



Le principe de la souveraineté maritime à l'épreuve des menaces internationales

Au cours de la dernière décennie, des confins des mondes indien et chinois, en passant par le détroit de Malacca et de larges bandes côtières en Somalie jusqu'à l'Arc caribéen, ont ressurgi les pratiques ancestrales de la piraterie que l'affrontement Ouest-Est avait fait momentanément disparaître, tandis que se développaient parallèlement les trafics de drogues et de migrants.

Profitant de la faiblesse endémique de certains États parfois agités par des velléités sécessionnistes et de leurs carences économiques, ces diverses activités illicites ne cessent de prospérer.

Toutefois, même ainsi affaiblis, ces pays n'en restent pas moins membres de la catégorie juridique des États au sens du droit international. Aussi conservent-ils tous les attributs de la souveraineté et notamment le *jus excludendi alios*, c'est-à-dire la possibilité d'exclure de leur espace maritime « *tout État qui prétendrait exercer son autorité comme État local ou comme État souverain [...]*¹ ».

Dans ces conditions, tout acte unilatéral de coercition commis par un État tiers dans les eaux territoriales d'une autre nation souveraine, au motif que cette dernière exercerait mal ou insuffisamment ses pouvoirs de police, constitue une atteinte manifeste au droit international et une violation de son intégrité territoriale.

¹ M. SCERNI, « Les eaux internationales sous la souveraineté des États », in : *Les espaces maritimes et le pouvoir des États*, Recueil des Cours 122, éd. Martinus Nijhoff Publisher, 1967, p.131.

Ce principe posé, le dogme de la souveraineté ne peut continuer à consacrer indéfiniment l'incurie et l'inefficacité trop fréquentes de certains États faibles. Il existe en effet un risque de propagation dans leurs zones côtières d'activités illicites qui pourraient menacer les pays avoisinants et entraîner une déstabilisation partielle du commerce sur les grandes voies maritimes.

Il est donc apparu nécessaire à la communauté internationale de rechercher un nouvel équilibre entre le respect des principes fondamentaux du droit de la mer classique, en particulier celui de la compétence exclusive de l'État côtier sur sa mer territoriale², et les nécessités de la lutte contre les menaces criminelles. Nous envisagerons dans quelle mesure la Convention de Montego Bay, si elle constitue une référence incontournable, ne suffit plus et esquisserons des perspectives de solutions à ces problèmes.

Face à de nouvelles menaces, des États côtiers incapables de satisfaire à leurs obligations de police

Au début des années 1990, la disparition de l'URSS et de ses menaces militaires qui focalisaient l'attention du monde occidental ont laissé les stratèges et les théoriciens de la guerre classique face à une situation inédite.

À un ennemi connu et prévisible se sont substituées les menaces illicites transnationales que sont la piraterie maritime, le trafic de drogues et celui des migrants. Loin des conflits interétatiques qui ont jalonné l'histoire du XX^e siècle, elles sont devenues le fait d'acteurs non étatiques malintentionnés qui ont à l'origine profité de la déliquescence de la flotte de guerre russe et de l'effacement relatif de la marine américaine dans certaines parties du globe.

L'apparition d'un vide sémantique à leur propos illustre cette nouveauté. C'est en effet alors qu'ont émergé successivement les concepts de nouvelles menaces, de nouveau

² Voir article 2 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS), 10 décembre 1982, dite Convention de Montego Bay. disponible sur :

http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf.

paradigme de la violence, ou de conflits asymétriques. Ce dernier terme a été proposé par l'amiral Thomas Wilson, ancien directeur de la *Defense Intelligence Agency*, selon lequel « *nos futurs adversaires – des États aux barons de la drogue – seront vraisemblablement intelligents et adaptatifs. Reconnaisant notre supériorité militaire générale, ils éviteront de s'attaquer à nous selon nos termes, optant plutôt pour des stratégies mises en œuvre pour rendre notre puissance militaire non décisive ou inadéquate par rapport à leurs actions et objectifs*³ ».

Désormais, les États doivent faire face à un ennemi imprévisible, étranger aux pratiques conventionnelles, c'est-à-dire capable de frapper soudainement et au mépris des règles internationales.

Au-delà du simple aspect militaire, les craintes suscitées par la montée en puissance de ces menaces internationales s'expliquent par le poids croissant de la mer dans l'économie mondiale.

On estime en effet que depuis 1945 le trafic maritime a doublé tous les dix ans et que 90 %⁴ des échanges mondiaux s'effectuent aujourd'hui par la voie maritime. Ceci est une conséquence de la révolution qu'a représentée le conteneur, transporté en grand nombre par des navires du type Malaccamax, capables par exemple de franchir le détroit de Malacca avec 18 000 conteneurs à bord, la conséquence directe étant une augmentation drastique du transport maritime. Ces conditions de densité élevée de la circulation par conteneurs et l'indolence de certains États ne pouvaient que faciliter le développement exponentiel de menaces illicites.

Car désormais, si un État ne saurait théoriquement permettre que ses territoires terrestre et maritime deviennent une zone de non-droit, cette obligation légale de police dans les zones souveraines, bien que satisfaite par la majorité des États, continue à ne pas l'être par d'autres au regard du droit international de la mer.

³ Cité dans : N. BAGAYOKO-PENONE, *Afrique : les stratégies française et américaine*, Paris, éd. L'Harmattan, 2004, p.252-253.

⁴ Chiffre donné par la revue *Étude sur les transports maritimes*, 2012. Disponible sur : http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2012_en.pdf.

Ces États, habituellement désignés sous le nom d'États défaillants, dans lesquels se retrouvent les faiblesses endémiques des gouvernements, les crises économiques et parfois des velléités sécessionnistes, suscitent les inquiétudes de la communauté internationale.

Cependant, quand on utilise ce vocable commode, il faut prendre la mesure du fait que le processus de délitement n'y est pas uniforme et il faut distinguer « *l'État défaillant, au sens propre, des formes de désintégration moins spectaculaires qui s'apparenteraient à la situation d'un État en difficulté*⁵ ».

Les États en difficulté souffrent de carences économiques qui les empêchent d'exercer convenablement leurs prérogatives en matière de police des mers.

Les États défaillants, quant à eux, subissent à la fois une profonde fragmentation du pouvoir politique, un délitement du lien social et une crise économique majeure. Dans les deux cas, il s'agit d'États insuffisamment efficaces ou désorganisés pour lesquels les préoccupations côtières passent souvent au second plan.

Le développement de solutions interétatiques pour dépasser les contraintes de la souveraineté

Il existe un décalage entre le cadre juridique offert par le droit international de la mer – exclusivité territoriale de l'État riverain sur sa mer territoriale – et la réalité des activités illicites qui limite à l'évidence les initiatives unilatérales.

Aussi la mise en place d'accords ponctuels interétatiques, spatialement et temporellement limités entre États forts et défaillants ou en difficulté, et permettant aux premiers d'entreprendre des actions coercitives dans les eaux territoriales des seconds a-t-elle paru constituer une solution satisfaisante.

Une première ébauche de reconnaissance de compétences coercitives pour des États étrangers s'est esquissée dans le détroit de Malacca. Dans cet espace qui fait partie du triangle de croissance SIJORI (Singapour - Johor - Riau), les échanges commerciaux se sont considérablement accrus dans les deux dernières décennies (60 % du trafic mondial emprunte cette voie et Singapour est le troisième plus grand port mondial), les navires de guerre

⁵ K. NERI, *L'emploi de la force en mer*, Bruxelles, éd. Bruylant, 2013, p.491.

américains et soviétiques ayant largement laissé la place aux tankers et à d'autres géants des mers.

Des pratiques de piraterie n'ont pas tardé à y apparaître car le miracle de la croissance asiatique n'a pas profité à tous, notamment aux nombreux migrants des îles indonésiennes ou malaisiennes venus « *approcher le rêve singapourien, ses richesses et ses buildings qui percent les brumes de l'autre côté du détroit de Malacca*⁶ ». Entassés dans des taudis et des kampung⁷ au cœur des mangroves, poussés par la pauvreté et l'appât du gain et par ailleurs déjà familiarisés avec l'environnement marin, certains ont basculé dans la délinquance maritime.

La topographie complexe des lieux leur est favorable. Les côtes bordant le détroit de Malacca sont en effet environnées par un émiettement d'îles et d'îlots que les routes maritimes sont contraintes de longer. Il en résulte que les pirates peuvent opérer de manière soudaine contre les navires au moyen de simples embarcations légères. Ils sont aidés dans leur fuite par la végétation dense qui pousse le long des côtes.

Ils tirent aussi profit du patchwork de souverainetés territoriales dans le détroit, la zone étant composée de jeunes États issus de la décolonisation peu capables de faire respecter leurs prérogatives dans leurs eaux territoriales. Y font exception la Malaisie et l'Indonésie que leurs différends empêchent néanmoins de collaborer de manière efficace.

Finalement, si les origines et les facteurs poussant les hommes à prendre la mer pour y commettre des actes de piraterie sont multiples en Asie du Sud-Est, la suppression à terre de ces menaces (puisque c'est à terre qu'elles y trouvent leur origine) apparaît subalterne à de nombreux États régionaux pour lesquels elle est dans bien des cas reportée à une date ultérieure.

Certaines carences intrinsèques à la Convention de Montego Bay constituent un obstacle à une répression efficace à l'encontre de la piraterie.

⁶ E. FRECON, H. GRANT, « Malacca : les pirates du détroit ». *Outre-Terre*, 2004, n°6. Disponible sur : <<http://www.cairn.info/revue-outre-terre-2004-1-page-209.htm>>, p.210-211.

⁷ En Indonésie et en Malaisie, un village clos par une enceinte. Définition proposée par dictionnaire Larousse online. Disponible sur : <<http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/kampung/45330>>.

C'est pourquoi, au début des années 1990, l'augmentation de ce type d'activités criminelles a conduit le Japon, dont les ressources en hydrocarbures dépendent du détroit, à développer un mécanisme régional de coopération internationale. S'appuyant d'abord sur des organisations régionales préexistantes – APEC⁸ et ASEAN⁹ – il a, avec les représentants de quatorze pays d'Asie, conclu « *l'accord sur la coopération régionale pour combattre la piraterie et le vol à main armée contre les navires en Asie* », plus communément appelé accord ReCAAP¹⁰.

Ce dispositif a élargi le concept de piraterie en adoptant la notion de vol à main armée contre les navires, en le rendant applicable aux actes similaires au crime de piraterie mais commis dans des zones maritimes souveraines.

Surtout, il a initié une coopération régionale dans laquelle les États parties sont autorisés à intervenir dans les eaux territoriales d'une autre partie, à condition d'une demande expresse formulée par l'État côtier lui-même. Bien que le principe d'une intervention étrangère ne s'applique ainsi qu'en cas de « *demandes ad hoc systématiques*¹¹ », ce mécanisme a le mérite d'encourager le développement de compétences coercitives au profit d'États tiers dans les eaux territoriales d'autres États. En réalité, on peut déplorer toutefois que la Malaisie et l'Indonésie, tous deux États riverains du détroit, aient refusé jusqu'à présent de ratifier cet accord, ce qui en limite la portée pratique.

Il a donc fallu rechercher d'autres solutions dont on trouve un exemple dans la lutte contre le trafic de stupéfiants dans la zone caribéenne. Cette dernière se présente comme un espace géographique très vaste parsemé de dizaines d'îles qui sont autant de zones souveraines, les trafiquants de drogue profitant de ce découpage et de la modicité des moyens opérationnels de nombreux États riverains.

⁸ Acronyme d'Asia-Pacific Economic Cooperation, forum intergouvernemental de 21 membres visant à faciliter la croissance économique et la coopération, les échanges de la région Asie Pacifique. Disponible sur : <http://www.apec.org>.

⁹ Acronyme d'Association of Southeast Asian Nations, organisation politique, économique, culturelle regroupant dix pays de l'Asie du Sud-Est. Disponible sur : <http://www.asean.org>.

¹⁰ Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, Tokyo, 11 novembre 2004. Disponible sur : <http://www.recaap.org>.

¹¹ K. NERI, op.cit. note, p.106.

En effet, la demande intérieure de cocaïne dans certains pays, surtout les États-Unis, a entraîné une augmentation substantielle de son trafic. D'abord restreinte aux cercles des classes aisées dans les années 1970, elle s'est ensuite progressivement propagée finissant par toucher une part significative de la population américaine¹². En conséquence, en une décennie, les entrées illégales par la mer de drogue aux États-Unis ont bondi de 10 %, ce qui a contraint les autorités fédérales à intervenir. Elles ont donc amorcé, dès 1999, un processus de coopération avec les États caribéens en concluant avec eux une série d'accords bilatéraux. Dans les faits, ce dispositif peut revêtir trois formes :

- Les *Shiprider Agreements*¹³ permettent à un agent de l'État du pavillon d'un navire d'embarquer à bord d'un navire américain qui poursuit le navire suspect et le contrôle, sous couvert de l'agent, dans les eaux territoriales de l'État du pavillon.
- Les *Hot Pursuit Agreements*¹⁴ autorisent la poursuite d'un navire suspect dans les eaux territoriales d'un État signataire de l'accord, sans la présence à bord d'un agent de cet État.
- Les accords *Entry to investigate*¹⁵ permettent aux bâtiments américains de patrouiller dans les eaux territoriales des États signataires de l'accord.

Ces accords dépassent ainsi amplement la lettre de l'article 111 de la Convention de Montego Bay qui précise que « *le droit de poursuite cesse dès que le navire poursuivi entre dans la mer territoriale de l'État dont il relève ou d'un autre État*¹⁶ ».

¹² « *On estime qu'au milieu des années 80, environ 20 millions de citoyens américains avaient eu moins touché à la cocaïne* ». Cité dans : A. LABROUSSE, « Production de drogues : l'Amérique latine face aux États-Unis et à l'Europe », *Festival international de géographie*, 2006.

Disponible sur : http://archives-fig-st-die.cndp.fr/actes/actes_2006/labrousse/article.htm.

¹³ Pour les *Shiprider Agreements*, ce type d'accords a été conclu entre les États-Unis et les pays suivants : Bahamas, Haïti, Jamaïque, République dominicaine, Barbade, Antilles néerlandaises, Grenade, îles Vierges britanniques, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinidad et Tobago, Belize, Costa Rica, Panama, Surinam.

¹⁴ Pour les *Hot Pursuit Agreements* : Haïti, Jamaïque, République dominicaine, Antigua et Barbuda, Barbade, Antilles néerlandaises, Grenade, îles Vierges britanniques, Sainte-Lucie, Trinidad et Tobago, Belize, Costa Rica, Panama, Surinam, Venezuela.

¹⁵ Pour les *Entry to investigate* : Haïti, République dominicaine, Antigua et Barbuda, Antilles néerlandaises, Sainte-Lucie, Barbade, Belize, Grenade, Saint-Vincent-et-les-Grenadines.

¹⁶ Voir article 111 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS), 10 décembre 1982, dite Convention de Montego Bay. Disponible sur :

http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf.

Mais un trop plein d'accords, qualifié de « *bol de spaghetti*¹⁷ », a fini par rendre l'ensemble opaque, ce qui risquait de desservir un système pourtant innovant.

C'est pourquoi des solutions intermédiaires ont été développées, principalement à l'initiative des Pays-Bas. Elles ont abouti à un accord multilatéral sur la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants dans la région des Caraïbes et la partie occidentale de l'océan Atlantique, dit accord d'Aruba, signé le 10 avril 2003 à San José du Costa Rica¹⁸.

L'une des innovations majeures de ce dispositif réside dans la simplification des modalités d'intervention dans les eaux territoriales d'un État membre.

Les États parties disposent de deux options pour être autorisés à des actions coercitives dans les eaux territoriales.

Dans la première, un État côtier peut ponctuellement autoriser le navire d'un autre État partie à poursuivre une embarcation suspecte dans ses propres eaux. Néanmoins, l'État côtier devra « *se doter des capacités lui permettant à tout moment d'autoriser l'entrée dans ses eaux et dans son espace aérien aux navires des services répressifs et aéronefs des services répressifs*¹⁹ ».

Dans la deuxième, un État partie peut se substituer à un autre dans la mesure où ce dernier ne dispose pas des moyens coercitifs nécessaires pour appréhender des trafiquants de drogue dans son propre espace maritime. L'entrée dans les eaux territoriales est soumise à une simple information *a priori*, « *si cela est réalisable d'un point de vue opérationnel, et dans le cas contraire dès que possible*²⁰ ».

En définitive, malgré l'avancée indéniable qu'il constitue, l'accord de San José, en conférant aux États parties d'importantes prérogatives dans les eaux territoriales d'autres États, n'enlève pas à ces derniers leur qualité de premiers titulaires de droits souverains dans leurs zones maritimes.

¹⁷ Expression employée pour la première fois par l'économiste indo-américain Jagdish Bhagwati pour décrire la profusion d'accords bilatéraux et multilatéraux dans le commerce international, rendant l'ensemble opaque et inopérant.

¹⁸ Accord concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des Caraïbes, San José, 10 avril 2003. Disponible sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/12/projets/p11980.asp>.

¹⁹ Accord d'Aruba de 2003, art. 12 a).

²⁰ *Ibid.*, art. 12 b).

Des accords interétatiques à l'épreuve du trafic de migrants

Un autre cas plus récent d'activités illicites est représenté par le trafic de migrants qui occupe maintenant le devant de l'actualité. Il faut dire que le flot des migrants, entreprenant au péril de leur vie la traversée des mers et des océans sur des embarcations précaires, que ce soit dans les Balkans, en Afrique de l'Ouest ou sur de larges bandes côtières en Libye, ne tarit pas. Il a donc fallu imaginer des solutions pertinentes pour réguler leur flux vers l'Europe ou du moins pour tenter d'atténuer les conséquences humanitaires d'un tel drame.

Historiquement, un premier palliatif a été trouvé, au cours des années 1990, dans les eaux territoriales albanaises. L'Albanie, marquée par des décennies de dictature, s'est ouverte à un modèle démocratique approximatif qui, corrélé à une transition capitaliste brutale (faillite du système bancaire pyramidal), a conduit à des émeutes meurtrières. Tout ceci a favorisé le départ massif de réfugiés en direction des côtes italiennes. Afin de contenir ce flux incessant, le gouvernement de Tirana et celui de Rome sont parvenus à un accord. Signé en 1997, il a autorisé la marine italienne à pénétrer dans les eaux souveraines albanaises aux fins de reconduire les candidats à l'immigration.

Si ce procédé a paru pertinent localement, il n'a pu cependant empêcher les migrants d'emprunter des voies détournées. Ce d'autant qu'à la fin des années 1990, à ces migrations se sont ajoutées de nouvelles mobilités forcées (guerre au Kosovo) en direction elles aussi des côtes des Pouilles.

L'ingéniosité des trafiquants et l'extension du phénomène migratoire ont contraint en retour les grandes nations maritimes à amender ce dispositif et à mettre en place des accords ayant une portée géographique plus vaste.

Les opérations Hera menées par l'Agence de protection des frontières extérieures de l'Union européenne, couramment dénommée Frontex, en sont l'illustration. Lancées en 2006, à la demande de l'Espagne, elles visaient à prévenir l'arrivée massive de migrants en provenance des pays africains sur l'archipel des Canaries, alors considéré comme l'une des principales portes d'entrée dans l'Union européenne. Concrètement, il s'agissait de mettre en place des

patrouilles de surveillances conjointes dans les eaux territoriales des États côtiers afin de prévenir le départ de boat-people.

Si ces mesures ont effectivement entraîné une diminution drastique de l'arrivée de migrants illégaux au large des îles Canaries, un flou demeure néanmoins quant à la nature et au fondement juridiques de telles interventions. Une réponse à cette interrogation pourrait être trouvée dans le Règlement consolidé de l'agence Frontex qui précise que « *lorsqu'ils concluent des accords bilatéraux tels que visés à l'article 2 paragraphe 2, les États membres peuvent prévoir des dispositions relatives au rôle et aux compétences de l'Agence (...) durant les opérations conjointes ou les projets pilotes*²¹ ».

Les membres de l'Agence baseraient dès lors leurs interventions dans les eaux territoriales d'États tiers sur des accords bilatéraux préalablement signés par des pays membres de l'Union européenne. Ainsi en a-t-il été d'un traité conclu entre la Mauritanie et l'Espagne qui permet à cette dernière de participer à des opérations de police dans les eaux territoriales de l'autre partie avec ses propres vaisseaux²². Un accord similaire a été signé entre l'Espagne et le Cap-Vert²³.

Pour autant, un traité bilatéral ne crée pas de droits à destination d'États tiers, s'il n'en est pas fait expressément mention dans son texte. Dans ces conditions, on comprend mal d'un point de vue juridique l'implication d'autres États européens comme la France, le Portugal ou la Finlande dans des opérations de détournement et de remise des embarcations interceptées dans les eaux territoriales d'États africains.

La voie maritime menant aux Canaries étant devenue très surveillée, le phénomène migratoire africain s'est déplacé vers l'axe libyen.

« *Talon d'Achille ostensible de l'Union européenne*²⁴ », la pression migratoire sur le continent européen qu'exerçait depuis des décennies, de façon maîtrisée, Mouammar Kadhafi

²¹ Règlement consolidé de l'agence Frontex, Art 14 §7. Disponible sur : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R1168&from=fr>.

²² Accord entre le Royaume d'Espagne et la République islamique de Mauritanie en matière d'immigration (version originale en espagnol), Madrid, 30 octobre 2007. Disponible sur : <http://www.boe.es/boe/dias/2007/10/30/pdfs/A44027-44030.pdf>.

²³ Accord entre le Royaume d'Espagne et le Cap-Vert en matière d'immigration (version originale en espagnol), Madrid, 14 février 2008. Disponible sur : <http://www.boe.es/boe/dias/2008/02/14/pdfs/A08028-08033.pdf>.

²⁴ D. PERRIN, « Fin de régime et migrations en Libye. Les enseignements juridiques d'un pays en feu », *L'année du Maghreb*, 2011. Disponible sur : <http://anneemaghreb.revues.org/1259>.

s'est brutalement libérée après sa mort, et ici encore les peurs européennes de voir débarquer sur le territoire de l'Union des migrants non voulus se sont ranimées.

À l'époque de M. Kadhafi, l'Union européenne « *s'est enferrée dans un marchandage à l'issue précaire*²⁵ », en laissant l'Italie seule face à l'immigration libyenne. Isolée au sein des autres pays européens, Rome a provoqué, puis menacé ses partenaires, et a fini par s'émanciper de tout cadre juridique. Les institutions européennes, à défaut de proposer une politique d'immigration unanime et cohérente, ont été mises devant le fait accompli.

C'est ainsi qu'en 2007 un premier accord organisant des patrouilles communes au sein des eaux territoriales libyennes a été signé entre la Libye et l'Italie. L'année suivante, un traité d'amitié aux visées prétendument économiques a aussi été conclu entre les deux pays. Moins formalistes que les précédents dispositifs, ces accords bilatéraux reflétaient en réalité les relations *intuitu personae* qu'entretenaient de longue date les dirigeants politiques des deux nations.

La Libye de M. Kadhafi constituait un formidable pôle d'attraction régional, qui, en raison d'un marché du travail dynamique et facilement accessible, exerçait un tropisme sur des migrants d'un voisinage qui s'était progressivement étendu. À un panarabisme exacerbé avait en effet succédé peu à peu un panafricanisme pragmatique encourageant la venue d'une main-d'œuvre subsaharienne surabondante qui avait de surcroît obtenu un accès tant au secteur public que privé.

La révolution libyenne a fait disparaître ce dernier garde-frontière à même d'empêcher une expansion du phénomène migratoire vers les postes avancés de l'Europe que sont Malte et l'Italie.

Dans le nouvel État libyen dorénavant ravagé par les luttes claniques et intestines et affligé de deux gouvernements inefficients et antagonistes, le trafic de migrants s'est développé de façon telle que l'Union européenne, forcée de définir une nouvelle stratégie plus rationnelle et solidaire, a dû lancer en juin 2015 une opération navale visant à contrer les passeurs et les trafiquants d'êtres humains. D'abord baptisée EUNAVFOR MED, elle a pris ensuite le nom de Sophia. Techniquement, elle se divise en trois phases :

²⁵ *Ibid.*

- La première consiste à collecter des renseignements pour identifier les réseaux de trafiquants.
- Désormais achevée, elle a laissé la place à une deuxième phase coercitive au cours de laquelle les navires de guerre habilités peuvent, dans les limites du droit de la mer, arraisonner en haute mer toute embarcation susceptible de convoier des migrants et d'appréhender les éventuels passeurs se trouvant à leur bord.
- La dernière étape est pour l'instant hypothétique puisqu'il s'agirait pour les navires européens de pénétrer dans les eaux souveraines libyennes. Or, une telle initiative nécessiterait l'accord préalable du gouvernement d'union nationale installé à Tripoli ainsi que l'adoption d'une résolution par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Si le dernier élément semble envisageable, compte tenu du précédent somalien, l'obtention du consentement de l'État libyen pose problème. En effet, comme l'indique le contre-amiral Hervé Bléjean, commandant adjoint de l'opération Sophia, « *il n'est pas acquis que le gouvernement de Tripoli soit enclin à autoriser une intervention des forces européennes sur son territoire. Et cela pour une raison simple : les trafics liés aux migrants représentent 30 à 35 % des revenus du pays. Pour certaines localités, ils constituent même la moitié de leur budget*²⁶ ».

Par conséquent, il faudrait, au-delà de la lutte contre les passeurs en mer, imaginer des mécanismes compensatoires de substitution à proposer à un gouvernement peu enclin à combattre une économie illégale si florissante.

Une tentative de remise en cause profonde du droit de la mer à l'occasion de la lutte contre la piraterie somalienne

²⁶ Cité par le blog de défense : Zone militaire, « *Depuis le lancement de la phase 2 de l'opération Sophia, les passeurs de migrants restent dans les eaux libyennes* », disponible sur : <http://www.opex360.com/2016/01/15/depus-le-lancement-de-la-phase-2-de-loperation-sophia-les-passeurs-de-migrants-restent-dans-les-eaux-libyennes/>.

Le prétexte de la lutte contre les crimes de piraterie et de vol à main armée sévissant aux larges des côtes somaliennes a-t-il offert aux grandes puissances navales une opportunité de remettre en cause le principe de la compétence exclusive de l'État riverain sur ses eaux territoriales ?

Cette question mérite d'être posée, dans la mesure où la résolution 1816 du Conseil de sécurité des Nations a institué un dispositif juridique dérogatoire à la convention de Montego Bay.

Après l'exil du président Syad Barré en 1991, la Somalie a progressivement sombré dans un maelström politique. Les clans et les seigneurs de la guerre qui régnaient sur le pays se sont affrontés et une guerre civile d'une violence extrême s'y est installée durablement. L'État somalien a fini par se disloquer en trois entités indépendantes et la mise en place d'un gouvernement fédéral de transition sous l'égide de l'ONU n'est pas parvenue à améliorer le climat d'instabilité politique.

Dans un pays gangrené par la corruption et la violence, les populations ont dû se réfugier sur le littoral côtier où, poussées par le désespoir et la misère, elles ont peu à peu basculé dans la piraterie, aidées en cela par une situation géographique propice. En effet, chaque jour, des centaines de porte-conteneurs, de pétroliers et de thoniers transitent dans ce secteur.

La tactique de ces pirates est simple : une fois leur cible repérée par les radars du bateau-mère, ils utilisent de simples embarcations rapides et se dirigent vers la haute mer en direction du navire convoité. Leur méfait accompli, ils se réfugient dans les eaux territoriales somaliennes, empêchant leur poursuite et leur arraisonnement par les navires des puissances occidentales, tenus par l'article 111 de la Convention de Montego Bay.

C'est pour combler cette lacune juridique qu'à la demande du président somalien Abdullahi Ahmed le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1816 qui institue une dérogation ponctuelle au droit de la mer.

À cette occasion, l'ONU a autorisé le recours à la technique des *Shiprider agreements* ainsi que des *Entry to investigate* pour permettre à des navires habilités de patrouiller dans les eaux territoriales somaliennes et, *a fortiori*, d'arraisonner des navires se livrant à des actes de piraterie ou de vol à main armée.

Plusieurs dispositions de la résolution circonscrivent tout de même les modalités d'intervention d'États tiers dans les eaux territoriales somaliennes.

Il y est précisé que « *l'autorisation donnée s'applique à la seule situation en Somalie [...] et ne peut être regardée comme établissant un droit international coutumier*²⁷ ».

Malgré cette déclaration de principe, la crainte d'une tentative déguisée de redéfinition du droit de la mer s'est installée chez les nations émergentes et chez celles qui ont acquis leur indépendance depuis peu.

Les États développés ont en effet d'importants intérêts à faire valoir en mer et, en Somalie, le déploiement des forces navales internationales a pu être perçu comme un exercice diplomatique où chaque État intervenant joue sa « *propre partition pour des motifs peu avouables*²⁸ ».

Dans la même perspective et à titre d'exemple, le prétexte de la lutte contre la piraterie a été l'occasion pour la marine chinoise d'abandonner sa posture strictement côtière et de faire la preuve de ses capacités navales.

De façon identique et en réaction, les États-Unis, au lendemain du 11 septembre 2001, n'ont pas hésité de leur côté à brandir la menace terroriste dans le détroit de Malacca et à exciper d'un hypothétique lien entre pirates et djihadistes pour se positionner dans ce secteur stratégique. Et pour cause, puisque c'est par cette zone que s'opèrent les principaux approvisionnements de leur concurrent chinois. Le positionnement de tous ces navires étrangers à cet endroit justifie ce que l'amiral Mahan, théoricien de la puissance navale américaine, écrivait en 1890 : « *Celui qui contrôlera l'océan Indien dominera l'Asie ; cet océan est la clef des sept mers, la destinée du monde sera décidée dans ses eaux*²⁹ ».

Il faut aussi rappeler qu'une proposition de déroger à la Convention de Montego Bay avait été émise par les grandes puissances maritimes en Afrique de l'Est, à l'occasion de réunions préparatoires du Code de Djibouti organisées par l'Organisation maritime internationale.

²⁷ Conseil de sécurité des Nations unies, *Résolution 1816* (2008), 12 décembre 2008. Disponible sur : <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9344.doc.htm>.

²⁸ Cité dans : L. FOUCHARD, *Gouverner la mer – États, pirates, sociétés*, Paris, éd. Karthala, 2009, p.20.

²⁹ A.-T. MAHAN, *Influence de la puissance maritime dans l'histoire : 1660-1783*, Paris, éd. Tchou, Bibliothèque des Introuvables, 2001, p.457.

Il était proposé aux États de la région participants « *d’instaurer un mécanisme qui donnerait une autorisation automatique aux marines étrangères pour poursuivre les pirates dans les eaux territoriales des États concernés*³⁰ ».

Finalement, ce projet a été définitivement écarté de la version définitive du Code de Djibouti, certains pays africains ayant fait part, de façon véhémence, de leurs réticences à l’égard d’un tel dispositif qui se serait apparenté à « *un jeu de grande puissance pour se positionner au plan géopolitique dans cette partie du monde et à un jeu d’influence entre les Français et les Anglo-saxons*³¹ ».

Conclusion

Dans une économie mondialisée où la voie maritime est prépondérante, le principe de la souveraineté des États côtiers a dû évoluer sous la pression des réalités contemporaines que sont, de façon souvent intriquée, piraterie, trafic de drogues et de migrants. Cette évolution s’est faite par des accords interétatiques, ponctuels, limités dans le temps et variables dans l’espace. Elle a ainsi autorisé des États étrangers à intervenir dans les eaux territoriales d’États solliciteurs, ouvrant par là même la voie à de possibles abus sous-tendus par des arrière-pensées géopolitiques de la part des États développés.

Conséquemment, il conviendrait de redéfinir plus largement les règles internationales, pour répondre aux perturbations croissantes de l’ordre public en mer. Ces règles devraient revisiter la notion de souveraineté des États côtiers tout en les préservant d’éventuelles prétentions hégémoniques de la part des États protecteurs, tandis que ces derniers pourraient continuer à exercer leurs activités dans un climat plus sécurisé.

Toutefois, la possibilité d’une telle démarche n’a jusqu’à présent trouvé que peu d’échos auprès des chancelleries, ce qui est logique si l’on prend en compte la durée

³⁰ Voir Memorandum of understanding concerning the repression of piracy and armed robbery against ships in the western Indian Ocean, the Gulf of Aden, and the Red sea (Draft Regional Counter-Piracy Mou) Disponible sur : <http://www.shipping.nato.int/SiteCollectionDocuments/DjiboutiCodeOf Conduct.pdf> (version anglaise).

³¹ D. SILVESTRE, « La piraterie maritime », in : *Atlas géopolitique des espaces maritimes. Frontières, énergie, transport, piraterie, pêche et environnement*, Paris, éd. Technip, 2010, p.115.

anormalement longue des négociations à l'origine de la convention de Montego Bay (dix ans) et l'extrême tension qui à cette occasion a présidé aux discussions entre les États intéressés.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer n'a que 34 ans ! Sa refonte – sans doute laborieuse – réveillerait aussi probablement « *l'appétit des souverainistes du littoral*³² », déçus d'avoir troqué une mer territoriale de 200 milles qu'ils avaient revendiquée avec véhémence contre une mer territoriale d'à peine 12 milles de longueur, et une zone économique exclusive tributaire d'un régime à leurs yeux bâtard car ressemblant peu ou prou à celui de la haute mer.

Ainsi, à défaut d'une révision hasardeuse de la Convention de Montego Bay, le recours au droit mou, dit « *soft law*³³ », pourrait constituer une alternative pertinente.

Dans cet esprit, le Manuel de San Remo³⁴, portant sur le droit international applicable aux conflits armés en mer, a permis de synthétiser des règles fondamentales disséminées au sein de plusieurs traités internationaux et de les intégrer dans un texte commun. Ce dernier est assorti de commentaires émanant du groupe d'experts responsable de sa rédaction, et de propositions novatrices, prenant en compte l'évolution des méthodes, les moyens opérationnels de guerre et les réalités juridiques. « *Premier instrument international exhaustif consacré au droit de la guerre navale depuis 1913*³⁵ », ce manuel en a récemment inspiré d'autres qui permettent aux États de disposer d'un corpus juridique applicable à la guerre en mer.

Dans ces conditions, ne pourrait-on pas imaginer une démarche similaire au sujet de la lutte contre les diverses menaces internationales qui sévissent dans les eaux souveraines d'États défaillants ou en difficulté ?

³² Y. KERBRAT, P.-M. DUPUY, *Droit international public*, Paris, éd. Dalloz, 2010, p.831.

³³ La *soft law* désignerait « *des règles dont la valeur normative serait limitée soit parce que les instruments qui contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires, soit parce que les dispositions en cause, bien que figurant dans un instrument contraignant, ne créeraient pas d'obligation de droit positif, ou ne créeraient que des obligations peu contraignantes* ». Définition proposée par le *Dictionnaire de droit international public*, publié sous la direction de Jean Salmon, Bruxelles, Bruylant, 2001, p.1039.

³⁴ Manuel de San Remo, 1994. Disponible sur : <http://www.iihl.org/wp-content/uploads/2015/12/ROE-HANDBOOK-FRENCH.pdf>.

³⁵ L. DOSWALD-BECK, « *Élaboration du Manuel de San Remo et objectif visé* », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, 1995. Disponible sur : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzfyh.htm>.

La mise en place d'un tel instrument, sans brusquer excessivement les susceptibilités en matière de souveraineté nationale, aurait l'avantage de permettre une réflexion plus globale sur les phénomènes criminels en mer et de faire avancer progressivement le droit international de la mer afférent.

Quentin Nougé

Membre du Comité Marine de l'ANAJ-IHEDN

Diplômé du Master Développement économique & Gestion du risque maritime de
l'Université Lille 2

Retrouvez toutes les publications de l'ANAJ-IHEDN sur

<http://www.anajihedn.org/category/actualites/publications-revues/>