INTRODUCTION

« La mer est un espace de rigueur et de liberté »

Victor Hugo

Cette citation du célèbre auteur Français Victor Hugo, nous rappelle que la mer apporte un sentiment de grande liberté pour l'Homme. Mais la mer est aussi un danger pour ce dernier. Il peut en effet être victime de ses caprices tels que les tempêtes. Mais l'erreur de l'Homme dans les opérations de navigations proprement dites peut aussi lui être fatale.

Afin de pouvoir se protéger face à ces dangers, les Hommes ont développé une sécurité et une sureté maritimes. Les termes « sureté » et « sécurité » sont souvent considérés comme synonymes. En effet, dans le dictionnaire, la sureté est le fait de se mettre *« à l'abri de toute atteinte, de tout péril »*[1]. La notion de sécurité pourrait, elle, se définir comme le fait d'être *«à l'abri des dangers de certains risques spécifiques »*[2].

D'un point de vue linguistique, la délimitation entre ces deux notions semble difficile. En effet, ces deux termes viennent du latin *Securitas*, ce qui signifie *« absence de soucis, tranquillité dans l'âme, Sécurité, Sûreté »*[3]. En anglais, la Sureté Maritime se traduit par *Maritime Security* et sécurité maritime se traduit par *Maritime Safety*.

En droit maritime, ces deux notions sont quand même distinctes. On pourrait définir la sécurité maritime comme l'ensemble des mesures visant à protéger le transport maritime contre les accidents qui peuvent porter atteinte aux navires, à leurs équipages, à leurs passagers, à leur cargaison et à l'environnement. La sureté maritime, elle, se définira comme l'ensemble des mesures visant à protéger le transport maritime contre les menaces d'actions illicites, intentionnelles. Ces deux notions distinctes sont néanmoins complémentaires, selon Philippe Boisson[4], elles ont pour objectifs de protéger la vie humaine, le navire, la cargaison, et l'environnement mais les moyens utilisés sont différents. La sécurité lutte et prévient les risques d'origine naturelle ou provoqués par la navigation maritime, on fait référence aux accidents. La sureté lutte et prévient les actions illicites, elle se concentre donc sur la

[1] Grand dictionnaire encyclopédique, Larousse : mot : « sureté »
[2] Grand dictionnaire encyclopédique, Larousse : mot : « sécurité »
[3] Dictionnaire latin français.
[4] Philippe Boisson : « La prévention des actes terrorismes dans le domaine maritime français » DMF,n°640, Spécial saisie, Septembre 2003 p723

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

prévention des actes criminels (tel que le terrorisme, la piraterie, le trafic de stupéfiant, les clandestins....) susceptibles de nuire au bon fonctionnement de la chaîne logistique maritime, et à la sécurité des personnes et des biens.

Etonnamment, jusqu'aux évènements du 11 septembre 2001 la notion de sureté n'était que très peu utilisée. Les évènements du 11 septembre 2001 aux Etats Unis on fait prendre conscience au monde maritime que le système de transport maritime est tout aussi vulnérable et qu'il pouvait faire l'objet de diverses attaques, et notamment des attaques terroristes. Il existe de nombreux exemples tels que les attentats suicides perpétrés en 2000 contre le destroyer américain *USS Cole*, en octobre 2002, contre le supertanker français *Limburg*, au large des côtes yéménites, ou plus récemment encore, en avril 2004 contre le terminal pétrolier de Bassora en Irak. Ce dernier exemple nous montre que ce ne sont pas seulement les navires qui sont en danger mais également la phase terrestre du transport maritime à savoir les ports et terminaux portuaires.

Mais comme Monsieur Odier l'a affirmé, *« la mise en place de la règle juridique a besoin de l'évènement pour être propulsée et mise en avant »*. Les attentats du 11 septembre ont donc eu un rôle important pour la sureté Maritime et portuaire, puisqu'ils ont permis d'activer cette notion si peu utilisée dans le passée.

La notion de sureté maritime a été développée au sein de l'OMI (l'organisation maritime internationale). Au terme d'une conférence des gouvernements contractants de la convention SOLAS de 1974[5] qui s'est tenue du 9 au 12 décembre 2002, et en liaison avec l'OIT et l'OMD, les chapitres V et XI de la convention SOLAS ont été modifiés. Le chapitre XI a été divisé en deux parties : la partie XI-1 porte sur les mesures spéciales pour renforcer la sécurité maritime et la partie XI-2 porte sur les mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime. Cette seconde est plus connue sous le nom : code ISPS (International Ship and Port Facility Security[6]). Ce code est entré en vigueur le 1er juillet 2004, il est composé de deux parties. La partie A dite « obligatoire » et la partie B dite « facultatives ». Cette seconde peut être considérée comme un guide d'application de la première mais elle est obligatoire en Europe (suite au règlement Européen 2004-725) ainsi que pour les navires faisant escale aux Etats Unis.

[5] Convention SOLAS : Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer adoptée en 1974 par l'OMI.
[6] Code ISPS : Le code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires.

Le code ISPS a pour premier objectif d' *« établir un cadre international faisant appel à la coopération entre les Gouvernements contractants, les organismes publics, les administrations locales et les secteurs maritime et portuaire pour détecter les menaces contre la sûreté et prendre des mesures de sauvegarde contre les incidents de sureté qui menacent les navires ou les installations portuaires utilisées dans le commerce international »*[7].

La mise en application de normes de sécurités ou de suretés comme celle du code ISPS n'est pas sans difficultés. Il faut certes que le transport maritime soit sûr, efficace mais en même temps il doit rester compétitif par rapport aux transports terrestre et aérien. C'est pour cela que le code ISPS rappelle que *« les mesures (prises par les installations portuaires) doivent être appliquées de manière à entraîner le minimum de perturbations ou de retards pour les passagers, le navire, le personnel du navire et les visiteurs, les marchandises et les services* »[8]. Les installations portuaires ont donc eu pour obligation de trouver le juste milieu entre la sureté et l'intérêt du transport maritime.

Le transport maritime doit aussi, à l'heure actuelle, rester compétitif dans la chaine de transport de marchandise qui est devenu multimodal. Selon la définition des professeurs C. Scapel et P. Bonnassies, *« Le transport multimodal est un transport qui réalise un déplacement de marchandises par au moins deux modes de transports différents sur la base d'un contrat unique, constaté par un document unique, couvrant le transport de bout en bout sous la responsabilité d'un opérateur unique qu'il est généralement convenu d'appeler l'entrepreneur de transport multimodal (ETM)»*. On appelle alors le transport multimodal transmaritime, un transport multimodal qui a un segment maritime. Dès lors le transport maritime n'est plus qu'une partie du transport multimodal. Le code ISPS ne s'appliquant pas aux autres transports qui peuvent précéder ou succéder au transport maritime, on pourrait retrouver des contrôles spécifique à chaque segment de transport ce qui ralentirait considérablement le flux des marchandises et augmenterait le coût des transports. Cela pourrait porter atteinte à la liberté de commerce.

Il s'agit donc de savoir quelles sont les difficultés d'applications du code ISPS. Et plus précisément les difficultés qu'entraînent l'application du code ISPS dans la chaîne de transport multimodal. Et quels sont les moyens qui permettent de remédier à ces difficultés.

[7] Code ISPS Partie A, Objectifs 1.2
[8] Code ISPS Partie A, Sureté de l'installation portuaire 14.2

S’agissant de l’application du code ISPS, nous prendrons comme base, la définition « large » du code ISPS. Il s’agit donc du code ISPS au sens strict entré en vigueur le 1er juillet 2004 tel qu’il est présenté dans la partie préliminaire. Mais aussi de tous les textes qui transposent le code ISPS au sein d’une organisation régionale ou dans un Etat et qui parfois va au delà du texte. Nous pouvons nommer comme exemple le règlement européen 725/2004 relatif à l’amélioration de la sureté des navires et des installations portuaires qui rend obligatoire la partie B du code, en complément de la partie A.

Une fois le code ISPS présenté, nous en verrons les difficultés d’application dans les ports et sur les navires (partie 1) puis nous aborderons les difficultés qu’entrainent l’application du code ISPS au sein de la chaine de transport multimodal (partie 2).

SOMMAIRE

Partie Introductive : Présentation du code ISPS

1/Le code ISPS

2/ La sureté du navire

3/ La sureté des installations portuaires

1ere PARTIE : Les difficultés d'application du code ISPS dans les ports

1/ Les difficultés financières liées à l'application du code ISPS

A/Les coûts

B /Les financements

2/ Les difficultés de mise en pratique du code

A / L'application dans les ports

B / L'application sur les navires

2ème partie : Les difficultés d'application du code ISPS au sein du transport multimodal

I/ L'absence d'application du code ISPS sur le transport multimodal

A/ L'intégration du code ISPS dans le transport multimodal

B/ La mise en place des contrôles

II/ La recherche de la sûreté de la chaîne de transport

A/ Le cadre SAFE

B/ Le statut OEA

Partie préliminaire : Présentation du code ISPS

Comme nous l'avons abordé dans l'introduction, le Code ISPS a été adopté, en réaction aux évènements du 11 septembre 2001, au terme d'une conférence des gouvernements contractants de la convention SOLAS de 1974[9] qui s'est tenue du 9 au 12 décembre 2002, et en liaison avec l'OIT (l'Organisation Internationale du Travail) et l'OMD (l'Organisation Mondiale des Douanes). Il est composé d'une partie A obligatoire et d'une partie B facultative. Le code ISPS a pour but d'installer une certaine sûreté des navires (II) ainsi que la sûreté des installations portuaires (III). Mais auparavant, nous allons examiner le code ISPS au sens Général (I).

I/ Le code ISPS

A/ Généralité du code ISPS

1°) Les objectifs du code

Ce code international pour la sureté des Navires et des Installations Portuaires a pour objectif :

« 1. Etablir un cadre international faisant appel à la coopération entre les Gouvernements contractants, les organismes publics, les administration locales et les secteurs maritime et portuaire pour détecter les menaces contre la sûreté et prendre des mesures de sauvegarde contre les incidents de sûreté qui menacent les navires ou les installations portuaires utilisés dans le commerce international ;

2. Etablir les rôles et responsabilités respectifs des gouvernements contractants, des organismes public, des administrations locales et des secteurs maritime et portuaire, au niveau national et international, pour garantir la sûreté maritime ;

[9] Convention SOLAS : Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer adoptée en 1974 par l'OMI.

Rapport-Gratuit.com

3. Garantir le rassemblement et l'échange rapide et efficace de renseignements liés à la sûreté ;

4. Prévoir une méthode pour procéder aux évaluations de la sûreté en vue de l'établissement de plans et de procédures permettant de réagir aux changements des niveaux de sûreté ; et

5. Donner l'assurance que les mesures de sûreté maritime adéquates et proportionnées sont en place. »[10]

Pour résumer, nous pouvons dire que ce code a pour but de renforcer la sûreté du transport maritime et d'établir un régime de coopération international entre les Etats, les acteurs du transport maritime et l'industrie portuaire. En effet, la communauté depuis le 11 septembre 2001, est soucieuse des risques qui pèsent sur le transport par mer : les actes de piraterie perdurent malgré les précautions prises, la menace terroriste progresse. Les navires aujourd'hui ne sont plus seulement des cibles mais, à l'image des attentats du 11 septembre, ils peuvent aussi constituer des armes pour les attentats terroristes.

2°) Le domaine d'application

Le code ISPS s'applique à tout ce qui touche l'interface navire/port. Il s'applique aux navires à passagers, y compris les engins à grande vitesse à passagers, les navires de charge, y compris les engins à grande vitesse à cargaisons, d'une jauge brute égale ou supérieure à 500. Il s'applique aussi aux unités mobiles de forage au large qui effectuent des voyages internationaux. Le code s'applique également aux installations portuaires fournissant des services des navires qui effectuent des voyages internationaux. Cependant, dans la Partie B, le code recommande au gouvernement de prévoir des mesures de sûreté pour les navires qui ne sont pas dans le domaine d'application du code ISPS. Le règlement européen 725/2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires rend obligatoire l'application de cette partie du code, donc cette norme facultative est devenue obligatoire. Le code ISPS est alors appliqué, au sein de l'Union Européenne, aux navires qui ne sont normalement pas soumis au respect de celui-ci, tels que les navires qui n'effectuent pas de transports internationaux.

[10] Code ISPS Partie A : art 1.2

Ce code prend en compte les mesures de sûreté déjà contenues dans le code ISM[11] telles que le contrôle de l'identité des membres de l'équipage, des passagers, des procédures d'alerte, de gardiennage, de ronde etc.…

3°) Les prescriptions fonctionnelles

Afin d'atteindre les objectifs poursuivis, le code incorpore un certain nombre de prescriptions fonctionnelles[12].

Par exemple, le fait que chaque gouvernement doive rassembler et évaluer des renseignements concernant des menaces contre la sûreté et les échanger avec les gouvernements contractants appropriés. Le code exige le maintien des protocoles de communication à l'intention des navires et des installations portuaires.

La liste des prescriptions fonctionnelles incorporée dans le code est longue mais non exhaustive. Les Etats peuvent donc insérer de nouvelles prescriptions dans leurs textes nationaux qui ont pour but de mettre en application le code ISPS et qui se fondent sur ce texte pour améliorer la sûreté des installations portuaires et des navires (par exemple, le règlement 725-2004 relatif à l'amélioration de la sureté des navires et des installations portuaires). Ce texte est adopté par le Parlement Européen et le Conseil le 31 mars 2004. Ce règlement va au-delà des mesures adoptées par l'OMI puisqu'il rend obligatoire certaines prescriptions correspondant seulement à des recommandations de la partie B du code ISPS. Puis en 2005, le Parlement Européen et le Conseil adoptent une directive 2005-65 en date du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports. Cette directive ne se limite plus seulement aux mesures de sûreté des installations portuaires, mais elle les étend au niveau portuaire pour l'ensemble des ports maritimes de la Communauté Européenne.

Au niveau français, nous pouvons nommer quelques textes, qui transposent le code ISPS : le Décret n° 2004-290 du 26 mars 2004 portant publication des amendements à l'annexe à la Convention international de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer. Cet amendement comporte le code ISPS. Mais le gouvernement Français a promulgué également adopté des décrets qui vont suivre la volonté européenne d'aller plus loin que le code ISPS lui-même, exemple : le décret 2007-476 en date du 29 mars 2007 relatif a la sureté

[11] Code International de gestion de sécurité entrée en vigueur le 1 juillet 2002
[12] Article 1.3 partie A

des transports maritimes et opérations portuaires qui crée les ZAR. Les Zones d'Accès Restreints qui étaient prévues dans le code mais elles paraissaient moins strictes que celles mises en œuvre dans le cadre de la loi française.[13]

B/ Le pouvoir des gouvernements

Les gouvernements ont un rôle important dans le cadre du code ISPS (1°), ils peuvent aussi décider quand une déclaration de sûreté est requise (2°).

1°) Le rôle du gouvernement

Les gouvernements contractants doivent établir un niveau national de sûreté et donner des recommandations sur les mesures de protection à adopter contre les incidents de sûreté sur les navires et les installations portuaires.

Pour décider le niveau de sûreté approprié, le gouvernement doit prendre en considération la crédibilité, le sérieux des informations sur la menace. Il doit aussi prendre en considération le caractère spécifique ou imminent de la menace et enfin, le gouvernement doit prendre en considération les conséquences potentielles de l'incident de sûreté.

Il existe 3 niveaux de sûreté.

- Le Niveau de sûreté 1 désigne « *le niveau auquel des mesures de sûretés minimales appropriées doivent être maintenues en permanence* »[14]. Ceci correspond au niveau Blanc du plan Vigipirate.
- Le niveau de sûreté 2 désigne *« le niveau auquel des mesures de sûretés additionnelles appropriées doivent être maintenues pendant une période déterminée en raison d'un risque accru d'incident de sûreté »*.[15]Ce niveau correspond aux niveaux jaune et orange du plan Vigipirate.
- Le niveau de sûreté 3 désigne « *le niveau auquel de nouvelles mesures de sûretés spéciales doivent être maintenues pendant une période limitée lorsqu'un incident de sûreté est probable, bien qu'il puisse ne pas être possible d'identifier la cible*

[13] Nous reviendrons sur la création des ZAR plus tard dans le mémoire.
[14]Code ISPS partie A art 2.1.9
[15] Code ISPS partie A art 2.1.10

précise »[16]. Lorsqu'un gouvernement diffuse ce niveau de sûreté, il doit diffuser si nécessaire les consignes appropriées et fournir des renseignements liés à la sûreté des navires et des installations portuaires susceptibles d'être touchées. Ce niveau correspond aux niveaux rouge et écarlate du plan Vigipirate.

Les gouvernements peuvent autoriser un organisme de sûreté reconnu (RSO) à effectuer les activités liées à la sûreté. Mais le gouvernement ne peut pas se reposer totalement sur ce dernier. En effet, le RSO peut conduire une évaluation de sûreté du navire, élaborer un plan de sûreté du navire, approuver un plan de sûreté du navire par délégation de l'Etat du Pavillon mais il ne doit avoir ni évalué, ni élaboré ce plan. Il peut délivrer et renouveler un certificat un certificat de sûreté à un navire par délégation de l'Etat du pavillon, conduire une évaluation de sûreté de l'installation portuaire par délégation de l'Etat. Enfin, le RSO peut préparer un plan de sûreté de l'installation portuaire. En revanche, il ne peut pas approuver une évaluation, ni un plan de sûreté de l'installation portuaire, établir le niveau de sûreté applicable, identifier les installations portuaires appelées à désigner un ASIP[17], participer aux contrôles effectués par l'Etat du port, enfin il ne peut pas établir des prescriptions applicables à une déclaration de sûreté.

Quand il est nommé par le gouvernement, le RSO doit prouver qu'il a les compétences voulues dans le domaine de la sûreté, il doit aussi prouver qu'il est informé des menaces. Le Gouvernement a la responsabilité de nommer un RSO compétent et d'en contrôler la compétence. Puis il doit fournir à l'OMI la liste des RSO reconnus et qui sont autorisés à agir en son nom.

L'Etat doit aussi communiquer à l'OMI la liste des plans de sûreté des installations portuaires approuvés. Les agents de sûreté de la compagnie (CSO) ainsi que les agents de sûreté du navire (SSO) doivent aussi être informés de l'existence d'un plan de sûreté. Pour cela, dans la partie B du code[18] ISPS, il est conseillé aux gouvernements de créer des points de contacts centraux ou régionaux, permettant de fournir des renseignements à jour sur les endroits où des PFSP[19] sont mis en place ainsi que les coordonnées du PFSO[20].

Le gouvernement peut demander une déclaration de sûreté.

---

[16] Code ISPS Partie A art 2.1.11
[17] ASIP : agent de sûreté de l'installation portuaire
[18] Devenue obligatoire depuis l'entrée en vigueur du règlement européen 725/2004 du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installation portuaires.
[19] PFSP : Plan de Sureté des Installations Portuaires
[20] PFSO : Port facility safety officer. Agent de sûreté de l'installation portuaire

2°) La déclaration de sûreté

La DoS a essentiellement pour objet de s'assurer que le navire et l'installation portuaire, ou d'autres navires avec lesquels il y a interface, parviennent à un accord sur les mesures de sûreté qu'ils prendront chacun de leur côté conformément aux dispositions de leurs plans de sûreté respectifs. Avant d'entrer dans la zone portuaire, le navire doit prendre contact avec le port et s'aligner au niveau de sûreté de ce port, si son niveau de sûreté est supérieur à celui du navire. Dans le cas contraire le navire peut rester à son propre niveau de protection. Cela fait l'objet d'une déclaration de sûreté (DoS)[21] qui définit les officiers de sûretés et les engagements respectifs pour mener à bien cette escale.

En évaluant le risque qu'une interface navire/port ou une activité de navire à navire présente pour les personnes, les biens ou l'environnement, les gouvernements peuvent demander la déclaration de sûreté. La déclaration de sûreté peut aussi être sollicitée par le navire quand le navire est exploité à un niveau de sûreté supérieur à celui de l'installation portuaire ou d'un autre navire avec lequel il y a interface. Elle peut aussi être demandée lorsqu'il existe un accord entre les Gouvernements contractants au sujet d'une déclaration de sûreté visant certains voyages internationaux ou navires spécifiques effectuant de tels voyages, ou bien quand il y a eu une menace pour la sûreté ou un incident de sûreté mettant en cause le navire ou l'installation portuaire. Enfin, la déclaration de sûreté peut être demandée quand le navire se trouve dans un port qui n'est pas tenu d'avoir ou de mettre en œuvre un plan de sûreté de l'installation portuaire ou quand le navire exerce des activités de navire à navire avec un autre navire qui n'est pas tenu d'avoir et de mettre en œuvre un plan de sûreté du navire.

La déclaration de sûreté est remplie par le capitaine ou l'agent de sûreté du navire pour le compte du ou des navires, et s'il y a lieu par l'agent de sûreté de l'installation portuaire ou une autre entité responsable de la sûreté à terre, pour le compte de l'installation portuaire, si le Gouvernement contractant en décide autrement.

Les gouvernements contractants doivent spécifier la durée minimale pendant laquelle les déclarations de sûreté doivent être conservées par les installations portuaires situées sur leur territoire ou par les navires battant leur pavillon. Toute modification du niveau de sûreté du ou des navires ou de l'installation portuaire peut obliger à réviser la déclaration de sûreté ou à en remplir une autre.

[21] Voir Annexe 1 déclaration de sureté entre un navire et une installation portuaire au canada. C'est un modèle.

C/ Le code ISPS et la sûreté

Les auteurs du code ISPS partent du principe que garantir la sûreté des navires et des installations portuaires est essentiellement une activité de gestion des risques et que pour déterminer les mesures de sûreté appropriées, il convient d'évaluer les risques dans chaque cas particulier. Cependant, une critique pourrait être émise. En effet, lors de l'élaboration du code, les créateurs ont voulu faire appliquer aux installations portuaires les mêmes mesures que celles qui sont appliquées dans les aéroports (1°). Cependant, cette conception aussi efficace soit elle au niveau aéroportuaire, ne peut pas être totalement efficace au niveau maritime (2°).

1°) Une conception aéroportuaire de la sûreté

En droit aérien, il existe de nombreuses conventions internationales pour la sûreté aérienne. Nous pouvons nommer la convention de Tokyo adoptée en 1963 contre les actes commis à bord et les infractions pénales, la convention de La Haye, adoptée en 1970 pour la répression de la capture illicite d'aéronef, la convention de Montréal pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile adoptée en 1971 ainsi que son protocole complémentaire adopté en 1988. Ces conventions ont pour but de réprimer toutes formes de terrorismes ou d'actes illicites. Sur ce point, le code ISPS est différent puisque, nous l'avons vu, la sûreté maritime désire mettre un point d'honneur à la prévention de l'acte illicite et non sur la répression de cet acte.

L'annexe 17 de la convention de Chicago de 1944 sur les normes et pratiques recommandées internationales pour la sûreté et la protection de l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicites modifiée en 1992 donne un aspect préventif à la sûreté puisque dans son chapitre 2 affirme que « *l'objectif de la sureté sera de protéger l'aviation civile internationale contre les actes d'intervention illicite* ». Dans l'article 2.2 du chapitre 2 de l'annexe 17 de la convention de Chicago, les auteurs du texte recommandent, comme dans le code ISPS[22], à chaque Etat de prendre *« les dispositions, toutes les fois que cela sera possible, pour que les mesures et procédures de sûreté entraînent le moins possible de perturbation et de retard dans les activités de l'aviation civile internationale »*. Quand nous

[22] Code ISPS, Partie A, art 14.1 : « Les mesures et procédures de sûreté doivent être appliquées dans l'installation portuaire de manière à entraîner le minimum de perturbations ou de retards pour les passagers, le navire, le personnel du navire et les visiteurs, les marchandises et les services. »

étudions cette annexe de la convention de Chicago de 1944, nous pouvons constater que dans la sûreté aérienne internationale il est exigé une coopération entre les Etats. Ceci est un point également exigé par le code ISPS. Ces deux aspects de la sûreté ne sont point critiquables. Il est en effet important de constater que sans la coopération, il ne peut pas y avoir de sûreté.

Nous pouvons toujours constater que dans un premier temps, chaque Gouvernement doit élaborer un programme national de sûreté. Puis un comité de sûreté d'aéroport est chargé de donner des conseils sur l'élaboration et sur la coordination des mesures et des procédures de sûreté à chaque aéroport utilisé par l'aviation civile. L'annexe 17 de la convention de Chicago préconise aussi la création d'un agent de sûreté qui pourra intervenir à tout moment, des contrôles des passagers et des bagages, la création de points d'inspection, de filtrage, la délimitation de zones ainsi qu'un contrôle d'accès des différentes zones, comme les pistes et les zones importantes pour la sûreté du port. Dans les aéroports, il existe des zone d'accès restreint, des inspections des véhicules et des immatriculations, un contrôle aux rayons X des bagages ou bien un contrôle du fret aérien qui est basé sur la notion « d'expéditeur connu ». Ces mêmes mesures de contrôles, de zone d'accès restreint sont utilisées dans l'application du code ISPS.

Ceci est du au fait que les auteurs du code ainsi que les auteurs des textes d'application et de transposition du code ISPS soient des bureaucrates maîtrisant une vision aéroportuaire. Ces idées appliquées au domaine aérien ont été transposées au domaine maritime. Cependant le transport aérien et le transport maritime sont totalement différents.

2°) L'inadaptation de la conception aéroportuaire de la sûreté au transport maritime

Cette conception aéroportuaire de la sûreté semble attirante, cependant la différence trop importante qui existe entre le transport maritime et le transport aérien fait que cette conception ne peut pas s'appliquer de façon efficace.

Tout d'abord, au niveau de la capacité de marchandise transportée, le transport aérien transporte beaucoup moins de marchandises que le transport maritime. Par exemple un Airbus A380-800F cargo peut transporter jusqu'à 150 tonnes (sa construction a été suspendue jusqu'en 2015). Chez Boeing le 747-400F considéré, comme le « souverain incontesté » du fret aérien international, peut transporter 110 tonnes de fret. Un porte conteneur tel que le

Emma Maersk a une capacité de 14 500 EVP [23]. Le transport maritime a une capacité de transport de marchandises nettement plus importante que celle du transport aérien. Les mesures de sûreté aérienne sont donc inadaptées au transport maritime. Il semble en effet impossible de contrôler les marchandises qui vont être transporté par mer à chaque fois sans ralentir considérablement le transport maritime.

En revanche l'application des mesures de sûretés aériennes au transport maritime pourrait sembler intéressante au niveau du transport des passagers. Est-il possible d'appliquer les mesures de sûretés des aéroports dans les terminaux passagers des ports ? La réponse est une nouvelle fois négative. L'idée semble en effet attirante, en théorie. Cependant dans la pratique il a été prouvé que chaque transport avait sa particularité même dans le transport de passager. En effet, dans le transport aérien, les passagers ont en moyenne un à deux bagages par personnes (un bagage à main et un bagage en soute). Il est facile de contrôler chaque bagage, le premier au moment du contrôle du passager et le second avant de l'embarquer dans la soute. Or dans le transport maritime (croisières exclues), les passagers peuvent être des familles avec plusieurs bagages dans une voiture qui embarquera sur le ferry. L'intérêt du transport maritime de passager n'étant pas la rapidité mais le fait de pouvoir emmener un véhicule afin de se déplacer plus librement à destination. Prenons par exemple, une liaison entre Marseille et Alger assurée par la SNCM. Le navire Ile de Beauté qui assure la liaison a une capacité de 1 570 passagers et 520 voitures. Il faudrait contrôler un à un ces 1570 passagers, cela ne pauserait pas de problème. Mais il est difficile d'examiner les 520 coffres de voitures (le plus souvent remplis et même complétés souvent par des coffres de toit). Dans la pratique, les contrôleurs, ne prennent qu'une valise, celle du dessus, l'ouvrent et en examinent le contenu. Il faudrait adopter une autre solution qui permettrait d'effectuer un contrôle de façon efficace du véhicule. A l'heure actuelle, la situation n'est pas résolue et le contrôle n'est toujours pas efficace.

La vision aéroportuaire de la sûreté est quelque peu inadaptée au transport maritime et induit donc quelques problèmes d'efficacité des mesures de sûretés.

[23] EVP : Equivalent vingt pieds

II/ La sûreté des navires

Même si le code ISPS s'intéresse plus au contrôle des installations portuaires et des marchandises qu'au contrôle du navire proprement dit, il est logique qu'une parfaite sûreté des marchandises destinées à être mises à bord garantira une partie de la sûreté du navire. On considère, ainsi, que ces marchandises ne constitueront aucune menace pour les navires et les personnes embarquées (A). C'est la convention SOLAS qui permettra de contrôler directement le navire en tant que tel. Néanmoins la partie B du code ISPS contient une série de mesures supplémentaires et détaillées, expliquant la Règle 9 de la convention SOLAS relative aux « mesures liées au contrôle des navires » selon les deux cas de figures suivant ; avant l'entrée du navire au port et durant le séjour du navire dans le port (B).

A/ La sûreté des marchandises et des personnes

Les agents chargés de la sûreté sur le navire sont le CSO (l'agent de sûreté de la compagnie)[24] et le SSO[25] (l'agent de sureté du navire) (1°).Le navire est tenu de prendre des mesures correspondantes aux niveaux de sûreté établis par les gouvernement (2°) Toutes ces dispositions doivent être prévues dans le plan de sûreté des navires (3°)

1°) L'agent de sûreté de la compagnie et l'agent de sûreté du navire

a) L'agent de sûreté de la compagnie

Selon la définition du code ISPS[26], l'agent de sûreté de la compagnie est *« la personne désignée par la compagnie pour garantir qu'une évaluation de sûreté du navire est effectuée, qu'un plan de sûreté du navire est établi, est soumis pour approbation et est ensuite appliqué et tenu à jour, et pour assurer la liaison avec l'agent de sûreté de l'installation portuaire et l'agent de sûreté du navire »*. Une personne désignée comme agent de sûreté de la compagnie eut agir pour un ou plusieurs navires, selon le nombre de navires et le type de navires

[24] Company security officer
[25] Ship security officer
[26] Partie A art 2.7

exploités par la compagnie, sous réserve que les navires dont cette personne est responsable soient clairement identifiés.[27]

Dans le code ISPS, les tâches et les responsabilités incombant à l'agent de sûreté de l'installation portuaire sont énoncées de manière non exhaustive dans la partie À art 11.2. Nous pouvons citer quelques exemples des obligations du CSO. Il doit, entre autre choses, formuler des avis sur les degrés de menace auxquels le navire risque d'être confrontés, à l'aide d'évaluations appropriées de la sûreté et d'autres renseignements pertinents. Il doit veiller à ce que des évaluations de la sûreté du navire soient effectuées, veiller à l'élaboration, à la soumission aux fins d'approbation et puis à la mise en œuvre et au maintien du plan de sûreté du navire. Pour cela, il lui ait conseillé dans la partie B du code ISPS de participer à des exercices à des intervalles appropriés. Le CSO doit aussi veiller à ce que le plan de sûreté du navire soit modifié comme il convient pour en rectifier les lacunes et veiller à ce qu'il réponde aux besoins du navire en matière de sûreté. Il doit prendre des dispositions en vue des audits internes et des examens des activités liées à la sûreté. Enfin il doit prendre des dispositions en vue des vérifications initiales et ultérieures du navire par l'administration ou la RSO.

L'agent de sûreté de la compagnie ainsi que le personnel compétent à terre doivent posséder les connaissances requises et avoir reçu une formation.

b) L'agent de sûreté du navire.

Selon la définition du code ISPS, partie A article 2.6 l'agent de sûreté du navire désigne « *la personne à bord du navire, responsable devant le capitaine de la sûreté du navire, désignée par la compagnie comme responsable de la sûreté, y compris de l'exécution et du maintien du plan de sûreté de la compagnie mais aussi avec les agents de sûreté de l'installation portuaire* ».

Le SSO est désigné à bord de chaque navire. Là encore les tâches et les responsabilités de l'agent de sûreté du navire sont énumérées de façon non exhaustive dans la partie A du code ISPS. Entre autre chose, le SSO doit procéder à des inspections de sûretés régulières du navire pour s'assurer que les mesures de sûretés sont toujours appropriées. Il doit aussi assurer et superviser la mise en œuvre du plan de sûreté du navire, coordonner les aspects liés à la sûreté de la manutention des cargaisons et des provisions de bord avec les autres membres du

[27] Code ISPS Partie A art 6.11.1

personnel de bord et avec les agents de sûreté pertinents des installations portuaires. Il doit proposer des modifications à apporter au plan de sûreté du navire…

Comme pour le CSO, le SSO doit avoir des connaissances requises et reçu une formation mais en plus de cela, il devrait, selon les recommandations de la Partie B, avoir des connaissances adéquates et recevoir une formation dans certains domaines plus spécifiques tel que l'agencement du navire, le plan de sûreté du navire et les procédures s'y rapportant, tels que l'encadrement des passagers et techniques de contrôle, le fonctionnement des équipements et systèmes de sûreté, la mise à l'essai, l'étalonnage et lorsque le navire est en mer, la maintenance des équipements et du système de sûreté.

2°) La sûreté des marchandises et des personnes et les mesures correspondant aux niveaux de sûreté établis.

Le navire doit prendre des mesures correspondantes aux différents niveaux de sûreté établis par les gouvernements.

Au niveau de sûreté 1, le navire doit prendre des mesures de sauvegarde contre les incidents. Par exemple, il doit veiller à l'exécution de toutes les tâches liées à la sûreté du navire, contrôler l'accès au navire, contrôler l'embarquement des personnes et de leurs effets, surveiller les zones d'accès restreint pour s'assurer que seules les personnes autorisées y ont accès, surveiller les zones de pont et les zones au voisinage du navire, superviser la manutention de la cargaison et des provisions de bord et enfin veiller à ce que le système de communication de sûreté soit rapidement disponible. Aux niveaux de sûreté 2 et 3, des mesures de protections additionnelles doivent être prises. Ces mesures doivent être spécifiées dans le plan de sûreté du navire. Quelques fois, les compagnies se mettent officiellement en niveau 1 pour un navire et pour une escale mais de façon officieuse le navire est à un niveau 2. Le but est purement diplomatique, il s'agirait de ne pas offenser l'Etat avec lequel la compagnie commerce.

L'agent de sûreté de la compagnie (CSO) est chargé de veiller à ce qu'une évaluation de sûreté du navire (SSA) soit effectuée pour chacun des navires de la flotte de la compagnie. Bien que le CSO ne soit pas responsable des tâches liées à sa position, il est responsable en dernier ressort de l'exécution correcte de ces tâches. Le code ISPS défini très peu l'évaluation de sûreté. D'après Pierre Marionnet, une évaluation de sûreté est « *un instantané, une*

photographie du moment qui a pour intérêt à un temps « T » d'apprécier le degré de sensibilité de l'entité considérée (point névralgique, navire, installation portuaire ou port) et d'identifier les faiblesses et vulnérabilités organisationnelles, humaines, matérielles ou informationnelles, au regard des diverses menaces identifiées. »[28] Cette évaluation de sûreté consiste aussi à prescrire et à classer, par ordre de priorité, des contre-mesures de tout type en vue de réduire ces vulnérabilités et faiblesses identifiées. La SSA n'est pas obligatoirement effectué par la compagnie, si cela est le cas, le CSO doit prendre connaissance du rapport et l'accepter. La SSA est effectuée avant chaque voyage et pour chaque navire mais également pour chaque spécificité du voyage.

Une SSA devrait porter sur des éléments à bord ou à l'intérieur du navire tel que la sûreté physique, l'intégrité structurelle, les systèmes de protection individuelles, les procédures générales du navire, les systèmes de radio, télécommunication et autres zones qui, si elles subissent des dommages ou sont utilisées par un observateur illicite, présentent un risque pour les personnes, les biens ou les opérations à bord du navire ou à l'intérieur d'une installation portuaire. Les personnes qui participent à une SSA ont le droit de se voir assister par des experts qui ont une plus grande connaissance dans certains domaines tel que les menaces existant contre la sûreté par exemple. Il s'agit bien d'une évaluation de sûreté des marchandises et des personnes. En effet, le code ISPS dans sa partie B, insiste dans l'article 8.7 que les SSA devraient *« prendre en compte les personnes, les activités, les services … »*. Cet article nomme comme exemple, le personnel de navire, les passagers, les visiteurs, les fournisseurs, la cargaison, les provisions de bord…. Il y a très peu d'évaluation de la structure même du navire.

Une enquête de sûreté sur place fait partie de la SSA. Elle consiste à examiner et à évaluer les mesures de protection du navire, les procédures et les opérations mises en place à bord pour garantir l'accomplissement de toutes les tâches liées à la sûreté du navire. Tel que la surveillance des zones d'accès restreint afin que seules les personnes autorisées y aient accès, le contrôle de l'accès au navire, y compris tout système d'identification, le contrôle de l'embarquement des personnes et leurs bagages…

Lors de l'évaluation de sûreté, toutes les menaces éventuelles doivent être envisagées, toutes les vulnérabilités doivent être prises en comptes. Mais le CSO et les SSO doivent aussi prendre en compte les effets que les mesures de sûreté pourraient engendrer.

[28] Sûreté maritime et portuaire Vade-Mecum ISPS

Tous les navires de la compagnie doivent faire l'évaluation de sûreté pour pouvoir adopter un plan de sûreté.

3°) Le plan de sûreté

Le plan de sûreté propre au navire doit être approuvé par les autorités du pavillon. Ce plan doit prévoir des dispositions pour les trois niveaux de sûreté. Il doit être accompagné de l'évaluation de sûreté sur la base de laquelle il a été mis au point. Ce plan doit être rédigé dans la ou les langues de travail sur le navire. Si la ou les langues utilisées ne sont ni l'anglais, ni l'espagnol, ni le français, une traduction dans l'une de ces langues doit être fournie.

La partie A code ISPS, dans son article 9 énumère de façon non exhaustive le contenu du plan de sûreté. Le plan de sûreté énonce les mesures visant à empêcher l'introduction à bord de substances dangereuses et d'engins destinés à être utilisé contre des personnes, des navires ou des ports et dont la présence à bord n'est pas autorisée. Il doit aussi identifier les zones d'accès restreint et proposer des mesures visant à empêcher l'accès non autorisé à ces zones. Il doit aussi énoncer différentes formes de procédures comme les procédures pour faire face à une menace contre la sûreté ou une atteinte à la sûreté, y compris des dispositions pour maintenir les opérations essentielles du navire ou de l'interface navire/port. Le plan énonce également des procédures d'évacuations en cas de menace contre la sûreté ou d'atteinte à la sûreté ainsi que des procédures pour donner suite aux consignes de sûreté que les gouvernements contractants peuvent donner au niveau de sûreté 3…

En cas de modification du plan de sûreté, une nouvelle évaluation de sûreté est nécessaire. La nature des modifications apportées doit être expliquée dans un document indiquant clairement cette approbation. Elle doit être acceptée par l'administration et elle doit être conservée à bord du navire et doit être présentée en même temps que le certificat de sûreté du navire (ou le certificat international provisoire de sûreté du navire). Si ces modifications ne sont que provisoires, lorsque les mesures ou le matériel approuvé d'origine n'est plus nécessaire il n'est pas nécessaire de conserver à bord ce document.

Il est évident que le plan de sûreté du navire qui contient des informations sensibles pouvant être exploitées par des terroristes ou des pirates doit être protégé contre tout accès ou toute divulgation non autorisée. Même les fonctionnaires du port n'ont pas accès à ce plan.

Une fois le plan de sûreté approuvé par les autorités du pavillon, ces dernières délivreront un certificat international de sûreté attestant de sa conformité au code ISPS. Le certificat international de sûreté du navire est délivré ou visé, soit par l'administration, soit par un RSO agissant pour son compte, pour un période fixée par l'administration, sans qu'elle puisse excéder cinq ans.

B/ Le contrôle de la sûreté des navires

Le contrôle du navire en lui-même est effectué lorsqu'il y a une interface entre un autre navire ou un port. Dans ce cas l'autre navire ou le gouvernement du port contrôleront la sûreté du navire. Les mesures de sûreté consistent essentiellement dans le marquage apparent et permanent du numéro d'identification OMI du navire, le système d'identification du navire (AIS), l'installation d'un système d'alerte de sûreté des navires (SASN) et l'établissement par l'administration de l'Etat du pavillon d'une carte synoptique continue du navire permettant d'établir en quelques sorte un dossier de bord des antécédents du navire.

Ce contrôle est expliqué par l'article 4.29 de la partie B, il figure donc dans le code ISPS. Ces articles se réfèrent à la règle 9, intitulée « Mesures liées au contrôle et au respect des dispositions », du Chapitre XI-2 (Mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime) des amendements à l'annexe 1 de la convention SOLAS de 1974[29]. Le contrôle de la sûreté des navires se trouve à deux niveaux avant l'entrée du navire au port (1°) et durant le séjour du navire dans le port (2°).

1°) le contrôle de la sûreté des navires avant son entrée au port

Le gouvernement contractant peut exiger des navires, ayant l'intention d'entrer dans ses ports, qu'ils fournissent différents renseignements afin de s'assurer qu'ils satisfassent les dispositions du chapitre XI-2. Le navire doit fournir, entre autre, la confirmation de toutes mesures spéciales ou supplémentaires prises par le navire pendant ses dix dernières escales dans une installation portuaire ainsi que les comptes rendus des mesures prises pendant l'escale dans une installation portuaire située sur le territoire d'un Etat qui n'est pas contractant.

[29] Convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.

Le gouvernement peut aussi exiger la confirmation que des procédures appropriées de sûreté du navire ont été appliquées pendant les activités de navire à navire effectuées au cours de la période correspondant aux dix dernières escales dans une installation portuaire. Si cette confirmation n'est pas fournie, le Gouvernement a le droit de refuser au navire l'accès à ses ports. Cependant, le Gouvernement ne peut pas exiger la présentation des comptes rendus des transferts de pilote, des contrôles des douanes, d'immigration, des agents de sûreté, ni des opérations de soutage, d'allègement, de chargement des approvisionnements et de déchargement des déchets effectués par le navire à l'intérieur de l'installation portuaire. En effet, ces éléments relèvent normalement du plan de sûreté des installations portuaires.

D'autres informations pourraient être demandés tels que le compte rendu des mesures prises pendant que le navire se livrait à une activité de navire à navire avec un navire battant pavillon d'un Etat qui n'était pas contractant ou bien le compte rendu des mesures prises pendant que le navire se livrait à une activité de navire à navire avec un navire qui battait le pavillon d'un Gouvernement contractant mais qui n'était pas tenu de satisfaire aux dispositions du chapitre XI-2 et de la partie A du code, comme par exemple une copie de tout certificat de sûreté délivré à ce navire en vertu d'autres dispositions.

Le gouvernement pourrait aussi exiger *« dans le cas où des personnes ou des marchandises secourues en mer se trouveraient à bord, toutes les mesures connues sur ces personnes ou marchandises, y compris leur identité lorsqu'elle est connue et les résultats de toute vérification effectuée pour le compte des navires pour établir le statut, sur le plan de la sûreté, des personnes secourues ».* Cette dernière mesure ne semble pas claire. On pourrait penser qu'il faudrait référer du sauvetage des personnes ou des marchandises avant celui-ci pour pouvoir, s'il le faut, modifier le plan de sûreté. Mais la partie B du code ISPS précise qu'en aucun cas ces mesures ont pour but de retarder ou d'empêcher le transfert de personnes en détresse vers un lieu sûr. « La seule intention du chapitre XI-2 et de la partie A du code est de fournir aux Etats suffisamment de renseignements utiles pour assurer l'intégrité de la sûreté ». Dès lors il semble logique, que toutes les modifications (si elles sont nécessaires) auront lieu après le sauvetage. Mais il existe bien un conflit entre l'urgence nécessaire pour certaines activités en mer et la nécessité procédurale pour assurer la sûreté du navire qui ralentit l'action.

Comme autres informations pratiques relatives à la sûreté qui devront être transmises au gouvernement comme condition d'entrée au port nous pouvons citer la liste d'équipage, l'heure prévue d'arrivée, la description de la cargaison à bord, la liste des passagers…

Cependant, le capitaine d'un navire, qui apprend que l'Etat côtier ou l'Etat du port appliquera des mesures de contrôle en vertu de la règle XI-2/9.2, peut changer d'avis et renoncer d'entrer au port. Dès lors, la règle XI-2/9 n'est plus applicable.

Enfin, si un navire s'est vu refuser l'entrée au port, ou est expulsé d'un port, tous les faits connus devraient être communiqués aux autorités des Etats intéressés. L'exercice de ces mesures doit bien entendu être proportionné à la menace que pourrait représenter le navire. Elles doivent être raisonnables et leur rigueur et leur durée devraient se limiter à ce qui est nécessaire pour remédier à la non-conformité ou pour l'atténuer.

En ce qui concerne les navires ne battant pas le pavillon d'Etat contractant, les Gouvernements contractants ne doivent pas leur faire bénéficier de mesures plus favorables. Selon la Partie B du code ISPS, cela signifie que ces mesures s'appliquent aussi à ces navires. On sait qu'en pratique, s'il s'agit d'une interface entre un navire issu d'un pavillon non contractant et une installation portuaire dans un Etat contractant, l'installation portuaire va exiger des normes de sécurités plus strictes.

2°) Le contrôle de la sûreté des navires lors de son séjour au port

Selon la règle XI-2/9.1 qui régie le contrôle de la sûreté des navires au port. Tout navire auquel le chapitre XI-2 de la convention SOLAS de 1974 s'applique est soumis à un contrôle lorsqu'il se trouve dans un port d'un autre Gouvernement contractant. Ce contrôle est effectué par des fonctionnaires dûment autorisés par ce Gouvernement. Il se limite à vérifier la présence à bord d'un certificat international de sûreté du navire délivré en vertu des dispositions du code ISPS, lequel, s'il est valable doit être accepté sauf s'il existe des raisons sérieuses de penser que le navire ne satisfait pas aux prescriptions du chapitre XI-2 ni à celles de la partie A du code ISPS.

Pour effectuer ce contrôle, les fonctionnaires dûment autorisés par le gouvernement contractant ont le droit de monter à bord du navire afin de pouvoir l'inspecter. Même si le navire est muni d'un certificat valable, les fonctionnaires peuvent avoir des raisons sérieuses

de penser que le navire ne satisfait pas aux prescriptions. Dans cette situation, la règle XI-2/9.1 les autorise à prendre des mesures additionnelles, tel que le fait de retarder ou de retenir le navire, de restreindre ses opérations, y compris son déplacement dans le port, ou de l'expulser du port. Les inspecteurs peuvent aussi prendre des mesures administratives ou correctives de moindre portée.

Cependant, pour mettre en place toutes ces mesures, il faut que les inspecteurs aient des preuves ou des informations fiables. Elles peuvent être le résultat de leur jugement professionnel. Toute mesure imposée doit être proportionnée compte tenu des recommandations énoncées dans la partie B du code ISPS.

Lorsque la non-conformité au code ISPS est due soit à un élément défectueux du matériel, soit à une documentation défectueuse entraînant la retenue du navire et qu'il ne peut y être remédié dans le port d'inspection, le Gouvernement contractant peut autoriser le navire à se rendre dans un autre port sous réserve que des conditions établies d'un commun accord entre l'Etat du port et l'Administration ou le capitaine soient remplies.

III/ La sûreté des installations portuaires

Comme pour le navire, une évaluation de sûreté doit avoir lieu afin que l'ASIP puisse adopter un plan de sureté (B). Mais avant de commencer toute explication afférant à la sûreté des installations portuaires, il parait intéressant et nécessaire de s'arrêter sur la définition de l'installation portuaire ainsi que celle de l'agent de sûreté des installations portuaires (A).

A/ Les installations portuaires et l'agent de sûreté des installations portuaires

1°) La définition de l'installation portuaire

Il existe bien, selon les Etats, une différence entre la sûreté du port et la sûreté des installations portuaires. Selon Jean Pierre BEURIER *« la sûreté portuaire concerne l'ensemble de la zone portuaire de sûreté et relève du droit interne, tandis que la sûreté des*

installations portuaires résulte de l'application du code international de la sûreté portuaire (code ISPS) »[30]

Un port est un endroit situé sur le littoral maritime, sur les berges d'un lac ou sur un cours d'eau et destiné à accueillir des bateaux et navires. Il peut remplir plusieurs fonctions, mais doit avant tout permettre d'abriter les navires, en particulier pendant les opérations de chargement et de déchargement. Il facilite aussi les opérations de ravitaillement et de réparations. Il est un lieu de séjour. La directive européenne 2005-65 en date du 26 octobre 2005 définit le port. Il s'agit de *« toute étendue déterminée de terre et d'eau, dont le périmètre est définie par les Etats membres, dans lequel le port est situé, comprenant des infrastructures et équipements destinées à faciliter les opérations de transport maritime commerciales ».*

La définition de l'installation portuaire est donnée par la convention SOLAS, reprise par le code ISPS puis par le règlement européen n° 725 - 2004 en date du 31 mars 2004. L'installation portuaire désigne « l'emplacement où a lieu l'interface navire / port. Elle comprend certaines zones telles que les zones de mouillage, les postes d'attente et leurs abords à partir de la mer, selon le cas. » On appel interface navire / port « les interactions qui se produisent lorsqu'un navire est directement et immédiatement affecté par des activités entraînant le mouvement de personnes, de marchandises, ou la fourniture de services portuaires vers le navire ou à partir du navire. » Plus précisément, l'interface navire/Port est la liaison ou même le contact entre le navire et le port et donc la terre et tous les équipements qui en découlent. L'installation portuaire est le lieu où cette liaison a lieu. Il peut donc s'agir d'un quai. Certains pays, comme les Etats-Unis, considèrent le port dans sa globalité comme une installation portuaire. D'autres pays, dont la France considèrent souvent le terminal entier comme une installation portuaire mais c'est une règle qui n'est pas impérative. Quelques pays enfin limitent l'interface port / navire et donc l'installation portuaire au bord à quai, pour la partie terrestre, avec une profondeur de champ plus ou moins large selon les configurations.

En France, l'article R. 321-23 du code des ports maritimes précise que la « liste des installations portuaires situées à l'intérieur de la zone portuaire de sûreté est arrêtée pour chaque port par le représentant de l'Etat dans le département sur proposition de l'autorité portuaire ». L'arrêté identifie l'exploitant, le périmètre et les principales caractéristiques physiques et fonctionnelles de chaque installation.

[30] Jean Pierre BEURIER « Droits Maritimes » Dalloz, Action, 2006/2007

Le code ISPS s'applique aux installations portuaires et non aux ports. Cependant la directive européenne 2005-65 prévoit l'application du code ISPS hors des installations portuaires et donc dans la zone portuaire.

2°) L'agent de sûreté des installations portuaires

Selon la définition du code ISPS (partie A article 2.8) l'agent de sûreté de l'installation portuaire (ASIP) désigne la personne responsable de l'établissement, de l'exécution, de la révision du plan de sûreté et l'installation portuaire ainsi que de la liaison avec les agents de sûreté du navire et les agents de sûreté de la compagnie.

Les tâches et responsabilités incombant à l'agent de sûreté de l'installation portuaire sont là encore énumérées précisément de façon non exhaustive par le code ISPS dans sa partie A art 17.2. Il doit par exemple effectuer une étude de sûreté initiale complète de l'installation portuaire en tenant compte de l'évaluation pertinente de la sûreté de l'installation portuaire. Il doit veiller à l'élaboration et à la mise à jour du plan de sûreté de l'installation portuaire, mettre en œuvre le plan de sûreté de l'installation portuaire, procéder à des inspections de sûreté régulières de l'installation portuaire pour s'assurer que les mesures de sûreté restent appropriées, recommander et incorporer les modifications au plan de sûreté de l'installation portuaire pour en rectifier les lacunes et mettre à jour le plan pour tenir compte des changements pertinents affectant l'installation portuaire…Il doit donc superviser la mise en œuvre et l'exécution de la sûreté de l'installation portuaire.

Bien entendu, le code ISPS dans l'article 18.18.1 prévoit que l'agent de sûreté de l'installation portuaire et le personnel compétent chargé de la sûreté de l'installation portuaire doivent posséder des connaissances et avoir reçu une formation. Il a du passer certaines évaluations, il doit connaître les différentes conventions et les différents textes applicables à l'installation portuaire.

Il existe aussi un agent de sûreté portuaire. Il est apparu dans la directive européenne 2005-65 relative à l'amélioration de la sûreté des ports. L'agent de sûreté portuaire est chargé de mettre en place le plan de sûreté portuaire, sur la base de l'évaluation de la sûreté portuaire effectuée par le gouvernement ou par un organisme de sûreté reconnu (OSR). Cet agent travail en étroite collaboration avec les agents de sûreté de l'installation portuaire sans qu'il n'y ait réellement entre eux de lien de subordination. L'agent de sûreté portuaire doit être

désigné dans chaque port contractant. C'est le code des ports qui doit préciser les modalités et l'étendue de ses prérogatives.

Nous pouvons en déduire que l'ASIP a pour devoir principal la mise en place du plan de sûreté.

B/ La sûreté des installations portuaires

Avant d'établir le plan de sûreté (2°), il va falloir définir la sûreté des installations portuaires et les mesures correspondant aux niveaux de sûreté établis (1°)

1°) La sûreté des installations portuaires et les mesures correspondant aux niveaux de sûreté établis.

L'Etat doit dans un premier temps définir un périmètre sur le territoire concerné dans les limites duquel le préfet appliquera ses pouvoirs.

Le code précise que les mesures et procédures de sûretés doivent être appliquées dans l'installation portuaire de manière à entraîner le minimum de perturbations du trafic de passagers et de marchandises. Les installations portuaires se trouvent donc confrontées à une difficulté, celle de faire un plan de sûreté qui ne perturbe qu'au minimum le trafic maritime. Il est en effet, impossible de créer des mesures de sûretés sans ralentir le trafic. En effet, cela prend du temps d'effectuer des contrôles d'identités, des contrôles des marchandises… Les installations portuaires doivent trouver un juste milieu entre la sûreté et les avantages que peuvent apporter le trafic maritime. Nous savons que cette tache n'est pas simple et nous verrons, de plus, qu'elle est particulièrement compliquée quand il s'agit des conteneurs.

De même pour la sûreté du navire, il existe 3 niveaux de sûreté :

- Le niveau de sûreté 1.Ce niveau est permanent. Certaines mesures doivent être prises en vue d'identifier et de prendre des mesures de sauvegarde contre les incidents de sûreté. A savoir, veiller à l'exécution de toutes les tâches liées à la sûreté de l'installation portuaire, contrôler l'accès à l'installation portuaire, surveiller l'installation portuaire, y compris la ou les zones de mouillage et d'amarrage, surveiller les zones d'accès restreint pour vérifier que seules les

personnes autorisées y ont accès, superviser la manutention de la cargaison et celle des provisions de bord et veiller à ce que le système de communication de sûreté soit rapidement disponible.

- Le niveau 2 de sûreté. Ce niveau est propre à une menace. Des mesures de protections additionnelles seront spécifiées dans le plan de sûreté de l'installation portuaire et elles doivent être mises en œuvre pour chacune des activités.
- Le niveau de sureté 3. Quand ce niveau est atteint, la menace est réelle, on sait que cela va arriver et on sait également quelle zone est visée. Dans ce cas, là aussi, des mesures spéciales supplémentaires de protection sont spécifiées dans le plan de sûreté des installations portuaires. A ce niveau, les installations portuaires sont tenues de suivre et d'exécuter toutes les consignes de sûreté spécifiées par l'Etat qui les régit.

Quand nous étudions la liste des mesures prises contre les incidents de sûreté, nous constatons que là encore, comme pour les navires, on se méfie plus des personnes et des marchandises que de l'installation portuaire en elle-même. Toutes les personnes sont contrôlées à l'entrée de l'installation portuaire. Du moins en théorie, cependant en pratique, les points de contrôle existent bien mais le contrôle n'est pas très stricte quand le port est en niveau 1.

Comme pour le navire, une évaluation de sûreté doit être effectuée. C'est le Gouvernement qui doit la faire. Ce dernier peut autoriser un organisme de sûreté reconnu à effectuer cette évaluation de sûreté. Dans ce cas le Gouvernement contractant doit la vérifier et l'approuver. L'évaluation de sûreté de l'installation portuaire peut porter sur plusieurs installations portuaire mais à condition que le Gouvernement l'autorise.

Les évaluations de sûreté portuaires doivent être périodiquement revues et mises à jour, compte tenu des fluctuations des menaces et/ou des changements mineurs affectant l'installation portuaire ainsi que lorsque des changements importants sont apportés à l'installation portuaire.

Le code ISPS fait, là encore, une liste non exhaustive des évaluations. Par exemple, l'évaluation doit comprendre l'identification et l'évaluation des infrastructures et des biens essentiels qu'il est important de protéger. Elle doit identifier les menaces, proposer les contre mesures à prendre, les changements de procédure à effectuer ainsi que le degré d'efficacité pour réduire la vulnérabilité…

L'évaluation de sûreté doit être approuvée par le gouvernement et transférée à l'agent de sûreté portuaire. A partir de cette évaluation, un plan de sûreté des installations portuaires va être adopté.

2°) Le plan de sûreté des installations portuaires

Le plan de sûreté des installations portuaires doit être élaboré et tenu à jour, sur la base d'une évaluation de sûreté de chaque installation portuaire. Il doit prévoir des dispositions pour les trois niveaux de sûreté qui sont définis. Le plan de sûreté doit être approuvé par le gouvernement. En France, il est approuvé par décret préfectoral et fait foi sur le plan international. Le RSO peut préparer le plan de sûreté d'une installation portuaire.

Ce plan doit être rédigé dans la langue de travail de l'installation portuaire, contrairement aux navires, le code n'affirme pas qu'il doit être, en plus de cette langue, au moins en espagnol, en français ou en anglais.

Le code prévoit d'une liste non exhaustive des informations qui doivent être dans le PFSP. Par exemple, il doit comprendre au moins des mesures visant à empêcher l'introduction, dans l'installation portuaire ou à bord du navire, d'armes, de substances dangereuses… Il doit comprendre également des mesures destinées à empêcher l'accès non autorisé à l'installation portuaire, aux navires amarrés dans l'installation portuaire et aux zones d'accès restreint de l'installation. Le plan doit aussi comporter des procédures d'évacuation en cas de menaces contre la sûreté ou d'atteintes à la sûreté.

Chaque port a son plan de sûreté spécifique. Par exemple, dans le port de Marseille les mesures mises en place du plan de sûreté consistent en l'installation de clôtures, de vidéos protection, de systèmes de cartes portuaire, d'éclairage de nuit… Dans le port du Havre, l'utilisation de vidéos protections est un peu moins importante qu'à Marseille, l'agent de sûreté a désiré poster des vigiles armés. Les routes du port de Marseille sont fermées au public alors que celles du port du Havre sont ouvertes… Chaque port a son application spécifique du code ISPS. Cela est aussi du aux us et coutumes. Il a été reconnu dans mon entrevue avec Monsieur Deroi responsable de la sûreté dans certaines installations portuaires du port de Marseille, que les mœurs entre le nord et le sud de la France sont différentes. Le contrôle est plus facilement accepté par les professionnels dans le nord de la France que dans le sud.

Le plan de sûreté de l'installation peut être combiné avec le plan de sûreté du port ou tout autre plan d'urgence portuaire. La collaboration de l'ASIP avec l'ASP mais aussi avec le SSO et le CSO est primordiale à la bonne application du plan de sûreté des installations portuaires mais aussi à la sûreté du navire.

Le plan de sûreté de l'installation portuaire est protégé contre tout accès et toute divulgation non autorisée.

La plupart des évaluations et plans de sûreté des installations portuaires sont arrivées à échéance en 2009, soit 5 ans après leur approbation. Les RSO ou l'Etat de l'installation portuaire ont du conduire de nouvelles évaluations ainsi que des révisions d'évaluations de sûreté. Pour Pierre Marionnet, expert maritime, cet exercice permettait de *« bien planter les limites et contours de l'installation portuaire et ses éventuelles ZAR, puis de définir plus précisément les moyens humains, organisationnels et matériels adaptés à chaque situation »*[31]. En 2009, on est passé à cette seconde étape que prédisait Monsieur Marionnet. Une phase de protection du « détail » a été apportée. Par exemple la protection du réseau informatique avec un plan de sauvegarde ou bien la protection du réseau d'eau.

Certains assureurs n'assurent pas les ports qui ne sont pas ISPS ou ne permettent pas aux navires d'y aller, ce qui prouve l'importance et le succès du code. Selon L'OMI, au 1er juillet 2004 (date de son entrée en vigueur), 86% des navires concernés étaient certifiés et 69% des ports disposaient de plans de sûreté. Toutefois comme l'indique Pascal Polère *« il existait encore un décalage entre les Etats, car à peine la moitié des ports maritimes africains étaient conformes au code ISPS et des ports des pays de l'Europe de l'Est et de Russie ne répondaient toujours pas à ses prescriptions »*[32].

Six ans après son entrée en vigueur, même si la première mise en pratique fut rapide, il existe encore de nombreuses difficultés liées à l'application du code dans les ports et sur les navires (partie 1) mais aussi au niveau de la chaîne de transport multimodal (partie 2).

[31] Point de vue : Quel avenir pour la sûreté des installations portuaires ? De Monsieur Pierre Marionnet
[32] « Sureté maritime : Bilan et perspective du code ISPS » DMF 04-2006 n°669

Partie 1 : Les difficultés d'application du code ISPS dans les ports et sur les navires

Les auteurs du code ISPS partent du principe que garantir la sûreté des navires et des installations portuaires est essentiellement une activité de gestion des risques. Pour déterminer les mesures de sûreté appropriées, les gouvernements de chaque Etat doivent procéder à une évaluation des risques. Le risque est la prise en compte de l'exposition à un danger, un préjudice ou un autre évènement dommageable inhérent à une situation ou une activité. Au niveau maritime, le risque à évaluer est le danger dû à l'activité de transport maritime. Cette évaluation du risque est très importante car elle permet de mettre en application une sûreté adaptée à la situation. Se pose la question de savoir qui va financer la mise en application du code (I). Il ne faut pas que l'application du code soit trop onéreuse mais en même temps il faut que la mesure soit proportionnelle à la menace. Cet équilibre n'est pas facile à trouver. Il y a également des difficultés dans la mise en pratique du code (II).

I/ Les difficultés financières

Nous parlerons du coût d'application du code ISPS (A) puis du financement de l'application du code (B).

A/ Les coûts

Afin de déterminer quels sont les coûts d'application du code, nous pouvons dans un premier temps réfléchir à l'impact économique d'un acte terroriste (1°). Puis nous verrons quel est le coût en lui-même de l'application du code ISPS (2°). Nous pourrons ainsi constater qu'il est moins onéreux de mettre en œuvre le code ISPS que de subir un acte terroriste.

1°) L'impacte économique d'un acte terroriste et l'étude du facteur risque.

a) L'impact économique d'un acte terroriste

Un attentat a des effets économiques très importants. Les Etats Unis sont un exemple flagrant. Selon les estimations, suites aux attentats du 11 septembre 2001, les USA ont subi une perte de PIB qui se situe entre 22 et 34 milliards USD. Cette perte semble considérable mais il faut cependant la nuancer. En effet, le pays se trouvait déjà en récession durant l'année 2001. Il est donc difficile de connaître la perte imputable au terrorisme. Cette année là, le PIB des Etats Unis était supérieur à 10 000 milliard d'USD ce qui laisse à penser que les pertes estimées ont été plus faible que les crainte estimées. Les Etats Unis ont aussi subi des pertes structurelles entre 27 et 95 milliards d'USD. Les attentats ont donc un impact considérable sur l'économie du pays.

Selon l'OCDE[33], le coût direct d'un attentat terroriste visant les transports ou les infrastructures maritimes varie considérablement en fonction de l'ampleur de celui-ci, de la cible, du lieu… L'attentat contre le *Limberg,* a savoir un attentat isolé contre un pétrolier, a eu un impact économique direct relativement faible. Cependant ce coût direct semble relativement peu élevé par rapport aux coûts indirects qui découleraient des réactions et des perturbations provoquées par les mesures d'urgence prises en matière de sûreté. En effet, à la suite de l'attentat contre le Limberg en octobre 2002 au large des côtes yéménites, les assureurs ont triplé les primes des navires faisant escale dans les ports du Yémen. Ces primes atteignaient (d'après les chiffres de l'OCDE) 300 000 dollars par navire (et 250 dollars par EVP). Elles ont conduit certaines compagnies maritimes à retirer le Yémen de leurs itinéraires et/ou à s'orienter vers les ports de pays voisins malgré le fait que les autorités yéménites aient mis en place des programmes de garanties en cas de perte. Dès lors les terminaux yéménites ont vu leur débit s'effondrer (passant de 43 000 EVP en septembre 2002 à 3 000 EVP en novembre 2002) et ils ont dû licencier du personnel. Un attentat a donc aussi un impact au niveau des emplois. D'après les sources locales, 3 000 personnes au moins auraient perdu leur emploi et le gouvernement a estimé les pertes résultant de l'attentat à 15 millions de dollars par mois. Cumulé sur 6 mois, ces pertes, selon l'OCDE auraient représenté près de 1% du PIB du Yémen en 2001. Mais cet attentat n'a provoqué que peu de perturbations des échanges mondiaux de pétrole.

[33] Rapport de l'OCDE, publié en 2003 par le comité des Transports Maritimes. Ce rapport est sur la sûreté dans les transports maritimes : facteur de risque et répercussions économiques.

Il peut y avoir d'autres types d'actes terroristes qui auront des impacts beaucoup plus importants sur les échanges. Mais dans le cas de la sûreté maritime et portuaire, l'analyse avantages/coûts semble obsolète. Cette analyse n'est que très rarement utilisée dans un cas comme celui du terrorisme. En effet, l'avantage est ambigu, il est assimilable à un bien public. C'est pour cela que la mise en pratique du code ISPS se fonde dans un premier temps sur une analyse des risques terroristes.

b) L'étude du facteur risque.

Les facteurs de risques terroristes découlant des transports maritimes se trouvent de façon plus importante sur la cargaison et sur le navire. En effet, la cargaison peut être utilisée pour y placer clandestinement des personnes et/ou des armes. Cette crainte est bien réelle puisque le 18 octobre 2001, les autorités portuaire de Gioia Tauro, en Italie du Sud, ont découvert un passager clandestin dans un conteneur bien aménagé avec lit, chauffage, toilette et eau. L'homme était équipé, entre autres, d'un téléphone cellulaire, d'un téléphone par satellite, d'un ordinateur portable et, fait inquiétant, de badges d'accès et d'un certificat de mécanicien valables pour les aéroports JFK de New York, de Newark, de Los Angeles International et d'O'Hare. Le risque que présente la cargaison se trouve aussi dans le fait qu'elle peut être utilisée pour transporter des armes conventionnelles nucléaires, chimiques ou biologiques. Les conteneurs peuvent aussi être utilisés pour la contrebande et sont également la cible de beaucoup de voleurs.

Le navire présente un autre risque. Il peut être utilisé comme une arme. La société internationale a pris conscience de ce fait avec les attentats du 11 septembre où des avions ont été utilisés comme armes. On peut utiliser le navire pour viser des zones d'habitations propres, des installations portuaires… Cet acte aurait pour but d'endommager les installations ou de couler le navire dans le port afin de bloquer son accès. Enfin on peut couler le navire pour perturber l'infrastructure, tel fut le cas de l'USS Cole, le Limberg… Il existe aussi le risque important de la piraterie moderne. Régulièrement, des cargos, des navires à passagers et des bateaux de pêches sont attaqués par des pirates en quêtes d'argents, qui peuvent voler la cargaison ou le navire pour le modifier et le vendre. Les pirates tuent l'équipage ou le rançonnent. Selon la Chambre de Commerce International, des chiffres records sont apparus

entre 1999 et 2001. Au total, en 1999, 285 actes de pirateries ont été répertoriés. En 2000, ce nombre a presque doublé puisque 469 actes de pirateries ont été recensés.

Il existe enfin un risque pour les personnes qui certes, est moins important que le risque d'acte terroristes contre le navire ou contre la cargaison, mais il existe bel et bien et il faut le prendre en considération. Des navires peuvent en effet, être attaqués dans le but d'atteindre des vies humaines. Par ailleurs, se sont les Hommes qui peuvent être des risques pour les navires, les terroristes peuvent vouloir se dissimuler sous l'identité de marins ou bien de personnes exerçant une activité professionnelle sur l'installation portuaire.

Enfin il peut exister un soutien financier et logistique. L'OCDE, estime que les recettes des transports maritimes peuvent être utilisées pour financer des activités terroristes. On peut craindre aussi que des navires soient utilisés pour blanchir des fonds illicites destinés à des organisations terroristes.

Afin de se protéger contre ces risques, le code ISPS est entré en vigueur mais ce code entraîne un certain coût.

2°) Le coût de l'application du code ISPS

a) **Le coût de l'application du code ISPS incombant aux navires et aux compagnies**.

L'OCDE estime le coût incombant aux exploitants de navires pour le respect du code ISPS à, au moins, 1 279 millions d'USD dans un premier temps. Il s'agit du montant de l'investissement qu'en moyenne un exploitant de navire doit faire. Puis pour entretenir ces investissements, l'exploitant devrait payer environ 730 millions d'USD par an. Dans ces estimations de l'OCDE il n'est pas inclus les estimations des coûts de mise en œuvre de recommandations AIS[34] de l'OMI ni les coûts indirects d'exploitation des navires dans les cas d'alertes de sûreté de niveau 2 et 3 (qui peuvent être très élevés). Ce qui modifierait probablement l'ordre de grandeur des coûts examinés.

[34] Système d'identification automatique. Il aurait un coût direct d'environ 649,3 millions d'USD mais cette mise en œuvre a seulement été accélérée par les modifications apportées à la convention SOLAS par le MSC 76

La plupart des coûts qui incombent aux armateurs et exploitants des navires sont liés à la création d'un nouveau poste (l'agent de sûreté de la compagnie (CSO)) et à l'installation, à bord des navires, des équipements de sûreté. Les coûts de personnels de sûreté constituent aussi la majeure partie des coûts récurrents liés à la sûreté, les frais d'équipements de sûreté étant relativement peu élevée. Il se peut, compte tenu du coût élevé d'investissement pour le personnel, que des sociétés aient décidés de former des employés de leur propre compagnie pour qu'ils deviennent des agents de sûreté.

La création d'un agent de sûreté de la compagnie, selon l'OCDE, couterait, pour une grande entreprise, 514,6 millions d'USD par an. Pour une petite entreprise, cela coûterait seulement 150 millions d'USD par an. Nous définissons la « grande » compagnie comme une compagnie exploitant plus de 10 navires. La « petite » compagnie exploitera donc moins de 10 navires. L'agent de sûreté du navire couterait environ 29 millions d'USD.

En ce qui concerne les équipements de sûreté, leur coût direct est évalué à 304 millions d'USD environ et leur cout annuel d'entretien est évalué à 15,2 millions d'USD. Comme la Partie A du code ISPS ne dresse pas la liste des équipements, ces coûts sont évalués par l'OCDE sur la base d'une lecture détaillées des recommandations de la partie B qui, rappelons le, est obligatoire en Europe mais aussi aux Etats Unis. Les gardes côtes américains ont présenté de manière détaillée les besoins en équipement qui devraient, d'après eux, permettre aux navires de pouvoir respecter les recommandations de la partie B.

A titre d'exemple, nous pouvons dire que selon les gardes côtes américains un pétrolier doit être équipé d'un détecteur de métaux à main, d'une radio portative, de portes munies de serrures, d'une lampe, et d'une alarme automatique en cas d'intrusion. En plus de l'équipement de sûreté d'un pétrolier, le navire de fret doit être équipé d'un détecteur de vapeur portatif (pour les explosifs).

b) Le coût de l'application du code ISPS incombant aux installations portuaires.

Il semble compliqué de déterminer le coût de l'application du code ISPS incombant aux installations portuaires du fait du grand nombre de ports et de leur grande différence. Le ministère des transports des Etats Unis recense au moins 3 970 ports dans le monde. Mais

certains de ces ports ne sont que très peu concernés par le commerce international et donc très peu concerné par le code ISPS. Le Fairplay/ Lloyd's register recense 2 814 ports internationaux dans le monde. Cependant ces ports sont totalement différents les uns des autres mais aussi ont des domaines variés à gérer. En effet, les autorités portuaires ont aussi bien des terminaux de conteneurs que des terminaux pétroliers ou bien des terminaux de vrac. Les charges seront donc différentes en fonction des terminaux et enfin les charges seront différentes en fonction du coût de la main d'œuvre de l'Etat dans lequel se situe l'installation portuaire.

Dès lors nous baserons notre analyse des coûts de l'application du code ISPS dans les installations portuaires sur la base des plus grands ports du monde et sur les chiffres de l'USCG (The United States Coast Guard) pour évaluer le coût de mise en pratique du code dans les ports américains.

Aux Etats-Unis, se sont les terminaux de vrac qui ont du effectuer les plus gros investissements pour respecter le code ISPS et il en sera de même dans le monde entier ; c'est le terminal qui a été le moins touché par les pertes et le vol de marchandise. Pour les terminaux pétroliers, le code n'a pas apporté beaucoup de changements puisque les conventions précédentes notamment sur l'environnement avaient déjà demandé l'installation de nombreux équipements. Il en est de même pour les terminaux de conteneurs.

Selon l'USCG, l'application du code ISPS va entrainer un investissement (pour les terminaux qui n'étaient pas encore équipés) dans des clôtures, dans des portes, des systèmes de surveillance vidéo en circuit fermé, des éclairages, des gardes chargés de la sécurité… Ces coûts représenteraient 61 % des coûts imposés la première année pour le respect du code ISPS aux installations portuaires américaines et 37% des coûts annuels récurrents. Ce sont les coûts estimés pour les Etats Unis, ils ne seront probablement pas les même pour les autres pays car les coûts salariaux pour le PFSO et pour les postes de gardes chargés de la sécurité sont nettement plus élevés aux Etats Unis que dans bien d'autres pays.

Dès lors, aux Etats Unis, les USCG estiment le coût initial d'investissement pour l'application du code ISPS dans les installations portuaires à 963 millions d'USD et un coût annuel de 509 millions d'USD.

En Europe, les premières estimations, établies pour le compte de la commission européenne, pour les 28 ports français, prévoyait, pour l'application du code ISPS, 111

millions d'Euros la première année et 60 millions pour les années suivantes. Le rapport d'expertise rendu en juin 2004 évalue, pour ces 28 mêmes ports, l'investissement à 100 millions d'euros et le fonctionnement à 63,3 millions d'euros. Quels sont les différents modes de financements de la mise en pratique du code ?

B/ Les financements

La question du financement du code ISPS est une difficulté d'application du code ISPS. En effet, au sein de l'Union Européenne, les Etats ont du trouver un mode de financement adéquat (1°) mais qui ne soit pas de nature à introduire une distorsion de la concurrence entre les ports (2°).

1°) Les différents modes de financement

Les compagnies maritimes, en tant qu'organismes privés, ont du financer elles mêmes les investissements afférant à l'application du code ISPS. Ces coûts sont répercutés sur le prix du transport. Sur ce point il reste toujours inférieur au coût du transport aérien. Cependant certaines mesures ne sont pas appliquées parce que les armateurs refusent de les financer. Par exemple, le fait d'avoir un agent armé à bord : Armateurs de France refusent cela, ils ne veulent pas financer, car ils estiment, de bon droit, que ce n'est pas à eux de la faire. Cette mesure est une mesure de protection, imposée par l'Etat ; dès lors, l'Etat devrait la financer. C'est en effet, le rôle de l'Etat de protéger ses ressortissants, ce n'est pas à ces derniers de financer directement ces mesures de protections.

C'est cependant le financement des installations portuaires qui pose le plus de difficultés. En effet, les installations portuaires et les ports appartiennent pour partie à l'Etat, il doit donc en financer une partie. Lors des recherches et des différents entretiens obtenus avec des agents chargés de la sûreté des ports du Havre et de Marseille, nous avons pu constater qu'il y a eu une différence entre les financements annoncés (a) et les financements réels (b).

a) Les financements annoncés

L'organisation des ports maritimes européens a proposé que les Etats prennent en charge les coûts résultant des mesures spécifiques au code ISPS, tandis que les autres coûts se rapportant aux installations portuaires seraient mis à la charge des usagers de ces installations, sous la forme de redevances.

En France, la mission chargée de l'étude de cette question par le Sénat, a proposé deux sources de financements: les mesures destinées au contrôle des sites, qui concourent à d'autres objectifs que la sûreté, entre autre la sécurisation des sites et la lutte contre les vols, seraient financés par voie de redevances. Ces dépenses sont estimées à 60% des investissements et 64% du fonctionnement. Alors que les dépenses qui relèvent strictement d'engagements internationaux souscrits en France effectuées à titre permanent et dans l'intérêt général relèveraient de financements publics

En juin 2004, une mission conduite conjointement par l'inspection générale de l'administration, de la police nationale et des finances et le conseil général des ponts et chaussés, propose, à titre transitoire pour une durée de 3 ans, la création d'une taxe de sûreté portuaire sur les passagers des ferries et les croisiéristes. Cette taxe s'élèverait par exemple à 2 euros par passagers ferry piétons et à 5euros pour les véhicules, dont les passagers bénéficieront de la gratuité. Ce produit de taxe sera versé à l'Etat et affecté au financement de la mise en place du code.

Cependant, le transport maritime transmanche de passager n'attire que peu de passagers. Dès lors cette proposition posait un problème. En effet, en 1994 on estimait à 5,9 millions le nombre de passagers dans le transport maritime transmanche. Le marché du trafic passager sur le secteur Manche Ouest et centrale, c'est-à-dire les lignes de Roscoff (en Bretagne) à Dieppe (en Normandie), a décru en moyenne de 3% par an depuis 10 ans, pour atteindre 4,3 millions en 2004[35]. Pour Le port du Havre, en l'espace de 15 ans le transport maritime de passagers a diminué. En effet, en 1994 il existait 2 lignes de transport de passagers. Une ligne qui reliait le Havre à Portsmouth (en Angleterre) deux navires circulaient sur cette ligne. Une seconde ligne reliait Le Havre à l'Irlande. Malheureusement cette ligne a

[35] (D'après les chiffres de Monsieur Jean Pierre Godefroy, sénateur de la Manche en Basse Normandie).

fermé, et il n'y avait plus qu'un navire qui faisait la liaison entre le Havre et Portsmouth.[36] Pour le sénateur Godefroy, *« Une taxe supplémentaire sur les passagers risquerait de créer un problème économique pour des entreprises qui doivent déjà faire face à l'augmentation du prix du pétrole et au développement des compagnies low-cost, tant aériennes que maritimes* ». A titre d'exemple, sur le port de Cherbourg, il en coûterait, en 2005, plusieurs millions d'euros à une compagnie, alors même qu'elle fait l'effort de reprendre une partie des lignes après le retrait d'un concurrent. Cette forme de financement pourrait donc entrainer la disparition de certaines liaisons.

Ce problème, on peut le dire n'est pas seulement présent dans le transport maritime transmanche mais il est présent aussi dans le transport maritime de Méditerranée. Les compagnies maritimes tels que la SNCM, sur les bords de la méditerranée, doivent aussi faire face à la montée en puissance des compagnies aériennes low cost.

L'Etat avait également envisagé de créer une vrai taxe mais cela posait problème puisque au final les gros ports allaient financer la sûreté des petits ports.

A l'étranger, par exemple au Canada, l'Etat avait annoncé en 2004 qu'il aiderait les ports canadiens à assumer les coûts associés à la modernisation et au renforcement de leurs systèmes et programmes de sûreté.

b) Les financements réels

Au Canada, *Le Programme de contribution pour la sûreté maritime* est issu d'un engagement de trois ans, évalué à 115 millions de dollars, qui vise à aider les ports et autres installations maritimes à améliorer leur sûreté.

En France, la sûreté des installations portuaires a été financée par de l'Union Européenne. 19% des coûts sont financés par une augmentation du prix des trafics, 55% ont été financé par un versement de redevance de sûreté et 23% ont été financés par le versement d'aides. Dans le financement on doit faire une distinction entre les coûts rattachés à la mise en place de la réglementation de sûreté, d'une part : qui regroupent le financement des

[36] Ce transport, depuis environ 5 ans, a repris. En effet, les croisiéristes font escale au Havre, une ligne pour relier le Havre à l'Irlande ouvre pendant une partie de l'année, et grâces aux navires à grande vitesses, 2 allers retours par jours entre le Havre et Portsmouth sont maintenant possible.

commissions et organismes de formations, et le coût de certains contrôles de l'Etat. Ces financements relèvent des prérogatives de puissances publiques. L'Etat doit donc en assumer les charges. Nous pouvons nommer comme exemple, les frais de gestion des demandes d'habilitation des organismes de sûreté et de demande d'agrément des agents de sûreté, les coûts de sûreté réalisés par les officiers public (de la police judiciaire ou des douanes), les frais de la sûreté des plans d'eau portuaires qui relèvent des attributions de souveraineté des eaux territoriales.

D'autre part, il y a les coûts d'application de ces mesures de sûreté issues du code ISPS. Leur financement est régi par l'article L321-3 du code des ports maritimes[37]. Il repose sur les opérateurs portuaires. Ce sont ces derniers qui doivent, notamment, assumer les coûts de mise en applications du décret 2007-476 du 29 mars 2007 relatif à la sûreté des transports maritimes et des opérations portuaires qui crées les ZAR (zones d'accès restreint) demandées dans le code ISPS mais qui pose, nous le verrons plus tard, beaucoup de problèmes aux opérateurs de la sûreté portuaire. Le coût de ces mesures reposent sur les opérateurs, qui répercutent en conséquence sur leurs tarifs. . Certains ports financent cela sous la forme d'une taxe portuaire, et d'autres, comme le port de Marseille, n'a pas de taxe portuaire mais intègre ce coût dans les droits de ports. Cela a l'avantage de noyer ce coût dans la masse. Mais cela a aussi pour désavantage d'augmenter les droits de ports.

Enfin une partie de ces coûts est prise en charge par l'intermédiaire d'aide d'Etats. Mais cela peut poser problème quant à la compatibilité de ces aides avec les règles communautaires de la concurrence.

2°) Les risques de distorsion de la concurrence

Les coûts de mise en application de la réglementation de sûreté sont pris en charge directement par les Etats membres au titre de leur prérogative de puissance publique. En conséquence le financement de ces mesures de sûreté ne rentre pas dans le champ

[37] *« Sauf dans les cas où des dispositions particulières justifient la mise en œuvre par les services de l'Etat de mesures visant à assurer la sûreté du transport maritime et les opérations portuaires, ces mesures sont mises en œuvre sous l'autorité de l'Etat, par les exploitations d'installations portuaires, les compagnies de transport maritime, les prestataires de service portuaire, les organismes habilités, les employeurs des agents, les entreprises qui leur sont liés par contrat et les autres personnes à occuper ou utiliser les zones d'accès restreint, chacun agissant dans son domaine d'activité. Un décret en Conseil d'Etat précise les catégories de mesures qui incombent à chaque personne mentionnées au premier alinéa et les autorités administratives chargées d'en définir les modalités techniques et opérationnelles ».* Art L 312-3 du code des ports maritimes.

d'application des règles communautaires de concurrence. (a) En revanche, l'analyse de la compatibilité avec les règles communautaires de concurrence doit être conduite pour les coûts d'application de la réglementation lorsque le financement de ces mesures de sûretés est prise en charge par une subvention d'Etat, accordée aux opérateurs portuaires (b).

a) Présentation des règles communautaires de concurrence

Le droit de la concurrence est un droit économique dont l'objectif est le respect du principe de la liberté de commerce et d'industrie, l'une des quatre libertés fondatrices du marché intérieur. Il s'agit donc d'un droit structurant du droit communautaire. L'Etat en intervenant en faveur des entreprises peut fausser la concurrence. En effet, *« une aide d'Etat implique généralement un conflit d'intérêts entre, d'une part, les agents économiques qui en bénéficient et, d'autre part, leurs concurrents dans les autres Etats membres qui, corrélativement, se trouvent mis dans une position moins favorable sur le marché communautaire que celle qui serait normalement la leur »* (9e Rapport de la Commission sur les aides d'Etat dans l'Union européenne, 18 juillet 2001).

Les aides d'Etat sont donc en principe interdites par l'article 87-1 TCE qui dispose que :

« 1. Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

Cependant les paragraphes deux et trois permettent de déroger au principe et dressent une liste d'aides qui sont acceptées et considérées comme ne faussant pas le droit de la concurrence.

L'essentiel de ce dispositif a été étendue à l'Espace Economique Européen. Par le biais de cette politique de concurrence en matière d'aide d'Etats, la commission Européenne contrôle largement les diverses politiques nationales. Il s'agit donc *« d'accroître la transparence, d'encourager l'échange d'informations, d'abaisser le niveau des aides d'Etat*

par rapport au produit intérieur brut, et de réorienter celles-ci sur des objectifs horizontaux d'intérêt communautaire et sur des instruments alternatifs ».[38]

Afin de déterminer l'aide d'Etat, il faut se rapporter à l'origine de l'aide (à savoir une aide accordée par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etats) et aux effets de l'aide. Les aides ne sont incompatibles que si elles affectent les échanges entre les Etats membres et si elles faussent ou menacent de fausser la concurrence.

Il existe une troisième condition qui est la « qualité du bénéficiaire de l'aide ». Il faut que l'aide soit accordée à une entreprise pour qu'elle soit qualifiée d'aide d'Etat. Par exemple, les caisses d'assurances vieillesses de commerçants et d'artisans ne remplissent pas cette condition[39].

Enfin, selon la cour de Justice des communautés européennes, le champ d'application de l'article 87-1 est limité aux seules activités économiques. Puis dans deux arrêts en dates du 19 janvier 1994 (arrêt Eurocontrol) du 18 mars 1997 (arrêts Porto di Genova), la CJCE a précisé que les activités qui se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique ne sont pas soumises aux règles de concurrence puisqu'elles ne constituent pas une activité économique.

b) L'application des règles communautaires de la concurrence aux subventions d'Etats accordées pour le financement de la mise en application du code ISPS.

Nous l'avons vu plus tôt, pour la CJCE, les activités qui se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance publique ne sont pas soumises aux règles de la concurrence. Les subventions d'Etats accordées pour le financement de la mise en application du code ISPS portent elles atteintes aux règles de la concurrence?

Nous allons, tout d'abord, rechercher si cette activité est « une activité non économique ». Pour cela, nous devons faire une analyse par faisceau d'indices qui implique de rechercher si les mesures de sûreté ont été mises en place sur des instructions de l'administration publique, si ces mesures résultent de la loi ou du règlement et si, enfin, les

[38] Termes issues du tableau de bord des aides d'Etats mis à jour le 29 octobre 2003
[39] CJCE, 27 oct. 2005

opérateurs disposent d'un pouvoir d'appréciation dans l'affectation de cette subvention. Si tous ces indices sont remplis, l'activité est considérée comme non économique.

S'agissant du financement de l'application du code ISPS de l'Etat, il s'agit bien de subventions accordées par une administration publique et elles résultent bien de la loi ou du règlement. Mais, il semble que le dernier indice ne soit pas facile à remplir. En effet, les aides d'Etats sont accordées à des opérateurs qui exercent une activité économique. Cela pourrait rendre l'article 87-1 TCE applicable. On pourrait, en effet considérer que, les mesures misent en œuvre permettent d'avoir un transport plus sûre et donc moins de pertes liées aux vols par exemple.

Néanmoins, cette question s'était posée concernant les aides attribuées par la France aux compagnies aériennes françaises après le 11 septembre 2001. La commission européenne avait analysée de façon approfondie les effets résultant de la subvention accordée par l'Etat Français. Elle avait considéré qu'aucune surcompensation ne résultait de cette subvention. Dès lors, cette dernière ne faussait pas la concurrence et elle n'avait pas pour but de financer une activité économique et ne relève donc pas du champ d'application de l'article 87-1.

Ainsi, les subventions accordées aux opérateurs ne rentrent pas dans le champ d'application de l'article 87-1 TCE et peuvent être considérées comme compatibles avec les règles communautaires de la concurrence à condition qu'elles n'aient pas pour effet de fausser la concurrence.

Ces mesures ainsi financées doivent être mise en application. De nouvelles difficultés d'application du code ISPS apparaissent.

II/ Les difficultés de mise en pratique

Il existe des difficultés de mises en pratiques dans deux domaines. La mise en pratique du code ISPS dans les ports (B) et sur les navires (A).

A/ L'application du code sur les navires

Sur les navires, il est reproché au code ISPS de ne pas proposer de mesures intéressantes dans la lutte contre la piraterie maritime (1°). Pour remédier à cela, les

institutions ont proposé certaines recommandations pour la sûreté des navires en cas d'attaque de pirates (1°)

1°) La sûreté du navire en cas d'attaque de pirates

a) La présentation de la piraterie maritime

La piraterie et sa répression sont définies par la convention des Nations Unis sur les droits de la mer signée en 1982 à Montego Bay. Cette convention est plus communément appelée la convention de Montego Bay. L'article 101 de cette convention définit ce qu'il faut entendre par piraterie maritime. La piraterie est

«Tout acte illicite de violence ou de détention ou de déprédation commis par l'équipage ou des passagers d'un navire ou d'un aéronef privé, agissant à des fins privés, dirigé contre :

- *un autre navire ou un autre aéronef, ou contre des personnes et des biens à leur bord, en haute mer,*
- *un navire ou aéronef, des personnes et des biens, dans un lieu ne relevant de la juridiction d'aucun Etat.*

Tout acte de participation volontaire à l'utilisation d'un navire ou d'un aéronef, lorsque son auteur a connaissance de faits dont il découle que ce navire ou aéronef est un navire ou aéronef pirate.

Tout acte ayant pour but d'inciter à commettre les actes définis aux lettres a) ou b), ou commis dans l'intention de les faciliter. »

Cet article fixe quatre conditions cumulatives qui caractérisent l'acte de piraterie. L'acte doit être commis en haute mer ou dans un espace maritime ne relevant de la juridiction d'aucun Etat. Le bâtiment « pirate » doit être un navire ou un aéronef privé, l'acte doit être un acte illicite de violence et de détention ou de déprédation dirigé contre un navire, des personnes ou des biens. Enfin, l'attaque doit être effectuée à des fins privés. La piraterie se distingue donc clairement des actes de terrorisme, qui visent un but politique. Le même article 101 étend l'acte de piraterie à la participation volontaire à l'acte de violence et à l'incitation à le commettre ou le faciliter.

En 2009, la piraterie s'élèverait à 406 actes dénombrés par le bureau maritime international (IMB), dont 217 autour de la Somalie, 49 navires détenus par les pirates, 1052 marins pris en otage, 8 tués et 68 blessés. En 2008 on était à 293 actes mais en 2003 environ 450.

Les différents actes de piraterie se trouvent au large de la Somalie, de Singapour, de l'Indonésie, du Nigeria, aux Caraïbes…En Somalie, à Singapour et en Indonésie, les pirates font plutôt actes de brigandages. Il existe aussi d'autres formes de piraterie telle que la prise d'otage, le vol et la rétention de navires.

Les pirates vivent de leur activité de piraterie. Ils s'embarquent sur des petites embarcations, pas assez sécuritaires pour affronter la Haute mer, et cherchent à intercepter des navires. En général, ils partent sans avoir les provisions d'essence nécessaire pour revenir à terre. Une fois le navire intercepté, les pirates montent à bord, en fonction des lieux et de leur méthodes, ils volent le navire, prennent les membres de l'équipage en otage ou les assassinent. Les pirates recherchent d'abord de l'argent.

Il existe certaines mesures pour éviter les attaques de pirates.

b) Les mesures de sûretés proposées

Les risques d'attaques doivent être prises en compte dans la détermination du niveau de sûreté et dans l'élaboration du plan de sûreté du navire. Ce plan prévoit normalement le repli de l'état major sur la passerelle pour conserver le contrôle du navire, la passerelle est considérée comme une ZAR, son accès est donc contrôlé par des portes intermédiaires ou extérieures verrouillées. Les portes ne sont pas nécessairement blindées et il n'y a sur un navire aucune porte qui ne soit capable de résister à des armes à l'exception des portes étanches situées au dessous du pont de franc-bord. Cela pause problème puisque les pirates sont la plupart du temps armés de kalachnikovs neuves… Les portes retarderont seulement les pirates.

Lorsque le capitaine ou un homme de l'équipage déclenche une alerte appuyant sur le bouton SSAS (ship security alert system). Le SSAS transmettra par satellite une alerte à l'officier de sûreté de l'armateur et au centre de sûreté et de sécurité désigné dans l'Etat du pavillon. Le système envoie ainsi, à intervalles réguliers et fréquents la position du navire.

Immédiatement le CSO et le centre de sûreté prennent contacte avec le navire pour évaluer la situation, la nature du danger et le besoin éventuel d'assistance. Selon la position du navire et l'évaluation de la situation, l'Etat du pavillon peut intervenir avec ses moyens navals et aériens ou faire appel à l'assistance d'autres Etats plus proches de la zone. Ces mesures semblent efficaces et intéressantes mais le code ne répond pas à son rôle premier qui est la prévention des actes.

Le code ISPS sous entend avec ces mesures que le navire doit être difficile d'accès, voir même d'accès impossible afin de ralentir l'avancée des pirates. Cela semble simple pour un porte conteneur mais beaucoup plus compliqué pour un navire de croisière qui a des ouvertures même au niveau de l'eau pour permettre certaines activités qui sont proposées lors des croisières.

Force est de constater que le code ISPS a envisagé la situation où les pirates sont en mesure d'aborder le navire et sont en train de monter à bord. Il a peu envisagé le fait de pouvoir éviter cette situation. Pour palier à ce manque, Armateurs de France, ainsi que de nombreuses compagnies conseillent à leur navire, dans certaines zones, de ne pas descendre en dessous d'une certaine vitesse. En effet, les pirates n'ont pas des embarcations très puissantes et qui ont une vitesse maximum peu élevé. Cela ne semble n'être que provisoire, les pirates vont réussir à se doter d'embarcations plus puissantes et là les navires auront plus de problèmes pour fuir.

D'autres mesures ont été proposées par les Etats et les organisations internationales, en se fondant sur le code ISPS. Ces mesures semblent plus importantes, avec un impact plus important et une réelle défense de la part des navires face aux pirates. Mais nous pouvons reprocher à ces mesures de ne pas être adapter à la spécificité et aux dangers de la vie en mer.

2°) Les mesures proposées par les institutions

Nous allons nous pencher plus précisément sur deux mesures qui ont été très critiquées par les experts maritimes. Ces deux mesures sont la création d'une « citadelle » à bord du navire (a), la présence d'un agent armé à bord (b). Mais une mesure est à l'heure actuelle en application, il s'agit de l'opération Atalanta (c).

a) La « citadelle »

Suite aux différentes prises d'otages par des pirates, et surtout suite au désastre issu de la prise d'otages sur le Ponant, Mr Christian Ménard a déposé un rapport sur la piraterie maritime le 13 mai 2009 à l'Assemblée Nationale. Dans son rapport, certaines suggestions ont été émises pour lutter contre la piraterie maritime, comme entre autres, le fait de créer une « citadelle » à bord des navires qui transitent ou travaillent dans les zones à risques. Cette solution interpelle quelque peu.

Monsieur Ménard affirme que *« En cas d'attaque, l'équipage peut également constituer une « citadelle » en verrouillant le château et la passerelle pour interdire tout contact avec l'extérieur : cela fait partie des règles ISPS. Cette manœuvre permet de garder le contrôle du bateau et d'attendre les secours mais elle n'est envisageable que si l'équipage est entraîné, adhère à la démarche et surtout est prévenu avant l'attaque pour avoir le temps de se mettre à l'abri ».*[40] Il s'agirait donc de construire un lieu où les pirates ne pourront entrer et où l'équipage pourrait se réfugier. Nous pouvons constater que cette référence à la « citadelle» rappelle l'époque médiévale où on se réfugiait dans le donjon quand les ennemis avaient réussi à passer le pont levis du château. Par ailleurs, il existe une condition quelque peu déstabilisante. En effet, il faudrait que l'équipage soit prévenu de l'attaque. Une attaque est normalement soudaine. Si elle est prévenue, il faudrait essayer de l'éviter, en augmentant la vitesse du navire pour éviter l'abordage, par exemple.

En cas de pillage, brigandage, cela semble être une solution possible à condition que la citadelle soit la passerelle, si on est en route pour pouvoir garder le contrôle du navire. Mais pour les prises d'otages préparées comme celle qui ont lieu en Afrique de l'Est qui durent entre une semaine et plusieurs mois cela semble beaucoup plus compliqué. Prenons comme exemple le cas de la prise d'otage du « Ponant » en 2008, le Commandant MARCHESSEAU (commandant du Ponant) avait caché les femmes dans un vide technique pour les protéger des possibles ardeurs coupables des pirates, elles en sont sorties au bout de 28 heures.

Le député Ménard se trompe sur un point, le code ISPS n'a jamais recommandé cette solution. La création de zones d'accès restreints est destinée à ralentir la progression des pirates ou d'autres malveillants vers des zones critiques ou vitales du navire. Cette opération, pourrait, selon un rapport du groupe de contact de l'ONU « retarder l'accès aux commandes

[40] Rapport sur la piraterie maritime du 13 mai 2009

du navire et de gagner du temps ». Des recommandations issues de l'ICS/ISF (fédération des armateurs) prévoyaient de rassembler tout l'équipage dans une zone sûre « lorsque cela est approprié ».

La phrase « lorsque cela est appropriée » est bien importante puisque nous le savons, les méthodes des pirates sont différents selon les régions. Dès lors, le capitaine devrait donc analyser dans un premier, comme le prescrit le code ISPS, les risques et donc identifier les menaces et évaluer de façon quantitative les risques associés en tenant obligatoirement compte du facteur humain. Une fois cette analyse faite, il pourra décider si ce système de protection semble être le plus approprié. Il pourra alors l'intégrer dans le plan de sûreté.

Enfin les mesures proposées par le député Ménard ne seront réalisables que quand les navires se doteront de portes et d'équipement qui seront à l'épreuve des balles. Il faudrait que la passerelle puisse se transformer en un véritable bunker avec des vivres pour au moins un mois.

Il existe une mesure plus préventive qui semble être destinée à faire fuir les pirates qui désirent monter à bord. Cette mesure préconise la présence d'un agent armé à bord du navire.

b) L'agent armé à bord du navire

Face à la dangerosité de certaines zones, il a été envisagé par certains armateurs et par le gouvernement de recourir à une agence de protection privée qui fournit des agents de sécurité sur les navires effectuant des trajets à risque. Les armateurs ne sont pas réellement favorables à cette idée.

Bien que l'activité de ces agences soit très réglementée, que le personnel doive bénéficier d'un agrément préfectoral et que le port d'arme soit extrêmement encadré, la présence à bord d'hommes armés n'est pas sans risque. En principe, les fautes commises par les agents de sûretés privés engagent leur responsabilité personnelle et celle de leur employeur. Pour déterminer l'employeur au sens juridique, il faut rechercher qui a une autorité effective sur l'agent. La responsabilité de l'armateur pourrait donc être recherchée, puisque le juge recherchera qui de l'agence privée ou de l'armateur avait une autorité effective sur l'agent. Il se pourrait aussi qu'une autorité cumulative de l'agence de sécurité privée et de l'armateur soit retenue. Il existe dès lors un risque d'un point de vue pénal trop

important. De plus, comme l'armateur a sciemment embarque des civils armés à bord, il peut se voir retourner la préméditation en cas de problème et donc se voir retirer la possibilité d'invoquer la légitime défense.

Dans la pratique, il se peut aussi que la présence d'agents armés à bord du navire lors d'une attaque de pirates ne fasse qu'envenimer la situation et pousse donc les pirates, lourdement armés, nerveux et stressés, à ouvrir le feu sur les membres de l'équipage. Le risque humain est dès lors très important.

Si cette pratique devient réelle, il faudrait, selon Armateurs de France qu'elle soit bien encadrée par une réglementation, à l'instar du secteur aérien. Dans ce domaine, le règlement CE n°300/2008 du 11 mars 2008 établissant les mesures à prendre afin de préserver l'aviation civile d'actes illicites, permet de déployer à bord des avions, des officiers de sûreté, qui sont des agents publics spécialement sélectionnés et formés. Ils interviennent sur des vols de transporteurs aériens auxquels un Etat a accordé une licence. Enfin les pays de départs, et d'arrivée doivent autoriser la présence d'un tel agent à bord.

Il n'est cependant pas normal qu'un Etat qui doit assurer la sûreté des personnes impose aux armateurs de se doter d'agents privés de sécurité armés à bord et de les financer eux même. L'Etat ne doit pas déléguer son devoir d'assurer la sûreté des personnes. Il faudrait donc dans ce cas, que cet agent de sûreté soit un membre de l'armée nationale.

Mais, la solution reconnue comme étant la meilleur reste la surveillance accrue des zones de passages à risques par des bâtiments d'Etat (comme cela se trouve dans le détroit de Malacca). En cas de menaces particulièrement avérées (le niveau 3 du code ISPS), les bâtiments d'Etats pourraient escorter des navires organisés en convois. La mise en œuvre d'une telle surveillance devrait être prises en charge pas l'OMI.

c) La sécurisation de la zone à risque par les Etats.

En juillet 2005, une coopération des Etats limitrophes au détroit de Malacca a été mise en œuvre afin de sécuriser cette zone considérée comme étant la plus dangereuse. « Le RMSI : Regional Maritime Security Initiative » a permis de faire en sorte que les Etats mettent en commun des moyens de patrouilles et les ont renforcées pour assurer une surveillance coordonnée de la zone. Ce détroit, qui, historiquement était fort exposé aux

risques de piraterie du fait de son aspect géographique stratégique pour le trafic maritime a vu le nombre d'incidents dans cette zone divisé par deux entre 2003 et 2007.

S'agissant de la corne de l'Afrique, qui est depuis plusieurs années le théâtre de nombreux actes de piraterie, les Etats limitrophes ne sont malheureusement pas en mesure d'adopter les mêmes mesures que celles du détroit de Malacca. En effet, ces Etats disposent de moins de moyens que les Etats limitrophes au détroit de Malacca. De plus, il faut des autorités étatiques en mesure de signer et de mettre en œuvre ces accords de coopération, ce qui n'est pas le cas des Etats de la corne de l'Afrique qui sont dans une situation géopolitique instable.

Dès 2005, l'OMI s'est inquiétée de la situation. Par une résolution de l'Assemblée en date de novembre 2007, l'OMI a demandé à la Somalie d'autoriser l'entrée dans ses eaux territoriales de navires militaires lorsqu'ils mènent des opérations à l'encontre des pirates. Cette recommandation est difficile à mettre en œuvre en raison de la situation politique de la Somalie.

Le 10 novembre 2008, les ministres de la défense des 27 Etats membres de l'Union Européenne ont adopté une « action commune de l'UE contre la piraterie et les vols à mains armées au large de la Somalie » dont le mandat est de : *« protéger les navires affrétés par le PAM (Plan Alimentaire Mondial), de protéger les navires marchands les plus vulnérables, de surveiller les zones au large de la Somalie, y compris ses eaux territoriales, et prendre les mesures nécessaires pour dissuader et prévenir la piraterie. Les pirates devront être jugés. »* Ce projet est apparu sous le nom d'opération « ATALANTA ». Elle doit par ailleurs coordonner son action avec celles des autres coalitions présentes dans la région telles que les Etats Unis.

Depuis le 8 décembre 2008, les forces européennes présentes ont contribués à l'arrestation de plus de 30 pirates somaliens. Par ailleurs, en Juin 2009, Armateurs de France annonçait sur son site que les ministres des affaires étrangères des Etats membres de l'Union Européenne avaient décidé de prolonger l'opération ATALANTA pour une année supplémentaire. Elle se poursuivra donc jusqu'en décembre 2010 : *« Ce programme a démontré sa capacité à agir efficacement contre la piraterie »*, ont déclaré les ministres.

Dès lors, force est de constater qu'à l'heure actuelle la mesure la plus efficace pour lutter contre la piraterie est une union étatique dans le but de surveiller les zones à risques.

Mais les difficultés de mise en pratique du code ISPS sur les navires semblent peu importantes et ne se limitent qu'à la piraterie maritime. Cependant, dans les ports, les difficultés sont plus nombreuses.

B/ L'application dans les ports

En réalité, d'un point de vu pratique il n'y a pas de gros problèmes liés à l'application du code ISPS dans les grands ports tels que Le Havre, Marseille et Dunkerque. En effet, dans ces ports, de nombreuses normes prescrites par le code ISPS étaient déjà appliquées en raison de la mise en application de normes internationales adoptées précédemment. Par exemple, la présence de normes internationales pour les transports pétrolier fait que le code ISPS n'a pas beaucoup changé les installations portuaires liées à ce transport. Cependant, pour les petits ports, la mise en pratique du code ISPS a posé beaucoup de problèmes (1°) surtout en ce qui concerne la sûreté des plans d'eau (2°) et la création de ZAR (3°).

1°) Les difficultés de mise en pratique du code ISPS dans les petits ports

On appellera « petits ports », tous les ports à l'exception des ports majeurs français que sont Dunkerque, Marseille et Le Havre. Nous allons voir quels sont les difficultés de mise en pratique du code dans les petits ports(a), puis nous nous arrêterons plus précisément sur la présence dans les petits ports de conflits d'usages qui rend plus difficile l'application du code(b).

a) Les difficultés de mise en pratique du code ISPS par les « petits ports »

Les petits ports ont une activité beaucoup moins importante que les ports tels que Marseille, Le Havre et Dunkerque. Leur activité rapporte donc beaucoup moins. Mais il ne faut pas les mettre de côté puisque sur les 28 ports français seulement 3 sont considérés comme des grands ports. Ils sont donc la majorité des ports français. Nous pouvons nommer comme petits ports celui de Rouen, de Canne, de Boulogne, celui de Nice…

Ces ports en général ont une activité prédominante. Par exemple à Nice, les navires de croisière font beaucoup d'escales, tout comme les Yacht. A Cannes, se sont bien entendu la plaisance et les escales de Yacht qui sont la spécialité de ce port. A Boulogne, c'est la pêche qui est l'activité la plus importante. Enfin, à Rouen, c'est le transport de blé qui est à l'honneur. On pourrait penser que dans ces ports le code ISPS ne poserait pas de grosses difficultés d'application. Ceci en réalité n'est qu'un leurre. Ces petits ports ont beaucoup plus de problèmes que les grands ports.

En effet, ces ports se retrouvent confrontés à leur manque d'activité dans certains domaines. Du fait de leur faible activité, des installations portuaires ont été crées mais ne sont pas rentables. Il existe, en effet, des quais qui ne sont utilisés qu'une fois par mois ou même une fois par an pour une escale particulière. Il semble donc compliqué et non rentable de mettre en pratique les mesures qui sont prescrites par les plans de sûretés. Le coût de l'installation de clôtures, de postes de surveillance ainsi que l'engagement d'agents de surveillance semble trop important pour le revenu que rapporte le quai dans son exploitation. Ils ont mis des plans de sûreté en œuvre sur certaines installations qui ne sont que très peu utilisées. Que doivent faire les agents des installations portuaires ? Il faudrait donc déclasser ces installations. Mais dans ce cas ces installations ne seront plus utilisables puisqu'elles ne seront pas conformes au code.

De plus, il semble très onéreux d'engager un agent de sûreté portuaire. Il faut donc former les agents portuaires pour qu'ils soient compétents en sûreté portuaire. Cependant, ces agents, une fois formés, doivent avoir accès aux nouveautés, aux nouvelles lois adoptées. Ceci pose aussi beaucoup de problèmes pour ces petits ports qui sont quelques peu éloignés et ignorés des législateurs. Ces ports ont du mal à se mettre à jour. Puis quand ils ont réussi à installer ainsi qu'à financer les différentes mesures de sûreté, il faut que les installations portuaires reprennent un nouveau plan de sûreté et installent de nouvelles mesures. Il convient que le rythme des réformes est trop rapide pour des petites installations ainsi les petits ports ne puissent pas suivre.

Puis les petits ports se retrouvent confrontés à des usages locaux qui ralentissent les réformes nécessaires pour les installations portuaires. Certains ports sont en effet victimes d'un lobbying, d'une pression interne de personnes très influentes mais pas forcément compétentes.

Rapport-gratuit.com
LE NUMERO 1 MONDIAL DU MÉMOIRES

b) Les difficultés de mise en pratique du code ISPS dues aux usages présents dans les petits ports

« *Les « usages » sont des règles non écrites suivies par les habitants de certaines régions ou par des personnes qui exerçant des professions déterminées et qu'ils considèrent obligatoires pour régler leurs rapports »*[41]. Cela a le même sens que les usages coutumiers. Les usages sont crées par une pratique qui est répétée. Il existe dans les petits ports (comme dans les grands) des usages qui se sont créés progressivement au fil des années. De plus, comme nous l'avons vu plus tôt, le petit port se retrouve plus facilement confronté aux problèmes de lobbying et à l'exigence de certains particuliers qui désirent dans ce cas protéger leurs intérêts personnels.

Nous pouvons ainsi nommer comme exemple le port de Cannes et celui de Nice. Le port de Cannes est un petit port de pêche situé sur la mer Méditerranée qui a été agrandi progressivement en port de plaisance et de yachting. Maintenant, il abrite des activités d'excursions touristiques vers les îles, de croisières et surtout le port est constamment utilisé en soutien aux grandes manifestations telles que le Festival de Cannes ou le festival de la Plaisance. Ce port a une grande affluence l'été et pendant les différentes manifestations qui ont lieu dans la ville. Il n'y a cependant pas assez de quais pour recevoir tous les navires, yacht…qui se présentent à l'entrée du port lors des festivals.

Les demandes de poste à quai étaient dans un premier temps traitées normalement comme toute demande, à savoir « le premier qui demande, le premier servi ». Mais cela a mené à des abus par des personnes qui connaissaient les règles, le concessionnaire a donc adopté un règlement particulier d'exploitation qui émet des exigences sur la qualité du navire, le nombre de personnes présentes à bord…

S'agissant du port de Nice, il est divisé en deux : les postes commerciaux qui sont à Nice et la croisière qui se trouve en rade de Villefranche. Là encore, c'est en été que les postes commerciaux de Nice ont le plus grand trafic. Entre dix et vingt mouvements par jour, pour la plupart pilotés, s'y succèdent. Quatre activités se trouvent en croissance : la croisière, les ferries à destination de la Corse, le transport de ciment et enfin le Yachting. Le port se trouve aussi en forte concurrence vis-à-vis des autres ports. Comme à Cannes, l'attribution de ces postes constitue la phase la plus délicate. De plus, des riverains désirent obtenir « zéro bruit » sur le port. Cela semble bien compliqué puisque l'activité de croisière est importante et

[41] Dictionnaire du droit privé de Serge Braudo

continue de se développer. Un navire de croisière, quand il quitte le port, annonce son départ par le bruit d'une sirène. Les riverains font donc pressions sur les autorités portuaires pour modifier les postes à quai en fonction des niveaux de bruits de certains navires.

Sous la pression combinée de quelques personnes influentes, l'agencement du port change régulièrement, certaines dans le but d'éviter un trafic illégal, d'autres, soucieux de préserver la tranquillité de leur cadre de vie. Il apparaît alors que les autorités portuaires ne sont pas à même d'imposer leur plan. Il s'agit d'un port où toute modification est sujette à un débat s'éternisant au point de menacer l'effectivité des mesures adoptées (telles qu'un plan de sûreté).

Les petits ports, de par leur taille et leur revenu ont des difficultés, on le sait, pour assurer la sureté des plans d'eau. En effet, tout ne peut pas se résoudre par l'installation d'une clôture.

2°) La sûreté des plans d'eau

En 2006[42] , quand les plus grands ports (Marseille, Le Havre et Dunkerque) ont commencé à mettre en place une sûreté des plans d'eau, ils ont décidé de se munir d'un bataillon de gendarmerie maritime qui se charge de surveiller les plans d'eau. Cependant, dans les petits ports, il n'existe pas de moyens financiers pour créer cela (a). Ne faudrait-il pas créer un système national qui permettrait d'assurer la sûreté des plans d'eau comme cela se passe aux Etats Unis avec les USCG[43]? (b)

a) La sûreté des plans d'eau

Les plans d'eau sont les espaces d'eau à l'intérieur des ports. Il y a deux zones où le plan d'eau existe : à l'intérieur des limites administratives des ports civils, dans ce cas c'est le Préfet du département qui dispose de la police dans ces limites, et à partir de la laisse de basse

[42] Soit deux ans après l'adoption des plans de sûreté approuvé par les préfets…
[43] The United States Coast Guards

mer et de la limite transversale de la mer dans les cours d'eau, c'est le préfet maritime qui exerce son pouvoir.

S'agissant de la zone portuaire, les éléments du plan de sûreté relatifs aux plans d'eau sont établis conjointement par l'autorité portuaire et les services de l'Etat. Selon le code des ports maritimes dans son article R321-48[44] , c'est le représentant de l'Etat dans le département, assisté par l'autorité investie du pouvoir de police portuaire, qui organise et assure la surveillance des plans d'eau inclus dans la zone de sûreté portuaire. En d'autre terme c'est le préfet maritime ou terrestre[45] qui assure et organise la sûreté de ces plans d'eau. Dans certains ports, les concours apportés par les services de l'Etat pour assurer la sûreté des plans d'eau (hors limites administratives des ports civils) et les modalités de coordination de ceux-ci sont définis par un arrêté conjoint du préfet maritime et du représentant de l'Etat dans le département.

Nous pouvons constater que le code des ports maritimes est bien pauvre s'agissant de la sûreté des plans d'eau, laissant aux représentants de l'Etat dans le département (ou bien le préfet maritime) assisté par l'autorité investie du pouvoir de police portuaire la lourde tâche d'organiser et d'assurer la surveillance des plans d'eau. Il n'existe aucune ligne directive. Le code ISPS ne dit rien sur cela. Il n'existe pas de réelle mesure de prévention de sûreté des plans d'eau.

De plus, une critique peut être apportée à l'encontre des textes du code des ports. Il est dit, qu'en ce qui concerne la sûreté des plans d'eau, elle est assurée conjointement par un représentant de l'Etat dans le gouvernement et une autorité investie du pouvoir de police portuaire. Il est bien dit que l'AIPPP « assiste » le représentant de l'Etat. Cependant, dans la pratique ce n'est pas le cas. En effet, le représentant de l'Etat n'est pas présent et se sont les AIPPP qui s'occupent de la sûreté des plans d'eau. Le représentant de l'Etat ne fait qu'approuver le plan de sûreté. Cela pause des problèmes pour les petits ports.

En effet, le texte s'applique facilement dans le cas d'un grand port maritime où l'autorité portuaire (AP) est également autorité investie de pouvoir de polices portuaires (AIPPP), dans ces ports, les capitaineries mettent en œuvre un VTS (vessel trafic system : système de trafic maritime) qui permet d'identifier, de tracer et veiller à la sécurité des navires circulant dans la circonscription. Les autorités portuaires se trouvent donc dans la mesure de

[44] Décret 2007-476 du 29 mars 2007
[45] Tout dépend si on se trouve dans ou en dehors des zones administratives portuaires ou non.

veiller aux allers et venues des navires. Cependant dans les autres ports, il n'existe pas de VTS. Là encore les petits ports se retrouvent en difficultés par rapport aux grands ports pour assurer la sûreté.

Dans les grands ports maritimes notamment Le Havre, Marseille et Dunkerque, a été déployé une brigade de sûreté du littoral et des ports (BSLP) armée par la gendarmerie maritime qui assure la surveillance et l'intervention sur les plans d'eau. Ces BSLP opèrent indépendamment du VTS et constituent une force d'intervention présente 24 heures sur 24. C'est ce bataillon qui exerce la sûreté des plans d'eau.

Les autorités portuaires, les services de l'Etat et la capitainerie n'ont aucun moyen d'intervention sur les plans d'eau.

Se pose alors la question de savoir s'il ne faudrait pas adopter la méthode américaine des US Coast Guard pour pouvoir mettre en œuvre les mesures de sûreté sur les plans d'eau. Mais dans ce domaine nous nous retrouvons confrontés à la décentralisation de la mise en application du code ISPS. En effet, si nous faisons appel à des gardes côtes français, c'est l'Etat qui les gèrera alors que toutes les autres mesures sont régies par les institutions décentralisés. L'Etat pourrait alors mettre à la disposition des ports un bataillon de gendarmerie qui restera sous les ordres du préfet du département ou bien du préfet maritime.

b) Les USCG : L'exemple de gardes côtes américains

Le United States Coast Guard (USCG, en français « Corps des garde-côtes des États-Unis ») est un organisme fédéral américain dévolu au rôle de surveillance, de protection, et de sauvetage des personnes en détresse dans les eaux territoriales américaines. Il est le représentant de l'action de l'Etat en mer (application de la loi en mer et des règlements maritimes, police de la navigation et des pêches, lutte contre les trafics illicites, protection de l'environnement maritime, sauvetage et assistance en mer...) et dispose, entre autres, d'unités armées. L'USCG est un organisme militaire, placé cependant, depuis 2003, sous l'autorité du département de la Sécurité intérieure, après l'avoir été sous celle du département des Transports des États-Unis. En cas de conflit, il est susceptible de passer sous la direction de l'U.S. Navy. L'USCG rempli cinq rôles fondamentaux :

- Secours maritime : la recherche, sauvetage et le secours en mer.

- Mobilité maritime : son rôle est de faciliter le commerce maritime et la navigation en maintenant l'accès et la sécurité des voies maritimes (entretien du balisage, service brise-glace…)
- Défense national : son rôle est de participer à la défense de la nation en tant que cinquième force militaire du pays par l'utilisation de ses capacités maritimes.
- Protection des ressources naturelles : son rôle est de lutter contre la pollution et les atteintes à l'environnement maritime liées au transport, à la pêche et à la plaisance.
- Sûreté maritime : son rôle est alors de protéger les frontières maritimes contre toutes intrusions que ce soit à lutter contre le narcotrafic, l'immigration illégale et la contrebande, la police de la pêche et le respect des règlements maritimes. C'est aux USCG de mettre en œuvre la politique de sûreté adoptée par les Etats Unis.

Immédiatement après le 11 septembre 2005, les gardes côtes américains ont étendu leurs activités de sûreté portuaire. La mission PWCS (ports, waterways and coastal security[46]) implique la protection du domaine maritime des Etats Unis ainsi que l'US marine transportation system (le système de transport maritime des Etats Unis). Les gardes côtes américains doivent effectuer la prévention et le démantèlement des attentats terroristes, sabotages, espionnages, ou d'actes subversifs. USCG est l'organisme responsable de l'application des lois sur l'immigration des États-Unis en mer. Dans son effort pour accroître la sûreté des États-Unis contre l'immigration clandestine, la Garde côtière surveille en permanence les zones de transit maritime. Les gardes côtes sont particulièrement bien équipés. Ils ont des speed boat, des hélicoptères…

En Europe, il a été proposé de créer des EUCG, les gardes côtes de l'union Européenne. Cette idée est attirante, en effet, les gardes côtes américains ont une large mission. Cela pourrait en effet faire cesser les problèmes dus aux conflits entre les différentes polices. Les EUCG pourraient avoir une mission aussi large que celle des USCG. Ils ne protégeraient pas seulement la sûreté de l'Union Européenne mais aussi la sécurité en mer, l'environnement… Cela pourrait être une organisation militaire européenne. Cette idée semble bien attirante mais elle ne se réalisera pas dans les années à venir. En effet, l'Union Européenne n'est pas, politiquement, à l'heure actuelle en mesure de créer une organisation militaire européenne qui protégerait les côtes de l'Union Européenne. Il faudrait, en effet, voir une conception étatique de l'union Européenne, ce qui est loin d'être le cas pour certains Etats

[46] La sûreté des ports, des voies navigables et des côtes.

membres, pour qui créer des EUCG, empiéterait sur leur souveraineté et sur leurs actions en mer. La Marine serait réduite aux actions extérieures et les amiraux préfets maritimes disparaîtront. Enfin, le financement de cette milice pourrait poser des problèmes puisque des Etats comme l'Autriche, qui n'ont pas de mer, auront moins besoin de la milice que les Etats ayant un grand littoral tel que la France ou l'Italie.

Avant de penser aux ambitions Européennes démesurées, pourquoi ne pas créer des gardes côtes Français. Ceci pourrait certes impliquer une recentralisation de la sûreté des ports. Mais cela pourrait avoir un intérêt. Ou bien si on désire garder la décentralisation, pourquoi ne pas mettre, sous les ordres du préfet, une milice de garde côtes ? Mais cela implique de nouveau coûts financier, et une nouvelle forme de financement à trouver…

Au niveau des ports il existe aussi des difficultés sur terre, il s'agit de la création des ZAR.

3°) Les Zones d'Accès Restreint

Le Code ISPS dans sa partie A affirme qu'il existe une ZAR dans un port mais ne la définie pas réellement. Elle existe à bord d'un navire et dans les zones portuaires. La ZAR n'existait pas réellement dans les ports européens. Il a donc fallu que les textes créent la zone. Cependant, la façon dont l'Union Européenne et le législateur français ont créés cette zone pose problème quant à l'attribution des autorisations (b) d'entrée mais aussi s'agissant des mesures de fouilles organisées (c).

a) Définition et objectifs de la ZAR

La ZAR trouve sa base réglementaire dans l'ordonnance n°2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du code des ports maritimes.

Dans la hâte, il semble que les auteurs du code aient oublié de définir les ZAR qui se confondent avec les ZSP (les zones de sûretés portuaires). Selon l'article L321-1 du code des ports maritimes, *« la zone de sûreté portuaire comprend le port dans ses limites administratives, les zones terrestres contiguës intéressant la sûreté portuaire »*. Cette zone peut donc dépasser l'espace portuaire.

Un arrêté en date du 4 juin 2008 relatif aux conditions d'accès et de circulation en Zone d'Accès Restreint des ports et des installation portuaires et à la délivrances des titres de circulation dans son article premier définit la ZAR comme *« La zone qui recouvre tout ou partie de l'installation portuaire ou du port, créée par arrêté préfectoral…et accessible aux seules personnes mentionnées aux article R321-34 et R321-35 du code des ports maritimes »*.Cette zone se trouve donc à l'intérieur des ZSP et ne dépasse pas les limites administratives du port.

L'article R132-31 autorise (en utilisant le terme « peuvent » dans le premier alinéa) le préfet de créer des zones d'accès restreint, après avis de l'exploitant de l'installation portuaire. Mais dans le dernier alinéa, il semble que la ZAR soit obligatoire dans certains types de transport. Il s'agit du transport de conteneurs, de passagers, de pétrole, de gaz et le transport de marchandises dangereuses. Il existe donc deux types de ZAR, d'une part, la ZAR qui semble être obligatoire et permanente, et d'autre par la ZAR créée selon la volonté du préfet qui sont facultatives et pour une durée limitée.

Selon la partie B du code ISPS, les ZAR peuvent comprendre, entre autre chose, les zones coté quai et coté mer adjacentes au navire, les zones d'embarquement et de débarquement, les zones d'attente et de contrôle des passagers et du personnel du navire, y compris les points de fouilles, les zones où ont lieu les opérations de chargement, de déchargement ou d'entreposage des cargaisons, les zones où sont stockés des marchandises dangereuses ou potentiellement dangereuses, les postes de contrôle du système de gestion du trafic maritime….

L'identification des ZAR et les mesures visant à empêcher l'accès non autorisé à ces zones doivent apparaître clairement dans le plan de sûreté. La ZAR doit être effective dès le premier niveau de sûreté.

Ces ZAR ont pour objectifs de protéger les passagers, le personnel du navire, le personnel de l'installation portuaire et les visiteurs ainsi que de protéger les installations portuaires, les zones de sûretés sensibles à l'intérieur de l'installation portuaire, les équipements et systèmes de sûreté et de surveillance. Enfin, la ZAR a pour objet de protéger la cargaison de bord contre toute manipulation criminelle.

Sur le terrain, la délimitation de la ZAR peut se faire par l'installation de barrières permanentes ou temporaires autour de celle-ci. Ces barrières peuvent être renforcées en cas de

passage au second niveau de sûreté. Il peut aussi s'agir de prévoir des points où l'accès puisse être contrôlé par des gardes et qui puissent être efficacement verrouillés ou barrés lorsqu'ils ne sont pas utilisés. Ce nombre de points d'accès pourrait diminuer en cas de passage au second niveau de sûreté. Le plan de sûreté pourrait aussi prévoir la délivrance des laisser passer, que les personnes aient l'obligation de montrer pour indiquer qu'elles ont eu le droit de se trouver dans la ZAR. Le plan de sûreté peut aussi prévoir l'installation de dispositifs automatique de détection d'intrusion ou des équipements ou systèmes de surveillance pour détecter tout accès non autorisé à une ZAR ou tout mouvement à l'intérieur de cette zone. En cas de niveau de sûreté supérieur, la zone doit être plus sécurisée et plus difficile d'accès. Le plan pourrait par exemple restreindre le stationnement à côté des navires à quai, prévoir l'utilisation du matériel de surveillance enregistreur et contrôlé en permanence…

Force est de constater que la ZAR est une zone où la surveillance est plus accrue, plus resserrée que dans les zones portuaires normales.

La loi française prévoit que l'accès à une ZAR sans autorisation est passible d'une amende de 3 750€ (article 321-8 du code des ports maritimes). Le caractère d'infraction de cette intrusion a été confirmé par la cour de cassation dans un arrêt du 17 novembre 2009. Comme nous pouvons le constater les lois françaises sont allées plus loin en prévoyant des condamnations en cas de présence sans autorisation sur une ZAR. Les législateurs français ont donc décidé d'avoir une vision plus restrictive des mesures applicables sur la ZAR. Mais cela a poussé le législateur à une dérive, qui empêche les autorités portuaires de mettre correctement les ZAR en pratique. La France risque alors une condamnation par l'Union Européenne pour non respect du règlement 725-2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires qui transpose en droit Européen le code ISPS.

b) L'attribution des autorisations d'accès aux ZAR

Selon l'article R321-34, seuls les personnels de l'autorité portuaire, les personnels de l'exploitant de l'installation portuaire, les fonctionnaires et agents chargés d'exercer habituellement des missions sur place, les services d'intervention d'urgence, les personnels navigant habituellement accueillis par l'installation portuaire, ainsi que leurs passagers, les personnes admises pour une courte durée dans la ZAR peuvent accéder à celle-ci à condition qu'elles aient une autorisation délivrée par l'exploitant de l'installation portuaire.

L’habilitation est délivrée pour une durée qui ne peut excéder cinq ans par le représentant de l’Etat dans le département à l’issue d’une enquête administrative. Cette exigence d’habilitation est aussi valable pour les véhicules désirant accéder à la ZAR.

Quand l’habilitation est délivrée à un employé travaillant sur la ZAR, c’est l’employeur qui doit la demander en établissant pour chaque agent un dossier. Pour l’obtenir, il faut décliner l’identité de l’employé, les raisons pour lesquels il doit se rendre sur la ZAR ainsi que la confirmation de la mission par l’employeur. L’article R321-36 ajoute que « *L'habilitation ne peut être accordée en cas de condamnation criminelle ou correctionnelle incompatible avec les fonctions à exercer. Le représentant de l'Etat dans le département s'assure du respect de cette condition en demandant communication du bulletin n° 2 du casier judiciaire au Casier judiciaire national automatisé par un moyen de télécommunication sécurisé ou de son équivalent, s'agissant des ressortissants étrangers auprès du casier judiciaire de l'Etat de nationalité selon les dispositions des conventions internationales en vigueur.* ».

Le bulletin n°2 comporte la plupart des condamnations figurant au bulletin n°1 à l'exception des condamnations prononcées à l'encontre des mineurs, des décisions étrangères, des contraventions, et des condamnations avec sursis lorsque le délai d'épreuve a expiré. Il est possible de demander au juge qu'une condamnation ne figure pas au bulletin n°2 (celle-ci demeure inscrite cependant sur le bulletin n°1). Toutefois, les nouvelles dispositions de la loi dite Perben II (Loi du 9 mars 2004 complétant l'article 775 CPP) empêchent les auteurs de certains délits (infractions sexuelles ou violentes visées à l'article 706-47 CPP) de bénéficier de cet effacement.

Cette condition d’obtention de l’autorisation d’accès à une ZAR pose quelques problèmes. Il semble déjà peu compréhensible qu’une personne tiers à l’installation portuaire doive présenter son casier judiciaire. Cependant, il est bien connu que dans certains corps de métiers, tel que les Dockers, un grand nombre d’employés a eu au moins une condamnation criminelle ou correctionnelle. Il existe donc un certain nombre d’individus qui ne pourraient plus exercer leur métier.

Les différentes habilitations, les refus d’habilitation… sont répertoriés dans un fichier CEZAR crée par un arrêté en date du 15 avril 2009 *portant « création d’un traitement de données à caractère personnelles relatif a délivrance d’habilitation, d’agréments et au suivi*

de la validité des titres de circulation des personnes exerçant une activité dans les ZAR des ports maritimes ». Ce traitement de données est créé au sein du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Il a pour objet de répertorier les instructions et le suivi des habilitations et des agréments délivrés par les préfectures en application des articles R321-14, 321-22, 321-29 et 321-45 du code des ports maritimes. Il suit aussi la validité des titres permanents de circulations en ZAR délivrés. Un même fichier a été créé dans le domaine aérien. Ces fichiers répertorient des informations personnelles tel que l'identité de la personne, sa nationalité, son activité, mais ils répertorient aussi les refus d'habilitation. Mais, il semble que ce traitement ne précise pas les raisons du refus. La création d'une base informatique de traitement de données personnelles pose toujours quelques questions quant au respect des libertés et de la vie privé des personnes répertoriées.

Il semble compliqué de contrôler l'identité et de créer des habilitations pour toutes les personnes.

c) Les mesures de fouilles

Ces mesures sont issues du décret 2007-476 du 29 mars 2007 relatif à la sûreté des transports maritimes et des opérations portuaires ainsi qu'à l'ordonnance 2005-898 du 2 août 2005. Ces deux textes ont modifié le code des ports maritimes.

Le code ISPS prévoyait que les fouilles ne pouvaient avoir lieu qu'en cas de niveau 3 mais en France, même si les installations portuaires sont évaluées au niveau 1de sûreté, les fouilles peuvent être organisées. Or, dans le code des ports maritimes dans son article 321-5, il est dit qu'*« En vue d'assurer préventivement la sûreté des transports maritimes et des opérations portuaires qui s'y rattachent, d'une part les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux 1°, 1° bis et 1° ter de l'article 21 du code de procédure pénale, et, d'autre part, les agents des douanes peuvent procéder à la visite des navires, à l'exception des parties à usage exclusif d'habitation et des locaux syndicaux, ainsi que des personnes, des bagages, des colis, des marchandises et des véhicules pénétrant ou se trouvant dans les zones d'accès restreint délimitées par arrêté»*[47] .

[47] Article L321-5 du code des ports maritimes

« La visite des personnes, des bagages, des colis, des marchandises… » semble être une forme diplomatique de mentionner la présence de fouilles. C'est plus loin dans l'article L321-5 que le terme « fouille » est utilisé. Cette fouille a lieu sur les bagages à mains qu'avec le consentement du propriétaire. Des palpations de sécurités sur la personne peuvent avoir lieu, avec consentement de cette personne. En cas de refus, les personnes sont privées d'accès à la ZAR.

Ces fouilles sont effectuées soit par un OPJ (Officier de Police Juridiciaire), par des Agents de Police Judiciaires ou des Agents de Police Judiciaires Adjoint qui sont sous l'ordre et la responsabilité des OPJ. Enfin, les agents de douanes peuvent aussi procéder à ces fouilles.

Il existe sur ce point quelques petites critiques. D'une part, les ASIP estiment que cette mesure de fouille est inadaptée. Nous pouvons ressentir une grande influence des mesures de sûretés mise en place dans le cadre du transport aérien. Mais, nous l'avons vu, le transport aérien est totalement différent du transport maritime. Il est donc très compliqué pour les OPJ de contrôler tous les véhicules qui désirent monter à bord d'un navire et vérifier tous les bagages qui se trouvent dans ces véhicules. Il semble aussi bien compliqué de contrôler tous les conteneurs qui montent à bord des navires. Dans les faits, seul un fable nombre de véhicules et de conteneurs sont controlés.

De plus, pour effectuer ces fouilles, il y a un coût supplémentaire puisqu'il faut dans chaque point de contrôles une personne des deux sexe. Ainsi que quelques matériaux tels que les rayons X pour faciliter certaines fouilles et en accélérer le rythme. Cela entraîne donc un nouvel investissement important.

Enfin, d'un point de vue juridique, cette position semble difficile à tenir. En effet, nous avons vu que les fouilles sont effectuées par les OPJ, APJ mais aussi par les agents de douanes, ou des agents agréés par le préfet. Or, il est important de préciser que le conseil constitutionnel a statué maintes et maintes fois sur les fouilles qui, selon lui, ne peuvent pas avoir lieu sans la présence d'un OPJ ou d'un APJ (exemple : Décision du conseil constitutionnel en date du 18 janvier 1995). Il faudrait donc qu'un OPJ ou un APJ se trouve affecté à tous les postes de contrôle des ZAR.

Ces articles concernant les fouilles sont, la prolongation de la loi 96-151 du 26 février 1996 relative aux transports qui mettait en place les fouilles des véhicules, des passagers, de leurs bagages…

Toutes ces mesures de sûretés présentent sur les ports ou sur les navires, ralentissent considérablement le transport maritime. Cependant, à l'heure actuelle, le transport n'est plus seulement maritime puisqu'il y a souvent un pré-acheminement ou post-acheminement de la marchandise. Le transport devient alors multimodal. Tous ces contrôles importants sont ils applicables dans le transport multimodal ? Cela semble très compliqué de maintenir tous ces contrôles, en plus des contrôles nécessaires dans les autres modes de transport sans mettre en péril les flux de marchandise et donc la liberté d'échanges.

Partie 2 : Les difficultés d'application du code ISPS au sein du transport multimodal.

Le code ISPS ne s'applique qu'au transport maritime. Il gère, en effet, la sûreté de l'interface port / navire. Cependant, à l'heure actuelle, le transport est de plus en plus souvent un transport multimodal. La marchandise ne part plus d'un port pour arriver dans un autre port. Elle doit maintenant être acheminée vers le port de départ où elle sera embarquée sur un navire. Une fois la marchandise arrivée au port de transit, elle doit être de nouveau acheminée vers la destination finale. Il existe donc en réalité toute une chaîne de transport qui fait en sorte que la marchandise en provenance d'un point précis arrive à une destination qui a été choisie par le destinataire.

Dans cette chaine de transport, le transport maritime n'est, au final, qu'une étape du cheminement de la marchandise et le code ISPS ne s'appliquera que sur cette étape de transport. Le champ d'application du code ISPS n'est donc plus qu'un point au milieu du transport multimodal (I). Par ailleurs, chaque transport a son propre texte qui organise sa sûreté. Et qui utilisera le plus souvent les mêmes types de contrôles que ceux organisés dans le transport maritime. Il semble donc difficile de faire appliquer de façon successive les textes correspondants au type de transport utilisé. Cela mènerait à voir une multiplication du nombre de contrôles sur les marchandises au sein de la chaîne de transport. Ce qui ralentirait considérablement le transport de marchandises. Les flux commerciaux dès lors diminueront fortement. Les Etats aux sein des organisations internationales ou régionales, ou bien de manière unilatérale ont donc décidé, dans cadre d'une politique de sécurisation de la chaîne logistique de transport, de mettre en œuvre des mesures qui permettront d'éviter certains contrôles (II) et d'éviter un ralentissement considérable des flux commerciaux qui pourrait mettre en péril le commerce international.

I/ L'absence d'application du code ISPS sur le transport multimodal

Lors de l'étape maritime du transport multimodale, la marchandise est en générale empotée dans un conteneur pour être chargée à bord du navire. A l'arrivée dans le port de destination, la marchandise sera dépotée pour être acheminée vers son lieu de destination. Il existe des règles particulières concernant le transport de conteneurs qui sont mises en

application (B). Cependant une première difficulté apparait pour les ports, il s'agit de l'intégration du transport multimodal sur les zones d'application du code ISPS (A).

A/ L'intégration du transport multimodal dans les zones d'application du code ISPS

L'interface port navire auquel s'applique le code ISPS n'est au final qu'un point dans le transport multimodal mais il est certes très important dans la chaîne de transport. Cependant, le code ISPS et la directive européenne 2005-65, qui étend l'application du code ISPS aux ports, ne semblent pas avoir prévu l'expansion du transport multimodal (1°) nous pourrons prendre pour exemple le contrôle important du transport multimodal (2°).

1°) Les retombées du code ISPS sur la chaîne de transport multimodal.

Nous l'avons vu, le code ISPS met en place, dans le cadre de la mise en pratique d'un plan de sûreté, des mesures qui ont pour but de protéger les installations portuaires et les navires contre tout incident de sûreté. Mais on pourrait lui reprocher d'avoir une vision trop restreinte sur le transport maritime. Toutes les mesures de contrôles sont mises en application par le plan de sûreté pour les navires et pour les installations portuaires mais en aucun cas, le plan de sûreté s'applique au transport multimodal.

En effet, des voies navigables et des voies ferrées sont cédées au port afin de faciliter la transition des marchandises de la chaîne multimodale. Mais le code ISPS ne prévoyait pas de dispositions à insérer dans le plan de sûreté pour mettre en place la protection de ces nouvelles interfaces. En effet, un incident de sûreté peut intervenir aussi bien sur le transport ferroviaire, routier, fluvial que maritime. Cet incident peut aussi intervenir lors de la jonction entre les deux types de transports. Cela ouvre alors une nouvelle interface au port : l'interface port/transport terrestre, qui devient alors un nouveau danger pour les ports et les installations portuaires.

Lors de l'exécution d'un transport multimodal qui a une partie maritime, la marchandise transite par le port et par l'une des installations portuaires qui a alors une place centrale dans cette chaîne de transport. Elles sont en effet, situées à la frontière des deux types de transports : le transport maritime et le transport terrestre. Nous l'avons vu le code n'intègre

pas l'interface port / transport terrestre. Cette lacune entraîne un vide juridique qui permet aux Etats d'appliquer leur propre réglementation. Mais les ports et les terminaux ne seront donc pas soumis aux même contraintes et cela entrainera une distorsion de concurrence entre eux.

De plus, se pose la question de savoir comment organiser la transition entre les deux modes de transports ? Si nous prenons l'exemple d'une marchandise qui doit être transportée dans un conteneur. Le terminal à conteneurs nous l'avons vu, doit obligatoirement être déclaré comme étant une ZAR dans le plan de sûreté. Il arrive, dans certains ports, que les manutentionnaires chargent directement le conteneur sur un porte conteneur avec pour base, le camion[48]. La question se pose alors de savoir s'il faut laisser entrer les conducteurs des camions sur le terminal. Comment doit-on faire quand il s'agit d'un conducteur étranger ? Le filtrage à l'entrée de la ZAR se complique aussi par le fait que le camion doit, lui-aussi, avoir son habilitation pour pénétrer sur la ZAR. Faudrait-il donner une accréditation à chaque conducteur ou embaucher un conducteur de camion qui aurait une habilitation permanente et qui prendrait en charge le camion à la base de contrôle?

Si nous imaginons que le conteneur est transporté au port par la voie ferroviaire, une fois le conteneur déchargé du wagon par un portique, un cavalier va le conduire dans une zone de stockage. A partir de là un nouveau cavalier le mènera vers le pied du portique qui le chargera sur le porte conteneur. Cette solution est risquée puisque la manutention, on le sait, n'épargne pas certains contenus fragiles des conteneurs. Mais pour le transport ferroviaire[49] les questions qui sont apparues et qui ont entrainées l'adoption du code ISPS, se retrouvent être les mêmes pour l'interface port/transport terrestre. A quel moment a lieu le contrôle de la marchandise ? Faut-il la contrôler au départ de la gare ? À l'arrivée de la gare qui se trouve dans le port ? A l'entrée de la ZAR ? Il serait bien trop onéreux pour l'expéditeur ou le destinataire de faire contrôler la marchandise à chaque chargement. Mais en même temps les ports peuvent aussi se demander si le transport par rail venant de l'étranger qui arrive dans un port est sûr. Y a-t-il eu un contrôle ?

En résumé, la est question savoir comment organiser une transition sûre de la marchandise au port.

On pourrait se dire que comme le transport multimodal est une organisation de transports successifs, on pourrait organiser tous les contrôles prévus pour chaque transport.

[48] Ce n'est pas sans danger, en effet, certains accidents ont eux lieu, notamment le conteneur qui tombe sur la cabine du camion.
[49] De même pour le transport fluvial

Non, il en ressortirait un grand nombre de contrôles répétés qui pourront être considérés, au final comme étant beaucoup trop onéreux. Par ailleurs, tous les contrôles issus de l'application du plan de sûreté ralentissent la chaîne de transport multimodal. Il faudrait donc probablement étudier la possibilité d'avoir une chaîne logistique de transport sûre.

Nous pouvons prendre comme exemple le transport de conteneurs. Dans le transport multimodal, lors du voyage maritime, le transport par conteneur est très souvent utilisé. Nous allons donc étudier les contrôles importants des conteneurs qui sont imposés aux ports Français par les Etats Unis.

2°) Présentation des règles relatives au contrôle des conteneurs

Les Etats Unis, s'étant rendu compte que 50% de leur importation arrivait par l'intermédiaire de conteneurs et qu'en 2001 seulement 1,2% de l'ensemble de ces conteneurs étaient contrôlés, ont décidé de développer une démarche unilatérale en mettant en place leurs propres mesures de sûreté.

En 2002, pour contrer les menaces terroristes, les Etats Unis ont adopté plusieurs lois relatives au contrôle du transport des conteneurs. Ils ont adoptés les normes CSI (container security initiative), 24 Hours Advance Manifest Rule, The Bio terrorism act et les C-TPAT (Costum-Trade partneship against terrorism[50]).

Nous allons étudier plus précisément les normes CSI (a) qui imposent aux ports étrangers de cibler les conteneurs à hauts risques puis de les contrôler par un scanneur(b).

a) La présentation des normes CSI

Ces normes sont adoptées dans le cadre d'une loi qui date de 2002 sur la sûreté du transport maritime américain et qui a pour but de rendre le transport maritime, en provenance et à destination des Etats Unis, sûre. La loi prévoit l'application du code ISPS mais désire aller plus loin que les mesures proposées par ce dernier. Le gouvernement américain désire entre autre chose, qu'en 2012, 100% des conteneurs transportés à destination des Etats Unis soient contrôlés. La Norme CSI est un premier pas vers cette ambition. Elle vise à favoriser la

[50] Nous parlerons plus précisément de cette norme plus tard dans le mémoire

passation d'accords bilatéraux entre les Etats Unis et les pays étrangers pour procéder à un premier examen des conteneurs à hauts risques dans les ports de chargement, soit en amont de la chaîne de transport maritime. Le gouvernement américain a alors confié l'application de ces normes aux gardes côtes américains dans leur rôle de « douane ». Seulement certains ports sont ciblés par ces mesures. En France les ports CSI sont Le Havre et Marseille.

Cette mesure implique, en principe, la transmission d'un manifeste de chargement 24 heures avant le chargement de la marchandise à bord du navire. Il faudrait également que les navires déclarent leur arrivée au port américain 96 heures avant l'heure estimée de leur arrivée. Le CSI repose sur l'idée que plus le contrôle sera fait en amont et plus il sera efficace et donc meilleure sera la sûreté qui en découle.

La grande majorité des conteneurs ne présentent pas de menace de sûreté, dès lors seuls tous les conteneurs identifiés comme étant à hauts risques seront inspectés, soit avant le chargement, soit dans un port partenaire CSI ou s'ils proviennent d'un autre port à leur arrivée aux Etats Unis. Dans les ports CSI, se sont les douaniers locaux assistés par les douaniers du Bureau Américain des Douanes et de la Protection des Frontières qui décideront quels seront les conteneurs à inspecter avant le chargement.

Cette collaboration entre les douaniers leur permettra de définir les critères de sûreté pour identifier les conteneurs à hauts risque. Une fois le conteneur identifié, ils pourront procéder à un examen préalable de ceux-ci avant leur arrivée aux Etats Unis. Washington a estimé que le moyen de contrôle de conteneur le plus efficace était le scanner. Dès lors les ports considérés comme CSI sont maintenant dans l'obligation de passer au scanner tous les conteneurs jugés à hauts risques.

Il existe une autre mesure qui aurait pu être utilisée par les américains et qui semble être plus efficace. Il s'agit du conteneur « smart and secure »[51] plus communément appelé la « smartbox ». C'est un boitier composé de capteurs qui permettront d'enregistrer les paramètres du transport d'un conteneur dans une chaîne logistique. Des indications tels que la position GPS, la température, l'hygrométrie, les chocs et les vibrations, l'inclinaison du conteneur, l'intensité lumineuse et surtout l'ouverture de la porte pourrons être connus. Elle se fixe sur la porte du conteneur. Ce produit est voué à évoluer et à intégrer un détecteur de fumé ou une caméra. Ce produit n'est pas encore généralisé, il a été testé par Shenker sur une ligne en direction de New York et semble faire ses preuves. Il pourrait être utilisé pour assurer la

[51] « Intelligent et sûre »

sûreté du conteneur, se serait une mesure probablement plus rapide que le contrôle de tous les conteneurs mais certainement plus coûteuse.

Mais avant que ce conteneur «miracle» se popularise, les Etats Unis continuent d'imposer le contrôle des conteneurs. Avant de les contrôler, les douaniers assistés des douaniers américains doivent déterminer quels sont les conteneurs à hauts risques.

b) La détermination des conteneurs à hauts risques

Il s'agit d'un véritable criblage qui se compose d'une évaluation des risques présentés par un conteneur sur la base des informations disponibles. Les douaniers vont devoir définir les critères qui vont permettre d'identifier les conteneurs à hauts risques sur la base de ces informations.

Ces dernières sont composées du nom de l'expéditeur, des destinataires intermédiaires, du port d'origine. La marchandise y est aussi décrite. Cependant, les informations nécessaires à l'évaluation des risques ne sont pas toujours disponibles à l'avance pour le trafic hors Etats Unis. Cette tâche paraît donc beaucoup plus compliquée dans la pratique.

S'agissant d'un contrôle effectué aux Etats Unis, ces informations doivent être transmises au port de destination 24 heures avant le chargement du navire en partance pour les Etats Unis en application de la 24 Hours Advance Manifest Rule. Cette règle est entrée en vigueur le 2 décembre 2002. Avant cette date, les douanes américaines acceptaient d'attendre jusqu'à 30 jours après l'arrivée du navire aux Etats Unis pour recevoir les informations. Cette nouvelle règle a été adoptée dans le but de faire face aux risques d'utilisation du conteneur pour le transport d'armes de destructions massives. La règle part du principe que les évaluations de sûreté du conteneur devraient avoir lieu avant leur chargement sur le navire. En effet, il est extrêmement difficile de procéder au contrôle des conteneurs à bord des portes conteneurs parce qu'ils sont empilés et qu'il y a un grand nombre de conteneurs en dessous du pont. [52]

Une fois ces règles reçues, les douanes vont étudier ces informations et vont déterminer si le conteneur peut être considéré à hauts risques ou non. Là encore, l'évaluation s'appuie sur la gestion des risques. Les informations les plus souvent utilisées se limiteront

[52] Si tenté que nous puissions parler de pont sur un porte conteneur.

généralement aux données figurant sur la lettre de transport/ le manifeste ou le connaissement. Ces informations sont vérifiées manuellement par un douanier et/ou évaluées par une sorte de système de criblage automatique.

Le criblage complet du conteneur est la règle dans beaucoup de pays de l'OCDE.

Une fois le contrôle des informations effectué, en présence d'un douanier américain (imposée dans un port autre qu'un port américain), si il y a un doute sur la sûreté du conteneur, il est considéré à hauts risques, dès lors, un contrôle au scanneur est effectué.

B/ La mise en place des contrôles

Une fois les conteneurs à hauts risques déterminés, les douaniers doivent alors contrôler leur contenu grâce à un scanneur (1°). Mais ce type de contrôle est bien trop contraignant dans le cadre d'un transport multimodal, les Etats Unis comme l'Union Européenne ont alors mis en œuvre des moyens de collaborations entre les Etats et les personnes pour mettre en place la sûreté de la chaîne de transport. (2°).

1°) Le contrôle du contenu du conteneur grâce au scanneur

a) Le contrôle du conteneur : Le scanneur

Le scanneur est un dispositif d'inspection dit non intrusif (exemple le rayon X) qui donne une image assez fidèle du contenu du conteneur. Ce sont les mêmes scanneurs qui sont utilisés dans les aéroports (mais ils ont une taille beaucoup plus réduite). Si le contenu du conteneur ne peut pas être identifié correctement, le conteneur est ouvert et le contenu est comparé à ce qui est déclaré dans le connaissement.

Les technologies dites « non intrusives » sont différentes selon leur nature (rayon X, Rayon gamma…), leur capacité d'identification des produits (drogue, matières radio actives, explosifs…) et les équipements utilisés (mobile, sur grue, à main…).

Cette norme implique un coût d'application important. En effet, l'installation d'un scanneur à conteneur coûte entre 1 à 5 Millions de dollars. En plus du scanneur, il faut

installer un camion qui transporte les conteneurs qu'il faut scanner vers le scanneur, il faut aussi créer un espace qui soit à l'abri et qui protège contre les rayons.

Par ailleurs, un scanneur traite entre 4 et 25 conteneurs à l'heure. Celui du port de Marseille traite prêt de 25 conteneurs à l'heure. De plus, l'ouverture, le déballage, l'inspection du conteneur dure environ 8 heures et varie selon les cas. Il ne s'agit pas d'un moyen rapide pour effectuer ce contrôle. Il ralentie beaucoup les flux de marchandises.

Enfin, la capacité des machines, mêmes les plus modernes, est limitée et l'identification repose toujours sur le savoir faire des opérateurs. Les machines à rayons X, par exemple, mesurent la densité des matières et déclenchent une alarme, mais se sont les inspecteurs qui interprètent les images et, parfois, procèdent à la fouille pour identifier les matières. Les inspecteurs doivent être bien formés à l'interprétation des scannes et des autres indicateurs produits par cette machine. Pour cela, l'installation portuaire doit financer la formation ou l'embauche de nouveaux inspecteurs, douaniers pour la plupart, pour pouvoir utiliser la machine. Un port tel que celui de Marseille, le second port de conteneurs de France, a une trentaine de personnes qui s'occupent du scanneur. Ce nombre peut être doublé dans certains ports plus importants.

Cette technique préconisée par les Etats Unis dans le cadre de l'application du code ISPS semble être quelque peu excessive et peu intéressante quant aux avantages qu'elle pourrait apporter. Il s'agit, en effet, d'une méthode qui ralentit considérablement les flux de marchandises, et qui est extrêmement onéreuse. C'est pour cela qu'elle est si peu utilisé et que les ambitions annoncées par les Etats Unis semblent inatteignables.

Il semble que la Smart box testée par Shenker soit une meilleure idée pour exécuter les contrôles des conteneurs et soit surement beaucoup plus intelligente qu'une application pure et dure des mesures de la sûreté aéroportuaire.

Cependant, les Etats Unis, conscients de leur importance dans les échanges commerciaux, pèsent de tout leur poids aux fins de faire appliquer ces règles.

b) L'application de cette norme dans les ports tiers aux Etats Unis.

Grâce à ces mesures, les Etats Unis entendent repousser la zone de sûreté américaine au delà de leur espace maritime, jusque dans les ports étrangers et ceci afin d'effectuer un

meilleur contrôle du chargement à destination des Etats Unis. Ces normes vont au delà du code ISPS. Nous avons vu que les Etats Unis avaient pour ambition de demander à ce que 100% des conteneurs à destination des Etats Unis soient passés au scanneur dans le port ou l'aéroport d'embarquement. C'est la loi SPA (Safety Port Act 3) qui sera applicable à partir de 2012 qui prévoit cela. Cette mesure est énorme d'un point de vue financier et entraîne une grosse perte de temps pour le trafic commercial. L'Union Européenne a alors demandé une action réciproque de la part des Etats Unis. En d'autres termes, l'Union Européenne a demandé aux Etats Unis de contrôler 100% des conteneurs à destination d'un Etat membre Européen. Le gouvernement Obama semble donc étrangement tenté de revenir en arrière sur ses exigences… En effet, les ports américains ne pourront pas appliquer ces normes d'un point de vu financier.

S'agissant de la norme CSI, en 2003, il y avait une vingtaine de « méga ports » ciblés par celles-ci. Ils représentaient les 2/3 du commerce maritime des Etats Unis, soit 60% des importations en conteneurs aux Etats Unis. Parmi les 23 ports, nous pouvons nommer le port de Rotterdam, le port de Hambourg, …Maintenant cette liste a été étendue à d'autres ports en raison de l'intérêt stratégique, géographique et économique qu'ils représentent pour les Etats Unis. En 2006, il y en avait 49. En France les ports considérés CSI sont les ports du Havre depuis 2002 et de Marseille depuis 2005.

Contrôler physiquement tous les conteneurs est un objectif inaccessible, nous le savons, compte tenu des technologies et des impératifs commerciaux. Les taux d'inspection et de scannage des conteneurs est en réalité très bas. En 2003, l'administration Américaine des Douanes et de la protection des frontières inspectait et scannait plus de 10% contre 1,2% en septembre 2001 des plus de 7 Millions de conteneurs qui entrent chaque année aux Etats Unis. Alors que le pourcentage des conteneurs inspectés à l'entrée est proche de 5% dans le port de Rotterdam et oscille entre 4 et 7% pour les ports du Royaume Uni.

Cette mesure est un gros investissement supplémentaire pour les ports qui est supporté par les administrations nationales, les autorités portuaires locales et les exploitants des terminaux commerciaux. Il existe aussi des mécanismes de recouvrement à savoir une surtaxe sur les conteneurs, des frais d'examens, des taxes portuaires… Le scannage des conteneurs à hauts risques entraine aussi des coûts indirects liés au nombre de mouvement dans le parc à conteneurs et du temps nécessaire pour sortir le conteneur d'une pile, l'emporter au poste d'inspection et le rapporter. Les coûts varient en fonction des éléments

tels que la taille, la configuration du port, les coûts locaux de mains d'œuvre et les équipements nécessaires pour le parc à conteneur. Le scanneur est considéré comme étant la mesure la plus efficace mais le moyen le plus cher et le plus lourd à mettre en place.

Nous pouvons constater que ce type de contrôle imposé par les Etats Unis, comme le contrôle à l'entrée de la ZAR, est très onéreux et ralentit considérablement la chaîne de transport. Lors d'un transport multimodal incluant un transport de conteneurs, cette mesure de sûreté extrêmement importante va ralentir considérablement la chaîne. Mais il existe à côté les autres contrôles liés à chaque transport inclus dans la chaîne qui devront être effectués. Il n'est don pas souhaitable de mettre en pratique chaque mesure de sûreté applicable pour chaque transport présent dans la chaîne de transport multimodal. Certaines autres organisations internationales ont bien compris qu'il ne s'agit pas seulement de sécuriser un transport comme le fait le code ISPS mais il faut sécuriser toute la chaîne de transport.

2°) Une solution : la sûreté de la chaine de transport : l'exemple du C-TPAT (Custom Trade Partnership Against Terrorism)

Le Custom Trade Partnership Against Terrorism est entré vigueur en janvier et avril 2002. *« Le programme C-TPAT fait partie d'une stratégie multicouche qui est adoptée par le Bureau des douanes et de la protection des frontières afin d'améliorer la sûreté des cargaisons à destination des Etats-Unis, et prévenir le terrorisme et qui permet également de faciliter les échanges commerciaux »*[53].

Le programme C-TPAT se synchronise avec le CSI pour se concentrer sur la protection de la totalité de la chaîne logistique[54] Il permet d'étudier toutes les étapes du processus commercial, de la production aux différents transports en passant par les importations puis la distribution, c'est-à-dire pour une marchandise partant de l'usine jusqu'à son lieu de livraison.

[53] Actes du colloque sur la sûreté : « code ISPS : quel bilan après une 1ère année ? » 23/24 juin à Nantes. Richard Jolles attaché adjoint douanier installé à Paris à l'Ambassade des Etats-Unis.
[54] Voir annexe qui montre le champ d'application de chaque norme. Il montre le champ d'application du code ISPS et des autres normes américaines (CSI et C-TPAT) sur la chaîne de transport. Annexe 2

Le C-TPAT a pour but de mettre en place la sûreté par l'intermédiaire d'une coopération au sein de la chaîne logistique. La recherche de la sûreté de la chaîne logistique entière devient primordiale.

Se sont les agents, les transitaires, des consolidateurs, des transporteurs et des autorités portuaires qui vont coopérer, mettre en commun leurs connaissances, leur savoir-faire et les pratique afin de faciliter des échanges commerciaux sûrs et faciliter le processus d'entrée des biens aux Etats Unis. Ce programme implique plusieurs pays et promeut les meilleures mesures de sûretés.

Les Entreprises et les autorités conviennent de se soumettre à des évaluations, à répondre à un questionnaire de douane et de sûreté, à développer un programme permettant d'améliorer la sûreté dans la chaîne logistique et de communiquer les lignes directrices à d'autres acteurs de cette chaîne.

Le C-TPAT a un intérêt, celui de ne pas ralentir les flux. En effet, cela semble créer une chaîne logistique plus efficace et mieux sécurisée avec un nombre de contrôle réduit.

Il y avait en 2005 plus de 10 000 membres du C-TPAT. La plupart des membres sont des entreprises américaines et quelques membres non américaines

Cependant, lors de la présentation du C-TPAT, Monsieur Jolles tient à calmer l'euphorie que pourrait apporter cette présentation idyllique du programme. Il affirme qu'il existe toute une enquête qui pourrait être gênante. En effet, le C-TPAT, lorsqu'il analyse la chaîne logistique d'un transport, étudie tous les maillons de la chaîne du transport et plus particulièrement les fabricants et distributeurs étrangers… Cette inspection est suivie de recommandations à chacun des composantes afin d'essayer d'améliorer le processus et l'efficacité des entreprises dans ce domaine. Il s'agit donc d'une liberté commerciale bien contrôlée.

Il arrive que des membres dans un premier temps acceptés soient exclus du programme pour non-conformité.

Ils ont également des contactes bilatéraux avec d'autres pays par l'intermédiaire de l'Organisation Mondiale des Douanes. Ces contacts ont permis la création de systèmes similaires dans d'autres pays ou organisation régionale notamment l'Union Européenne, qui a pu organiser ses propres mesures de sûreté de la chaîne logistique du transport.

II/ La recherche de la sûreté de la chaîne de transport au sein de l'Union Européenne

Il existe la norme SAFE (A) qui a été adoptée au sein de l'OMD et qui permet une chaîne de transport plus sûre. A partir de cette norme a été crée le statut OEA (B).

A) Le cadre SAFE

1°) Le cadre SAFE

Comme nous l'avons vu, la sûreté du transport maritime pourrait se baser sur la sûreté de la chaîne de transport. Ce sont les administrations des douanes qui occupent la meilleure position pour renforcer la sûreté de la chaîne logistique. Selon l'OMD *« Une stratégie ayant reçu l'aval de l'Organisation mondiale des douanes (OMD), est donc indispensable pour sécuriser la circulation des marchandises dans le commerce mondial de manière à ne pas entraver, mais au contraire à faciliter les échanges. Sécuriser la chaîne logistique internationale ne représente qu'une étape du processus global consistant à renforcer et à préparer les administrations des douanes pour le 21ème siècle. »*. L'OMD doit avoir un rôle central dans l'adoption de ces mesures. En effet, cette organisation intergouvernemental, qui a été crée en 1953, représente 99% des échanges mondiaux. De plus, les administrations ont des prérogatives beaucoup plus importantes dont ne dispose aucun autre service public. Elles sont, en effet, habilitées à inspecter le fret de la marchandise à son entrée et à sa sortie d'un pays. La douane est également habilitée à refuser l'entrée ou la sortie de la marchandise ou à accélérer leur entrée. Elles peuvent exiger des informations sur la marchandise importée sur leur territoire. Compte tenu de toutes les prérogatives et les connaissances dont disposent les douanes, il semble compréhensible qu'elles doivent jouer un rôle important dans la sécurisation de la chaîne de transport.

C'est alors que les directeurs généraux représentant les membres de l'organisation mondiale des douanes ont adopté en juin 2005 le cadre norme SAFE. Ce programme a donc été créé afin de renforcer la sécurité et de faciliter le commerce international. Ce cadre Norme SAFE énonce des principes et des normes et en propose l'adoption. Comme tout texte

international ces pratiques et ces normes proposées par l'OMD doivent être considérées comme un seuil minimal de mesures à prendre par les Etats membres.

A ce niveau nous nous retrouvons de nouveau confrontés au contrôle. A quelle fréquence doivent être effectués les contrôles? Il n'est décemment pas utile ni acceptable de contrôler tous les envois. Cela entrainerait une disparition du commerce international et l'OMD en a réellement conscience. Cette dernière a donc opté pour l'utilisation par les douanes du système informatique afin de gérer les risques. Les douanes ont pour ordre de ne pas assujettir les marchandises à trop de règles différentes pour sécuriser les flux tout en respectant toutes les normes internationales.

Le cadre SAFE a pour objectif :

- *« Etablir des normes qui assurent la facilitation et la sécurité de la chaîne logistique à l'échelon mondial en vu de promouvoir certitude et prévisibilité,*
- *Rendre possible une gestion intégrée de la chaîne logistique dans tous les modes de transports*
- *Renforcer le rôle, les fonctions et les capacités de la douane à relever les défis et à tirer parti des opportunités du 21ème siècle.*
- *Renforcer la collaboration entre les administrations des douanes afin d'améliorer leur capacité à déceler les envois à hauts risques.*
- *Renforcer la coopération douane entreprise*
- *Promouvoir la circulation ininterrompue des marchandises le long des chaînes logistiques internationales sécurisées. »*

Ces objectifs énumérés par l'Organisation Mondiale des Douanes permettront de sécuriser la chaîne logistique de transport, tout en gardant un transport ininterrompu de la marchandise, par le biais de contrôles ciblés et renforcés et la participation d'opérateurs fiables bénéficiant de facilités et de simplifications.

Le cadre SAFE comporte quatre éléments clés. L'harmonisation des renseignements préalables à la déclaration de chargement. Ces renseignements doivent être transmis par voie électronique pour les envois à l'arrivée, au départ et en transit. Tout pays qui adhère à ce cadre, s'engage à appliquer une démarche cohérente en matière de gestion des risques afin de lutter contre les menaces en matière de sécurité. Ensuite, le cadre exige que *« sur demande raisonnable de la nation destinataire fondée sur une méthodologie comparable de ciblage des*

risques», l'administration des douanes de la nation expéditrice effectue une inspection au départ des conteneurs et du fret à haut risque en utilisant du matériel de détection non intrusif tel que le rayon X. Cette mesure est un signe de non rejet de la norme CSI des Etats Unis mais l'OMD rejette ouvertement l'application du SPA américain qui avait pour but de contrôler 100% des conteneurs arrivant sur le territoire américain en affirmant que le contrôle doit avoir lieu sur demande « raisonnable » de la nation destinataire. Enfin, le cadre SAFE affirme que des avantages seront attribués aux entreprises qui appliquent les pratiques conseillées et respectent les normes minimales en matière de sécurité de la chaîne logistique.

Il existe donc deux piliers dans le cadre SAFE. Le réseau douane-douane et la collaboration douane-entreprise.

2°) La mise en application Européenne du cadre SAFE

L'Union Européenne s'est basée sur le cadre SAFE de l'OMD pour mettre en place un système de sécurisation des flux. C'est le règlement 648/2005, du Parlement et du Conseil, le 13 avril 2005, dit amendement « sûreté » du code des douanes communautaire et qui constitue la première mesure prise en matière de sûreté et sécurité dans ce domaine. Il pose notamment un système de gestion des risques au sein l'Union Européenne. Les contrôles douaniers reposent sur une analyse des risques utilisant des procédés informatiques, un cadre commun de gestion de risque, des critères communs ainsi que les domaines de contrôles prioritaires déterminés par la commission et les Etats Membres de l'Union Européenne. Il est complété par le règlement CE 1875/2006 dit « règlement sûreté », révisé le 9 septembre 2008, qui fixe le détail des dispositions applicables pour la gestion des déclarations et des données requises par anticipations à des fins de sécurité et de sûreté. Il est important de signaler que les versions françaises de ces textes semblent confondre les deux notions de « sécurité » et de « sûreté » maritime.

Ces règlements prévoient de nouvelles déclarations obligatoires pour les opérateurs et ont défini le traitement de ces déclarations sommaires de sécurité à l'entrée du territoire douanier de la communauté, ainsi que les échanges de données utiles entre Etats Membres. Depuis le 1er juillet 2009, les opérateurs ont l'obligation, préalablement à l'entrée des marchandises sur le territoire, de transmettre au bureau de douane d'entrée sur le territoire les données exigibles à des fins de sûreté et de sécurité. Ces obligations sont mises en œuvre dans le cadre de projet de traitement informatisé des déclarations sommaires d'entrée, dénommé «

projet ICS » (Import control system). Il s'agit d'une nouvelle réglementation à vocation sécuritaire visant à contrôler les produits importés sur le sol européen à bord des camions, trains, avions, navires ou péniches. Sous six mois, toutes les marchandises à l'entrée de la Communauté devront faire l'objet d'une déclaration préalable dématérialisée.

Le projet ICS se divise en plusieurs phases. La première phase consiste en la déclaration sommaire d'entrée transmise au bureau d'entrée avant l'introduction des marchandises sur le territoire douanier de la communauté. Cette première phase a commencé le 1er juillet 2009. C'est en principe le transporteur, l'importateur, ou leur représentant, ou toute personne qui est en mesure de présenter ou faire présenter la marchandise qui doit, en principe, faire cette déclaration sommaire déposée au premier bureau de douane d'entrée dans la communauté. Celui qui dépose la déclaration doit être agréé par les autorités douanières et disposer d'un numéro d'enregistrement unique, le numéro EORIS (Economic operators registration and identification system). Ce numéro délivré est valable pour toute l'Union européenne. Il doit être demandé et délivré avant le dépôt de la première déclaration sommaire d'entrée.

Comme dans le cadre de la norme SAFE, le dispositif de sûreté de l'Union prévoit la possibilité, pour les opérateurs économiques agréés et sous certaines conditions, de transmettre un jeu réduit de données

Il existe un véritable échange entre les opérateurs mais aussi entre les douanes elles même.

L'analyse de risques est faite par le bureau de douanes d'entrée, ce sont les systèmes informatiques nationaux qui sont utilisés pour sa réalisation. Les résultats des analyses de risque sont transmis, grâce au système ICS, aux Etats membres vers lesquels sera ensuite acheminée la marchandise en vue d'y être déchargée.

A terme, dans le cadre du projet ICS Phase 2, la déclaration en douane (normale ou simplifiée), valant déclaration sommaire d'entrée, pourra être transmise par l'opérateur au bureau de douane d'entrée et la mainlevée des marchandises pourra être donnée par ce bureau. Cette déclaration sommaire d'entrée concerne toutes les marchandises qui arrivent sur le territoire douanier de la Communauté, à l'exception de celles sont uniquement en transit.

Enfin la dernière phase du système ICS est constituée du système AIS (Automated Import System) qui permettra à la fois l'échange d'informations sécuritaires mais également l'intégration du dédouanement. Ce dernier a pour objectif de garantir que les opérations d'importation débutées dans un Etat membre puissent être menées à leur terme dans un autre Etat membre, sans qu'il soit nécessaire de communiquer une nouvelle fois les mêmes informations. Il prévoit à cette fin les échanges de messages électroniques qui devront être utilisés entre les différents acteurs (douane, opérateurs) aux différents stades des opérations. L'ICS entrera en vigueur à compté du 1er janvier 2011

Le texte du cadre Norme SAFE a été modernisé et amélioré principalement en incorporant dans le texte des dispositions détaillées concernant les OEA (Opérateur Economique Agrée) faisant initialement partie d'un document distinct.

B) Le statut OEA

Nous allons voir comment ce statut est attribué et en quoi il consiste (1°) puis nous verrons les avantages et les inconvénients de ce statut (2°).

1°) Présentation du Statut d'OEA

Les normes relatives à l'OEA (Opérateur économique agrée) sont entrées en vigueur le 1er janvier 2008. Ce sont les règlements 1875/2006 en date du 18 décembre 2006 et 648/2005 en date du 13 avril 2005 qui prévoient l'existence de l'OEA. Ces règlements se sont inspirés du C-TPAT Américain et sont issus des normes SAFE de l'OMD qui ont pour but de faciliter et de rendre plus sûr le commerce mondial. Le projet visait à instaurer un système informatisé et centralisé de déclaration préalable à l'arrivée des marchandises sur le territoire douanier communautaire dans le but de faciliter leur contrôle. Il a pour but principal de ne pas pénaliser trop lourdement le commerce légitime au regard des nouvelles contraintes déclaratives tout en lui offrant la possibilité d'avoir des facilités en matière de formalités et de contrôles douaniers.

L'OEA est un commissionnaire, un logisticien, un transporteur, un chargeur, ou tout autre acteur du transport, à qui il appartient de sécuriser la chaîne de transport et plus particulièrement de *« prendre les mesures permettant d'identifier avec précision ses partenaires commerciaux de façon à sécuriser la chaîne logistique »*. Pour cela, la douane prévoit une facilité. Si les partenaires du demandeur ne disposent pas d'une certification ou d'un agrément, en matière de sécurité sûreté, l'engagement peut être matérialisé par une déclaration de sûreté que devront remplir les partenaires en s'engageant à appliquer des mesures de sécurité et de sûreté dans le cadre de leur activité. Il garantit la sûreté de la chaîne de transport de bout en bout.

Il existe trois types d'OEA : l'OEAC (Custom) qui permettra d'obtenir une simplification douanière, l'OEAS (Security and safety) qui est un OEA relatif à la sécurité et la sûreté et enfin l'OEAF (Full) qui est le certificat complet, à savoir le certificat douanier, sécurité et sûreté. C'est ce dernier agrément qui est le plus recherché. En effet, en novembre 2008, 80% des certifiés Européens avaient optés pour cet agrément contre 17 % pour le statut OEAC et seulement 3% pour le statut OEAS.

Pour être OEA, il faut justifier de certaines qualités et de compétences qui sont appréciées par l'administration des douanes. Par exemple, le demandeur du statut d'OEA ne peut pas avoir été condamné pour une grave infraction pénale liée à son activité économique ou bien une grave infraction pénale à la réglementation douanière. Il ne peut pas non plus être engagé dans une procédure de faillite au moment de la présentation de la demande. Enfin le demandeur de statut OEA ne peut pas s'être vu retiré son certificat OEA dans les 3 mois précédent sa demande.

Ce statut est octroyé en application de certains critères communs à l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne et selon les modalités définies par chaque administration douanière. Il sera reconnu dans l'ensemble du territoire douanier européen. Ces critères sont présentés dans la section 3 du règlement 1875/2006 en date du 18 décembre 2006. Le demandeur de certificat OEA doit en principe être établi sur le territoire de la communauté. Cette condition comporte cependant certaines exceptions, par exemple, lorsqu'un accord international entre la Communauté et le pays tiers dans lequel l'opérateur est établi prévoit une reconnaissance mutuelle du statut d'OEA et définit les modalités administratives d'exécution des contrôles appropriés à effectuer. La condition de territorialité

peut aussi être écartée quand l'opérateur aérien ou maritime dispose d'un bureau régional et bénéficie déjà de simplifications douanières.

Afin de délivrer le certificat OEA, les autorités douanières doivent établir que le demandeur dispose d'un système efficace de gestion des écritures commerciales. Le demandeur doit aussi être en mesures d'attester de sa « solvabilité » financière pour les trois années précédent sa demande. Le règlement entend par « solvabilité » une situation financière saine, suffisante pour permettre au demandeur de remplir ses obligations, compte tenu du type d'activités commerciales. Le demandeur doit avoir des normes de sécurité et de sûreté satisfaisantes.

Le respect des critères pour l'octroi du statut d'OEA nécessite, chez les opérateurs, la mise en place de mesures rigoureuses de contrôle interne et de gestion des flux des marchandises qui devraient avoir un impact non seulement sur le mode de fonctionnement du service et des employés chargés des opérations couvertes par la législation douanière mais également sur l'ensemble des services intervenant dans la gestion de la chaîne logistique de transport. Enfin si une autorité douanière ne peut examiner le respect de un ou deux critères, les autorités douanières des Etats membres doivent se consulter. Si ces conditions et différents critères sont remplis, l'autorité douanière délivre un certificat OEA.

Un certificat AEO prend effet le dixième jour ouvrable suivant la date de sa délivrance. Sa durée de validité est illimitée (sauf en cas de suspension et de retrait). Par ailleurs il est reconnu dans tous les Etats membres de la Communauté Européenne.

2°) Les avantages et inconvénients du statut OEA

Le certificat OEA comporte de nombreux avantages (a) mais aussi un inconvénient important (b).

a) Les Avantages

L'OEA n'est pas un instrument juridique contraignant, il est seulement recommandé. Le statut OEA comporte certains avantages. Tout d'abord, il entraîne la réduction des contrôles physiques et documentaires ce qui permet une plus grande fluidité et facilité de la chaîne de transports. En cas de contrôle, ses marchandises seront traitées de façon prioritaire afin de ne pas pénaliser la rapidité du flux de transport. De plus, ils pourront aussi avoir une notification préalable en cas de contrôle ce qui leur permettra de choisir le lieu du contrôle. Les OEA, enfin, bénéficient de formalités réduites pour la déclaration sommaire applicable le 1er juillet 2009. Ils bénéficient donc de facilités d'accès aux simplifications douanières ainsi que d'autres avantages indirects tel que la réduction du nombre de vols et de pertes, des réductions du nombre d'envoi en retard, l'optimisation de la planification, la fidélisation des clients, la réduction du nombre d'incidents de sécurité et de sûreté.

Ce statut est sécuritaire et facilite les flux commerciaux. Ces investissements réalisés en vue de renforcer la sécurité et la sûreté peuvent engendrer des effets positifs dans différents domaines tels que la visibilité et le suivi des transports, la sécurité du personnel, le développement des normes, la sélection des fournisseurs et investissements, la sécurité des transports et moyens de transport, la sensibilisation à l'infrastructure organisationnelle et le développement des compétences. Ce statut permet aussi de mettre ne place une collaboration entre les acteurs dans la chaîne d'approvisionnement, des investissements dans une technologie proactive et enfin le respect volontaire des normes de sécurité et de sûretés.

b) Les inconvénients : la question de la responsabilité du titulaire

Certes le statut d'opérateur économique agrée offre certains avantages mais selon Marie Tilche, il risque d'aggraver la responsabilité de ses titulaires. [55]

En effet, dans un premier temps nous pouvons affirmer que le commissionnaire de transport semble victime de ce nouveau statut. En effet, étant garant de ses actes et de ceux de ses substitués, il voit sa faute personnelle retenue plus souvent avec une probable réparation intégrale. De plus sa responsabilité peut être présumée pour les dommages causés par la

[55] Madame Tilche a affirmé cela dans un bulletin des transports et logistiques publié le 29 juin 2009.

marchandise aux véhicules du transporteur. Quant aux substitués, leur faute lourde rejaillit sur le commissionnaire.

Pour le chargeur, la responsabilité peut être engagée dans ses rapports avec ses cocontractants en cas de dommages aux marchandises et aux tiers. Nous savons que d'après l'article 25 de la loi de 1966 il existe une responsabilité pour faute prouvée avec à priori une réparation intégrale en cas de dommages causés aux navires et aux autres marchandises. Dans le cas de dommages causés aux tiers, nous retrouvons le système de responsabilité pour faute présumée ou résultant de la garde dans le cadre de l'application de l'article 1384 alinéa 1er du code Civil. Dans tous ces cas, le chargeur ne bénéficie pas de limitation d'indemnité.

Au niveau de la sûreté, l'Opérateur Economique Agrée doit prendre des mesures permettant d'identifier ses partenaires pour abriter la chaîne logistique des actes de malveillance. Il s'agit d'une obligation juridique. S'est alors posée la question de savoir si le statut OEA avait pour simple effet de renforcer la responsabilité « transport » ou s'il avait ouvert une série d'obligations parallèles qui s'imposeraient au transporteur ?

En se fondant sur les statuts des agents habilités en matière de sûreté du fret aérien qui sont affligés d'une sorte de délégation de service publique, le professeur Delebecque affirme qu'il pourrait s'agir d'une série d'obligations parallèles. De plus comme les règles de sûretés sont uniformes et pèsent sur tous les opérateurs certifiés, cette règle devrait donc instaurer un système de responsabilité parallèle.

De plus, les OEA sont obligés de sécuriser la chaine de transport. Pour cela, ils doivent « identifier avec précision » les opérateurs avec lesquels ils traitent. Cependant, selon Maitre Godin, pour la douane française, *« l'OEA devrait souscrire par ses partenaires, un engagement de sûreté, voire une garantie faute de quoi il serait personnellement tenu de s'en assurer. »* Dès lors, l'OEA aurait une responsabilité autonome.

La responsabilité du statut d'OEA entraînerait donc envers le cocontractant une responsabilité pour les fautes prouvées dans la mise en œuvre de sa stratégie de prévention et de protection. Cela vaut aussi pour le choix de ses partenaires. S'agissant de la responsabilité entre commissionnaires et commettants, selon Madame Tilche, si le manquement consiste en une simple perte ou avarie, les juges appliqueront le droit des transports quitte à y voir une faute personnelle supplémentaire ou une faute lourde.

S'agissant de la responsabilité de l'OEA au regard des tiers, elle serait engagée pour faute ou bien sur la base de la garde. Mais là encore selon Madame Tilche, l'OEA se trouve *« enserrée, sous la surveillance des douanes, dans un maillage d'obligations et de prescriptions qui peuvent paraître particulièrement contraignantes »*. Les textes qui le définissent étant d'ordre public, il ne pourra en aucun cas limiter ou éluder sa responsabilité. Ce qui constitue un risque très sérieux dont les professionnels et les assureurs commencent à mesurer l'étendue. Par exemple lorsque des menaces terroristes n'ont pas pu être déjoués par simple négligence ou inadvertance.

Le Professeur Delebecque suggère de proposer un Règlement communautaire permettant d'encadrer la responsabilité de l'OEA. Il pourrait s'inspirer de la Convention de mai 2009 relative aux réparations des dommages aux tiers par suite d'actes illicites impliquant des aéronefs qui comporte des limitations dont bénéficient les exploitants.

Conclusion

Pour conclure, nous pouvons dire que le code ISPS est adopté dans le but de créer une véritable protection du transport maritime. Mais dans la pratique, toutes ces mesures de sûreté créent des difficultés pour acteurs du transport. Il existe, parmi ces nombreuses difficultés apparues lors de la mise en pratique du code ISPS, un problème récurent. La mise en œuvre de la sureté des navires et des installations portuaires pèse sur les flux de transports maritimes.

En effet, la mise en pratique du code ISPS ralentit considérablement le transport maritime. Par ailleurs, une partie du coût de la mise en application du code a un retentissement sur le prix du transport en lui-même. Ce transport devient donc plus lent et plus onéreux.

De plus, dans le cadre du transport multimodal, il y a au moins deux types de transports différents. Ces deux transports ont chacun leur propre mode de contrôle de sûreté. Cela ralentit doublement la chaîne de transport et la rend encore plus onéreuse.

Le transport se retrouve alors en danger puisqu'il est lent et onéreux. Sans transport, ce sont les flux commerciaux qui diminueront, ce qui portera atteinte au commerce international. La mise en œuvre de la sûreté porte atteinte à la liberté de commerce. Mais sans sûreté, les transports et les Hommes sont exposés à un danger.

Alors, que choisir, la sûreté ou la liberté de commerce ?

Glossaire

AIS: Système d'Identification automatique. Automated Identification System

AIPPP: Autorité investie des pouvoirs de polices portuaire

AP : autorité Portuaire

APJ : Agent de Police Judiciaire

ASIP: Agent de Sûreté de l'Installation Portuaire

ASP: Agent de Sûreté Portuaire

BSLP : Brigade de sûreté du littoral et des ports.

C-TPAT: Custom Trade Partnership Against Terrorism

CSI : Container Security Initiative

CSO : Company security officer

CEZAR : Contrôle d'entrée en Zones d'Accès Restreint

DOS: Déclaration de sûreté

EORIS : Economic Operator registration and indentification system

ICS : Import Control System

ISPS : International Ship and Port Facility Security code entrée en vigueur en 2004

OIT : Organisation International du Travail

OMD : Organisation Mondiale des Douanes

OMI : Organisation Maritime Internationale

OPJ : Officier de Police Judiciaire

PFSO: Port Facility Security Officer

RMSI: Regional Security Alert System

RSO : Recognized Security Organization. Organisme de sûreté reconnu.

SASN : Système d'Alerte de sûreté du navire

SSA : Ship Security Assesment, Evaluation des Risques Spécifiques des Navires

SSAS: Ship Security Alert System

SSO : Ship security officer

SOLAS : Safety Of Life At Sea. Convention de 1974

USD : the United States Dollars

USCG : the United States Coast Guards

VTS : Vessel Trafic System

ZAR : Zones d'accès restreint

ZSP : Zone de sûreté portuaire

Annexe 1 : Modèle de déclaration de sûreté entre un navire et une installation portuaire au Canada

Corporation de Gestion de la Voie Maritime du Saint-Laurent

The St. Lawrence Seaway Management Corporation

Déclaration de sûreté
Entre un navire et une installation maritime (Canada)

Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS)

Règlement sur la sûreté du transport maritime

Nom du navire:	i	Région:	ii
Port d'immatriculation:	iii	Numéro de l'écluse:	iv
Numéro OMI:	v	Certificat :	vi

___vii__ La présente déclaration de sûreté est publiée sous la section 315.7 du Règlement sur la sûreté du transport maritime; la déclaration est remplie lorsque le bâtiment franchit la première écluse et demeure en vigueur jusqu'à ce qu'il quitte la Voie maritime du Saint- Laurent par l'écluse de Saint-Lambert ou par le canal Welland à Port Colborne. OU

_____ La présente déclaration de sûreté est valable du _____ 20 ____ au _____ 20____ pour les activités ci-après :

viii

aux niveaux de sûreté ci-après :

Niveau(x) de sûreté établi(s) pour le navire : ix

Niveau(x) de sûreté établi(s) pour l'installation maritime :	x

L'installation maritime et le navire conviennent des mesures et des responsabilités ci-après en matière de sûreté pour garantir le respect des prescriptions de la partie A du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS) et du Règlement sur la sûreté du transport maritime :

	La mention d'agent de sûreté du navire (SSO) ou d'agent de sûreté de l'installation maritime (PFSO) ou autre personne déléguée dans ces colonnes indique que l'activité doit être exécutée conformément au plan pertinent approuvé par :	
Activité	**L'installation maritime**	**Le navire**
Exécution de toutes les tâches liées à la sûreté	xi	xii
Surveillance des zones réglementées pour veiller à ce que seul le personnel autorisé y ait accès	xiii	xiv
Contrôle de l'accès à l'installation maritime	xv	N/A
Contrôle de l'accès au navire	N/A	xvi
Activité	**L'installation maritime**	**Le navire**
Surveillance de l'installation maritime, y compris les zones d'amarrage et les zones autour du navire	xvii	N/A
Surveillance du navire, y compris les zones d'amarrage et les zones autour du navire	N/A	xviii
Manutention du fret	xiv	xx

Livraison des provisions de bord	N/A	xxi
Manutention des bagages non accompagnés	N/A	xxii
Contrôle de l'embarquement des personnes et de leurs effets	N/A	xxiii
Disponibilité rapide des systèmes de communication de sûreté entre le navire et l'installation portuaire	xxiv	xxv

Les signataires du présent accord certifient que les mesures et arrangements en matière de sûreté dont l'installation maritime et le navire seront chargés pendant les activités spécifiées satisfont aux dispositions du chapitre XI-2 et de la partie A du Code et du Règlement sur la sûreté du transport maritime qui seront appliqués conformément aux dispositions déjà indiquées dans leur plan approuvé ou aux arrangements spécifiques convenus qui figurent dans l'annexe jointe.

Fait à _____ le _____, 20____.

Signature pour le compte et au nom

De l'installation maritime: du navire:

(Signature de l'agent de sûreté de l'installation maritime

(Signature du capitaine ou de l'agent de sûreté du navire)

Nom et titre de la personne qui a apposé sa signature

Nom :	Nom :
Titre :	Titre :

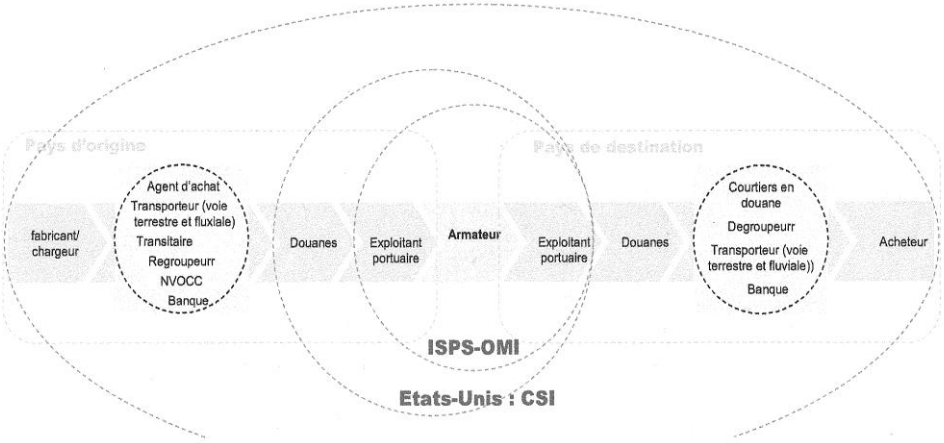
Coordonnées

(À remplir selon le besoin. Indiquer les numéros de téléphone, les voies ou les fréquences radioélectriques à utiliser.)

Pour l'installation maritime:		**Pour le navire:**	
Installation maritime		Capitaine	
Agent de sûreté de l'installation maritime ou autre personne déléguée		Agent de sûreté du navire	
		Compagnie	
		Agent de sûreté de la compagnie	

Annexe 2 : Schéma de l'application des normes américaines sur la chaine logistique internationale pour les conteneurs.

Evaluation de la vulnérabilité de la chaîne logistique internationale pour les containeurs :
Champ d'application des initiatives de l'OMI et des Etats-Unis en matière de sûreté



C-TPAT

Bibliographie

Ouvrage :

- SURETE MARITIME ET PORTUAIRE : Vade mecum code ISPS de Pierre MARIONNET. Bibliothèque de l'institut français d'aide à la formation professionnelle maritime. Info mer.
- Traité de droit maritime. Pierre BONASSIES et Christian SCAPEL ed LGDJ
- Droit Maritime JP Beurrier Dalloz Action 2006/2007

Conférences et colloques

- Annale IMTM 2007 « démarche qualité en méditerranée application à la sécurité, sûreté et environnement dans le transport maritime ».
- Actes du colloque sur la sûreté « code ISPS : quel bilan après une première année » 23/24 Nantes

OCDE :

- La sûreté du transport intermodal de conteneurs. Conférence maritime des ministres des transports. Publiés par l'OCDE
- Terrorise et transport international : pour une politique de sécurité fondée sur le risque. Tables rondes FIT.
- La sûreté dans les transports maritimes : facteur de risques et répercussions économique. Rapport du comité des transports maritimes de l'OCDE.

Normes :

- Code ISPS entré en vigueur en 2004
- Règlement européen 725-2004 relatif à l'amélioration de la sureté des navires et des installations portuaires
- Règlement de la commission européenne 1875-2006 du 18 décembre 2006
- Directive du parlement européen et du conseil 2005-65relative à l'amélioration de la sûreté des ports
- Code des ports maritimes
- Decret français 2007-476 en date du 29 mars 2007 relatif à la sûreté du transport maritime et des opérations portuaires
- règlement 648/2005, du Parlement et du Conseil, le 13 avril 2005, dit amendement « sûreté » du code des douanes communautaire et qui constitue la première mesure prise en matière de sûreté et sécurité dans ce domaine.

Internet :

- Rapport sur la piraterie déposé me 13 mai 2009 à l'assemblée Nationale par Ch Ménard.
- Site de l'OMI : www.omi.org
- Site de l'Union Européenne : www.ec.europa.eu
- Site de légifrance www.Legifrance.gouv.fr
- Site internet de lamy www.lamyline.lamy.fr
- Site internet de lexis nexis : www.lexisnexis.com
- Site des gardes cotes américains : www.uscg.mil
- Site de l'association française des capitaines de navires : www.afcan.org
- Site de boeing: www.boeing.fr
- Site de la SNCM : www.sncm.fr
- Site du secrétariat général de la mer : www.sgmer.gouv.fr
- Site de l'OCDE : www.ocde.org
- Site internet du Sénat : www.senat.fr
- Site internet d'armateurs de France : www.armateursdefrance.org

Doctrine :

- Philippe Boisson : « La prévention des actes terrorismes dans le domaine maritime français » DMF, n°640, Spécial saisie, Septembre 2003 p723
- « Sureté portuaire et ZAR » Annales de la voierie n°128 septembre 2008 R. Rezenthel
- « sûreté maritime : bilan et perspectives du code ISPS » DMF 04-2006 N°669 P Polere
- « statut de l'opérateur économique agrée OEA » François Schaff : interdouane
- « OEA l'envers du décor » : Marie Tilche. Bulletin des transports et de la logistique n°3278 du 29 juin 2009
- « Un nouvel ordonnancement du commerce international-opérateur économique agrée » François Beaufils. Revue de droit des transports
- L'opérateur économique

Revue :

- Revue de l'OMI
- Droit maritime Français
- Bulletin des transports et logistique
- Annales de la voierie

Dictionnaires :

- Dictionnaire de droit privé de S. Braudo sur internet
- Dictionnaires internet français Latin
- Dictionnaire encyclopédique Larousse

Entretien :

- Monsieur Deroi
- Monsieur Chauffeteau et Monsieur Delfau
- Monsieur Chervy

Table des Matières

Introduction

Sommaire

Partie préliminaire : Présentation du code ISPS

I/ Le code ISPS

A/ Généralité du code ISPS
1°) Les objectifs du code
2°) Le domaine d'application
3°) Les prescriptions fonctionnelles
B/ Le pouvoir des gouvernements
1°) Le rôle du gouvernement
2°) La déclaration de sûreté
C/ Le code ISPS et la sûreté
1°) Une conception aéroportuaire de la sûreté
2°) L'inadaptation de la conception aéroportuaire de la sûreté au transport maritime

II/ La sûreté des navires

A/ La sûreté des marchandises et des personnes
1°) L'agent de sûreté de la compagnie et l'agent de sûreté du navire
a) L'agent de sûreté de la compagnie
b) L'agent de sûreté du navire.
2°) La sûreté des marchandises et des personnes et les mesures correspondant aux niveaux de sûreté établis.
3°) Le plan de sûreté
B/ Le contrôle de la sûreté des navires
1°) le contrôle de la sûreté des navires avant l'entrée du navire au port
2°) Le contrôle de la sûreté des navires au port

III/ La sûreté des installations portuaires
A/ Les installations portuaires et l'agent de sûreté des installations portuaires
1°) La définition de l'installation portuaire
2°) L'agent de sûreté des installations portuaires
B/ La sûreté des installations portuaire
1°) La sûreté des installations portuaires et les mesures correspondant aux niveaux de sûreté établis.
2°) Le plan de sûreté des installations portuaires

Partie 1 : Les difficultés d'application du code ISPS dans les ports et sur les navires

I/ Les difficultés financières
A/ Les coûts
1°) L'impacte économique d'un acte terroriste et l'étude du facteur risque.
a) L'impacte économique d'un acte terroriste
b) L'étude de facteur risque.
2°) Le coût de l'application du code ISPS
a) Le coût de l'application du code ISPS incombant aux navires et aux compagnies.
b) Le coût de l'application du code ISPS incombant aux installations portuaires.
B/ Les financements
1°) Les différents modes de financement
a) Les financements annoncés
b) Les financements réels
2°) Les risques de distorsion de la concurrence
a) Présentation des règles communautaires de concurrence

b) L'application des règles communautaires de la concurrence aux subventions d'Etats accordés pour le financement de la mise en application du code ISPS.

II/ Les difficultés de mises en pratique
A/ L'application sur les navires
1°) La sûreté du navire en cas d'attaque de pirates
a) La présentation de la piraterie maritime
b) Les mesures de sûretés proposées
2°) Les mesures proposées par les institutions
a) La « citadelle »
b) L'agent armé à bord du navire
c) La sécurisation de la zone par les Etats.
B/ L'application dans les ports
1°) Les difficultés de mise en pratique du code ISPS dans les petits ports
a) Les difficultés de mise en pratique du code ISPS par les « petits ports » dues aux usages présents dans les petits ports
b) La sûreté des plans d'eau
c) Les USCG : L'exemple de gardes côtes américains
2°) Les Zones d'Accès Restreint

a) La définition et les objectifs de la ZAR
b) L'attribution des autorisations d'accès aux ZAR
c) Les mesures de fouilles

Partie 2 : Les difficultés d'application du code ISPS au transport multimodal

I/L'absence d'application du code ISPS sur le transport multimodal.
A/ L'intégration du code ISPS dans la chaîne de transport multimodal
1°) Les retombées du code ISPS sur la chaîne de transport multimodal.
2°) Présentation des règles relative au contrôle des conteneurs
a) La présentation des normes CSI
b) La détermination des conteneurs à hauts risques
B/ La mise en place des contrôles
1°) Le contrôle du contenu du conteneur grâce au scanner
a) Le contrôle du conteneur : Le scanneur
b) L'application de cette norme dans les ports tiers aux Etats Unis.
II/ La recherche de la sûreté de la chaîne de transport
A/ Le cadre SAFE
1°) Le cadre SAFE et son application Européenne
2°) l'application Européenne du cadre SAFE
B/ Le statut OEA
1°) Présentation du Statut d'OEA
2°) Les avantages et inconvénients du statut OEA
Conclusion
Glossaire
Annexe 1
Annexe 2
Bibliographie