

CODE INTERNATIONAL SUR LA SÛRETÉ DES NAVIRES ET DES INSTALLATIONS PORTUAIRES (ISPS) — QUE SIGNIFIE-T-IL POUR LA SÛRETÉ DES BATEAUX DE PÊCHE ?

Introduction

L'Organisation maritime internationale (OMI) a adopté toute une gamme de mesures de sûreté au titre de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS), par le biais d'amendements qui établissent un cadre international grâce auquel les autorités maritimes et portuaires peuvent détecter les menaces et prévenir les actes contre la sûreté des transports maritimes. La réglementation instituée par la Convention inclus le Code international sur la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS), qui s'applique à tous les navires de charge d'une jauge brute égale ou supérieure à 500 tonneaux, à tous les navires à passagers effectuant des voyages internationaux et aux installations portuaires fournissant des services à de tels navires. En revanche, il ne s'applique pas aux bateaux de pêche ou aux navires marchands d'une jauge inférieure à 500 tonneaux.

Le Code ISPS est en vigueur depuis le 1er juillet 2004 pour les États parties à la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS). Si le Code ISPS traite de la sûreté maritime, son objet n'est pas de faire face à des attaques terroristes. Il s'agit plutôt d'un régime global de sauvegarde, qui envisage la question de la protection des navires et des installations portuaires sous l'angle de la gestion des risques.

Tous les États et Territoires insulaires du Pacifique appliquent

*John P. Hogan¹ et
Lindsay Chapman²*

actuellement les dispositions du Code. Ils ont néanmoins des difficultés à le faire appliquer efficacement et en permanence à la fois aux installations portuaires et aux navires utilisant ces ports. L'un des sujets de préoccupation soulevés à la réunion de 2004 du Comité sur la sécurité régionale du Forum des îles du Pacifique avait trait au fait que les mesures de sûreté prévues par le Code ne s'appliquaient pas aux navires de pêche. Les principales sources de préoccupation, concernant les bateaux de pêche, étaient les actes de piratage, le passage de personnes en situation illégale et la contrebande de marchandises illicites (drogues, armes, alcool, etc.) et les passagers clandestins. Les États et Territoires insulaires du Pacifique doivent trouver des moyens d'appliquer soit le Code, soit d'autres mesures de sécurité qui soient acceptables pour les professionnels de la pêche de ces pays.

Le Code ISPS en bref

Le Code ISPS offre un cadre international normalisé et cohérent pour identifier et évaluer les risques liés à la sûreté des navires et des installations portuaires utilisés dans le cadre du commerce international, et un moyen de prendre des mesures préventives appropriées contre ces risques. Le Code est spécifiquement conçu pour prendre en compte la sécurité dans le contexte du terro-

risme ou d'une menace terroriste, et reflète une conception énergique de la gestion des risques. Son principe fondamental est que chaque bateau ou chaque installation portuaire est confronté à différents types de risque, et que ces risques doivent être bien compris et une évaluation faite pour que des mesures de sûreté appropriées puissent être prises en vue de protéger la vie, les biens et l'environnement. Le Code ISPS comporte deux types de dispositions: les dispositions obligatoires et celles qui sont recommandées. Les États qui sont partie à la Convention SOLAS décident dans quelle mesure le Code doit être appliqué aux installations portuaires situées sur leur territoire, qui sont principalement utilisées par des navires effectuant des voyages nationaux, mais qui doivent parfois fournir des services à des navires arrivant d'un voyage international ou partant pour un tel voyage. Le Code ne s'applique pas aux navires de guerre, auxiliaires compris, ou autres navires appartenant ou gérés par un État partie et seulement utilisés par les autorités à des fins non commerciales. Enfin et surtout, ce Code ne s'applique pas aux bateaux de pêche.

Les clauses fonctionnelles du Code sont les suivantes : rassembler et évaluer les renseignements sur les risques relatifs à la sûreté et communiquer ces derniers aux autorités contractantes; maintenir les protocoles de communication pour les navires et les installations portuaires; restreindre l'accès aux navires et aux installations portuaires à un certain nombre de personnes autorisées seulement; empêcher l'introduction d'armes non autorisées, d'engins incendiaires ou d'explosifs à bord des navires ou au sein des installations portuaires; mettre en place des systèmes d'alarme en cas de menaces ou d'incidents relatifs à la sûreté; imposer des plans de sûreté fondés sur les évaluations relatives à la sûreté;

¹ Coordonnateur du Programme Affaires maritimes, Secrétariat général de la Communauté du Pacifique, JohnPH@spc.int

² Chargé du développement de la pêche, Secrétariat général de la Communauté du Pacifique; LindsayC@spc.int

et enfin, imposer des ateliers de formation et des exercices de sauvetage pour que le personnel se familiarise avec les plans et les procédures de sûreté.

Responsabilités des autorités et des compagnies de transport maritime

Les autorités contractantes sont chargées d'établir le niveau de sûreté applicable, d'approuver une évaluation de sûreté d'une installation portuaire, d'identifier les installations portuaires qui seront appelées à désigner un agent de sûreté de l'installation portuaire, d'approuver un plan de sûreté d'une installation portuaire et tout amendement ultérieur à un plan approuvé, d'exercer des mesures liées au contrôle et au respect des dispositions en application de la règle XI-2/9 (amendements à la Convention SOLAS) et d'établir les prescriptions applicables à une déclaration de sûreté. Il s'agit ici de tâches précises, qui ne peuvent être déléguées à un organisme de sûreté reconnu.

Au titre de ses obligations, la compagnie de transport maritime doit veiller à ce que le plan de sûreté du navire contienne un énoncé clair mettant l'accent sur l'autorité du capitaine, et prendre les dispositions nécessaires pour que l'agent de sûreté de la compagnie, le capitaine et l'agent de sûreté du navire bénéficient de l'appui nécessaire pour s'acquitter de leurs tâches.

Sûreté des navires et des installations portuaires

Les chapitres du Code ISPS concernant la sûreté des navires et des installations portuaires prévoient des obligations et des recommandations pour : l'évaluation de la sûreté, les plans de sécurité, les registres (trace écrite), les responsabilités des agents de sûreté de l'installation portuaire et de sûreté du navire, ainsi qu'une formation, des exercices et des entraînements en matière de sûreté soit du navire soit des installations portuaires.

Le Code prévoit trois niveaux de sûreté. Le niveau de sûreté 1 est celui auquel les navires et les installations portuaires sont normalement exploités, et désigne le niveau auquel des mesures de sûreté minimales appropriées doivent être maintenues en permanence. Le niveau de sûreté 2 correspond à un risque accru d'incident de sûreté (pour lequel des mesures de sûreté supplémentaires doivent être appliquées) ; le niveau de sûreté 3 est le niveau applicable en cas de risque exceptionnel (pendant la période de temps où le risque d'un incident de sûreté est probable ou imminent).

Outre qu'il permet de veiller à l'exécution de toutes les tâches liées à la sûreté du navire, le Code contient des dispositions concernant le contrôle de l'accès au navire, de l'embarquement des personnes et de leurs effets, et la surveillance des zones d'accès restreint, des zones de pont et des zones au voisinage du navire. D'autres chapitres traitent des activités ayant pour objet de superviser la manutention de la cargaison et des provisions de bord, et de veiller à ce que le système de communication de sûreté soit rapidement disponible.

La partie A du Code ISPS énonce en détail les règles en matière de sûreté des navires et des installations portuaires à appliquer aux différents niveaux de sûreté. Des recommandations concernant les précautions supplémentaires figurent dans la partie B. Il convient notamment de veiller à l'exécution de toutes les tâches liées à la sûreté des installations portuaires, de contrôler l'accès aux installations portuaires et de surveiller ces installations, y compris les zones de mouillage et d'accostage, de surveiller les zones d'accès restreint, de superviser la manutention de la cargaison et des provisions de bord et de veiller à ce que le système de communication de sûreté soit rapidement disponible.

Vérification et certification

Les navires font l'objet de vérifications, sur lesquelles on s'appuie pour délivrer un certificat international de sûreté du navire. Ce certificat est délivré pour une période dont la durée ne peut excéder cinq ans, et au moins une vérification intermédiaire doit être faite dans l'intervalle. Les États du pavillon sont responsables de la vérification, ou peuvent confier cette tâche à un organisme de sûreté reconnu.

La partie B du Code ISPS contient des conseils très utiles sur la mise en œuvre de la partie A. Bien qu'il ne s'agisse que de recommandations, les responsables des politiques de sûreté seront bien inspirés de suivre, dans la mesure du possible, les recommandations de la partie B.

Le Code ISPS peut-il être appliqué aux navires de pêche ?

La Convention SOLAS de 1974 précise les classes de navires auxquels s'applique le Code ISPS ; les bateaux de pêche en sont exclus. Cependant, rien n'empêche un État de demander à un tel navire battant le pavillon de cet État de se conformer en tout ou partie aux dispositions du Code ISPS.

Plus de 1 000 navires de pêche étrangers et plusieurs centaines de bateaux de pêche des flottilles nationales de toutes classes pêchent actuellement dans la région océanique. La grande question de politique générale n'est pas de savoir si ces navires doivent être soumis à un certain régime de sûreté, mais comment on pourrait administrer et faire respecter ce type de règlement. D'un point de vue juridique, les questions de sûreté ne relèvent pas des attributions des États relatives à la gestion de la pêche et à l'application de la réglementation dans ce domaine. Par conséquent, il serait déplacé d'attendre des États et Territoires insulaires du Pacifique qu'ils exercent leur pouvoir en matière

de pêche pour exiger de tous les navires de pêche qu'ils établissent un système de sûreté des navires. En outre, cela leur poserait des difficultés d'ordre pratique et logistique très importantes.

Par nature, la pêche présente des problèmes logistiques. La procédure de délivrance des licences des navires de pêche n'est pas homogène. Certains navires de pêche étrangers agréés sont membres d'une association avec laquelle des États et Territoires insulaires du Pacifique ont conclu des accords de pêche. Dans ce cas, c'est l'association en question – dont le siège peut être à Tokyo, à Kaohsiung ou à Séoul – qui s'occupe des demandes de licence et d'enregistrement des bateaux. Ces demandes sont généralement présentées simultanément. Le navire requérant se trouve habituellement sur les sites de pêche, et les licences sont généralement délivrées aux navires étrangers sans que ceux-ci ne soient inspectés au préalable. Or cela n'a aucun sens, sur le plan tant logistique qu'économique, de faire entrer les navires de pêche étrangers dans un port avant qu'ils ne soient en mesure d'obtenir une licence de pêche, car la plupart d'entre eux ne font pas escale puisqu'ils ont la capacité de passer plusieurs mois en mer avant de décharger leurs prises.

Il arrive aussi que ce soient les services de pêche qui concèdent directement une licence à un bateau de pêche étranger, sans que celui-ci fasse jamais escale. Enfin, une troisième catégorie de navires de pêche étrangers existe dans la région, à savoir ceux qui ont leur port d'attache localement. Ceux-ci ont généralement un accord avec un État ou un Territoire de la région, qui les autorise à avoir leur port d'attache et à débarquer leurs prises dans cet État ou ce Territoire. Certains d'entre eux ont des contrats d'affrètement avec des entreprises de pêche locales. Bien qu'ils battent pavillon étranger,

ces bateaux pratiquent la pêche exclusivement dans notre région. D'autres navires étrangers peuvent prendre le pavillon du pays dans lequel ils pratiquent la pêche en vertu de leur accord de pêche. Quel que soit ce pavillon, le caractère extrêmement mobile et migratoire de l'industrie de la pêche rendrait l'application du Code ISPS à tous les bateaux de pêche et le contrôle du respect dudit code très difficiles sur le plan logistique.

Sur le plan juridique, les États et Territoires insulaires du Pacifique ne sont peut-être pas en mesure d'imposer de telles règles puisque l'OMI prévoit spécifiquement que le Code ne s'applique pas aux navires de pêche, même si l'État dont le navire bat pavillon peut exiger de sa flottille nationale qu'elle se dote d'un système de sûreté des navires. On ne sait pas très bien, par conséquent, quelle serait la situation juridique si les États et Territoires insulaires du Pacifique exigeaient des navires de pêche étrangers qu'ils se dotent d'un système de sûreté. Il se pourrait qu'elle ne puisse pas être opposable aux États du pavillon, puisqu'ils pourraient faire valoir que juridiquement, ils détiennent seuls le pouvoir d'exiger des bateaux de pêche qu'ils soient dotés d'un système de sûreté. D'où la question suivante : comment le Code peut-il pratiquement s'appliquer de façon que les États du pavillon ne puissent y objecter. Certains États et Territoires insulaires du Pacifique ont déjà étendu leur réglementation relative à la sûreté aux navires de pêche, mais seulement à ceux battant leur pavillon ; qui plus est, le contrôle du respect de cette réglementation n'est pas assuré.

Il faut de toute évidence d'abord examiner certaines questions juridiques et pratiques avant d'appliquer directement le Code ISPS aux navires de pêche ou de l'adapter à cette fin. Outre la question juridique fondamentale de savoir si l'application du Code

aux navires de pêche n'équivaudrait pas à enfreindre le Code (dans la mesure où une application unilatérale du Code ISPS aux navires de pêche violerait les dispositions du Code exemptant ces bateaux de devoir se doter d'un tel système), il conviendrait de déterminer si un Code plus strict ne devrait pas être élaboré pour la région. Pour déterminer si des mesures plus strictes doivent être appliquées aux bateaux de pêche de la région, il faut prendre en compte le degré de la menace qu'ils constituent, et surtout se demander si l'OMI sanctionnerait ces mesures. Enfin, il faut également déterminer si les navires de pêche sont du ressort de l'OMI. Pour répondre à ces questions, il faut savoir ce que l'on fait actuellement pour répondre aux préoccupations liées à la sûreté et à la criminalité.

Il semble que les dispositions de la Convention sur le droit de la mer ne confèrent pas aux États le pouvoir d'exiger des bateaux étrangers de se doter d'un système de sûreté, car cette question n'a pas trait à la gestion et à la conservation des ressources halieutiques. En conséquence, les États côtiers devraient exercer leur pouvoir général en matière maritime et de sûreté pour exiger des bateaux de pêche qu'ils se soumettent à des contrôles de sûreté. Dans le cadre de cette démarche, les États et Territoires insulaires du Pacifique pourraient renforcer le pouvoir qu'ils détiennent en tant qu'État du port (qu'ils ont déjà en vertu du Code), et étendre ces pouvoirs aux bateaux de pêche.

Conclusions

Comme on l'a mentionné ci-dessus, l'application aux navires de pêche des mesures de sécurité énoncées par l'OMI se heurte à des difficultés juridiques et pratiques. Le Code ISPS vise en particulier à traiter de la question de la sûreté liée au terrorisme ou à la menace de terrorisme, alors que les principales préoccupations concernant les navires de pêche

sont liées à la piraterie, au passage de personnes en situation illégale et à la contrebande de marchandises illicites (drogues, armes à feu, alcool, etc.), et au transport de clandestins, qui ne sont pas à proprement parler des questions liées au terrorisme.

À cela vient s'ajouter le manque d'homogénéité dans les régimes d'octroi de licences de pêches, et les différences dans les législations nationales des États et Territoires insulaires océaniques applicable aux bateaux de pêche, et la manière dont on considère ces bateaux. Afin de régler ces questions (et d'éviter des lacunes juridiques permettant aux bateaux de pêche d'opérer dans

un pays ou un territoire distinct de la région appliquant un règlement moins strict), il conviendrait d'aborder la question d'une manière cohérente à l'échelle de la région. On pourrait notamment examiner les moyens de faire figurer les bateaux de pêche dans le code ISPS, ou envisager d'élaborer un accord distinct traitant de cette question pour l'ensemble de la région. Quelle que soit la méthode retenue, il importerait d'adopter une approche régionale, qui associe les parties prenantes, à savoir les services maritimes et des pêches des pays, ainsi que leur filière pêche, de façon à pouvoir s'entendre sur un accord viable et rentable.

