

LE DROIT DE LA POLICE EN MER

par

Olivier GOHIN

Professeur à l'Université de Paris V - René Descartes

Directeur de la Revue DROIT ET DÉFENSE

Le droit de la police en mer renvoie à une problématique qui est juridiquement classique : celle de l'application d'un système général à un espace particulier¹. Mais il révèle aussitôt des difficultés de méthode qui apparaissent considérables :

- d'abord, il y a le droit. Or, il faut bien l'avouer, le droit général de la police est un domaine mal maîtrisé où les approximations doctrinales sont fréquentes en raison de la confrontation entre l'unité organique et la dualité fonctionnelle qui domine la matière. Comment définir la police administrative et la police judiciaire et la distinction importante entre prévention et répression, retenue finalement par la jurisprudence², suffit-elle à donner une réponse vraiment satisfaisante ? Et dans l'action qui prime à l'évidence sur la théorisation, est-il toujours aisé de savoir quand la police administrative précisément finit et quand la police judiciaire exactement commence³ ?

- ensuite, il y a la mer. Mais, cet espace physiquement si simple puisqu'il est composé essentiellement d'hydrogène, d'oxygène et de chlorure de sodium, est pourtant juridiquement fort complexe puisque, par codification de règles principalement coutumières, les Conventions de Genève de 1958 sont venues consacrer pas moins de cinq espaces maritimes : les eaux intérieures, les eaux territoriales, la zone contiguë, le plateau continental et la haute mer. Et la Convention de Montego Bay de 1982⁴ est venue, à son tour, ajouter quatre espaces supplémentaires : les eaux archipélagiques, la zone économique exclusive, les détroits utilisés pour la navigation internationale et le fond des mers⁵.

- enfin, il y a la nécessité de prendre en considération la complexité contemporaine du droit de la mer qui provient d'une mixité à la fois ancienne et renouvelée entre règles d'origine interne et d'origine externe. Il s'agit, en effet, d'un droit dont la mixité est ancienne pour être marqué non seulement par des règles nationales relatives à l'exercice de la souveraineté territoriale, mais aussi par des règles de droit international public coutumier, par exemple au sujet de la haute mer ; il s'agit aussi d'un droit dont la mixité est renouvelée sous l'incidence des progrès constants du droit international public, par exemple en matière

1 Le présent article reprend et développe l'intervention faite le jeudi 28 mars 1996, au colloque "Droits maritimes et Défense", à paraître à la Documentation française. L'auteur remercie ici l'Amiral Mallard, l'Amiral Prud'homme et le Commissaire Laurent de leur accueil à Cherbourg et des informations fournies. Les mêmes remerciements sont adressés à M. Jean-Paul Chagrot, IHESI 1994, Directeur régional des Douanes à Dunkerque.

2 C.E. Sect., 11 mai 1951, *Consorts Baud*, Rec. 265 ; S. 1952.3.13, 1ère esp., concl. J. Delvolvé, note R. Drago et T.C. 7 juin 1951, *Dame Noualek*, Rec. 636, concl. J. Delvolvé ; D. 1952.3.13, 3ème esp., note R. Drago.

3 A ce sujet, la thèse de Guy Le Borgne, *La police en mer en deçà des 200 milles - Doctrine et pratique françaises*, Bibl. Droit maritime, fluvial, aérien et spatial, Tome XXIV, Paris, L.G.D.J., 1986 ; également, Jean-Pierre Beurier et al., *Police en mer*, JCl adm., fasc. 209, 1993. En revanche, sur la seule police administrative en mer, Jean-Yves Faberon, *Les polices des activités administratives*, Coll. Systèmes-Droit public, Paris, L.G.D.J., 1993.

4 Ci-après, C.M.B. La loi du 21 décembre 1995 autorise la ratification de la convention sur le droit de la mer, y compris l'accord de New-York du 28 juillet 1994 relatif à l'application de la Partie XI de la Convention.

5 A ce sujet, David Ruzié, *Droit international public*, Coll. Mémentos-Droit public et Science politique, 12ème éd., Paris, Dalloz, 1996, pp. 104-117.

de lutte contre la pollution en mer ⁶, ou encore du droit communautaire, par exemple en matière de pêches maritimes ⁷.

Mais il faut bien savoir ce que l'on prend dans son filet à mailles, bien entendu, réglementaires. Le droit de la police en mer n'étant qu'une déclinaison du droit général de la police, il repose sur un concept de base qui suffit à le structurer, c'est à dire à le rendre à la fois plus unitaire et plus simple : ce concept de base est celui de l'ordre public que l'autorité de police en mer a pour mission de maintenir et, le cas échéant, de rétablir pour sa zone territoriale par l'exercice des moyens dont elle dispose à cet effet, en temps normal et, si nécessaire, en période de crise ⁸.

Quelles sont les compétences (I) et quels sont les pouvoirs en matière de police en mer (II), voilà les deux questions principales qui permettent ainsi de rendre compte des différents aspects d'un sujet dont l'immensité oblige le profane à une grande prudence ou, ce qui peut revenir au même, à beaucoup de modestie.

I. LES COMPÉTENCES EN MATIÈRE DE POLICE EN MER

Considérée du point de vue de la police administrative générale, la police en mer se définit comme l'activité de service public qui vise à assurer le maintien en mer de l'ordre public défini au sens strict, en tant qu'ordre matériel et extérieur ⁹, comme "*le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques*" ¹⁰. Cependant, les missions

relevant de l'action de l'État en mer ne correspondent pas nécessairement à des missions de police : les deux arrêtés du 30 avril 1974, l'un pour la métropole et l'autre pour l'outre-mer, viennent également mentionner les missions de défense, les missions de recherche et les missions techniques. En revanche, les missions distinctes dites de sauvegarde des biens et des personnes entrent bien, pour leur part, dans ces missions de police.

De plus, toutes les missions de police en mer n'entrent pas dans le cadre de la police administrative générale dès lors qu'elles peuvent aussi concerner certaines polices spéciales exercées dans deux cas différents :

- d'abord, par une autorité administrative autre que celle qui est normalement compétente, par exemple dans le cas de la police des baignades et des activités nautiques au profit des maires des communes riveraines ¹¹ ;

- ensuite, pour une finalité d'intérêt général plus large que la seule considération de l'ordre public au sens strict, par exemple dans le cas de la police des pêches maritimes qui tend également à la conservation des espèces marines ¹².

Si, du reste, on se déplace de la compétence matérielle vers la compétence territoriale, on peut tout aussi bien faire apparaître combien la situation juridique est peu claire : par exemple, en dehors de la limite des ports, l'implantation d'une plate-forme en mer pour les engins U.L.M. ¹³ ressortit à la compétence exclusive du préfet maritime. Mais la compétence du préfet maritime est partagée avec le préfet du département riverain pour l'autorisation d'occupation du domaine public maritime, situé au-delà de la laisse de basse mer, en ce qui concerne les zones de mouillage et d'équipements légers destinés à l'accueil et au stationnement des navires de plaisance ¹⁴. Et la compétence du préfet du département riverain devient

6 Par ex., la Convention internationale de Barcelone du 16 février 1976 pour la protection de la Méditerranée contre la pollution.

7 En application de l'art. 38-1 et - 4 du Traité directeur, la pêche fait partie de la Politique agricole commune.

On peut citer également la directive 95/21/CEE du Conseil en date du 19 juin 1995 concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres, des normes internationales relative à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle de l'État du port).

8 Par souci de simplification l'étude laissera systématiquement de côté la question de la juridiction compétente.

9 Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^{ème} éd., Paris, Sirey, 1933, p. 549.

10 Selon la formule appliquée à la police municipale par l'article L. 2212-2, alinéa 1^{er} du Code général des collectivités territoriales (ci-après, C.G.C.T.).

11 C.G.C.T., art. L. 2213-23 issu de la loi Littoral du 3 janvier 1986, art. 32.

12 C.E. Sect., 27 mai 1983, *Fédération française d'études et de sports sous-marins*, Rec. 216 ; A.J.D.A. 1984. 54, note J. Moreau.

13 Ultra-légers motorisés.

14 Décret du 22 octobre 1991 relatif aux autorisations d'occupation temporaire concernant les zones de mouillage et d'équipements légers sur le domaine public maritime.

exclusive pour la délivrance d'un permis de recherche d'hydrocarbures au large, même si la consultation du préfet maritime est, en ce cas, obligatoire.

Dès lors que les critères matériel et territorial sont fluctuants ou incertains, il y a lieu de concentrer l'étude de la compétence administrative sur le critère organique qui renvoie aux autorités habilitées à agir : autorités du pavillon dont la compétence personnelle s'exerce en haute mer, zone contiguë exclue, et autorités de l'État côtier dont la compétence territoriale s'exerce sur les eaux territoriales ou, selon une intensité affaiblie, dans la zone contiguë et la zone économique exclusive. Or, dans le cadre du droit français de la police en mer, il y a lieu de distinguer la compétence générale du préfet maritime ¹⁵ (A) des compétences d'attribution d'autres autorités administratives en mer (B).

A. La compétence générale du préfet maritime en mer

Dans sa version modifiée par le décret du 14 juillet 1991, l'article 1er, alinéa 1er du décret du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'État en mer dispose : "*Le préfet maritime, dépositaire de l'autorité de l'État, délégué du Gouvernement et représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres, a autorité de police administrative générale en mer à partir de la laisse de basse mer, sauf etc....*"

Le préfet maritime, autorité militaire dotée de pouvoirs civils, se voit ainsi attribuer une compétence générale en mer, le décret venant préciser : "*Il est investi d'une responsabilité générale dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État, notamment en ce qui concerne la défense des droits souverains et des intérêts de la nation,*

¹⁵ Sur cette institution administrative encore méconnue, voir les articles suivants : Jean Sparfel, "Le préfet maritime", *Administration*, n° 93, 1976, pp. 21-25 ; Jean Accary, "Les préfets maritimes aujourd'hui", *La Nouvelle Revue maritime*, n° 360, 1981, pp. 8-19 et Commissaire en chef Cellier, "La mer, espace de droit administratif - place du préfet maritime dans l'action de l'État en mer", *D.M.F.*, n° 472, 1988, pp. 283-298 ; adde, l'étude récente et complète de Sandrine Cortembert "Le préfet maritime", *R.D.P.* 1995, pp. 1549-1580.

le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens" ¹⁶.

Cette compétence générale est exclusive en haute mer, hors zone contiguë, et dans la zone économique exclusive. En revanche, elle n'est que de principe dans la zone contiguë et à l'intérieur de la mer territoriale.

1. La compétence exclusive en haute mer, hors zone contiguë, et dans la zone économique exclusive ¹⁷

Sur la compétence exclusive du préfet maritime en matière de police en mer, il y a lieu de rappeler que la haute mer s'étend au-delà de la mer territoriale des États côtiers et que le droit international public impose la compétence des autorités du pavillon, y compris en cas de délit ¹⁸. Il faut cependant réserver l'existence de certaines polices spéciales dont l'exercice est ouvert à tous les États parties au régime conventionnel de limitation ou d'exception à la "*loi du pavillon*", leur permettant de réprimer les atteintes

- soit à l'ordre public international : le transport d'esclaves ¹⁹, la piraterie ²⁰, le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes ²¹ ou encore la pollution par hydrocarbures ²² ou par toute autre substance nocive ²³,

¹⁶ Décret du 9 mars 1978 modifié, art. 1er, al. 3. Adde, l'instruction du Premier ministre en date du 8 janvier 1981 relative aux principes d'organisation régionale de l'action de l'État en mer qui est applicable en métropole.

Dans le même sens, au profit des délégués du Gouvernement, instruction du 17 juillet 1984 relative aux principes d'organisation de l'action de l'État en mer dans les départements et territoires d'outre-mer.

¹⁷ La question (non spécifique pour le sujet) du plateau continental, prolongement naturel ou projection du territoire de l'État au-delà de la mer territoriale jusqu'au rebord externe - et sous certaines limites - de la marge continentale, est écartée du champ de l'étude.

¹⁸ Par ex., en matière d'abordage, la Convention internationale de Bruxelles de 1952 inversant sur ce point la solution C.P.J.I. 7 septembre 1927, *Affaire du Lotus*, série A, n° 10.

¹⁹ C.M.B., art. 99.

²⁰ C.M.B., art. 100 à 107.

²¹ Convention de Genève du 26 juin 1936 ; Convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961 ; Convention de Vienne du 21 février 1971 et Protocole du 25 mars 1972 ; C.M.B., art. 108 ; Convention de Vienne du 10 décembre 1988 et projet de loi relatif au trafic de stupéfiants en haute mer et portant adaptation de la législation française aux dispositions de l'article 17 de cette Convention.

²² Convention internationale de Bruxelles du 29 novembre 1969.

²³ Protocole de Londres du 2 novembre 1973.

- soit même aux droits particuliers des États : les émissions radio ou de télédiffusion non autorisées à destination des États côtiers ²⁴.

On notera que la haute mer ne comprend pas, en revanche, la zone économique exclusive, d'une largeur de 188 milles marins au-delà de la mer territoriale ²⁵, où l'État côtier dispose seulement de droits souverains sur l'exploration et l'exploitation de ressources naturelles, biologiques ou non, mais où le régime est celui de la haute mer pour ce qui est de la liberté de navigation ²⁶.

Or, il résulte du texte précité de l'article 1er du décret du 9 mars 1978 modifié que le préfet maritime est seul chargé d'agir en mer pour assurer les missions de police conférées par le droit international public soit en haute mer, au-delà de la zone contiguë, soit dans la zone économique exclusive.

Dans le cadre de sa compétence exclusive, il appartient ainsi au préfet maritime d'user du droit d'intervention de l'État français pour organiser et déclencher en haute mer la lutte contre un risque aussi important que la pollution marine, notamment par hydrocarbures ²⁷ ou par matières radioactives ²⁸. De même, il lui appartient en propre de prévoir et de coordonner, sous son autorité, les opérations de recherche et de sauvegarde maritimes dans les zones situées au-delà de la mer territoriale où la France a accepté d'assumer les responsabilités internationales résultant de l'application des Conventions internationales

de Londres du 1er novembre 1974 et de Hambourg du 27 avril 1979 ²⁹.

2. La compétence de principe dans la zone contiguë et à l'intérieur de la mer territoriale

Il faut reprendre et compléter le texte précité de l'article 1er du décret du 9 mars 1978 modifié selon lequel " *Le préfet maritime (...) a autorité de police administrative générale en mer à partir de la laisse de basse mer, sauf dans les ports à l'intérieur de leurs limites administratives, dans les estuaires en deçà des limites transversales de la mer et dans les baies fermées (...)* ".

Ce texte concerne notamment la zone contiguë, située en haute mer, ainsi que la mer territoriale où le préfet n'exerce plus une compétence exclusive, mais de principe en matière de police générale et spéciale en mer :

- s'agissant de la zone contiguë de 12 milles marins au-delà de la mer territoriale ³⁰, elle constitue un espace sur lequel l'État côtier peut exercer les contrôles de police nécessaires pour prévenir les infractions à ses lois et règlements en matière de douane, de fiscalité, d'immigration et de protection sanitaire et pour réprimer les infractions commises sur son propre territoire si la poursuite a commencé dans les eaux intérieures ou la mer territoriale ³¹.

- s'agissant de la mer territoriale, elle constitue un espace sur lequel l'État côtier exerce une compétence exclusive en matière de police en mer, sous réserve du droit de libre passage inoffensif des navires étrangers ³².

Sur le texte précité de l'article 1er du décret du 9 mars 1978 modifié, on fera les quatre observations suivantes :

1°) On soulignera d'abord qu'en direction de la terre, la zone ainsi définie ne correspond

24 C.M.B., art. 109.

25 Loi française du 16 juillet 1976 et Convention de Montego Bay de 1982, art. 58.

26 La France n'a créé de Z.E.E. ni en Méditerranée, ni au large de la Terre-Adélie.

27 Il s'agit de la mise en oeuvre par le préfet maritime du Plan Polmar-Mer. A ce sujet, loi du 7 juillet 1976, décret du 7 janvier 1986 et instruction du 6 septembre 1990 relative à la recherche et à la répression de la pollution en mer par les navires et instruction du 1er avril 1992 relative aux problèmes juridiques et contentieux liés aux pollutions marines accidentelles.

28 Il existe un Plan Nucmar-mer qui serait déclenché par le préfet maritime. A ce sujet, instruction du 7 septembre 1989 relative à l'action des pouvoirs publics en cas d'accident survenant lors d'un transfert maritime de matières radioactives.

29 A ce sujet, le décret du 2 mai 1988 portant organisation du secours, de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer et l'instruction du Premier ministre en date du 29 mai 1990. Le préfet maritime a la charge d'élaborer des plans de secours à naufragés.

30 C.M.B., art. 33.

31 C.M.B., art. 111 et loi française du 31 décembre 1987.

32 Sur le droit de passage inoffensif dans la mer territoriale, C.M.B., art. 17 à 32.

pas exactement à la notion de mer territoriale au sens du droit international public. En effet,

- d'une part, le contenu des eaux intérieures est plus restreint, le préfet maritime ³³ n'étant pas normalement compétent pour les ports civils en deçà de leurs limites administratives ainsi que pour les baies fermées et pour les estuaires en deçà des limites transversales de la mer. Encore faut-il préciser que les ports civils ne sont pas tous délimités et que cette délimitation, quand elle a lieu, n'appartient pas au préfet maritime, mais à des autorités administratives différentes : le préfet du département riverain pour les ports d'intérêt national, le président du conseil général du département riverain pour les ports de commerce et de pêche et le maire de la commune riveraine pour les ports de plaisance. Quant aux baies fermées, la liste et les limites en sont fixées par arrêtés du Premier ministre ;

- d'autre part, la ligne de base pour le calcul de la bande des 12 milles marins correspondant à la mer territoriale est ici systématiquement la laisse de basse mer qui n'est que l'une - mais la première - des trois hypothèses retenues pour la délimitation de la mer territoriale par l'article 1er de la loi du 24 décembre 1971 ;

2°) On notera ensuite qu'il résulte de la réforme opérée par l'un des décrets du 14 juillet 1991, pris dans le cadre du Plan Armées 2 000 ³⁴, que trois préfets maritimes sont maintenus en France ³⁵ :

33 En tant que commandant maritime et dans le cadre de ses attributions de défense, il est exclusivement compétent pour les ports militaires ainsi que pour ceux des ports civils qui sont zones communes. Tel est le cas, par exemple, à Cherbourg où le port militaire est placé sous l'autorité du major général, également préfet maritime adjoint. C'est ce dernier qui exerce le commandement militaire du port et, par délégation, les responsabilités du préfet maritime en matière de logistique, d'entretien et de réparation des bâtiments, de sécurité de l'arsenal ainsi que de protection de l'environnement et de sécurité nucléaire.

34 A ce sujet, Olivier Gohin, " L'organisation territoriale de la défense : réalité et perspective ", *Droit et Défense*, n° 95/2, p. 7.

35 Décret du 22 avril 1927 relatif à l'organisation de la marine militaire, art. 69 bis ajouté par le décret n° 90-593 du 6 juillet 1990 et décret du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'État en mer, art. 5-1 inséré par le décret n° 91-675 du 14 juillet 1991.

- deux pour la région maritime Atlantique ³⁶ : d'une part, le préfet maritime de l'Atlantique ³⁷ dont la compétence territoriale s'étend du Mont Saint-Michel à la frontière espagnole, c'est à dire sur les arrondissements maritimes de Brest et de Lorient ³⁸ et, d'autre part, le préfet maritime de la Manche et de la Mer du Nord ³⁹, du Mont Saint-Michel à la frontière belge.

- un pour la région maritime Méditerranée

40 dont la compétence territoriale s'étend de la frontière espagnole à la frontière italienne, littoral corse compris.

3°) On observera également que ce schéma relatif à l'organisation des actions de l'État en mer vaut pour la métropole, mais qu'il a été transposé à l'outre-mer par le décret du 25 mai 1979 modifié au bénéfice des délégués du Gouvernement dans les départements, territoires et collectivités concernés qui exercent ainsi les fonctions de préfet maritime en matière de police administrative générale mais jusqu'à la limite où s'exercent, en mer, la souveraineté ou certains droits exclusifs de l'État ⁴¹. Il faut cependant préciser que le préfet de la Martinique est compétent pour la Guadeloupe, le préfet de La Réunion pour la collectivité territoriale de Mayotte, les Iles

36 Chef-lieu Brest. A ce sujet, Contre-Amiral Duthu, "Nouvelle organisation de la Marine nationale pour l'action de l'État en mer", *Nouvelle Revue maritime*, n° 420, 1990, pp. 17-19.

37 PREMAR ATLANT qui, en tant que commandant maritime de l'Atlantique et dans le cadre de ses attributions de défense, a autorité immédiate sur l'arrondissement maritime de Brest et qui a autorité sur le commandant de l'arrondissement maritime de Lorient (COMAR LORIENT).

38 L'arrondissement maritime de Brest va de la limite des départements de la Manche et de l'Ille-et-Vilaine à la limite des départements du Finistère et du Morbihan.

L'arrondissement de Lorient va, pour sa part, de la limite des départements du Finistère et du Morbihan à la frontière espagnole. (tableau B annexé au décret n° 91-674 du 14 juillet 1991 fixant l'organisation militaire territoriale).

39 PREMAR MANCHE qui est en même temps, dans le cadre de ses attributions de défense, commandant de l'arrondissement maritime de Cherbourg (COMAR CHERBOURG) et a autorité sur les deux commandants de la Marine au Havre et à Dunkerque.

40 Chef-lieu : Toulon. Il n'y a pas d'arrondissements maritimes en Méditerranée.

41 Art. 1er, al. 3 du décret du 25 mai 1979 prévu par l'article 6 du décret du 9 mars 1978 et modifié par le décret du 11 décembre 1991.

Toutefois, en direction de la terre, la liste et les limites des baies fermées sont fixées par arrêtés du ministre chargé de l'outre-mer et non du Premier ministre comme en métropole.

Épaves du Canal de Mozambique et les Terres australes et antarctiques françaises⁴² ainsi que le Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie pour le territoire de Wallis et Futuna.

4°) On remarquera enfin que le préfet maritime - ou le délégué du Gouvernement outre-mer - n'est pas seulement autorité de police administrative générale en mer comme le dit l'article 1er du décret du 9 mars 1978 précité, mais qu'il est également chargé, à l'intérieur de la mer territoriale notamment, de différentes polices spéciales telles que la police de la navigation des embarcations et des navires immatriculés ainsi que de la police de la baignade et des activités nautiques. S'agissant de cette dernière police spéciale, il est ainsi territorialement compétent soit au-delà de la limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux, soit à toute distance du rivage et, en ce cas, à partir du large ou dans une zone non surveillée⁴³.

B. Les compétences d'attribution d'autres autorités administratives en mer

L'article 2 du décret du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'État en mer prévoit, pour sa part, que *"les pouvoirs dévolus par l'article 1er au préfet maritime ne font pas obstacle aux compétences attribuées par des textes législatifs ou réglementaires à d'autres autorités administratives"* et l'article 3 précise : *"Dans l'exercice de leurs activités spécifiques, les administrations demeurent seules compétentes pour la gestion et la mise en oeuvre de leurs moyens"*.

Ces compétences d'attribution sont exercées soit par les maires des communes riveraines, soit par d'autres autorités administratives de l'État que le préfet maritime.

1. Les maires des communes riveraines

Tel est le cas d'abord des maires des communes riveraines, s'agissant du

prolongement en mer de la compétence territoriale exercée en matière de police sur terre au titre de *"la territorialité de la mer territoriale"*⁴⁴. En effet, le Conseil d'État a admis, de façon certaine, que la limite des communes riveraines ne s'arrête pas à la limite de haute mer, mais inclut le domaine public maritime adjacent⁴⁵ jusqu'à la limite des eaux⁴⁶, au sens des eaux territoriales⁴⁷.

Dès lors, les maires des communes riveraines sont habilités à étendre l'exercice de la police municipale à la mer territoriale⁴⁸ pour autant, toutefois, qu'à l'intérieur de cet espace, la compétence de principe du préfet maritime en matière de police en mer ne soit, en aucune façon, méconnue. La conjonction des compétences peut d'ailleurs conduire le préfet maritime et le maire de la commune concernée à édicter une décision commune, telle que celle portant publication du plan de balisage du littoral d'une commune riveraine composé d'un arrêté du préfet maritime réglementant la navigation dans la bande littorale des 300 mètres et d'un arrêté du maire réglementant la police et la sécurité de la plage⁴⁹.

Il peut revenir, d'ailleurs, à des textes spéciaux de préciser les hypothèses de compétences d'attribution au profit des maires des communes concernées. Tel est le cas notamment de la police des baignades et

44 Norbert Calderaro, *Droit du littoral*, Paris, Le Moniteur, 1993, p. 43.

45 C.E. 14 mars 1979, *Auclair*, *Rec.* 112 ; *R.D.P.* 1979. 1163, note Waline ; *Gaz. Pal.* 1979. Doct. 470, note Rézenthel et Caubert ; *J.C.P.* 1980.II.19452, note Kerninon.

46 Solution consacrée par la loi Littoral du 3 janvier 1986, art. 31 et codifiée à l'art. L. 2212-3 C.G.C.T. De même, le décret du 22 octobre 1991, art. 4 admet implicitement l'existence d'un territoire communal en mer.

47 C.E. Sect., 20 février 1981, *Commune de Saint-Quay-Portrieux*, *Rec.* 96 ; *S.* 1982.J.351, note Moderne ; *Droit, littoral et mer* 1982, n° 4, p. 27, note Rézenthel ; *D.M.F.* 1983. 269, note Beurier.

48 En ce sens, au titre de la sécurité publique, C.E. Sect., 25 septembre 1970, *Commune de Batz-sur-Mer et Dame veuve Tesson*, *Rec.* 540 ; *D.* 1971. 55, concl. Morisot ; *J.C.P.* 1970.II.16525, note X. ; *A.J.D.A.* 1971. 37, chr. Labetoulle et Cabanes ; *R.T.D.S.S.* 1971. 294, note Dubouis.

49 De même, mais sans texte, la détermination de chenaux de navigation à emprunter pour aller au large par des engins non immatriculés dans la bande littorale des 300 mètres le long du rivage dans une zone surveillée suppose un chevauchement de compétences par le préfet maritime au titre de la police spéciale de la navigation et par le maire de la commune riveraine au titre de la police spéciale des activités nautiques et donnera lieu à un arrêté commun de la part de ces autorités administratives.

42 A ce sujet, Olivier Gohin, "La politique de défense de la France dans l'Océan Indien Sud" in Pierre Maurice et Olivier Gohin, *Géopolitique et géostratégie dans l'hémisphère Sud*, Saint-Denis, Publications de l'Université de La Réunion, 1991, p. 371.

43 C.G.C.T., art. L. 2213-23 *a contrario*.

des activités nautiques pratiquées, de façon limitative, à partir du rivage avec des engins de plage ou des engins non immatriculés ⁵⁰, dans une bande de 300 mètres le long du rivage à compter de la limite des eaux et dans une zone surveillée en conséquence ⁵¹. On soulignera que, selon ce texte où limite des eaux signifie laisse de mer, la limite géographique de la police municipale des baignades et activités nautiques est contingente puisqu'elle varie au gré des marées.

2. Les autres autorités administratives de l'Etat

Les préfets des départements riverains peuvent être également compétents par exception en matière de police en mer à l'intérieur de la mer territoriale, à défaut de compétence de principe du préfet maritime ou en liaison nécessaire avec l'exercice de leurs compétences de police administrative sur terre. Ainsi le préfet du département est compétent, au titre de la police d'Etat en mer territoriale ⁵², du rivage jusqu'à la laisse de basse mer, c'est à dire sur la partie terrestre du rivage et sur l'estran ⁵³. De même, le préfet du département est compétent, en cas de substitution d'action dans le cadre de la tutelle territoriale ⁵⁴, au titre de la police municipale exercée sur cette zone.

Par des dispositions suffisamment précises, la législation ou la réglementation applicable cherche d'ailleurs à éviter les conflits de compétence entre préfet de département et préfet maritime. Ainsi le préfet du

département exerce les compétences relatives à la police des mines et des carrières sur les installations d'exploitation ou d'exploitation de la zone économique exclusive ⁵⁵ alors qu'il appartient au préfet maritime de créer une zone de sécurité de 500 mètres autour de telles installations ⁵⁶.

De même, l'instruction du Premier ministre en date du 12 octobre 1978 relative à la lutte contre les pollutions marines accidentelles en métropole ⁵⁷ précise que "*sont du ressort du préfet toutes les actions menées dans la frange littorale à partir de la terre, du ressort du préfet maritime les actions menées à partir de la mer*" ⁵⁸, ce qui règle la difficulté de compétence relative à l'estran où le préfet maritime est en principe territorialement incompétent sans que le préfet du département soit nécessairement compétent en mer ⁵⁹ lorsque la limite des eaux correspond à la laisse de haute mer ⁶⁰.

Là encore, il est d'ailleurs renvoyé, le cas échéant, à la décision conjointe de ces deux autorités administratives le soin d'exercer ensemble une compétence qui ne saurait être nettement attribuée au préfet du département et qui pourrait relever, en conséquence, de la compétence de principe du préfet maritime. Il en est ainsi, par exemple, en matière de police des épaves maritimes en mer ⁶¹.

Enfin et surtout, la compétence d'attribution est celle de toutes les administrations qui sont concernées par la mise en oeuvre des nombreuses polices spéciales en mer territoriale et dans la zone contiguë et celle de tous les ministères qui sont chargés de leur coordination, conformément aux tableaux annexés aux deux arrêtés précités

⁵⁰ Par exemple, une planche à voile, la loi Littoral du 3 janvier 1986 inversant sur ce point la solution judiciaire en faveur d'un navire et donc de la compétence du préfet maritime au titre de la police spéciale de la navigation (Rennes, 4 mai 1982, *Le Douaran c/ Lesquen*, D.M.F. 1983. 44).

⁵¹ C.G.C.T., art. L. 2213-23 préc. A ce sujet, Jean-Claude Hélin, "La loi Littoral et les pouvoirs de police des maires", R.F.D.A. 1986. 737.

⁵² Par ex. pour la police de l'ordre public dans le département prévue par l'art. 34-I de la loi du 2 mars 1982 et l'art. 1er du décret n° 82-389 du 10 mai 1982.

⁵³ Zone comprise entre la laisse de basse mer et la laisse de haute mer, limite de ce domaine vers la côte (C.E. Ass., 12 octobre 1973, *Kreitmann et ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme c/ sieur Kreitmann*, Rec. 563 ; R.D.P. 1973. 1150, concl. Gentot ; A.J.D.A. 1973. 586, chr. Franc et Boyon ; C.J.E.G. 1974. 21, note Pléven ; D. 1975. 164, note Distel). Pour cette partie du domaine public maritime la compétence du préfet du département riverain est exclusive.

⁵⁴ C.G.C.T., art. L. 2215-1 et loi Littoral du 3 janvier 1986, art. 33.

⁵⁵ Sous réserve de la compétence du préfet de région en matière d'extraction de graviers et de sables en mer.

⁵⁶ Par ex., l'arrêté préfectoral 1/96 du 11 mars 1996 instituant une interdiction temporaire de naviguer et pratiquer la plongée sous-marine aux abords du forage d'exploration dénommé "Pointe de Barfleur I".

⁵⁷ Instruction du 8 septembre 1980 pour l'outre-mer.

⁵⁸ Cité in Les dossiers juridiques de l'Agent judiciaire du Trésor n° 24, *La lutte contre les pollutions marines accidentelles : aspects juridiques et financiers*, 1995, p. 18.

⁵⁹ Ports maritimes communaux (plaisance) ou départementaux (commerce et pêche) exclus.

⁶⁰ Au demeurant, en cas de doute sur la limite de partage des compétences en matière de lutte contre la pollution par hydrocarbures, c'est le préfet maritime qui est l'autorité compétente.

⁶¹ Loi du 23 novembre 1982 modifiant la loi du 24 novembre 1961, ports communaux et départementaux exclus.

du 30 avril 1974, applicables l'un en métropole et l'autre outre-mer : si l'on considère les seules missions de police et de sauvegarde des biens et des personnes exercées dans le cadre des actions en mer par les administrations de l'État, on est ainsi confronté à vingt-six missions différentes, réparties entre pas moins de treize administrations dépendant de sept ministères distincts ⁶². Or, ces missions, essentiellement variables, vont de la police des champs de tir à la prévention des accidents en mer, en passant notamment par la police du travail à bord des navires. Toutefois, les deux polices spéciales dominantes sont nettement la police de la navigation et celle des pêches maritimes ⁶³.

Ces missions sont d'ailleurs tant de police administrative que de police judiciaire.

En matière de police administrative, il y a donc une nécessité absolue de coordination en temps normal des actions de l'État en mer qui, au plan local, privilégie encore, en métropole, le rôle du préfet maritime, sur le fondement de l'article 3 du décret du 9 mars 1978 et de l'instruction du Premier ministre en date du 8 janvier 1981, avec l'assistance indispensable de la Conférence maritime régionale qu'il convoque et préside à cet effet ⁶⁴ ainsi que d'une structure opérationnelle permanente : la Division de l'action de l'État en mer. La D.A.E.M., regroupe, sous l'autorité du préfet maritime, un représentant de chacune des quatre administrations principalement concernées : la Marine nationale, les Affaires maritimes, les Douanes et la Gendarmerie ⁶⁵.

On précisera que, bien entendu, cette nécessaire coordination entre autorités compétentes pour exercer les pouvoirs de

police administrative en mer qui suppose l'information réciproque des parties prenantes ⁶⁶, est transposée

- outre-mer, au profit du commandant de la zone maritime agissant sous l'autorité du délégué du Gouvernement ⁶⁷,

- et, au plan national, au profit du nouveau secrétaire général de la mer, substitué à la mission interministérielle de la mer ⁶⁸ et chargé de coordonner les coordonnateurs locaux ⁶⁹.

D'autre part, il faut souligner que, de façon assez informelle et fort empirique, il existe aussi une coordination internationale en Manche et Mer du Nord ainsi qu'en Méditerranée en matière de sauvetage et de lutte contre la pollution ⁷⁰.

En matière de police judiciaire, c'est le Parquet qui assure la coordination entre les agents habilités à constater les infractions commises en mer. Il s'agit

- soit des officiers et agents de police judiciaire qui disposent, à terre, d'une compétence générale en vertu du code de procédure pénale et dont la compétence territoriale s'étend alors aux eaux territoriales adjacentes ;

⁶⁶ Ainsi " les autorités territoriales, services extérieurs et établissements publics de l'État ayant des compétences en mer " ont un devoir constant d'information à l'égard du préfet maritime (décret du 9 mars 1978, art. 5, al. 1er) afin que celui-ci soit bien en mesure d'assurer, en toute hypothèse, sa mission générale d'organisation et de coordination des actions de l'État en mer, laquelle suppose, d'ailleurs, une circulation rétroactive de cette information (*ibid.*, al. 2).

⁶⁷ Décret du 25 mai 1979, art. 3 et l'instruction du Premier ministre en date du 8 janvier 1981. Le décret de 1979, art. 5 prévoit également l'institution d'une conférence maritime dont le délégué du Gouvernement est président et le commandant de zone maritime vice-président.

⁶⁸ Décret du 2 août 1978 abrogé et circulaire du Premier ministre en date du 1er juin 1993 relative à la coordination des actions de l'État en mer.

⁶⁹ " Le secrétaire général de la mer anime et coordonne, sous l'autorité du Premier ministre, l'action des préfets maritimes dans l'exercice des attributions qu'ils tiennent du décret du 9 mars 1978 (...) ainsi que des délégués du Gouvernement exerçant les mêmes attributions outre-mer " (décret du 22 novembre 1995, art. 4-III, al. 2).

En outre, l'art. 6 du décret prévoit que " le secrétaire général de la mer réunit en tant que de besoin sous sa présidence une conférence maritime nationale ".

Par décret du 23 novembre 1995 M. Didier Quentin est nommé secrétaire général de la mer.

⁷⁰ Par ex., l'A.F.A.T.G. pour *Anglo-French Accidents Technical Group*.

⁶² Les missions et les administrations sont les mêmes en métropole et outre-mer, sous réserve du remplacement au cas par cas de l'Intérieur par l'Outre-mer.

⁶³ Selon le rapport pour avis du sénateur Jean-Pierre Tizon, la Marine nationale et la Gendarmerie maritime y consacrent respectivement 55% et 45 % de leurs missions de surveillance et de police en mer (*Doc. Sénat*, session 93-94, n° 495, p. 8).

⁶⁴ Décret du 9 mars 1978, art. 4 modifié par le décret du 6 juillet 1990, art. 1er - 2°, instruction du 4 mai 1979 et arrêté du 25 juin 1984.

⁶⁵ Selon le rapport au fond du sénateur Michel d'Aillères, la contribution aux mesures de service public en mer est respectivement de 35% pour la Marine nationale, 30% pour les Affaires maritimes, 15% pour les Douanes et 12, 5% pour la Gendarmerie nationale dont 5,5% pour la Gendarmerie maritime (*Doc. Sénat*, session 93-94, n° 488, pp. 12 et 13).

- soit, et le plus souvent, des officiers et agents qui disposent, en mer, de compétences particulières, en matière de police judiciaire, attribuées par des législations spéciales à cet effet.

Ces compétences particulières sont, en principe, à la fois matériellement, organiquement et territorialement limitées, ce qui implique un schéma d'ensemble extrêmement - et, pour tout dire, excessivement - complexe. Si l'on s'en tient, par exemple, à la seule police de la surveillance des eaux maritimes et, dans le cadre de cette police, aux seuls commandants des moyens d'action de l'État en mer, ceux-ci seront ou non habilités à constater les infractions commises en mer selon pas moins de cinq séries différentes de critères à combiner :

- selon qu'il exercent leurs fonctions à bord d'un navire ou d'un avion ;

- selon qu'il appartiennent à la Marine nationale, aux Douanes, aux Affaires maritimes ou à la Gendarmerie ;

- selon, en principe, qu'ils agissent ou non dans le cadre de leur compétence territoriale ;

- selon, le cas échéant, que la surveillance inclut ou non la recherche en mer ;

- selon enfin que l'infraction se produit ou s'est produite en matière de sécurité de la navigation, de sauvegarde de la vie humaine en mer ou d'habitabilité à bord ou en matière de pêche maritime, de réglementation douanière, de pollution marine, d'exploration ou d'exploitation des ressources du plateau continental ou encore en matière de biens culturels maritimes⁷¹.

II. LES POUVOIRS EN MATIÈRE DE POLICE EN MER

La police est une organisation et, à ce titre, elle renvoie nécessairement aux autorités compétentes. Mais elle est aussi - et sans doute surtout - une action : celle qui vise, à travers des actes juridiques ou des

opérations matérielles, à garantir le maintien, voire le rétablissement de l'ordre public tel qu'il est défini par les règles d'origine externe et interne applicables dans l'ordre juridique de ces autorités compétentes. Et, si l'on considère, par exemple, les seuls accidents de navigation au large des côtes françaises, ils sont au nombre de 500 à 600 par an dont 90% à l'intérieur des eaux territoriales. De même, en Manche centrale, on doit noter une cinquantaine d'infractions environ par an au dispositif de séparation du trafic (D.S.T.) en mer.

Dès lors, le maintien de l'ordre public en mer renvoie, pour l'essentiel, à l'exercice de pouvoirs d'organisation de l'espace maritime (A) et suppose la mise en oeuvre de pouvoirs d'intervention en mer (B).

A. Les pouvoirs d'organisation de l'espace maritime

Si l'on s'en tient à l'État qui dispose de la compétence matérielle de principe dans le droit de la police en mer et si l'on se reporte aux nombreuses missions en mer de police et de sauvegarde des personnes et des biens qui lui incombent, on peut privilégier, parmi ces missions, l'organisation de l'espace maritime : elle vise à la définition et à l'application des règles relatives principalement à la sécurité de la voie maritime et à l'organisation des secours en mer.

1. La sécurité de la voie maritime

La sécurité maritime c'est d'abord le respect des réglementations internationales de construction, d'entretien et d'exploitation des navires, telles qu'elles sont définies au sein de l'Organisation maritime internationale (O.M.I.) et consacrées par la loi française du 5 juillet 1983 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution⁷². L'application de ces réglementations relève du contrôle de l'État du pavillon bien que les autorités des ports d'accueil aient le pouvoir de vérifier le respect par tout navire des normes de sécurité.

⁷¹ A ce sujet, le tableau annexé au rapport du député Michel Godard, *Doc. A.N.* 1994, rapport n° 1142, pp. 21 et 22 et le tableau publié en annexe 2, p. 66.

⁷² Adde, décret d'application du 30 août 1984.

La sécurité maritime c'est aussi la définition et l'application des conditions de la circulation maritime qui relèvent d'accords ou de conventions entre puissances maritimes, au niveau soit bilatéral ⁷³, soit multilatéral ⁷⁴, ou encore de règlements internationaux élaborés par l'O.M.I., par exemple en matière de signalisation. Encore faut-il préciser que ces règles internationales applicables en haute mer peuvent être complétées par des lois, des règlements et décisions gouvernementales dont il appartient au préfet maritime de concourir au respect ⁷⁵.

Au demeurant, cette autorité administrative de l'État - ou le délégué du Gouvernement outre-mer - est chargée de prendre, dans les limites de ses compétences matérielle et territoriale ⁷⁶, les mesures réglementaires propres à assurer la conditions de sécurité de la circulation maritime à proximité des côtes françaises, en tant que délégué du Premier ministre et de chacun des ministres et notamment du ministre chargé de la mer ⁷⁷.

C'est donc le préfet maritime qui veille au caractère inoffensif du libre passage des navires étrangers dans les eaux territoriales françaises dont il définit le régime d'accès. C'est lui qui interdit ou restreint la navigation dans certaines zones ⁷⁸, qui délimite les zones de transbordement à la mer et qui détermine les autorisations ou les interdictions de mouillage. C'est encore lui qui crée des chenaux pour l'accès des embarcations et des navires au rivage ou aux ports, qui réglemente le trafic à l'entrée des rades et qui établit la signalisation des dangers pour les navigateurs. C'est toujours lui qui notamment établit les dispositifs de séparation de trafic maritime, qui neutralise

les épaves ou qui remédie aux risques provoqués en cas de collision entre navires. Bien entendu, ce pouvoir de police administrative que le préfet maritime exerce sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir ⁷⁹, n'est pas seulement réglementaire. Il lui appartient aussi de prendre les mesures individuelles qu'implique la mise en oeuvre des conventions internationales, des règlements communautaires ou des lois et règlements d'origine interne, y compris de sa propre réglementation, en imposant, le cas échéant, et dans le strict respect du principe de proportionnalité ⁸⁰, les restrictions qu'il estime alors nécessaires à l'exercice des libertés publiques en mer.

La sécurité maritime c'est enfin la surveillance et la protection des approches maritimes du territoire français et communautaire, ce qui suppose la mise en oeuvre permanente de moyens considérables qui relèvent surtout de la Marine nationale et des Affaires maritimes, encore que l'on doive souligner également le rôle important joué par la Gendarmerie surtout maritime et accessoirement départementale ⁸¹ ainsi que par le service garde-côtes des Douanes françaises.

Pour s'en tenir à ce dernier exemple, les Douanes contribuent à assurer la sécurité publique en luttant aussi bien contre la contrebande maritime et les trafics illicites de stupéfiants, d'armes, de munitions et d'explosifs en mer que contre l'infiltration terroriste et l'immigration clandestine par voie maritime.

2. L'organisation des secours en mer

C'est la mission de surveillance générale de la circulation maritime qui permet d'activer, le cas échéant, les opérations de secours en mer dont l'organisation et la mise en oeuvre sont prévus par la loi précitée du 5 juillet

73 Par ex., MANCHEPLAN entre la France et la Grande-Bretagne sur la sécurité du trafic maritime en Manche, avec association de Jersey et de Guernesey.

74 Par ex., la Convention internationale et l'annexe du 9 avril 1965 visant à faciliter le trafic maritime international.

75 Décret du 9 mars 1978, art. 1er, al. 3.

76 Sur cette compétence territoriale, décret du 9 mars 1978, art. 5-1.

77 Dans le Gouvernement actuel Juppé II, il s'agit de M. Bernard Pons, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.

78 Par ex., l'arrêté préfectoral n° 33/95 du 19 décembre 1995 portant réglementation de la circulation des navires en baie de Seine aux approches des rades du Havre-Antifer, du Havre, de Rouen et de Caen.

79 Le contentieux est rarissime : par ex., C.E. 20 novembre 1968, *Ministre des Armées et sieur Anger*, Rec. 580 : recours pour excès de pouvoir formé contre le règlement de police du préfet maritime de la Méditerranée relatif à la circulation des engins nautiques dans la zone maritime du parc national de Port-Cros.

80 Par application de la jurisprudence C.E. 19 mai 1933, *Benjamin*, Rec. 541 (S. 1934.3.1, concl. Michel, note Mestre ; G.A.J.A. n°52) qui est de principe.

81 La Gendarmerie départementale peut, en effet, prolonger son action territoriale jusqu'à la limite de la mer territoriale.

1983 et par le décret du 2 mai 1988 qui placent sous la responsabilité unique du préfet maritime la coordination en matière de recherche et le sauvetage maritime et aérien des personnes en détresse en mer⁸² avec "représentation permanente"⁸³ par les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS⁸⁴), confiés à l'administration des Affaires maritimes et l'appui, à titre principal, des moyens de la Marine nationale, de la Gendarmerie ainsi que de la Société nationale de sauvetage en mer (S.N.S.M.)⁸⁵, mais aussi des Douanes, de la Protection civile ou encore des SAMU.

De cette mission de secours en mer⁸⁶ il faut, du reste, rapprocher l'assistance maritime dont on notera que l'exercice au profit des navires en perdition est à la fois gratuit et obligatoire au titre, d'abord, de la solidarité des gens de mer qui n'est pas un vain mot et au titre, au surplus, du Code de justice militaire⁸⁷.

B. Les pouvoirs d'intervention en mer

L'action de l'État en mer renvoie à l'exercice de la police tant administrative que judiciaire, selon une distinction qui n'est pas simple à établir pour toutes les mesures de contrôle et de coercition en mer.

82 Loi Littoral du 3 janvier 1986, art. 34.

83 Décret du 2 mai 1988, art. 6.

La représentation permanente va au-delà de la seule délégation de compétence. Toutefois, le préfet maritime peut décider, en fonction des circonstances, de conduire lui-même les opérations de recherche et de sauvetage en mer.

84 Les CROSS s'appuient sur d'éventuels sous-CROSS et sur la chaîne littorale des sémaphores, reliés aux Centres d'opérations maritimes (COM) de la Marine nationale.

Les CROSS sont également chargés de la surveillance de la navigation maritime, des pêches et de la pollution.

85 La S.N.S.M. est une association de la loi de 1901, reconnue d'utilité publique en 1970, dont les ressources proviennent, pour les deux-tiers, de l'État. Les moyens de sauvetage de la S.N.S.M. représentent, en moyenne, 40% des moyens mis en oeuvre par les CROSS.

86 3 560 interventions en 1989 dont trois-quarts concernaient les loisirs nautiques et la navigation de plaisance.

87 L'art. 475 prescrit à tout commandant de force navale et de bâtiment de porter assistance à un autre bâtiment en détresse, sauf motif légitime, sous peine d'un emprisonnement de six mois à deux ans.

Inversement, l'art. 476 prescrit aux capitaines de navires de commerce français de porter assistance à tout bâtiment de la Marine nationale en détresse.

1. Les mesures de contrôle en mer

Sans modifier les compétences ou les procédures antérieures, par exemple au bénéfice des agents des douanes en mer, la loi du 15 juillet 1994 est venue confirmer, conforter et renforcer les modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de contrôle en mer⁸⁸. La nouvelle législation concerne les commandants des bâtiments de l'État et les commandants de bord des aéronefs de l'État. Ces bâtiments ou aéronefs doivent être affectés au service public et clairement identifiables à cet effet, leur mission de surveillance en mer visant à "assurer l'application du droit international ainsi que des lois et règlements de la République"⁸⁹.

Le champ d'application de la loi de 1994 est soumis aux contraintes du droit international public, consacré par la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 et il diffère selon la nationalité du navire. La loi s'applique ainsi aux navires français dans tous les espaces maritimes, sous réserve des compétences reconnues aux autres États par le droit international. Elle s'applique aussi aux navires étrangers, à l'exception des navires de guerre et autres navires d'État utilisés à des fins non commerciales⁹⁰, dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction française⁹¹ ainsi qu'en haute mer, conformément au droit international, c'est à dire en cas de dissimulation de pavillon ou de trafic contraire à l'ordre public international ou encore d'émission illicite d'ondes radioélectriques.

Or, les mesures de contrôle en mer sont au nombre de deux, la reconnaissance et la visite :

88 La loi a fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité qui ne concerne pas le fond du droit (C.C. 7 juillet 1994, déc. n° 94-342 DC, *J.O.R.F.* 1994, 9957). *A contrario* et compte tenu de la jurisprudence C.C. 12 janvier 1977, *Fouille des véhicules*, déc. 76-75 DC, *Rec.* 33, le volet judiciaire de la loi ne porte pas atteinte aux principes essentiels de la protection de la liberté individuelle.

Sur la loi, du 15 juillet 1994 voir Marc Watin-Augouard, "L'exercice par l'État de ses pouvoirs de contrôle en mer", *Droit et Défense*, n° 94/4, pp. 54-57.

89 Expression d'ailleurs assez étrange dans un régime juridique moniste qui intègre, par définition, les normes d'origine externe, lesquelles sont de droit international public, mais aussi de droit communautaire.

90 Ou navires assimilés ou navires affectés à un service public.

91 Environ 10 millions de kilomètres carrés.

- la reconnaissance ⁹² permet de connaître ou de vérifier l'identité et la nationalité d'un navire privé, invité par le commandant ou le commandant de bord à hisser son pavillon, si nécessaire, ou à donner les informations le concernant par signal optique ou sonore. Pour donner un ordre de grandeur, il a été procédé, en 1993, à 5 256 reconnaissances dans le Golfe de Gascogne, dans le cadre de la police des pêches.

- la visite ⁹³ consiste à envoyer une équipe à bord d'un navire privé afin de procéder à une " enquête de pavillon ", c'est à dire au contrôle des documents de bord ⁹⁴ sur le navire contrôlé, sur le navire contrôleur ou dans une chaloupe. Elle est prolongée, le cas échéant, par une inspection à bord du navire contrôlé afin de procéder à toutes les vérifications autorisées, relatives notamment aux équipements et à la cargaison, et justifiées par des suspicions suffisamment précises ⁹⁵.

On doit souligner que, si la reconnaissance se rattache incontestablement à l'exercice de la police administrative, il n'en est de même quant à la visite que pour l'enquête de pavillon avec toujours la possibilité de basculer dans la police judiciaire lorsqu'à l'occasion du contrôle à bord, des infractions sont constatées ⁹⁶. L'article 4 de la loi du 15 juillet 1994 manifeste clairement ce passage de la police administrative à l'alinéa 1er à la police judiciaire à l'alinéa 2 qui dispose : "*La constatation des infractions est faite par les agents habilités par les textes particuliers applicables et selon les procédures prévues par ces textes*", que ces agents aient, à cet effet, une compétence générale en qualité d'officiers ou d'agents de police judiciaire ou bien une compétence spéciale, conformément au dispositif de la loi précitée du 5 juillet 1983 repris, complété

et étendu par le chapitre IV de la loi du 26 février 1996 relative aux transports en ce qui concerne les compétences des agents de l'État en mer.

Si l'on considère, par exemple, le service garde-côtes des Douanes françaises, ses agents disposent ainsi, dans la zone maritime du rayon des douanes et dans la zone contiguë ⁹⁷, d'un droit général d'inspection des navires de moins de 1 000 tonneaux de jauge brute qui comporte tous les droits annexes nécessaires à l'exercice du contrôle en mer : droit d'injonction et d'immobilisation des navires ⁹⁸, droit de visite, d'accès à bord et d'identification ⁹⁹, mais aussi droit de verbaliser pour opposition à fonctions et de saisir les marchandises transportées frauduleusement ainsi que les navires qui les transportent ¹⁰⁰. De même, les agents des douanes disposent du droit de contrôler l'identité des personnes à bord du navire contrôlé et de procéder régulièrement, en cas de flagrant délit, à la capture et à la retenue des personnes prévenues ¹⁰¹.

La séparation, difficile à établir en théorie et plus encore dans l'action, entre police administrative et police judiciaire peut, d'ailleurs, être projetée sur le droit des saisies en mer ¹⁰² pour venir distinguer les saisies administratives à titre conservatoire, avant ou même en dehors de toute poursuite pénale, et les saisies judiciaires à titre de moyen de preuve dans le cadre de la poursuite pénale en France.

Pour illustrer le propos, on peut considérer la loi du 29 avril 1996 ¹⁰³, insérée dans la loi du 15 juillet 1994, relative au trafic de stupéfiants en haute mer et portant adaptation de la législation française à l'article 17 de la Convention de Vienne du

92 Ou droit d'approche. La reconnaissance est prévue et organisée en droit positif par la loi du 15 juillet 1994, art. 3.

93 La visite est prévue et organisée en droit positif par la loi du 15 juillet 1994, art. 4.

94 Papiers relatifs à la nationalité ou à la propriété du navire, rôle d'équipage, manifeste de chargement, etc.

95 Sauf à ouvrir droit à indemnisation en raison de l'immobilisation ou du retard du navire contrôlé (C.M.B., art. 110-3).

96 En ce sens, voir, à propos des contrôle d'identité, Cass. crim. 5 janvier 1973, *Friedel*, A.J.D.A. 1973. 600, note Toulemonde ; D. 1973. 541, note Roujou de Boubée ; *adde*, Danièle Mayer, "Prévention et répression en matière de contrôles d'identité : une distinction trompeuse", D. 1993.Chr.272.

97 Code des douanes, art. 62 et 44 bis.

98 Ibid., art. 61.

99 Ibid., art. 62, 63 et 67.

100 Ibid., art. 323-2.

101 Ibid., art. 323-3 et la jurisprudence confirmative Rennes, 31 mai 1990, *Tartousi Mohamed et Aly Ahmed* (reproduit ci-après) et Cass. crim. 24 juillet 1991 sur la même affaire (rejet des pourvois).

102 On rappelle que, selon la loi du 5 juillet 1983, toute mesure de saisie doit cependant rester exceptionnelle à l'encontre des navires qui ont servi à pêcher en infraction afin de ne pas compromettre l'existence de l'entreprise de pêche.

103 J.O.R.F. du 30 avril 1996, p. 6558.

20 décembre 1988¹⁰⁴ : elle permet notamment à l'État français d'agir en haute mer pour arraisonner tout navire ne portant ni pavillon, ni immatriculation ou tout navire étranger, sur la demande ou avec l'accord de l'État du pavillon partie à la Convention de Vienne, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que ce navire se livre au trafic illicite de stupéfiants et substances psychotropes. Or, l'article 14-I de la loi de 1994 modifiée prévoit la saisie administrative, à titre conservatoire, par le commandant du navire contrôleur des produits stupéfiants découverts et des objets ou documents qui paraissent liés à un trafic de stupéfiants tandis qu'à l'article 16-II, et en raison de la suite pénale éventuellement donnée sur le territoire français, cette saisie devient alors judiciaire, avec l'autorisation en ce cas, et sauf extrême urgence, du procureur de la République.

Il y a lieu, toutefois, de permettre l'effectivité de ce dispositif de contrôle en mer qui suppose que la visite soit rendue possible et notamment que le commandant du navire réputé en infraction obtempère à l'injonction du commandant du bâtiment ou du commandant de bord de l'aéronef en vue de la visite. Ainsi, "*lorsque l'accès à bord a été refusé ou s'est trouvé matériellement impossible*", la nouvelle législation rappelle que le commandant ou le commandant de bord qui exerce les pouvoirs de contrôle de l'État en mer, peut ordonner le déroutement du navire vers la position ou le port appropriés¹⁰⁵.

Au demeurant, en dehors de cette hypothèse, la mesure de déroutement peut viser à l'application du droit international¹⁰⁶ ou du droit français, que celui-ci trouve son origine dans une législation ou une réglementation particulière ou encore dans une décision de justice ou

une demande de l'autorité qualifiée de la police judiciaire¹⁰⁷.

Or, le refus d'obtempérer de la part du commandant du navire concerné à l'injonction prononcée au titre du droit de reconnaissance, de visite ou de déroutement emporte trois séries de conséquences :

- d'abord, il est, de façon certaine, au nombre des hypothèses qui ouvrent l'exercice du droit de poursuite à l'encontre du navire concerné¹⁰⁸ : en effet, pour l'exercice du droit de poursuite, l'existence de fortes présomptions d'infraction au droit de l'État poursuivant suffit tandis qu'au cas particulier, l'infraction constituée par le refus d'obtempérer a déjà été commise. Encore faut-il apporter la double précision suivante : d'une part, la poursuite est réservée aux navires et aéronefs militaires ou affectés à un service public de l'État poursuivant ; d'autre part, elle peut continuer vers le large en haute mer, y compris au-delà de la zone contiguë, dès lors que l'action a été commencée dans les eaux sous souveraineté nationale ou dans la zone contiguë ;

- ensuite, il est constitutif du délit d'obstacle, nouvelle infraction prévue et réprimée par l'article 8 de la loi du 15 juillet 1994, l'amende qui vient la sanctionner étant d'un montant maximal particulièrement élevé : un million de francs, peine prononcée sans préjudice des autres infractions pouvant être constatées, et théoriquement applicable au propriétaire ou à l'exploitant du navire éventuellement à l'origine de ce refus. Il faut souligner qu'outre les officiers et agents de police judiciaire à bord du navire contrôleur, la loi habilite les commandants, commandants en second et officiers en second des bâtiments de l'État ainsi que les commandants de bord des aéronefs de l'État à constater l'infraction et à dresser procès-verbal ;

- enfin, le refus d'obtempérer à l'injonction prononcée au titre du droit de reconnaissance, de visite ou de déroutement
- et pas seulement le refus de déroutement, il

¹⁰⁴ A ce sujet, Catherine Emelie, *Droit et Défense*, n° 96/1, pp. 51 et 52.

¹⁰⁵ *Ibid.*, art. 5, al. 1er. Ce ne sont pas nécessairement les plus proches. L'accord de l'autorité de contrôle des opérations est légalement prévue (*ibid.*, dernier al.).

Adde, sur le droit de déroutement en matière douanière, Code des douanes, art. 332.

¹⁰⁶ La loi de 1994 n'envisage donc pas l'immobilisation du navire sur place, consécutive à l'usage du droit d'enquête précité, "*en cas de risque de dommage inconsideré pour le milieu marin*". (à ce sujet, Jean Combacau et Serge Sur, *Droit international public*, 2ème éd., Coll. Précis Domat-Droit public, Paris, Montchrestien, 1995, pp. 517 et 518).

¹⁰⁷ *Ibid.*, al. 2.

¹⁰⁸ Loi du 15 juillet 1994, art. 6.

Une autre hypothèse est le délit de fuite en cas d'accident de navigation, prévu et réprimé par la loi du 26 décembre 1966.

faut le souligner ¹⁰⁹ - ouvre la voie à des mesures de coercition en mer pouvant aller jusqu'à l'emploi de la force.

2. Les mesures de coercition en mer

Le décret d'application en Conseil d'État du 19 avril 1995 reprend les éléments d'une circulaire non publiée du Premier ministre qui remontait au 20 juin 1989 dans le dernier état de la question et qui était limitée à la police des pêches, c'est à dire d'un texte réglementaire dont la fragilité juridique était évidente et l'utilité pratique fort réduite. Il vient ainsi prévoir une savante, mais efficace gradation des modalités de recours à la coercition et à l'emploi de la force en mer ¹¹⁰.

Cela commence par des sommations ¹¹¹ d'avoir à stopper ou à se dérouter par tout moyen compréhensible pour le commandant du navire en infraction ¹¹², suivies éventuellement ¹¹³ de quatre tirs d'avertissement autorisés par le préfet maritime en métropole et par le délégué du Gouvernement outre-mer ¹¹⁴ : un tir de semonce, puis trois tirs d'arrêt, dirigés en avant de l'étrave du navire en infraction.

Au cas où le navire en infraction n'obtempère toujours pas, l'emploi de la

force devient alors possible ¹¹⁵. Sur ordre du préfet maritime en métropole ou du délégué du Gouvernement outre-mer, il pourra s'agir

- soit de l'action de vive force qui peut conduire à la prise de contrôle du navire ¹¹⁶ ;

- soit de l'ouverture du tir au but, tout de suite après les tirs d'avertissement restés sans effet ou après l'échec de l'action de vive force. Il s'agit là d'une décision d'une gravité particulière exigeant l'autorisation du Premier ministre qui aura recueilli, " *dans toute la mesure du possible* " ¹¹⁷, l'avis préalable du ministre des Affaires étrangères.

Ce tir au but a pour seul objet d'immobiliser le navire et le décret du 19 avril 1995 prévoit en ce sens, avec force détails, qu'il y a lieu à de nouvelles sommations, que mention est portée au journal de bord, qu'il n'est pas utilisé de projectiles explosifs et surtout que le tir au but n'est " *en aucun cas* " ¹¹⁸ dirigé contre des personnes, ce qui rend tout de même l'ordre fort difficile à exécuter.

En conclusion, il convient de souligner combien, depuis le décret du 9 mars 1978, le droit de la police en mer s'inscrit dans un cadre dont on dira qu'il est à la fois simple, cohérent et donc efficace en tant qu'il est centré sur le préfet maritime chargé à la fois de prévenir par la réglementation de police et de coordonner dans l'action de police. La meilleure preuve de cette efficacité n'est-elle pas dans la capacité de cette institution originale de l'État à avoir maintenu l'essentiel de ses compétences face aux autorités décentralisées et à les avoir encore renforcé face aux exigences nouvelles de la société internationale ?

O.G.

109 En pratique, le refus de la reconnaissance implique la visite, sauf impossibilité matérielle due notamment aux conditions météorologiques ; le refus de la visite ou l'impossibilité matérielle de visiter le navire non reconnu implique le déroutement ; le refus de déroutement implique le recours à la coercition jusqu'à l'emploi de la force armée. Mais cette séquence logique n'est pas la théorie.

110 On notera que ce dispositif signifie le recours à des moyens militaires maritimes, mais aussi aériens.

111 Quelles sommations et combien de sommations, le texte ne le dit pas alors que le refus d'obtempérer à ces sommations peut suffire à l'emploi de la force.

112 Cette procédure n'est guère utile lorsque précisément le recours aux mesures de coercition est lié au refus de déroutement.

113 Le texte du décret du 19 avril 1995 est particulièrement mal rédigé : il envisage les tirs d'avertissement au titre des mesures de coercition (art. 1er et 2, al. 1er) avant de mentionner le préalable des sommations (art. 2, al. 2), d'ailleurs prévu par la loi du 15 juillet 1994, art. 7, al. 1er ; puis, il rend hypothétiques ces mêmes tirs d'avertissement qui deviennent éventuels : art. 3, al. 1er. Or, ces tirs d'avertissement sont nécessaires pour procéder au tir au but (art. 4, al. 1er)...

114 Il est rendu compte immédiatement au Premier ministre, au ministre responsable des moyens et personnels utilisés ainsi qu'aux autres ministres concernés (art. 3, al. 2). Cette même information vaut en cas de recours à l'action de vive force (*ibid.*) ou à l'ouverture du tir au but (art. 4, dernier al.).

115 *Adde*, sur le droit d'usage des armes en matière douanière hors le cas de légitime défense, Code des douanes, art. 56-2.

116 Décret du 19 avril 1995, art. 3, al. 1er.

117 *Ibid.*, art. 4, al. 1er.

118 *Ibid.*, al. 3.

Annexe

Extrait de l'arrêt de la Cour d'appel de Rennes du 31 mai 1990

"Considérant que les prévenus soutiennent que la visite du navire CLEOPATRA SKY et son détournement vers la Baie de Camaret ont été effectués illégalement ; Que spécialement le contrôle en zone contigue initialement opéré par les Douanes Françaises, alors que ledit navire se trouvait à 16,6 milles marins des lignes de base de la mer territoriale, ne répondait à aucune des conditions de l'article 44 bis du Code des Douanes ;

Qu'ils prétendent en effet que ce texte pose deux conditions cumulatives : d'abord que le navire soit suspecté de se livrer au trafic de stupéfiant, puis que, soit le navire se dirige vers le territoire douanier français (le contrôle est alors destiné à prévenir l'infraction - article 44 a -), soit le navire a emprunté, au cours de son trajet maritime, une fraction du territoire douanier français et ainsi commis le délit de contrebande (le contrôle est alors destiné à réprimer l'infraction - article 44 bis b -) ;

Que le Juge, vérifiant à posteriori la validité dudit contrôle, doit s'assurer que les douanes étaient, au moment de l'arraisonnement, en possession d'information leur permettant de conclure à l'existence de ces deux condition ;

Considérant que le rayon des douanes (article 44 CD) comprend une zone maritime et une zone terrestre ;

Que la zone maritime est comprise entre le littoral et une limite extérieure située en mer à douze milles marins mesurés à partir des lignes de base de la mer ;

Que l'article 33 de la Convention Internationale du Droit de la Mer du 10 décembre 1982, ratifiée par la France le 10 décembre 1984, définit une zone contiguë à sa mer territoriale où l'État côtier peut exercer le contrôle nécessaire en vue de :

- a) prévenir les infractions à ses lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires ou d'immigration sur le territoire ou dans sa mer territoriale ;*
- b) réprimer les infractions à ces mêmes lois et règlements commises sur son territoire ou dans sa mer territoriales ;*
- c) Considérant que la loi n° 87-1157 du 31 décembre 1987, relative à la lutte contre le trafic de stupéfiants, modifiant certaines dispositions du*

Code pénal, a introduit dans le droit douanier cette notion nouvelle de zone contiguë (article 44 bis du Code des Douanes) ;

Qu'aux termes mêmes de ce texte " dans une zone contiguë comprise entre douze et vingt-quatre milles marins, mesurés à partir des lignes de base de la mer territoriale... le service des Douanes peut exercer les contrôles nécessaires en vue de :

- a) prévenir les infractions aux lois règlements que l'administration des Douanes est chargée d'appliquer sur le territoire douanier ;*
- b) poursuivre les infractions à ces mêmes lois et règlements, commises sur le territoire douanier ;*

Que ce texte vise tout particulièrement les infractions de trafic international de stupéfiants par voie maritime ;

Qu'encore, l'article 62, issu de la même loi, permet aux agents des douanes de visiter tout navire en dessous de 1 000 tonnes de jauge brute se trouvent dans la zone maritime du rayon des douanes et dans la zone définie à l'article 44 bis dans les conditions prévues à cet article ;

Considérant qu'il se déduit de ces textes que les possibilités d'intervention du service des Douanes dans la zone contiguë sont nécessairement différentes de celles prévues et pratiquées dans le rayon habituel des douanes (article 44) et sont strictement subordonnées aux respects des objectifs et des conditions posées à l'article 44 bis du Code des Douanes ;

Que dans les limites définies par ce dernier texte, le service des Douanes peut exercer les " contrôles nécessaires " ;

Considérant que si l'article 62 du Code des Douanes, sus énoncé, autorise expressément les agents à visiter tout navire en dessous de 1 000 tonnes de jauge brute, il est constant que pour exercer les contrôles à des fins préventives ou répressives, ils doivent être en mesure, à tout le moins, de pouvoir intimé l'ordre de stopper à tout navire navigant dans cette zone, le cas échéant faire usage des moyens usuels pour immobiliser le navire qui ne s'arrêterait pas à leurs injonctions (article 61-1 et 56-2 b du

Code des Douanes), et contrôler l'identité des personnes (article 67 CD) ;

Qu'ils peuvent également, si nécessaire, non seulement verbaliser mais également prononcer la saisie des marchandises transportées (article 323-2 du Code des Douanes) et procéder à la retenue des personnes (article 323-3 du Code des Douanes) ;

Considérant que les circonstances précises de l'intervention des agents des douanes ont fait l'objet d'un procès-verbal ;

Qu'il ressort de ce document que le 12 novembre 1988, vers 21 h 24, en service de surveillance à bord des vedettes " NOROIT " et " RAFALE " , à la limite de la zone maritime du rayon des douanes, les fonctionnaires habilités de cette administration ont observé un écho radar, à environ cinq milles marins, d'un navire faisant route vers les eaux territoriales ; qu'ils se sont dirigés sur cet écho et ont identifié au projecteur le caboteur CLEOPATRA SKY, sans marque de nationalité apparente ; que ce navire se trouvait alors dans le 325 du phare de Creac'h (Ile d'Ouessant) pour 16,6 nautiques, soit à la latitude 48° 41,3 Nord et à la longitude 005° 22,2 Ouest, point situé dans la zone contiguë ;

Qu'il échet de rappeler que les procès-verbaux de Douanes rédigés par au moins deux agents, qu'il s'agisse de procès-verbaux de constat ou de saisie, font foi jusqu'à inscription de faux des constatations matérielles qu'ils relatent (article 336-1 du Code des Douanes) ;

Qu'à cet égard, la constatation des Douanes selon laquelle le navire faisait route vers les eaux territoriales prévaut sur l'indication de la route théoriquement suivie par le navire telle que portée sur la carte 2675 (English Channel, Western Portion), objet du scellé n° 13 ;

Considérant qu'il résulte à suffire de ces constatations précises que l'intervention des douanes dirigée contre un navire situé dans la zone contiguë, faisant route vers les eaux territoriales, sans marque de nationalité apparente, est régulière et justifiée au regard des dispositions de l'article 44 bis a du Code des Douanes, étant par ailleurs rappelé que la jauge brute dudit navire était de 398 tonnes ;

Que le contrôle des documents de bord - ayant au demeurant révélé l'absence de tenue d'un journal de bord ainsi que le défaut d'acte de nationalité - puis celui de l'identité des membres de l'équipage, enfin le déroutage sur l'anse de Camaret, la fouille, la saisie et l'interpellation des personnes qui en a résulté, sont également réguliers ; qu'au demeurant,

aucune irrégularité n'a été alléguée pour les actes accomplis postérieurement à l'interception du navire CLEOPATRA SKY ;

Que la régularité de cette interception et des actes du procédure subséquents ne peut être affectée par le considération qu'au terme d'une information relativement complexe et minutieuse, le magistrat instructeur a seulement renvoyé les prévenus pour infraction à la réglementation sur les stupéfiants commis lorsque le navire faisait route du Sud vers le Nord et pour importation en contrebande de marchandises prohibées (produits stupéfiants) ;

Qu'en effet, ne saurait prospérer l'allégation des prévenus selon laquelle l'intervention du service des douanes, eu égard aux ternes mêmes de la prévention, s'inscrivait nécessairement dans le cadre des finalités répressives prévues et fixées par l'article 44 bis - b du Code des Douanes, de sorte que la mise en oeuvre de ce texte imposait aux agents verbalisateurs de faire état, dans leur procès verbal de constatations, de leurs connaissances des renseignements fournis par le service des douanes britanniques relatifs à une suspicion de transport d'une importante quantité de drogue par le caboteur, et qu'en conséquence, en constatant d'en faire mention, le procès-verbal était nul ;

Considérant qu'il est constant que la régularité du premier acte de poursuite ne dépend pas de l'étendue et de la nature de la prévention retenue à l'issue de la procédure d'information ; qu'en l'espèce, pour les motifs déjà exposés, l'intervention de la Douane était motivée et justifiée en égard des termes de l'article 44 bis - a du Code des Douanes ;

Qu'il importe peu que les contrôles opérés et la découverte de produits stupéfiants ont par la suite permis d'établir une procédure, objet des poursuites dont la Cour se trouve actuellement saisie ;

Que dès lors, l'exception tirée de l'illégalité du contrôle du navire CLEOPATRA SKY sera rejetée comme non fondée."