



DIRECTEURS

Albert LEGAULT
Stéphane ROUSSEL
André LALIBERTÉ

SÉCURITÉ MARITIME ET TERRORISME

L'habileté démontrée par le réseau Al-Qaida à planifier, coordonner et exécuter les attentats du 11 septembre 2001 a incité de nombreux gouvernements à renforcer les mesures de sécurité des chaînes de transports aériens, routiers et maritimes. Aux États-Unis, premier pays à mettre en branle tout un arsenal de nouvelles sécuritaires, le secteur des transports maritimes est cependant resté relativement dans l'oubli. Il ne constituait pas une priorité comme ce fut le cas pour les transports aériens qui avaient fourni l'arme fatidique à Al-Qaida afin de perpétrer l'attentat contre le World Trade Center. Les échanges dans les ports n'ont ainsi peu ou pas été perturbés et les flux de conteneurs et de marchandises en vrac qui alimentent l'économie mondiale ont continué à être acheminés sans entraves. Il a toutefois été décidé après une analyse plus approfondie des nouvelles menaces que le renforcement de la surveillance des transports maritimes est de première instance, et ce, pour plusieurs raisons.

UNE MENACE DIFFUSE ET COMPLEXE

Tout d'abord, le secteur maritime est composé d'une main-d'œuvre aux origines extrêmement variées, ainsi que d'une gamme très large de marchandises dont la provenance, la description et les propriétaires restent souvent flous ou même inconnus. Ce système se caractérise par des filières de transports internationaux qui relient des milliers d'intermédiaires et des navires immatriculés dans des douzaines de pays et dont certains choisissent parfois de ne pas honorer leurs responsabilités internationales. De plus, les propriétaires de navires peuvent facilement dissimuler leur identité derrière un réseau complexe de structures sociétaires internationales. Néanmoins, malgré la vulnérabilité du système maritime — comme le démontre l'acheminement toujours persistant de drogues ou de marchandises illicites —, ce dernier continue à apporter une contribution essentielle à la poursuite de la prospérité et des échanges mondiaux. Selon la CNUCED (Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement), plus de 80 % du commerce mondial, soit environ 5,8 milliards de tonnes, a été acheminé en 2001, pour l'essentiel à bord de plus de 46 000 navires desservant presque 4 000 ports dans le monde entier. Et rien ne donne à penser que le commerce maritime mondial puisse diminuer prochainement, d'autant plus que les négociations internationales visent expressément à faciliter et accélérer le commerce mondial plutôt qu'à le ralentir.

Outre l'adoption par les membres de l'OMI (Organisation maritime internationale) en 1974 de la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS — Safety Of Life At Sea), nous nous retrouvons à deux cents milles nautiques de toutes côtes terrestres dans un monde où plus rien n'est régulé, ni par un gouvernement ni par une agence intergouvernementale. Les hautes mers représentent, selon William LANGEWIESCHE (*The Atlantic Monthly*, septembre 2003) « un domaine au-delà de tout contrôle gouvernemental, vaste et sauvage, où les lois nationales ne veulent à peu près rien dire et où le pathogène constant de la piraterie et du terrorisme prospère encore, même de nos jours ».

De grands efforts ont été faits ces dernières années pour favoriser l'ouverture et la continuité dans les chaînes de transports, et ce, dans le but de stimuler davantage encore la croissance économique mondiale. Or, ce sont précisément ces volontés politiques de libéralisation économique du secteur maritime qui le rendent particulièrement vulnérable à sa prise en main par des groupes terroristes. L'abordage du navire de croisière Achille Lauro en octobre 1985, les attentats suicides contre le USS Cole en octobre 2000 et le pétrolier Limburg en septembre 2002, ainsi que la découverte d'un complot fomenté par Al-Qaida en 2002 qui visait à attaquer des navires traversant le Déroit de Gibraltar constituent tous des cas qui mettent en lumière les risques d'attentats possibles dans les ports et sur les mers du monde entier.

C'est dans ce contexte que le transport international de marchandises par voie maritime est passé au premier rang des priorités. L'adoption de réglementations qui s'appuient sur un vaste consensus entre les pays est essentielle compte tenu du caractère international de l'industrie maritime et sans ce consensus, les efforts entrepris risquent

Forum sur
la sécurité
et la défense

d'avoir des effets limités. Mais comme nous le verrons, la démarche mise en branle par les États membres de l'OMI en décembre 2002 pour contrer le problème de la menace du terrorisme maritime est, en fait, fortement altérée par une série de mesures – lois nationales et accords bilatéraux – adoptés par les États-Unis, afin de renforcer des mesures considérées comme insuffisantes.

PRINCIPAUX FACTEURS DE RISQUES LIÉS AU TRANSPORT MARITIME

LES CARGAISONS	LES NAVIRES	LES PERSONNES	L'ARGENT
<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser la cargaison pour y placer clandestinement des personnes et/ou des armes. • Utiliser la cargaison pour transporter des armes conventionnelles nucléaires, chimiques ou biologiques. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser le navire comme une arme. • Utiliser le navire pour perpétrer un attentat. • Couler le navire pour perturber l'infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> • Attaquer le navire pour provoquer des pertes en vies humaines. • Dissimuler des terroristes sous l'identité des marins. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser les recettes des transports maritimes pour financer des activités terroristes. • Utiliser des navires pour blanchir des fonds illicites destinés à des organisations terroristes.

NOUVELLES MESURES RÉGLEMENTAIRES : APPROCHE MULTILATÉRALE

Afin de contrer les risques terroristes découlant des transports maritimes, la majorité des États membres de l'OMI ont adopté, le 13 décembre 2002, un nouveau régime réglementaire qui décrit en détail ce que les gouvernements, les exploitants de navires, les équipages, les exploitants d'installations portuaires et les autres personnes engagées dans les transports maritimes devraient faire pour prévenir et atténuer au maximum les menaces terroristes. Deux principales mesures devraient ainsi contribuer à sécuriser davantage les transports maritimes :

- 1) La modification de la Convention SOLAS ; c'est-à-dire l'inclusion d'un nouveau chapitre XI-2, qui permet à cette convention d'intégrer la dimension de la sûreté maritime par des dispositions obligatoires, et
- 2) L'adoption du Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires (ISPS — International Ship and Port Facility Security). Le Code ISPS est composé de deux parties distinctes : la partie « A » qui énonce de manière détaillée les mesures obligatoires que doivent prendre les gouvernements contractants, les armateurs et les ports, et la partie « B » qui dresse quant à elle la liste des mesures volontaires destinées à renforcer la sûreté maritime.

Ces nouvelles mesures s'appliquent à la flotte marchande des navires de plus de 500 tonnes brutes et doivent entrer en vigueur au plus tard entre juillet et décembre 2004. À partir de ce moment, les gouvernements, les navires et les ports peuvent coopérer afin de prévenir et détecter les actes qui menacent la sécurité des transports maritimes à travers un cadre réglementaire devant faire force de loi pour toute la communauté internationale. Mais la structure éclatée du contrôle maritime en viendra peut-être à pénaliser cette volonté multilatérale. En effet, il n'y a pas seulement l'OMI qui doit coordonner la bonne mise en application de ces règles. Le dossier de l'inspection des conteneurs par scanner du Code ISPS a par exemple été transmis à l'Organisation mondiale des douanes (OMD). En juin 2002, elle a d'ailleurs adopté une résolution relative à la sûreté et à la facilité des échanges de la chaîne logistique internationale, visant à réduire son utilisation pour le transport d'armes de destruction massive pour des visées terroristes. Quant à la mise au point d'un passeport infalsifiable destiné au personnel des navires, elle est à la charge de l'Organisation internationale du travail (OIT). Ces nouvelles réglementations s'appliquent enfin à plus de 60 000 navires, 20 000 ports et 232 millions de conteneurs qui sont transportés chaque année.

Toutefois, les obligations engendrées par la modification de la Convention SOLAS stipulent clairement que ce sont les gouvernements qui sont responsables en dernier ressort, de la validation de l'évaluation de la sûreté de l'installation portuaire et du plan de sûreté de l'installation portuaire, afin de garantir (au moins en théorie), un certain niveau de sécurité. Dans cet ordre d'idées, l'administration américaine a pour sa part opté pour ne rien laisser de côté et s'engage, par l'adoption de mesures nationales, à renforcer le dispositif de sécurité maritime proposé par l'OMI. Ces nouvelles règles adoptées unilatéralement ont des incidences sur toute la communauté internationale en ce sens qu'elles peuvent même avoir préséance sur les normes de la Convention SOLAS et le Code ISPS. Il s'ensuit conséquemment un imbroglio dans les mesures devenant parfois à la fois obligatoires pour la SOLAS et pour les États-Unis, mais d'autres fois suggestives dans la partie B du Code ISPS, mais obligatoires selon la décision américaine. Mais comment, et pourquoi, les États-Unis ont-ils pu considérer nécessaire l'adoption d'un tel arsenal de nouvelles mesures pour le renforcement de la sécurité maritime ?

LE RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ MARITIME : LE RÔLE DES ÉTATS-UNIS

L'importance du trafic maritime pour les États-Unis n'est plus à démontrer (voir ci-contre). Afin de mieux défendre et protéger les infrastructures portuaires et la sûreté des transports maritimes, l'administration BUSH a adopté, en novembre 2002, la Loi sur la sécurité des transports maritimes (Maritime Transportation Security Act — MTSA) dont l'essentiel des dispositions vise principalement à transposer, en droit américain, les modifications de la Convention SOLAS et l'adoption du Code ISPS. Mais cette loi comprend aussi des mesures qui engendrent de nouvelles exigences qui vont au-delà de ce qui a été convenu au sein de l'OMI. Citons entre autres la mise au point d'un système d'évaluation de la sûreté des ports étrangers qui - malgré le fait que les normes d'évaluation n'aient pas encore été adoptées —, autorise les États-Unis à interdire l'accès à ses ports, aux navires en provenance de ports considérés comme étant « à risques ». Selon la MTSA, les États-Unis seront ainsi en mesure de porter un jugement sur l'efficacité de la surveillance des ports exercée par les gouvernements étrangers.

Une puissance maritime par excellence

- **142 641 kilomètres de côtes entourent les États-Unis ;**
- **361 ports s'y trouvent ;**
- **214 000 navires transitent chaque année par les États-Unis ;**
- **95 % des importations américaines — ne provenant pas de l'Amérique du Nord — transitent par les ports ;**
- **318 milliards de gallons de produits dérivés du pétrole y transitent aussi et**
- **6 millions de passagers y transitent chaque année.**

L'arsenal de nouvelles mesures sécuritaires est étoffé et complexe, et nous nous contenterons de ne citer que celles qui ont provoqué certaines réactions dans la communauté internationale. Tout d'abord, nous retrouvons la proposition du Département d'État américain pour le renforcement de la réglementation de la sécurité aux frontières et la réforme des visas d'entrée (The Enhanced Border Security And Visa Entry Reform Act Of 2002), qui met fin à l'attribution de visas sur la base de listes d'équipage et exige des demandes individuelles de visas de non-immigrants des marins afin de satisfaire aux nouveaux critères imposant l'apposition d'indicateurs biométriques sur les formulaires de visa. Le service d'immigration et de naturalisation des États-Unis (Immigration and Naturalization Service — INS) tient à jour une « liste de surveillance » pour les pays dont les demandes de visas font l'objet d'un examen plus approfondi de la part de ses agents. Cette liste est classée secrète, mais l'on sait qu'un certain nombre de pays comme la Malaisie, le Pakistan, l'Indonésie et les Philippines y figureraient. D'autres pays semblent aussi susciter une très grande attention de la part des agents des services d'immigration des États-Unis, notamment la Turquie, la Russie et l'Ukraine. L'ensemble de ces pays fournit environ 40 % des effectifs mondiaux de marins. Si les demandes de visas américains déposées par les marins provenant de ces États étaient traitées plus lentement et/ou bloquées, la flotte marchande mondiale connaîtrait de grandes difficultés pour exploiter ses navires aux États-Unis.

Par la suite, nous retrouvons la règle des 24 heures (24 Hours Rule), entrée en vigueur le 2 décembre 2002, et qui vise à contrer les risques d'utilisation des conteneurs pour le transport d'armes de destruction massive. Cette dernière mesure oblige les transporteurs à fournir le manifeste sous forme électronique au bureau américain des douanes et de la protection des frontières, 24 heures avant le chargement des conteneurs qui sont destinés aux États-Unis.

L'initiative pour la sécurité des conteneurs (Containers Security Initiative — CSI) vise quant à elle à favoriser la passation d'accords bilatéraux entre les États-Unis et les pays étrangers afin de procéder à un premier examen des conteneurs à hauts risques dans les ports de chargement. Tous les conteneurs identifiés comme étant à hauts risques seront inspectés soit avant le chargement dans un port partenaire CSI ou s'ils proviennent d'un autre port, à leur arrivée aux États-Unis. Dans les ports CSI, les douaniers locaux et une équipe du bureau américain des douanes et de la protection des frontières décideront quels seront les conteneurs à inspecter avant le chargement. À compter de juin 2003, 23 ports représentant au moins 60% des importations en conteneurs aux États-Unis avaient signé des accords CSI, et ce programme était opérationnel dans 15 d'entre eux (Anvers, Bremerhaven, Felixtowe, Gênes, Göteborg, Halifax, Hambourg, Hong Kong, Le Havre, Montréal, Rotterdam, Singapour, la Spezia, Vancouver et Yokohama).

L'initiative de sécurité contre la prolifération (Proliferation Security Initiative — PSI) adoptée en mai 2003, est pour sa part, une mesure contre les États voyous et les organisations terroristes qui tentent de se prémunir d'armes de destruction massive (ADM). Un an plus tard, 60 pays se sont rassemblés à Cracovie, en Pologne, pour marquer le premier anniversaire de la PSI. Les États qui adhèrent à la PSI le font tout comme pour la CSI, sur une base volontaire. Tous doivent ainsi accepter d'un commun accord de partager les informations suspectes sur les ADM, interdire le transport par mers des ADM et renforcer tant au niveau national qu'international, les lois autorisant l'arrestation des navires suspectés de transporter des ADM.

Les initiatives de la CSI et de la PSI introduisent des normes et des réglementations qui ont force de loi sur les interdictions dans les mers et cette situation provoque une relative controverse en ce sens que ce domaine est juridiquement réservé à l'OMI, avec la SOLAS. Le sous-secrétaire d'État pour le contrôle des armements et de la sécurité internationale du ministère américain des Affaires étrangères, Jonh BOLTON, a par ailleurs alimenté cette controverse en annonçant en juin 2003 que les membres du PSI avaient le droit d'entreprendre des interdictions, non seulement dans leurs propres eaux territoriales et adjacentes, mais aussi dans les hautes mers.

Sans être obligatoires, ces programmes exposent néanmoins les transporteurs qui n'y participent pas à subir des contrôles plus approfondis et par conséquent, à des délais plus longs pour leurs cargaisons expédiées vers les États-Unis, ce qui peut constituer de lourdes pertes financières. Ces ententes bilatérales ont incidemment des répercussions sur l'ensemble de la communauté internationale, et mis à part quelques légers heurts avec l'Union européenne (UE) — voir ci-dessous —, la réponse de l'ensemble des acteurs internationaux concernés par la sécurité maritime est, pour le moins, restée positive.

PERTE DE SOUVERAINETÉ AU NOM DE LA SÉCURITÉ ?

L'Union européenne est aussi très préoccupée par les risques d'attentats terroristes dans le secteur maritime. Tout comme pour les États-Unis, de nombreux facteurs expliquent à quel point les transports maritimes comportent une dimension stratégique importante pour l'UE :

- Plus de 90 % des échanges extérieurs de l'UE circulent par les mers ;
- Plus d'un milliard de tonnes de marchandises sont embarquées et débarquées dans les ports de l'UE ;
- Les compagnies maritimes sous le contrôle des nations de l'UE représentent le tiers des navires du monde entier ;
- Environ 40 % de l'ensemble des échanges économiques de l'UE circulent par les mers ;
- Le secteur maritime de l'UE – incluant la construction navale, les ports, les pêches et les industries et services qui s'y rapportent – emploie près de 2,5 millions de personnes.

Après le 11 septembre 2001, l'UE s'engage à coordonner les positions des États membres afin de répondre d'une voix homogène au défi posé par le terrorisme maritime. La Commission européenne entend ainsi insérer dans sa législation toutes les mesures adoptées par l'OMI et cet objectif est particulièrement renforcé depuis les attentats de Madrid en mars 2004. C'est par ailleurs à peu près dans la même période que le Code ISPS a été justement intégré à la législation de la Communauté européenne par l'adoption d'un règlement relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (Règlement (CE), N 725/2004 du Parlement européen et du Conseil européen). Ce règlement va au-delà des mesures adoptées par l'OMI en ceci qu'il rend obligatoires certaines exigences correspondant seulement à des recommandations dans la partie B du Code ISPS, afin de relever le niveau de sécurité recherché et surtout d'éviter des divergences d'interprétation d'un État membre à l'autre.

Bien que les attaques du 11 septembre 2001 aient donné lieu à une collaboration beaucoup plus étroite entre l'UE et les États-Unis, certaines des mesures prises par les États-Unis pour améliorer la sécurité des transports maritimes ont toutefois causé quelques heurts entre les deux grands partenaires transatlantiques. La Commission européenne est favorable au développement et à la mise en oeuvre d'initiatives comme la CSI, mais refuse le fait que les États-Unis ont conclu des accords bilatéraux (déclarations de principe) sans prendre en compte le fait qu'il s'agit d'une compétence communautaire.

Dans ces circonstances, la Commission européenne a lancé une procédure d'infraction contre les États membres ayant signé des déclarations de principe avec les douanes américaines (les Pays-Bas, la Belgique, la France, l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suède), en arguant que cette approche bilatérale est susceptible d'engendrer un détournement de trafic et de créer des distorsions de concurrence entre les différents ports de l'Union européenne. La Commission a par la suite entrepris des négociations pour une extension du champ d'application de l'accord de coopération douanière de 1997 entre la Communauté européenne et les États-Unis, afin d'égaliser les niveaux et les normes de contrôle pour les opérateurs américains et européens. Le 22 avril 2004, une entente est signée entre les deux partenaires transatlantiques pour renforcer la coopération dans la lutte contre le terrorisme. Cette entente favorise l'expansion du CSI à tous les membres de l'Union européenne.

Finalement, ni la CSI ou la PSI n'a jusqu'à maintenant provoqué de controverses assez soutenues pour remettre en question leur application dans le monde. Tout comme le prescrivent les obligations des modifications apportées à la SOLAS ainsi que le code ISPS, l'application des normes essentielles pour la sécurité des transports maritimes repose sur la bonne volonté de chaque État, ce qui peut, d'une certaine façon justifier l'application de tels accords, sur une base bilatérale. La CSI favoriserait ainsi une plus grande sécurité pour les échanges maritimes en général et pour les ports des États-Unis en particulier, mais chaque État membre doit cependant accepter une relative perte de souveraineté afin d'y participer. La PSI quant à elle réduit effectivement les risques de transport d'ADM par mers. Assurer une plus grande sécurité maritime serait, comme pour d'autres domaines après les attentats du 11 septembre 2001, corollaire à la perte relative de certaines dimensions du droit fondamental qu'est la souveraineté des États.

**Marilou GRÉGOIRE-BLAIS, Chargée de recherche
Chaire de recherche du Canada
en relations internationales**