



Bulletin de l'association de géographes français

Géographies

90-4 | 2013
La haute mer

L'Action de l'État en Mer, le point de vue d'un officier de marine

Law enforcement at sea: a French Navy Officer's point of view

Thierry Rousseau



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/bagf/1987>

DOI : 10.4000/bagf.1987

ISSN : 2275-5195

Éditeur

Association AGF

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2013

Pagination : 418-427

ISSN : 0004-5322

Référence électronique

Thierry Rousseau, « L'Action de l'État en Mer, le point de vue d'un officier de marine », *Bulletin de l'association de géographes français* [En ligne], 90-4 | 2013, mis en ligne le 22 janvier 2018, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/bagf/1987> ; DOI : 10.4000/bagf.1987

L'Action de l'État en Mer, le point de vue d'un officier de marine

(LAW ENFORCEMENT AT SEA : A FRENCH NAVY
OFFICER'S POINT OF VIEW)

Thierry ROUSSEAU*

RÉSUMÉ – *L'Action de l'État en Mer (AEM) est une organisation administrative et opérationnelle visant à garantir les intérêts de l'État en mer tout en optimisant ses moyens. Chaque administration est responsable de l'exécution de ses activités propres mais participe aux autres, si nécessaire, et à la demande du Préfet maritime. La Marine nationale a réparti des moyens navals et aériens dans chacune des zones maritimes afin de permettre à l'État, en complémentarité avec les autres administrations, de surveiller nos espaces sous juridiction et d'intervenir si nécessaire. La Marine est plus spécialisée dans les missions de Haute mer ou nécessitant un niveau élevé d'engagement militaire ou de sophistication des moyens. L'organisation maritime française est un modèle envié. Son principal défi réside aujourd'hui dans les moyens d'intervention que l'État pourra mettre en œuvre pour remplir ses missions régaliennes en mer.*

Mots-clés : *Action de l'État en Mer – Marine nationale – Fonction garde-côtes.*

ABSTRACT – *Law enforcement at sea (AEM) is an administrative and operational organization to guarantee French state interests at sea while optimizing its capabilities. Each administration is responsible for its mission but it also ensures other missions on request of the « Préfet maritime ». The French Navy has dispatched naval and aerial capabilities in each of the maritime areas in order to enable the State, together with other governments, to monitor areas under our jurisdiction and to intervene if necessary. The Navy is more specialized in missions in the High Sea or requiring a high level of military involvement or sophistication of the capabilities. The French maritime organization is a model that is looked after. Its main challenge now lies in the intervention capabilities the State would implement to carry out its sovereign functions at sea.*

Keywords: *Law Enforcement At Sea – French Navy – “ Coast Guard ” Function.*

* Capitaine de Vaisseau, Commandant-Marine Nantes (COMAR), 16 rue des Rochettes, BP 41315, 44001, Nantes cedex 01

Introduction

Un officier de marine est d'abord un officier, c'est-à-dire un acteur de l'État qui a un lien particulier avec l'histoire. C'est aussi un marin pour qui la géographie fait partie de l'univers quotidien. C'est dire le plaisir et l'honneur qu'il peut ressentir en abordant, devant des géographes et comme professionnel de l'intervention en mer, le sujet de l'Action de l'État en Mer (AEM) qui s'impose naturellement lorsque l'on étudie la « Haute Mer » (Fig. 1).

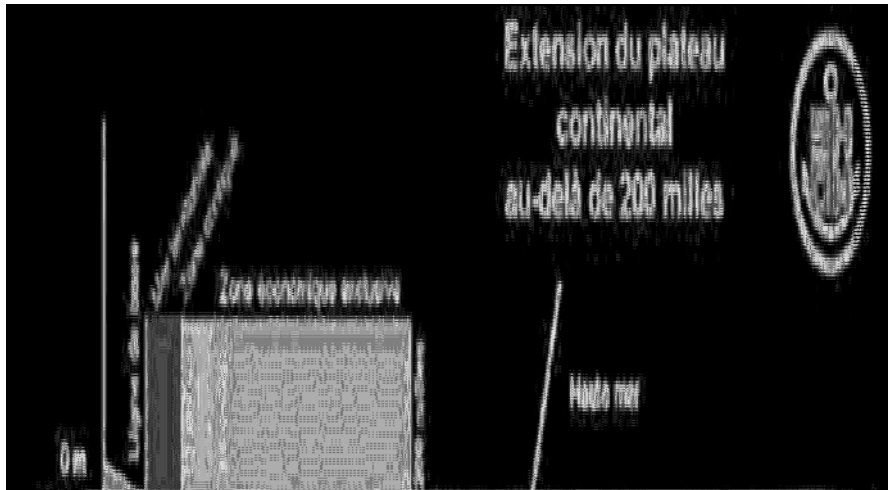


Figure 1 – La revendication du plateau continental français au-delà de 200 Milles

1. Un socle juridique indispensable considéré comme un équilibre entre liberté et souveraineté.

La dimension juridique du sujet, dans toute sa diversité et sa complexité, n'est pas étudiée ici. Pour étayer la démonstration qui va suivre, il est néanmoins important d'expliquer, aussi simplement que possible, comment ces notions, quelquefois complexes et souvent évolutives, sont aujourd'hui essentielles, au point d'être intégrées dans la réflexion préalable à l'action, à la passerelle d'un bâtiment de combat.

Après la conférence de Genève de 1958, la convention des Nations unies sur le droit de la mer de Montego Bay de 1982 a préservé le principe fondamental de liberté de circulation sur les mers, tout en reconnaissant des droits souverains aux États, en particulier liés à l'exploitation des ressources océaniques au large de leurs côtes. Pour bien comprendre la portée des décisions prises, il faut toujours garder en mémoire que la convention a été

établie avec du temps, et sur le principe de l'unanimité, donc à la suite de compromis dont il est préférable de valoriser les forces plutôt que de dénombrer les faiblesses. En pratique, pour un bâtiment appartenant à l'État, l'application de la convention de Montego Bay peut se résumer par la réponse aux questions : « quel niveau de souveraineté concernant mon pays s'applique à l'endroit où je suis, et par là même quelle liberté me reste-t-il pour remplir ma mission ? ».

Dans une approche passive, la réponse à ces questions permet de mieux se garantir de toute conséquence d'ordre judiciaire. Bien sûr, dans tous les espaces maritimes mais en particulier ceux sous sa propre souveraineté, tout État a le droit de faire appliquer les lois et règlements qu'il a édictés. Mais ce droit d'application devient aussi un devoir pour ce qui concerne toutes les règles de droit international qui régissent l'utilisation des espaces maritimes, par le principe de primauté du droit international sur le droit national, ce dernier n'intervenant qu'en soutien des conventions internationales.

De façon un peu plus « offensive », un État doit naturellement, parce qu'il est « souverain », assumer ses responsabilités ou à défaut, par exemple s'il ne s'en donne pas les moyens, accepter le risque de se faire déborder. Sans tomber jusqu'aux extrêmes des États « faillis », la question de la coopération et de la solidarité internationales se pose alors.

Enfin une bonne maîtrise de cette question, en Haute mer comme dans les espaces dont la souveraineté appartient à d'autres nations, permet aussi à un État responsable de valoriser une présence, que ce soit pour promouvoir ses propres intérêts ou dans le cadre d'une participation à une gouvernance collective : « la mer appartient à ceux qui l'occupent et qui savent s'en servir¹ ». Prenons le cas particulier de la Haute mer, les espaces maritimes internationaux qui couvrent près des deux-tiers de la surface des océans et où le principe de la liberté prévaut, que ce soit de navigation, de survol, de pêche, de recherche scientifique, de pose de câbles et de pipelines, de construction d'îles artificielles, etc. : l'ordre juridique qui s'applique est celui de l'État dont le navire bat le pavillon. Il s'agit donc là d'une compétence personnelle, fondée sur la nationalité du navire. Les États côtiers disposent seulement d'un droit de poursuite lorsqu'elle a commencé dans une zone relevant de la juridiction de l'État poursuivant.

En ce domaine, la position de la France est claire et n'a pas varié depuis longtemps, compte tenu de son rôle dans le théâtre mondial, de sa présence sur toute la planète, de son histoire comme de ses capacités :

- seul le maintien d'un accès totalement libre à la Haute mer, avec des restrictions aux autres zones qui restent raisonnables, permet d'envisager de concrétiser les efforts de gouvernance mondiale (pêches, environnement, etc.),

¹ Dossier d'information Marine 2011

- la France assume ses responsabilités en s'organisant pour exercer sa souveraineté, par l'intermédiaire de « l'Action de l'État en Mer ».

*« Par nature interministérielle et coordonnée au niveau central par le Secrétariat général de la mer, l'Action de l'État en Mer vise à garantir la protection des intérêts nationaux, la sauvegarde des personnes et des biens, la lutte contre les activités illicites et la protection de l'environnement. »*²

2. L'Action de l'État en Mer.

Les activités en mer sont en pleine expansion et d'une grande diversité, qu'elles concernent un pays considéré comme « puissance », ou qu'elles soient d'ordre culturel, économique, y compris pour ce qui concerne le tourisme et les loisirs, mais aussi délictuel ou criminel. Réglementer ces multiples usages tout en assurant la sécurité de chacun quelles que soient sa nationalité et sa nature, publique ou privée, en préservant les ressources et en luttant contre les pollutions constitue un ensemble de défis importants pour toutes les autorités publiques.

La France possède le deuxième espace océanique mondial, avec une zone économique exclusive de 11 millions de km². Dans le processus de mondialisation actuel qui mesure toutes les ressources (eau, énergie, minéraux, biotechnologies...) et qui ouvre pour tous l'accès de ces richesses stratégiques potentielles, ou tout simplement pour assumer les responsabilités qui découlent de cette situation à son profit ou pour aider certains pays amis à assumer les leurs, la France s'est dotée de moyens spécifiques et en particulier d'une organisation originale, adaptée aux besoins : l'Action de l'État en Mer (AEM).

2.1. Les principes de l'AEM.

L'AEM s'appuie sur quelques principes qui découlent d'une expérience mise en pratique tous les jours depuis quelques décennies (Fig. 2).

Une autorité unique en mer

Il s'agit du Préfet maritime en métropole ou du délégué du gouvernement assisté du commandant de zone maritime en Outre-mer. Il tient sa légitimité directement du Premier ministre, par l'intermédiaire du Secrétariat général de la mer, pour appliquer une politique décidée en comité interministériel de la mer.

Une zone maritime dans laquelle il exerce ses responsabilités.

Le monde est ainsi divisé en zones bien définies pour que les responsabilités soient claires, avec des procédures de coordination entre chacune.

² Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013 – p. 102



Figure 2 – Organisation française de l'Action de l'État en Mer (AEM)

Des missions d'intérêt public représentant l'ensemble de celles que l'État exécute en mer, à l'exclusion des missions de défense.

La diversité est large, incluant pour les principales :

- la défense des droits souverains et des intérêts de la nation (police du droit de passage inoffensif, suivi des activités d'exploitation de la mer, surveillance des approches maritimes, assistance aux navires en difficulté...);
- la sûreté maritime (prévention du terrorisme en mer, respect du code ISPS³, concours aux autorités portuaires...);
- le maintien de l'ordre public en mer (détection des menaces de troubles et dissuasion des conflits, opération de maintien de l'ordre avec emploi éventuel de la force en mer...);
- le contrôle des pêches (surveillance des zones de pêche, assistance aux pêcheurs, police des pêches en zone côtière et en zone économique...);
- la lutte contre les activités illicites (lutte contre l'immigration illicite par voie de mer, piraterie, brigandage hors « opérations militaires », lutte contre le trafic de stupéfiants...);
- la sauvegarde des personnes et des biens (sauvetage et aide médicale en mer...);

³ *International Ship and Port Security* – Code international pour la sûreté des navires et installations portuaires.

- la protection de l'environnement (police des rejets polluants en mer par les navires, lutte contre les pollutions en mer avec les exercices indispensables à une efficacité suffisante.

Certaines missions peuvent se connecter rapidement : par exemple, une opération de lutte contre l'immigration illégale en mer se rapproche le plus souvent d'une action de sauvetage en mer, au regard des moyens de navigation précaires utilisés par les migrants. Le respect de la dignité de la personne humaine est une préoccupation constante des marins dans ces circonstances.

Un cadre juridique en amélioration permanente, nécessaire compte tenu du flou et d'une complexité en particulier liée à la superposition de différents ordres juridiques, à la fois national, européen et international.

Ce qui rend également flou le contexte juridique de la répression en mer, provient du bon nombre d'actions régies par des accords spécifiques, bilatéraux ou multilatéraux : les règles s'appliquant vont donc varier d'un État à un autre. En effet, les États ont toute latitude pour passer entre eux des accords internationaux par lesquels ils aménagent leur coopération, coordonnent leurs activités, mais aussi concèdent des compétences.

Ainsi, en Haute mer, existe-t-il une compétence universelle à agir en ce qui concerne la piraterie, en vertu de l'article 105 de la Convention de Montego Bay, laquelle permet aux États de pourchasser en Haute mer les auteurs d'actes de piraterie et d'exercer à leur encontre des poursuites judiciaires. Mais encore faut-il que l'État qui parvient à s'emparer de pirates ait préalablement à sa disposition, dans sa législation pénale interne, une incrimination de piraterie maritime et pas seulement des incriminations approchantes. C'est le cas aujourd'hui en France, même si ce n'est pas applicable pour les détournements de navires, les vols à main armée en mer, la prise d'otages, etc.

Une polyvalence des moyens de toutes les administrations, chacune d'elles restant responsable de ses missions propres mais participant aux autres missions, si nécessaire et à la demande du Préfet maritime.

Sont concernés, outre la Marine nationale, les Affaires maritimes, les Douanes, la Gendarmerie, la Police (pour les affaires liées à l'immigration illégale), la Sécurité civile et les organismes de secours et de sauvetage agréés par l'État, comme la SNSM (Société nationale de sauvetage en mer). En parallèle avec cette coordination entre administrations françaises intervenant en mer, une coopération est indispensable à la jonction avec la terre, sur les littoraux. Elle associe le Préfet maritime avec les communes, les préfectures territoriales et les zones de défense et de sécurité. À cela s'ajoute la nécessité de dialoguer avec tous les autres acteurs concernés, usagers de la mer (pêcheurs, plaisanciers, chercheurs, industriels,...), par exemple au travers de conférences maritimes régionales.

2.2. Les mutations de l'AEM et leurs conséquences.

Enfin, il faut noter que la physionomie de l'AEM a beaucoup changé ces dernières années avec l'émergence de nouveaux enjeux comme une certaine banalisation de l'espace maritime, qui se mesure par une forte croissance de la criminalité maritime et l'importance croissante des missions de protection de l'environnement dans un cadre de plus en plus délicat. Deux conséquences essentielles peuvent être mises en avant.

- La nécessité d'une coopération intense entre administrations, en particulier sur un échange complet d'informations afin d'obtenir une image globale permettant une surveillance maritime efficace. La concentration des moyens dans les zones maritimes traversées par les nouvelles « routes de la drogue », notamment aux Antilles, dans le golfe de Guinée et en Méditerranée en est le meilleur exemple.

- La multiplication des acteurs internationaux, que ce soit dans le cadre d'une coopération internationale aujourd'hui encore plus indispensable pour lutter avec efficacité contre des organisations puissantes ou violentes (cas de la lutte contre le trafic de drogue ou l'immigration clandestine, la police des pêches, etc.), ou qu'elle traduise la montée en puissance d'organismes internationaux (ONU, OTAN,...) et l'apparition de nouveaux acteurs internationaux et européens (forums garde-côtes, agences européennes, ONG, ...).

Cette organisation de l'AEM n'est pas figée. Son adaptation à l'évolution du monde est une préoccupation permanente. Ainsi la création récente en France de la « fonction garde-côtes » montre une nouvelle dynamique de l'AEM dont les conséquences sont essentiellement mesurables à l'échelon national avec un comité directeur susceptible d'impulser une politique et d'optimiser les ressources, un Centre opérationnel de la fonction garde-côtes (CoFGC) situé à Paris pour partager les informations entre administrations, malgré leur haut niveau de protection et des formations communes. S'y ajoutent des incidences régionales avec le Centre maritime commun de Polynésie et la mutualisation des soutiens à Mayotte. « Il revient à notre pays d'y défendre sa souveraineté, d'y faire respecter l'ordre et d'y assurer la sécurité. C'est l'objet de la sauvegarde maritime et de l'Action de l'État en Mer. »⁴

3. La Marine nationale et l'AEM.

Le rôle particulier de la Marine nationale dans l'AEM est avant tout une conséquence de son efficacité dans l'organisation militaire de la France : veille et vigilance permanentes, capacité de réaction très rapide, lien fort avec la dimension judiciaire, capacité à préparer et à se déployer discrètement, gestion

⁴ Documents annexés au livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013.

de la durée ... Il correspond aussi à une capacité d'intervention au large, avec des bâtiments suffisamment puissants pour aller loin et tenir longtemps en mer. Par ailleurs, ces moyens ont naturellement l'usage de systèmes d'armes complexes bien utiles pour une grande partie des missions de l'AEM : observation des faits, transmission auprès des autorités, constatation à valeur juridique, actions coordonnées avec d'autres administrations nationales ou étrangères, maîtrise de la force indispensable devant la montée de la violence en mer.

La Marine s'appuie sur un dispositif « en profondeur », c'est-à-dire sur toutes les mers du monde, au plus près de la source d'information, voire d'action. Son organisation du renseignement est susceptible de relier les informations militaires et maritimes en garantissant une confidentialité indispensable pour la sécurité des sources et l'efficacité de l'action. Enfin, les bâtiments et aéronefs de la marine, ou plutôt leurs commandants ou chefs de bord sont habilités à constater les infractions en mer.

Dans l'activité quotidienne de la Marine nationale, la part consacrée aux missions relatives à l'AEM reflète une réalité permanente et mesurable, estimée au quart de l'activité, exprimée en jours de mer et heures de vol. Mais il faut être prudent sur ces chiffres qui traduisent mal l'imbrication de ces missions avec celles liées aux missions de défense. Pour illustrer ce propos, il faut comprendre que l'AEM prend une part active dans chacune des différentes « fonctions stratégiques », concept qui permet de décrire la diversité des moyens nécessaires pour remplir les missions de défense. Ainsi,

- la connaissance et l'anticipation sont à l'origine de toute action, car la liberté d'accès par la mer permet aussi une liberté d'accès à l'information, en particulier de manière discrète ce qui ne diminue pas, au contraire dans certaines circonstances, l'efficacité de cette phase ;

- la dissuasion semble la fonction stratégique la plus éloignée du sujet et pourtant un lien existe avec la problématique de la sécurisation des ports, plus spécifiquement les ports militaires, et la lutte contre le terrorisme qui consolide la crédibilité de la dissuasion ;

- la protection des citoyens et du territoire oblige à prendre en compte, outre la préoccupation permanente du sauvetage et l'importance des collectivités d'outre-mer, la destruction de munitions historiques, toujours nombreuses en mer, et qui demandent des compétences spécifiques ;

- la prévention permet de se projeter au niveau mondial, en prenant par exemple en compte l'entretien des routes maritimes, avec le développement de liens forts et amicaux avec les États littoraux qui pourraient faillir dans leurs obligations ;

- l'intervention pose aussi la question de la sécurisation des approches maritimes par le déminage et l'accès aux détroits et ports importants pour le commerce mondial et le soutien d'opérations extérieures.

Dans ce contexte, le bilan sur la participation de la Marine nationale à l'AEM est éloquent. Ainsi en 2012 (sachant qu'il est, bon an mal an, comparable d'une année sur l'autre), en reprenant la typologie succincte décrite au chapitre précédent :

- pour la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, 7 600 navires ont été contrôlés en mer ;
- pour le maintien de l'ordre public en mer, près d'une dizaine d'opérations ont été organisées ;
- pour le contrôle et la police des pêches, 7 000 navires ont été identifiés, près de 2 000 contrôlés, 1 400 procès-verbaux dressés et 40 navires déroutés ;
- pour la lutte contre l'immigration illicite par voie de mer, 115 embarcations, 2 900 immigrants et 140 passeurs ont été interceptés par la Marine nationale ;
- pour la lutte contre le trafic de stupéfiants, 5 navires ont été interceptés, 3 enquêtes de pavillon menées et environ 3 tonnes de produits stupéfiants saisies ;
- pour la sauvegarde des personnes et des biens, 150 jours de mer et 1 000 heures de vol ont permis de secourir plus de 200 personnes ;
- pour la protection de l'environnement, 20 pollutions ont été détectées, 2 navires déroutés et 2 procès-verbaux dressés. Par ailleurs près de 2 000 engins explosifs ont été neutralisés.

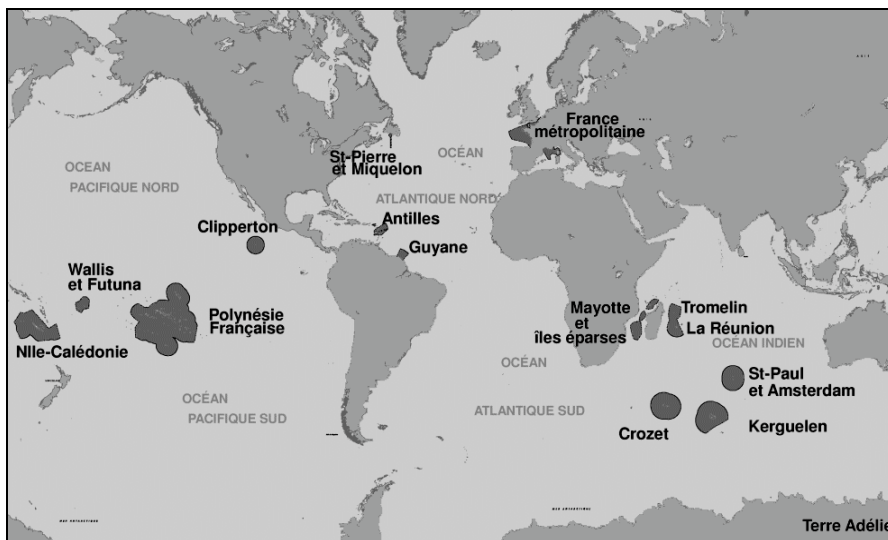


Figure 3 – L'espace maritime français

Conclusion

Avec ses territoires ultramarins et ses 7 000 km de littoraux, la France est non seulement le deuxième espace maritime mondial avec 11 millions de km², mais aussi un État riverain de tous les océans du monde (Fig. 3). Cette situation doit être envisagée plus en termes de responsabilités qu'en termes de possession : c'est l'objet de l'AEM. Compte tenu de ses caractéristiques uniques, la Marine nationale prend une part majeure au contrôle de ces espaces, dans ses trois dimensions, sous et sur la mer, également dans les airs. Elle se situe au cœur du dispositif de sauvegarde maritime, y consacrant plus du quart de l'activité opérationnelle de ses bâtiments et aéronefs. Dans le contexte national actuel, la capacité de l'ensemble des administrations à permettre à la France d'assumer ses responsabilités internationales est un enjeu politique majeur.