

Bilan et perspectives du code ISPS

Par Laura Citroni * et Pascal Polère **

Après les attentats de New-York en 2001, la communauté internationale s'est attachée à assurer la sûreté du transport maritime¹ : 80 % du commerce mondial, 5,8 milliards de tonnes de marchandises transportées par environ 46 000 navires vers 4 000 ports. Cela s'est fait en développant la coopération entre les Etats et en adoptant des mesures de nature à préserver la chaîne de distribution mondiale de toute rupture due à des attaques terroristes contre les navires, les ports et les terminaux. C'est dans cette perspective qu'a été adopté le Code ISPS². Bilan de sa mise en œuvre et perspectives.

Le Code ISPS permet désormais la collecte et l'échange de renseignements dans le domaine de la sûreté. Il a favorisé la mise en place d'une méthode d'évaluation de la sûreté des navires et des installations portuaires favorisant l'établissement de plans et de procédures de réaction rapide en cas d'alerte.

Des dispositions, qui ne s'appliquent qu'aux navires effectuant des voyages internationaux³, prévoient pour chacun le marquage apparent et permanent du numéro d'identification OMI, l'installation d'un système d'alarme de sûreté et l'établissement, par l'Etat du pavillon, d'une carte synoptique continue. L'application des mesures ISPS à bord d'un navire implique d'évaluer les risques selon son type, ses cargaisons, son équipage et son parcours en tenant compte de l'intérêt qu'il peut susciter pour des pirates ou des terroristes. Cette évaluation permet d'arrêter des mesures de prévention et d'établir un plan de sûreté propre au navire qui doit être agréé par les autorités du pavillon. Le certificat international de sûreté lui est délivré par l'administration ou par un organisme de sûreté agis-

sant pour son compte, pour une période ne pouvant excéder 5 ans⁴. Un agent de sûreté, désigné à bord, contrôle l'application du plan. Le capitaine du navire, agent désigné ou non, est particulièrement chargé d'en superviser le fonctionnement⁵ et de requérir, en cas de nécessité, l'assistance de la compagnie qui doit lui donner les moyens nécessaires à l'application du plan. Le capitaine a, conformément à la règle XI-2/8 de la Convention SOLAS, la responsabilité de la sécurité et de la sûreté, et ne saurait être soumis à des pressions l'empêchant de prendre les décisions qui s'imposent. Ainsi, même en niveau d'alerte maximum, il peut modifier les consignes définies.

Les enjeux du financement

L'évaluation des installations portuaires consiste à identifier les parties vulnérables des infrastructures. A l'instar du plan de sûreté du navire, celui de l'installation précise les mesures minimales de sûreté opérationnelles prises en niveau de sûreté 1 et celles additionnelles obligatoires en niveau

2 ou 3. Si fin 2004, 284 installations portuaires françaises, sur les 343 recensées, étaient déclarées conformes au Code, la moitié, à peine, des ports maritimes africains l'étaient et certains pays de l'Europe de l'Est étaient toujours en décalage.

La question du financement de la mise en œuvre du code ISPS reste largement débattue. Chaque Etat s'efforce de trouver la formule adéquate qui ne soit pas de nature à introduire une distorsion de concurrence entre les ports ou les compagnies. Si les autorités européennes ne se sont pas encore clairement prononcées, l'Organisation des ports maritimes européens propose que les Etats prennent en charge les coûts résultant des mesures spécifiques ISPS, alors que les coûts liés aux installations portuaires seraient mis à la charge des usagers, sous la forme de redevances. En France, deux sources de financement ont été proposées : les mesures destinées au contrôle des sites, concourant à d'autres objectifs que la sûreté, seraient financées par des redevances alors que les dépenses relevant strictement d'engagements internatio-

¹ On rappellera la distinction entre la sécurité maritime qui vise à prévenir les accidents lors des activités maritimes, les risques d'origine naturelle ou provoqués par la navigation maritime et la sûreté maritime qui tend à la prévention des actes criminels susceptibles de nuire au fonctionnement du transport maritime, et à la sécurité des personnes et des biens.

² Code ISPS : International Ship and Port Facility Security Code. Le Code ISPS, tel qu'adopté à Londres le 12 décembre 2002 par la résolution 2 de la Conférence des Gouvernements contractants à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS, Safety Of Life At Sea), consiste en une partie A dont les dispositions sont obligatoires et en une partie B dont les dispositions sont des recommandations.

³ Sont ainsi concernés les 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 tonneaux et même les unités de forages mobiles au large.

⁴ En 2004, 168 navires battant pavillon français disposaient d'un certificat international de sûreté.

⁵ Ces mesures consistent à interdire l'accès du navire à certaines personnes, de refuser des marchandises, y compris des conteneurs, suspects, d'appareiller en urgence ou de refuser d'entrer dans un port suspect, d'appliquer les mesures du plan tant à bord que dans l'interface avec le terminal.

* Docteur en Droit, avocat au Barreau de Milan, ** Docteur en Droit, avocat au Barreau de Paris



Le port de Papeete à Tahiti (Polynésie française). La grande majorité des installations portuaires françaises est dotée d'un plan de sûreté. Photo Marine nationale.

naux souscrits par la France (Code ISPS, Traité franco-britannique du Touquet) relèveraient de financements publics. L'idée d'une taxe de sûreté portuaire sur les passagers des ferries et les croisiéristes affectée au financement des ports (de 2 euros par passager à 5 euros par véhicule) a même été avancée.

La grande majorité des installations portuaires des grands ports français est dotée d'un plan de sûreté dont l'élaboration a déjà permis de renforcer la collaboration indispensable entre les exploitants, les autorités portuaires et les services étatiques. Depuis 2004, une réflexion du Secrétariat Général de la Défense Nationale, en relation avec le Secrétariat Général de la Mer, est menée en vue d'établir une doctrine nationale dans le domaine de la sûreté maritime permettant d'affirmer la position française dans le cadre communautaire et international tout en reliant la démarche avec les plan Vigipirate et Vigimer.

Pour certains Etats, le Code ISPS n'apparaît pas suffisant pour assurer la sûreté du transport maritime. Ainsi, les États-Unis ont développé une démarche unilatérale et appliquent, en parallèle, leurs propres

mesures de sûreté issues du MTSA⁶. Celui-ci prévoit un système d'évaluation des ports étrangers autorisant les autorités américaines à interdire d'accès les navires en provenance de ports estampillés «à risques». De même, la CSI⁷ vise à favoriser les accords bilatéraux avec les pays étrangers afin de procéder aux examens des conteneurs à risques directement dans les ports de chargement et terminaux extérieurs au territoire américain⁸. A cet arsenal s'ajoute une règle contraignante⁹ obligeant les transporteurs à fournir le manifeste sous forme électronique, au Bureau américain des douanes, 24 heures avant le chargement. Son application engendre un coût direct de dizaines d'euros par connaissance, et indirect de ralentissement de la *supply chain* de quelques jours. Pour les États-Unis, plus le contrôle sera exercé en amont de la chaîne logistique, plus la sûreté maritime sera efficace.

L'autre interrogation relève des procédures de certification. Selon les dispositions applicables, l'Etat et les organismes de sûreté reconnus sont habilités à approuver les plans de sûreté. Or, la France pose des conditions strictes concernant l'habilitation de tels organismes et se réserve l'approbation finale de

ces plans, contrairement aux pratiques de certification sous délégation tolérées par certains Etats de pavillon de complaisance. Les certifications obtenues dans ces Etats justifient à elles seules le maintien du contrôle, au titre de l'Etat du port, ainsi que l'implication de la Commission européenne qui publie régulièrement¹⁰ la liste des navires ayant fait l'objet d'un refus d'accès dans les ports de l'Union¹¹.

Pour dépasser le contrôle de 25 % des navires faisant escale, prévu dans le cadre du Memorandum de Paris, la France entend maintenir la qualité des contrôles des navires étrangers au titre de l'Etat du port, et des navires français au titre de l'Etat du pavillon grâce à de vastes programmes visant à améliorer la sûreté du transport maritime : modernisation des balises et phares, mise en place des systèmes Radarsat et Trafic 2000 permettant de suivre le trafic et les matières dangereuses embarquées, liaison du système d'identification automatique avec celui de surveillance de la Marine Nationale Spationav. On peut donc louer l'implication nécessaire des différents intervenants du monde maritime, devenus désormais des partenaires, pour la mise en oeuvre des règles de sûreté. ■

⁶ MTSA, Maritime Transportation Security Act, novembre 2002.

⁷ CSI, Containers Security Initiative, juin 2002.

⁸ Les principaux ports partenaires volontaires sont Anvers, Bremerhaven, Felixstowe, Gênes, Göteborg, Halifax, Hambourg, Hong-Kong, Marseille, Le Havre, Montréal, Rotterdam, Singapour, Pusan, Durban, La Spezia, Vancouver et Yokohama.

⁹ The 24 Hours Rule publiée au Federal Register le 31 octobre 2002 est entrée en vigueur en 2003.

¹⁰ La Commission européenne doit publier la liste de ces navires tous les six mois. La dernière date du 11 juin 2005 ; Liste 2005/C 142/08, JOUE 11 juin 2005, n° C142, p. 48.

¹¹ Pour la période située entre le 1er septembre 2004 et le 31 mars 2005 huit navires se sont vus refuser l'accès des ports de l'Union européenne. Il s'agit de navires battant pavillon de l'Algérie, de Saint-Vincent et Grenadines, de Panama et de la Turquie. 19 navires avaient été interdits d'accès dans les ports de l'Union européenne entre le 1er novembre 2003 et le 31 août 2004. Ils battaient le pavillon de huit États : Saint-Vincent-et-les-Grenadines (6), Bolivie (3), Panama (3), Turquie (3), Belize (1), Chypre (1), Roumanie (1), et République arabe syrienne (1). La liste comportait une majorité de vraquiers (12 sur 19), mais aussi quatre navires rouliers à passagers, deux chimiquiers et un pétrolier.