



Le pavillon, obstacle à la sécurité des mers

Intervention de Thierry Duchesne

Commissaire général de la marine (2S)

Directeur du département maritime de la fondation méditerranéenne d'études stratégiques

La France dispose aujourd'hui d'un des dispositifs de mise en œuvre du droit de la mer de Montego Bay, les plus aboutis, les plus évolutifs à travers le double rôle de sa Marine nationale, outil militaire mais aussi outil de souveraineté pacifique.

Pour les juristes opérationnels de la Marine, la convention de Montego Bay (CMB) a toujours apporté les solutions pertinentes nécessaires.

La mise en œuvre de la CMB en mer repose sur le principe fondamental de la responsabilité de l'État du pavillon, et, lorsque des reproches sont faits au cadre juridique de la CMB, ils ramènent dans la plupart des cas aux lacunes des États du pavillon dans l'exercice de leurs responsabilités.

Que ce soit en droit interne ou en droit international, le pavillon est la manifestation du lien entre un navire et un État. Il a un rapport étroit avec la notion de souveraineté nationale. Au-delà du principe historique mais dépassé de la territorialité du navire, le pavillon accorde une nationalité, parfaite et unique : ainsi, il n'y a pas de double nationalité pour un navire. En conséquence, l'attribution par l'État de sa nationalité à un navire et la reconnaissance du droit d'arborer son pavillon, déclenche l'application au navire d'un système de règles juridiques nationales ; ainsi, si le navire acquiert le droit d'être protégé par l'État du pavillon, ce dernier doit lui appliquer sa juridiction, c'est-à-dire le surveiller et s'assurer qu'il applique ses règles. C'est là que peuvent apparaître les difficultés, car, c'est bien d'une obligation de contrôle dont il est question, obligation dont le manquement implique l'engagement de la responsabilité de l'État.

Cette obligation de l'État du pavillon est aujourd'hui solidement implantée dans notre droit positif et notre jurisprudence. En cas d'infraction com-

mise en haute mer, elle est d'évidence, mais en zone économique exclusive, elle agit encore puisque la primauté de la juridiction du pavillon est constamment réaffirmée par la cour de Cassation, à moins que l'État du pavillon choisisse de s'abstenir et laisse ainsi la place à l'État côtier ou à l'État « lésé ». La pratique montre des États vigilants comme des États défaillants. La France fait partie des premiers ; elle veille ainsi à un strict équilibre des droits et des devoirs attachés au pavillon dans le souci, par application du principe de réciprocité, d'assurer à ses navires et ses marins un traitement équitable en cas d'incident en mer.

Les attributs attachés au pavillon sont toutefois pervertis par certains États qui octroient leur pavillon sans discernement ; on connaît cette situation sous l'expression de « pavillons de complaisance », mais il conviendrait plutôt de parler d'« États de complaisance » ou d'« États complaisants ». En effet l'attribution de son pavillon à un navire signifie, en contrepartie, pour l'État « pavillonneur », le respect de ses devoirs notamment concernant la mise en œuvre des règles liées à la protection de l'équipage et à la sécurité du navire.

Les États de complaisance se caractérisent par des négligences fortes dans l'organisation et les moyens affectés à l'exercice de leur responsabilité d'État du pavillon. Dans le cadre du *Mémorandum de Paris*¹, une liste de 73 pavillons inspectés a été dressée :

- sur la « liste blanche » (les bons élèves), 41 États y figurent, dont Malte et Chypre ; la France y apparaît comme étant le pavillon le plus sûr, même s'il y a peu de navires sous pavillon français ; Panama et le Libéria y figurent également, fruit des efforts très importants consentis dernièrement par ces États ;
- sur la « liste grise » (les élèves moyens), 18 États dont la Suisse et les États-Unis qui voisinent avec la Libye, l'Iran ou Saint-Vincent-et-Grenadines ;
- sur la « liste noire » (les cancre), 14 États dont l'Ukraine, la Moldavie ou l'Albanie, et à la queue du peloton, les Comores, le Togo et le Congo.

Ainsi, cette défaillance d'États du pavillon entraîne des conséquences dramatiques en mer, avec des navires dangereux pour leurs équipages et pour l'environnement. Si on reprend la liste des grandes catastrophes maritimes, on s'aperçoit qu'on est souvent en présence d'États qui n'ont pas rempli leurs obligations de sécurité maritime, et qui n'ont vu que le côté avantageux du pavillon (droits et taxes), sans mettre en œuvre leurs corollaires de responsabilité.

1. *Accord international sur les contrôles de l'État du port (NDLR)*



Il n'y a pas de fatalité dans ce sujet. L'absence de lien substantiel entre le navire et l'État du pavillon, c'est-à-dire le défaut d'exercice par l'État de ses droits et devoirs, constitue une dérive du principe de l'État du pavillon, mais cette dérive est contenue, voire est en régression pour certains États emblématiques. Cette situation remet néanmoins en cause le bon équilibre de la CMB, entre les intérêts des États maritimes et les intérêts des États côtiers ; elle met en relief la complaisance de la communauté internationale face à des effets indésirables d'un libéralisme maritime poussé à l'extrême jusqu'au laxisme.

Pour continuer de redresser la situation, il faut revenir sur :

- la notion de lien substantiel ; donner son pavillon à un navire est indissociable de la notion de lien substantiel, c'est-à-dire de l'exercice des obligations de l'État du pavillon ;
- les obligations des États ; les suites de la catastrophe de l'*Erika* ont conduit la Commission européenne à dresser des listes de navires qui n'auront plus accès aux eaux territoriales et aux ports de l'Union ;
- l'application du Mémorandum de Paris ; il est nécessaire que les centres de sécurité des navires disposent des moyens appropriés. On voit ainsi que les États du port prennent le pas sur des États du pavillon défaillants. À cet égard, le risque serait alors que certains ports pratiquent du dumping des contrôles.

Et, enfin, solution jamais mise en œuvre, engager la responsabilité internationale des États du pavillon complaisants sur le fondement de la non-exécution de leurs engagements internationaux. On peut très bien imaginer qu'un État voie sa responsabilité engagée pour violation de ses obligations de droit international. S'agissant alors d'un différend international, il peut être réglé soit par la voie diplomatique, soit par la voie contentieuse juridictionnelle ; rappelons à cet égard qu'il existe un tribunal international dédié, créé par la CMB, le tribunal international du droit de la mer (TIDM) de Hambourg. Une telle procédure n'a jamais été engagée, mais, il s'agit là d'une action qui permettrait de responsabiliser les États du pavillon défaillants. C'est une question de volonté politique plus que de fonctionnement de la CMB qui, ici, répond aux attentes de ses concepteurs et des praticiens.