois même inadaptée ou insuffisante.

Après les attentats du 11 septembre, la communauté internationale a très vite mesuré la vulnérabilité naturelle du trafic maritime mondial aux attaques criminelles, et en particulier terroristes.

La sûreté maritime¹ constitue un enjeu crucial, au vu de l'importance du trafic maritime mondial. On peut par exemple imaginer une attaque terroriste qui aurait pour objectif de faire exploser un navire contenant des matières dangereuses dans un port d'importance vitale. Cela pourrait être catastrophique non seulement pour le port et la ville elle-même, mais aussi pour le pays. Celui-ci pourrait en effet voir son économie affectée durablement par la perte à plus ou moins long terme du port et la désaffectation de ses autres ports due au manque de confiance des armateurs dans la sûreté portuaire qui y est assurée.

C'est la raison pour laquelle la communauté maritime internationale, réunie au sein de l'OMI, s'est interrogée sur la manière d'assurer la sûreté du trafic maritime. Elle a ainsi adopté un ensemble de mesures juridiques destinées à assurer la sûreté des navires et des ports. Néanmoins, l'efficacité des mesures mises en place est encore difficile à apprécier.

Des outils juridiques pour un enjeu majeur

Le trafic maritime est essentiel à l'économie mondiale. En effet, actuellement 90% des marchandises transportées (en volume) le sont par voie maritime, ce qui représente presque la moitié du commerce mondial en valeur. L'importance du trafic maritime mondial ne cesse d'augmenter : en 2005, le volume des marchandises transportées a augmenté de 3,6% par rapport à l'année précédente et en 2004, ce taux était de 4,1%. Actuellement, rien ne permet de penser que cette tendance va s'infléchir : au contraire, les prévisions confirment l'augmentation et l'importance du trafic maritime mondial. En effet, les pays développés dépendent énormément du trafic maritime. Ainsi, pour la France, 5^e exportateur et 6^e importateur mondial en valeur de marchandises, 40% du tonnage, représentant 20% de la valeur du commerce extérieur de la France (soit 150 milliards d'euros), ont transité par un port français. On est en droit de penser que les pays en développement, qui connaissent actuellement les plus forts taux de croissance, vont eux aussi connaître une rapide augmentation de leur trafic maritime.

Après les attentats contre les tours jumelles du World Trade Center, l'OMI (créée en 1958 par les Nations Unies pour promouvoir la sûreté maritime) a donc adopté avec une rare rapidité, en décembre 2002 à Londres, plusieurs amendements à l'annexe de la Convention

¹ La sûreté maritime consiste à assurer la protection des navires contre les pratiques criminelles, et est à distinguer de la sécurité maritime qui, elle, vise à protéger les navires des risques naturels (météorologique ou de navigation).

Distinction établie par G. Gidel, *Le droit international de la mer*, Tome III, Paris, Sirey, 1934, page 455.

internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, dite convention SOLAS de 1974². Considérant l'urgence de la situation, l'OMI a utilisé la procédure de l'amendement tacite pour les adopter. Ainsi, plus du tiers des pays ayant contracté la convention (c'est-à-dire le tiers des 158 pays signataires), ou des pays dont les flottes représentaient au moins la moitié du tonnage brut de la flotte mondiale, devait manifester leur opposition avant le 1^{er} juillet 2004. L'essentiel de ces amendements forment le code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires, ou code ISPS, inclus dans le chapitre XI-2 de la convention SOLAS.

Le code ISPS est entré en vigueur dès le 1^{er} juillet 2004, c'est-à-dire 18 mois à peine après sa conception. Il est composé de deux parties. La partie A est considérée comme étant obligatoire alors que la partie B est plus considérée par l'OMI comme étant un ensemble de « recommandations ». La grande innovation de ce code est qu'il préconise des mesures applicables aux navires, mais aussi aux installations portuaires³. Plus précisément, selon le paragraphe 3.1 de la partie A, les mesures s'appliquent aux « navires à passagers [...], aux navires de charges [...] d'une jauge brute égale ou supérieure à 500 et [...] aux installations portuaires fournissant des services à de tels navires qui effectuent des voyages internationaux ». Ainsi, lors de son entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2004, le code ISPS concernait environ 60 000 navires et 20 000 installations portuaires. En revanche le paragraphe 3.3 précise : « Le présent Code ne s'applique pas ni aux navires de guerre ou navires de guerre auxiliaires ni aux autres navires appartenant à un Gouvernement contractant ou exploités par lui et affectés exclusivement à un service public non commercial. ». Il faut toutefois souligner que l'OMI ne peut imposer elle-même le code ISPS : aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de celui-ci. Seules les contraintes économiques et commerciales obligent les gouvernements à s'y conformer.

La communauté européenne, en adoptant le règlement 725/2004 le 31 mars 2004, incorpore le code ISPS dans la législation communautaire et en fixe au 1^{er} juillet 2004 son entrée en vigueur. Elle va même plus loin puisque le 26 octobre 2005, la directive 65/2005 étend aux ports, tout en l'adaptant, la démarche suivie pour les installations portuaires, avec une entrée en vigueur fixée au 1^{er} juillet 2007. Ainsi, ce ne sont plus seulement les interfaces navires/ports qui sont concernées, mais toutes les autres installations sensibles du port (capitainerie, entrepôts...).

L'application pratique du code ISPS

Le code ISPS repose sur le principe de la gestion de risques. Ainsi, pour chaque installation portuaire, qui constitue une cible potentielle, doit être évaluée sa vulnérabilité ainsi que les conséquences d'une attaque dirigée contre elle (qui permet de juger de la probabilité d'occurrence d'une telle menace: ainsi une cible vulnérable mais à l'importance limitée est peu susceptible d'être attaquée, la tendance actuelle du terrorisme privilégiant plutôt l'action spectaculaire). La démarche est identique pour les navires (tout en étant bien sûr adaptée). Ce qu'il est essentiel de retenir ici est que le code ISPS est orienté essentiellement vers la prévention du terrorisme, tout en sachant que le risque zéro est une utopie. Trois niveaux de sûreté sont définis par le code ISPS, en fonction du degré de la

² La première version de cette convention date de 1914 et a été adoptée suite au drame du naufrage du Titanic en 1912. Elle a subi d'importantes modifications en 1974.

³ Selon le code ISPS, une « installation portuaire désigne un emplacement, tel que déterminé par le Gouvernement contractant ou par l'autorité désignée, où a lieu l'interface navire/port. Elle comprend les zones telles que les zones de mouillage, les postes d'attente et leurs abords à partir de la mer, selon le cas. »

menace⁴. Les différents scénarios envisagés sont la contrebande, l'utilisation d'un navire comme bombe cinétique, les attaques provenant de la mer, et ceci aussi bien au sein du port qu'au large, la prise d'otages...

Pour se prémunir de telles menaces, la partie A du code oblige ainsi les navires battants pavillon des gouvernements contractants à effectuer une évaluation de la sûreté du navire. Cette évaluation a pour objectif premier d'identifier les cibles potentielles et points faibles du navire, ainsi que les menaces éventuelles pouvant s'exercer contre elles. Enfin elle doit aussi faire l'inventaire des mesures de sûreté déjà existantes au sein du navire. A la suite de cette évaluation, un plan de sûreté du navire doit être élaboré. Ce plan doit ainsi définir des mesures et des procédures visant à prévenir les menaces précédemment identifiées. Ces mesures et procédures peuvent être modifiées ou complétées en fonction du niveau de sûreté défini. Le code ISPS précise en outre que le plan de sûreté est un document qui doit être protégé de toute divulgation et qui doit être rédigé dans la langue de travail du navire ou de port⁵. L'état dont dépend le navire doit alors effectuer une inspection lorsque le plan est mis en place, et délivrer un certificat international de sûreté (ISSC) attestant que le navire obéit aux règles prescrites par le chapitre XI-2 de la convention SOLAS.

La démarche pour les installations portuaires est identique : suite à une évaluation de sûreté, un plan de sûreté doit être défini. Pour assurer le suivi de ces démarches, le code oblige aussi les navires et ports des gouvernements contractants à nommer des agents de sûreté. Chaque navire et chaque installation portuaire doivent ainsi être dotés d'un agent de sûreté. Celui-ci a pour tâche de veiller à ce que le plan de sûreté soit correctement appliqué, en faisant régulièrement des inspections de sûreté et en veillant à ce que les mesures de sûreté soit appropriées. Ils doivent aussi veiller à ce que les flux transitant par le navire ou l'installation dont ils ont la charge soient manutentionnés et entreposés conformément aux règles de sûreté établies. En outre, les agents de sûreté ont la charge de former et de sensibiliser à la sûreté les différents acteurs du navire ou de l'installation. Ils ont ainsi l'obligation d'organiser régulièrement des exercices et des entraînements. Enfin, ils doivent également s'assurer que le plan de sûreté soit à jour en permanence. Le code précise en effet qu'un plan de sûreté (ainsi d'ailleurs que le certificat de sûreté) a une validité maximale de 5 ans.

Des mesures à la portée limitée

Même si le code ISPS laisse finalement une certaine liberté d'appréciation aux gouvernements contractants, fixant surtout une démarche à respecter, il peut cependant exister des difficultés nées de l'application du code ISPS. La principale recensée est le conflit qu'il peut exister entre règles de sûreté et règles de sécurité. Cela est particulièrement vrai dans le cas de transport de passagers : l'obligation de condamner certaines portes ou passages peut être préjudiciable à l'évacuation des passagers. Dans ce cas, il est du devoir du capitaine, selon le code ISPS, de faire primer la sécurité sur la sûreté. Le cas des pilotes peut aussi être

⁴ Le code ISPS les définit ainsi : « Niveau de sûreté 1 désigne le niveau auquel des mesures de sûreté minimales appropriées doivent être maintenues en permanence.

Niveau de sûreté 2 désigne le niveau auquel des mesures de sûreté additionnelles appropriées doivent être maintenues pendant une période déterminée en raison d'un risque accru d'incident de sûreté.

Niveau de sûreté 3 désigne le niveau auquel de nouvelles mesures de sûreté spéciales doivent être maintenues pendant une période limitée lorsqu'un incident de sûreté est probable ou imminent, bien qu'il puisse ne pas être possible d'identifier la cible précise. »

⁵ Si la langue de travail du navire n'est ni le français, ni l'anglais, ni l'espagnol, il doit exister une traduction de ce document dans l'une de ces langues.

particulièrement problématique en ce qui concerne le contrôle d'identité⁶. Il est ainsi arrivé que des pilotes restent bloqués à la coupée du bâtiment alors que celui-ci continuait sa route vers le port, bien que l'équipage ne connaisse absolument pas les dangers du plan d'eau. Les pilotes en sont donc venus à négocier avec un comité de l'OMI une adaptation du code ISPS à leur cas. Contrôler ainsi tout ce qui rentre et sort du navire, que ce soit du fret ou des personnes, va aussi nécessairement à l'encontre du principe de libre circulation commerciale, ce qui est parfois difficile à accepter dans un secteur où la concurrence est très forte : le problème du financement des mesures de sûreté fait encore débat. Certains pays sont ainsi dans l'impossibilité de trouver les fonds nécessaires à la mise en place des mesures prescrites.

Mais surtout contrôler les entrées et sorties du bateau est inutile si l'on ne vérifie pas en amont l'identité des équipages eux-mêmes. Laurent Galy, professeur à l'École nationale de la marine marchande (ENMM) de Nantes, estime qu'il est très facile pour un terroriste de s'infiltrer dans un équipage, la multiplicité des nationalités qui cohabitent souvent au sein d'un navire jouant en leur faveur. Ainsi, selon une étude de l'OMI en 2001, dans certains pays, jusqu'à 80% des certificats détenus par les marins étaient des faux. Bien que seulement 56% des administrations maritimes contactées ait répondu, il a été recensé plus de 13 000 faux certificats, dont 90% en provenance des Philippines. L'OMI a également relevé que la fraude officielle était un fait avéré dans 10 pays contrôlés sur 13. On est en droit de se demander si la mise en place du passeport biométrique pour les équipages sera une mesure suffisamment efficace face à la corruption régnant dans certains pays.

En outre, les scénarios retenus par le code ISPS mettent en cause les navires de jauge supérieure à 500 tonneaux effectuant des voyages internationaux et les installations portuaires les accueillant. Le but est bien évidemment d'éviter tout attentat spectaculaire. Pourtant, il est nécessaire de bien garder à l'esprit le fait que les attentats maritimes sont en général perpétrés par des petites embarcations. Le Bureau Maritime International relève d'ailleurs que des attaques similaires à celle du *Limburg*⁷ sont difficiles à empêcher. Plus récemment, les multiples actes de piraterie commis au large des côtes somaliennes démontrent que ce type de menace est autrement plus concret que celui du terrorisme maritime envisagé dans la législation. Or face à ce danger, la prévention mise en place par le code ISPS est inefficace car inadaptée. C'est pourquoi il est nécessaire que les États côtiers agissent aussi en sécurisant les eaux placées sous leur juridiction. Face au manque de moyen de certains pays, il est donc nécessaire de renforcer la coopération internationale dans ce domaine.

La sûreté maritime est un domaine dont l'importance et les enjeux sont très bien perçus par la communauté internationale : les 158 pays qui ont signé la convention SOLAS de 1974 représentent plus de 99% du tonnage de la flotte mondiale. Ces pays ont fait de grands efforts pour être en conformité au code ISPS dans le faible délai imparti. Ainsi, au 29 novembre 2004, plus de 97% des installations portuaires déclarées⁸ possédaient un plan de sûreté approuvé. Cependant un tel taux n'était pas encore atteint en ce qui concerne la mise en conformité des navires soumis au code ISPS. En effet, si l'instauration de plan de sûreté ne

⁶ Le problème des contrôles des identités est encore accru du fait que la fabrication de passeports infalsifiables destinés aux équipages est à la charge de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et non de l'OMI.

⁷ Le 6 octobre 2002, le pétrolier français *Limburg* est heurté par un bateau-suicide au large du Yémen, alors qu'il transportait 400 000 barils de pétrole brut. L'attaque a provoqué une brèche de huit mètres au niveau de la ligne de flottaison et un incendie, tuant un membre d'équipage et en blessant douze autres. Au final, 90 000 barils se sont échappés du navire.

⁸ A cette même date, 93% des gouvernements contractants de la convention SOLAS avaient signalé leurs installations portuaires à l'OMI.

pose pas de problèmes majeurs dans les installations portuaires, il en va autrement pour les navires, pour lesquels l'application de ces mesures va souvent à l'encontre de leur rentabilité économique, dans un secteur où la concurrence est forte. Mais surtout le code ISPS, même s'il constitue une grande avancée dans le domaine de la sûreté maritime, se limite essentiellement à tenter de prévenir le risque d'un attentat commis sur ou à partir des bâtiments de jauge supérieure à 500 tonneaux, ainsi qu'aux installations les accueillant. Or, il apparaît de plus en plus que le risque provient surtout des petites embarcations, comme l'ont démontré les attentats contre l'*USS Cole*, le *Limburg*. Face à ce type de menaces, les réponses fournies par le code ISPS sont inadaptées. Néanmoins il faut reconnaître que depuis l'adoption du code ISPS, aucun attentat maritime majeur n'est à déplorer.

Le dossier de la sûreté maritime constitue un enjeu majeur. Si les progrès apportés par le code ISPS sont incontestables en terme de prévention, il n'en reste pas moins que l'on ne saurait s'en contenter : la menace maritime évoluant sans cesse, il doit en être de même pour sa prévention.

La menace maritime ne s'identifie pas exclusivement au grand terrorisme : la communauté internationale aurait tort de sous-estimer l'importance des multiples actes de pirateries commis récemment.

Bibliographie

Site internet de l'OMI :

<http://www.imo.org>

Mémoire d'Angélique Morosi, *La mise en application du code ISPS*, Université d'Aix-en-Provence, 2005 :

<http://www.cdmt.droit.u-3mrs.fr/memoires/2005/m05moan.doc>

Site du ministère des transports et de l'équipement :

http://www.transports.equipement.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=2375