

N° 488

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de contrôle en mer,

Par M. Michel d'AILLIÈRES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvor Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 1067, 1142 et T.A. 181.
Sénat : 394 (1993-1994).

Mer et littoral.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I - L'EXERCICE PAR L'ETAT DE SES POUVOIRS DE CONTROLE EN MER	7
1°) Une organisation complexe	7
a. Le rôle central du préfet maritime	7
<i>a1. La responsabilité générale de l'action de l'Etat en mer</i>	7
<i>a2. La coordination des actions des différentes administrations compétentes</i>	8
b. L'administration des affaires maritimes	10
2°) Des moyens diversifiés	11
a. Les moyens de service public de la Marine nationale	11
b. Les moyens mis en oeuvre par la Gendarmerie nationale ...	12
c. Le dispositif d'assistance et de surveillance de la pêche mis en place par les Affaires maritimes	12
d. Le dispositif de surveillance douanière	13
3°) Le contrôle de l'espace maritime	13
a. La mise en place d'une réglementation destinée à	14
<i>a1. ... Assurer la sécurité de la voie maritime</i>	14
<i>a2. ... Assurer la préservation du patrimoine marin</i>	16
<i>a3. ... Assurer la protection écologique du milieu marin contre le risque de pollution</i>	17
b. La police en mer : une multiplicité d'intervenants	19
<i>b1. Le maintien de l'ordre public en mer</i>	19
<i>b2. La répression des infractions commises en mer</i>	21

	<u>Pages</u>
II - AMELIORATIONS APORTEES PAR LE PROJET DE LOI ...	26
1°) Les moyens de répression actuellement en vigueur peuvent être rendus plus efficaces	26
a. Des infractions récurrentes	26
b. Les lacunes du dispositif actuel	28
2°) L'objet limité du projet de loi	29
a. Préciser les possibilités d'action reconnues par le droit international à l'encontre des atteintes aux droits souverains des Etats	29
b. Encadrer précisément les compétences reconnues aux agents de l'Etat dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police en mer	30
III - EXAMEN DES ARTICLES	32
<i>Article premier - Habilitation des commandants des bâtiments de l'Etat et des commandants de bord des aéronefs de l'Etat</i>	<i>32</i>
<i>Article premier bis - Champ d'application</i>	<i>34</i>
<i>Art. 2 - Reconnaissance du navire</i>	<i>35</i>
<i>Art. 3 - Visite du navire</i>	<i>36</i>
<i>Art. 4 - Déroulement</i>	<i>38</i>
<i>Art. 4 bis - Droit de poursuite</i>	<i>40</i>
<i>Art. 5 - Mesures de coercition</i>	<i>41</i>
<i>Art. 6 - Sanction du refus d'obtempérer</i>	<i>42</i>
<i>Art. 6 bis - Peines applicables au propriétaire ou à l'exploitant</i>	<i>44</i>
<i>Art. 8 - Notification des mesures</i>	<i>45</i>
<i>Art. 9 - Territoires d'outre-mer et Mayotte</i>	<i>46</i>
EXAMEN EN COMMISSION	47
TABLEAU COMPARATIF	49
ANNEXE : Liste des missions en mer incombant à l'Etat et désignation de l'administration chargée de la coordination nécessaire pour l'exécution de chacune de ces missions (annexée à l'arrêté du 30 avril 1974)	53

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, dont l'élaboration occupe les spécialistes depuis 1988, vise à combler un vide juridique en conférant un cadre légal à l'emploi de la force par les bâtiments et aéronefs de l'Etat chargés de la surveillance en mer.

Les dispositions visées à cet effet par ce projet ne tendent pas à bouleverser une pratique maritime ancienne, fondée essentiellement sur la reconnaissance, la visite et le déroutement des navires soupçonnés d'infraction, mais à donner une base légale aux interventions des agents susceptibles d'exercer des pouvoirs de police en mer.

Précisons que l'intérêt présenté par les actions de police en mer s'est accru avec l'extension de la mer territoriale de 3 à 12 milles en 1971, et avec l'instauration, en 1976, d'une zone économique de 200 milles.

Désormais trois zones de souveraineté sont distinguées par le droit international, défini pour l'essentiel dans le cadre de la convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 (qui entrera en vigueur en novembre 1994) :

- les eaux territoriales, dont la limite est fixée à 12 milles et sur lesquelles l'Etat riverain exerce des droits souverains ;

- la zone contiguë de 12 milles au-delà des eaux territoriales, dans laquelle l'Etat côtier peut exercer les contrôles nécessaires pour prévenir les infractions à ses lois et règlements en matière de douanes, d'immigration et de protection sanitaire, et pour réprimer les infractions commises sur son territoire ;

- la zone économique exclusive de 200 milles, où l'Etat côtier dispose de droits souverains sur les ressources naturelles,

biologiques ou non (la France métropolitaine compte une seule zone économique exclusive, en Atlantique et mer du Nord).

Par ailleurs, le droit international reconnaît traditionnellement aux Etats le droit (et même le devoir) d'intervenir en haute mer afin de réprimer la piraterie, le transport d'esclaves, les émissions radioélectriques non autorisées et, dans une certaine mesure, le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes.

Les droits exercés dans la zone contiguë et dans la zone économique exclusive ont donc complété ceux, beaucoup plus étendus, dont disposait l'Etat dans la mer territoriale : il y a donc eu à la fois extension et diversification des droits des Etats en mer.

Parallèlement à cette évolution, la diversité des usages de la mer - à travers les activités de pêche, l'extension de la plaisance et la densité de la circulation maritime - fait peser sur celle-ci un risque dont la pollution n'est pas le moindre. Dans le même temps, la multiplication d'incidents graves en matière de pêche - qu'il s'agisse des épisodes de la "guerre du thon" ou de la violence des affrontements auxquels donne lieu la "guerre de l'anchois" - atteste l'intérêt que présente aujourd'hui le présent projet, même si celui-ci se borne à retoucher un dispositif juridique déjà très diversifié.

Après une présentation générale des modalités actuelles de l'exercice, par l'Etat, des pouvoirs de contrôle en mer, qui montre notamment la complexité de l'édifice institutionnel français, votre rapporteur exposera les améliorations apportées par ce projet de loi, même si l'objet de celui-ci semble, au premier abord, quelque peu limité.

I - L'EXERCICE PAR L'ETAT DE SES POUVOIRS DE CONTROLE EN MER

La diversité et la spécificité des activités qui s'opèrent en mer ont conduit à la mise en place progressive de nombreuses règles de police adaptées aux risques particuliers que fait peser sur le milieu marin la densité des interventions humaines.

1°) Une organisation complexe

A l'opposé du système anglo-saxon des coast-guards, corps unique de surveillance maritime, le dispositif français repose sur l'intervention de nombreuses autorités relevant, pour l'essentiel, des administrations :

- de la défense (marine nationale, gendarmerie nationale et gendarmerie maritime),
- des douanes (service garde-côtes),
- du ministère de l'Intérieur (sécurité civile),
- de la mer (affaires maritimes),
- et de l'équipement (service des phares et balises).

On relève également les compétences de 10 régions, 26 départements et de nombreuses communes du littoral.

Les interventions de l'Etat s'articulent néanmoins essentiellement autour de deux institutions : le préfet maritime et les affaires maritimes.

a. Le rôle central du préfet maritime

a1. La responsabilité générale de l'action de l'Etat en mer a été confiée au préfet maritime par le décret n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer. Ce décret a

été pris à la lumière de l'expérience malheureuse des difficultés auxquelles a donné lieu l'organisation des secours et des interventions après la catastrophe de l'"Amoco-Cadiz".

Représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres, le préfet maritime exerce simultanément, en tant qu'Amiral, le commandement d'une zone maritime.

La France est divisée en trois préfectures maritimes : Manche-Mer du Nord, Atlantique et Méditerranée. En outre-mer, le décret n° 79-413 du 25 mai 1979 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer au large des DOM-TOM et de la collectivité territoriale de Mayotte détermine six zones de compétence attribuées à des délégués du Gouvernement (préfets de la Martinique, de la Guyane, de la Réunion, représentant de l'Etat à St Pierre et Miquelon, et hauts commissaires de la République en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française).

Le préfet maritime est investi d'une responsabilité générale en ce qui concerne la défense des droits souverains et des intérêts de la nation, le maintien de l'ordre public et la sauvegarde des personnes et des biens.

a2. L'intervention, dans le domaine de la surveillance des espaces maritimes, de nombreuses administrations, a imposé l'institution d'une autorité susceptible de coordonner les intervenants multiples investis de responsabilités dans le domaine de la surveillance de la mer : ce rôle est tout naturellement revenu au préfet maritime.

A titre d'exemple, citons l'arrêté du 30 avril 1974 portant "liste des missions en mer incombant à l'Etat et désignation de l'administration chargée de la coordination nécessaire pour chacune de ces missions". Ce texte, en effet, se réfère à :

- 5 missions de défense (surveillance renforcée, lutte contre les mines ...),
- 17 missions de police (police des frontières, police de la navigation -ports civils, rades ..., police des plages, police de la santé ...)
- 3 missions de recherche (archéologie sous-marine - océanologie ...),
- 9 missions de sauvegarde des biens et des personnes (assistance maritime, évacuation sanitaire, prévention des accidents en mer ...),

- 8 missions techniques (canalisations sous-marines, météorologie, aquaculture ...)

réparties entre 19 administrations relevant de 12 ministères :

Intérieur, Défense, Equipement, Transports, Industrie, Santé, Postes et télécommunications, Environnement, Culture, Finances, Agriculture, Travail.

Le tableau annexé à l'arrêté du 30 avril 1974, illustre parfaitement la complexité de l'édifice français, et explique pourquoi le besoin s'est fait sentir d'une autorité investie d'un pouvoir de coordination sur l'ensemble de ces services. (1)

La coordination des administrations de l'Etat en mer est régie par l'instruction ministérielle du 8 janvier 1981 relative aux principes d'organisation régionale de l'Etat en mer.

Le but est de donner au préfet maritime et aux représentants régionaux des administrations la possibilité d'exercer leurs responsabilités en toutes circonstances, et de favoriser une collaboration efficace dans les domaines de la lutte contre la pollution et du sauvetage maritime. Les missions visées sont les suivantes :

- recherche et sauvetage maritimes,
- sauvetage aéronautique,
- surveillance et police de la navigation,
- police des pêches,
- police économique et financière,
- prévention, police et organisation de la lutte anti-pollution,
- surveillance des zones économiques en vue du renseignement.

A cet effet, les administrations de l'Etat ont un devoir d'information à l'égard du préfet maritime.

Les moyens mis en oeuvre sont placés sous le contrôle opérationnel de l'administration dont ils relèvent organiquement. Le chef du centre opérationnel de ladite administration reçoit délégation du contrôle. S'agissant des missions

(1) Voir le tableau reporté en annexe au présent rapport.

de surveillance et d'opérations douanières, il s'agit du directeur interrégional des douanes. S'agissant des missions de surveillance des pêches ou de la navigation, il s'agit du chef du centre opérationnel des affaires maritimes.

En cas de circonstances exceptionnelles, la coordination est exercée par le préfet maritime qui assure le commandement opérationnel des moyens mis à disposition par les différentes administrations.

Le préfet maritime peut s'appuyer sur :

- le centre opérationnel de la Marine (COM), qui prend en charge les opérations importantes (du type lutte contre la pollution) ;

- le centre régional de surveillance et de sauvetage (CROSS), qui coordonne les actions communes en matière de secours et de surveillance des pêches, assure la police de la circulation maritime et dirige les opérations de sauvetage, avec l'aide notamment de la SNSM (Société nationale de sauvetage en mer, association de 1901, dont les moyens de sauvetage représentent 40 % des moyens mis en oeuvre lors des opérations des CROSS, et dont les ressources proviennent à raison des deux tiers de subventions de l'Etat). Le littoral de la France métropolitaine est couvert par un CROSS en Méditerranée à Toulon, deux CROSS en Atlantique, et deux pour la Manche ;

- le centre opérationnel des Douanes (COD), spécialisé dans les opérations de police économique et financière.

Même si le système de coordination mis en place en 1978 a fait les preuves de son efficacité, il n'en demeure pas moins que certaines lacunes dans la répartition des moyens se traduisent par certains défauts de surveillance de l'espace maritime : c'est ainsi que la lutte anti-pollution et le contrôle des pêches sont parfois insuffisants dans les golfes de Gascogne et du Lion, tandis que le sous-CROSS d'Agde n'est en activité que pendant une partie de l'année, alors même que la navigation de plaisance connaît dans cette zone un développement important.

b. L'administration des affaires maritimes

Les missions de l'administration des affaires maritimes sont de veiller à l'application des réglementations émanant du ministère de la mer.

A cet effet, l'administration des affaires maritimes assure le suivi administratif

- des marins professionnels (formation, identification),
- du milieu maritime (salubrité, concessions de cultures),
- des navires (immatriculation, effectifs, sécurité, navigation).

Les administrateurs des affaires maritimes sont chargés de faire appliquer le code disciplinaire et pénal de la marine marchande. Ils procèdent à des enquêtes avec les pouvoirs des juges d'instruction, et président les tribunaux maritimes commerciaux, qui sont des juridictions pénales spécialisées.

Représentants locaux des préfets maritimes pour l'exercice de leurs attributions civiles, les administrateurs des affaires maritimes contribuent à l'exercice de la police en mer.

2°) Des moyens diversifiés

Les moyens navals et aériens nécessaires à l'action de l'Etat en mer sont partagés entre la marine nationale, responsable de la mise en oeuvre des moyens hauturiers de plus de 40 mètres de long et des aéronefs de plus de 6 tonnes, les moyens légers étant répartis entre les autres administrations.

a. Les moyens de service public de la Marine nationale sont considérables

Si tous les bâtiments et aéronefs de la Marine peuvent participer à des missions de surveillance, certains moyens répondent plus facilement à ce type de besoin. Parallèlement aux moyens non spécialisés, la Marine nationale met en oeuvre des moyens spécialement affectés aux missions de surveillance et de police en mer :

- 6 patrouilleurs,
- 4 remorqueurs à vent, ...

- 4 patrouilleurs de la gendarmerie maritime,
- 26 vedettes de la gendarmerie maritime,
- et 10 avions affectés à la surveillance des zones économiques.

On estime que 75 bâtiments et 10 aéronefs contribuent à ces missions.

Au total, la Marine nationale contribue à hauteur de 35 % environ aux missions de service public en mer.

b. La Gendarmerie nationale met en oeuvre des moyens aéronavals qui appartiennent soit à la Marine nationale -auquel cas ils sont armés par des gendarmes maritimes- soit à la Gendarmerie départementale -auquel cas ils sont armés par des gendarmes.

Les unités de la gendarmerie implantées sur le littoral disposent de 6 vedettes de 14 mètres, 20 vedettes de 10 mètres, et de 120 embarcations légères (pneumatiques), auxquelles s'ajoutent 13 hélicoptères.

Certains patrouilleurs de la Marine nationale sont donc armés par des gendarmes maritimes (intégrés dans la gendarmerie nationale par la loi du 2 janvier 1970) et commandés par un officier de gendarmerie. Les brigades mobiles de surveillance du littoral sont équipées de voitures-radio, zodiacs tractés et matériel de plongée. La gendarmerie départementale met en oeuvre des vedettes armées par des équipages de 3 à 5 gendarmes, ainsi que des hélicoptères et des CESNA susceptibles d'effectuer des missions en zone côtière. L'ensemble des effectifs concernés représente 400 gendarmes environ. La gendarmerie contribue à hauteur de 12 % à l'action de l'État en mer (5,5 % reviennent à la seule gendarmerie maritime).

c. Le dispositif d'assistance et de surveillance de la pêche mis en place par les Affaires maritimes repose sur des vedettes (8 de 30 mètres, 9 de 14 à 16 mètres, et 18 de moins de 10 mètres) aptes à effectuer des missions en mer d'une durée de 24 à 96 heures. Les quelque 200 agents composant le personnel embarqué des affaires maritimes sont ainsi supposés assurer une veille permanente en matière de sauvetage, ainsi que de surveillance de la navigation et des pêches. Les Affaires maritimes (CROSS inclus) contribuent à hauteur de 30 % environ à l'action de l'État en mer.

d. Le dispositif de surveillance douanière fait intervenir des moyens aéronavals :

- 28 vedettes de plus de 21 mètres,
- 5 vedettes de 14 à 19 mètres,
- 24 vedettes de 10 mètres,
- 14 avions bimoteurs légers
- et 6 hélicoptères.

Le Centre opérationnel des douanes fonctionne 24 heures sur 24 et assure, à travers les 850 agents composant le personnel embarqué, la continuité entre surveillance terrestre, maritime et aérienne. La contribution des Douanes à l'action de l'Etat en mer s'élève à 15 %.

Les moyens mis en oeuvre par les divers intervenants laisseraient néanmoins passer, selon certains observateurs, quelques failles.

- Alors qu'une surabondance des moyens nautiques caractérise la Côte d'Azur entre Toulon et Menton ainsi que la Bretagne et la zone Manche-mer du Nord, le littoral languedocien et la côte atlantique de La Rochelle à Saint-Jean de Luz seraient sous-équipés.

- L'unification des moyens humains et matériels au sein d'une même unité "est rendue difficile par la diversité des statuts des personnes, des obligations de service et des rémunérations" (1).

- Enfin, alors que la flottille des Affaires maritimes a été renforcée et modernisée, on noterait une diminution du nombre des heures annuelles en mer (- 13,2%) et des contrôles effectués (- 5 %), ce qui pourrait être imputable à une productivité insuffisante (1).

3°) Le contrôle de l'espace maritime

L'exercice par l'Etat de sa mission de contrôle de l'espace maritime passe par la réglementation des diverses activités

(1) Comité central d'enquête sur le coût et les rendements des services publics. Conclusions sur la coordination de l'Etat en mer. avril 1992.

maritimes, destinée à assurer la sécurité des voies maritimes, la préservation du patrimoine maritime et la protection écologique du milieu marin. Le contrôle de l'espace maritime consiste aussi en la mise en oeuvre de mesures assurant le respect des règles de police en mer.

a. La réglementation des diverses activités maritimes

Celle-ci vise, à travers les règles relatives à la circulation maritime, à la pêche et à la pollution, à assurer la sécurité de la voie maritime, à préserver le patrimoine marin et à assurer la protection écologique du milieu marin contre la pollution.

a1. La sécurité de la voie maritime.

La sécurité maritime relève du *respect des normes de construction et d'exploitation des navires ainsi que des règles internationales édictées en matière de circulation maritime.*

Les réglementations internationales relatives à la fabrication, à l'entretien et à l'exploitation des navires sont élaborées au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI). La législation française en a tiré les conséquences (loi 83-581 du 5 juillet 1983 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution, décret 84-310 du 30 août 1984 et arrêté du 29 décembre 1984). Ces textes visent à faire respecter "certaines prescriptions relatives à la construction, aux installations d'énergie et de propulsion, aux installations de radio-communication et aux moyens de sauvetage, de façon à assurer la meilleure garantie pour les gens du bord" (1).

Le respect de ces prescriptions est d'autant plus indispensable que l'on dénombre chaque année 500 à 600 accidents de navigation au large des côtes françaises, et que 9 accidents sur 10 ont lieu à l'intérieur des 12 milles (2).

(1) Guy Le Borgne, *La police en mer en-deça de 200 milles. Doctrine et pratique françaises.* 1986..

(2) *Le Marin*, n° 1927, 8 juin 1984.

L'application de ces réglementations relève du contrôle de l'Etat du pavillon, mais les autorités des ports d'accueil ont le pouvoir de vérifier le respect des normes de sécurité.

. En matière de circulation maritime, les réglementations internationales élaborées dans le cadre de l'OMI sont complétées par une réglementation nationale qui relève des préfets maritimes, délégués du Premier ministre et du ministre chargé de la mer.

Sur le plan international, il s'agit, pour l'essentiel, des accords suivants :

- convention du 20 octobre 1972 sur le règlement international de 1972 pour prévenir les abordages en mer,

- et convention de Montego Bay sur le droit de la mer, dont les articles 22 et 41 reprennent les stipulations des accords précités.

Sur le plan interne, le code disciplinaire et pénal de la marine marchande contient des dispositions répressives relatives à la régulation de la navigation. La loi du 2 janvier 1979 a ainsi déterminé les peines applicables au capitaine de tout navire français ou étranger enfreignant dans les eaux territoriales françaises, soit les règles de la circulation maritime édictées en application de la convention internationale du 20 octobre 1972, soit les règles fixées par les préfets maritimes en ce qui concerne les distances minimales de passage le long des côtes françaises.

. La surveillance et la protection aux frontières maritimes relève du ministre de l'Intérieur, des préfets de départements et des préfets maritimes en ce qui concerne la circulation des personnes.

En revanche, la protection économique aux frontières incombe aux ministres :

- de l'Economie, à travers la police des douanes,

- de la Santé, à travers la police sanitaire,

- et de l'Intérieur, à travers la lutte contre le trafic des stupéfiants que traitent la convention du 21 février 1971 sur les substances psychotropes et la convention de 1982 de Montego Bay sur le droit de la mer.

a2. La préservation du patrimoine marin

La conservation des richesses du milieu marin doit permettre aussi l'exploitation des ressources halieutiques ainsi que des sol et sous-sol marins.

. La conservation des ressources halieutiques et la réglementation de la pêche.

La réglementation de la pêche est d'origine internationale, communautaire et nationale. Elle porte essentiellement sur l'accès aux zones de pêche, le maillage des filets, les tailles des espèces et les quantités de poisson susceptibles d'être capturées.

- La compétence communautaire procède de l'article 38-4 du Traité de Rome. Elle s'exerce à l'égard de trois types de mesures : l'accès aux zones de pêche (l'égalité d'accès et d'exploitation est garantie), les quotas susceptibles d'être pêchés, et les réglementations techniques relatives à la pêche (c'est ainsi que les tailles de maillage des filets prescrites par Bruxelles, pour chaque espèce, visent à protéger les jeunes sujets).

- La réglementation nationale des activités de pêche concerne la pêche à bord des navires de pêche français, la pêche à bord des navires de pêche étrangers dans les eaux placées sous juridiction française, la pêche à bord des navires de plaisance, ainsi que la pêche à pied et la pêche sous-marine. Ces prescriptions s'appliquent aux navires français et étrangers en mer territoriale et dans la zone économique. Au-delà de celle-ci, la réglementation ne concerne que les Français.

Les navires de pêche étrangers peuvent naviguer dans les eaux territoriales françaises, sous réserve de respecter les règles spéciales de police prévues par le décret du 19 août 1988 sur la police de la navigation relative aux bâtiments de pêche étrangers circulant dans les eaux territoriales : ils doivent être pourvus des documents de bord en règle, répondre aux injonctions de la police maritime et porter des marques extérieures visibles sur la coque.

. L'administration du sol et du sous-sol des espaces maritimes français.

Si le sol et le sous-sol des eaux intérieures et de la mer territoriale sont incorporés au domaine public maritime, en revanche, sur le sol et le sous-sol du plateau continental et de la zone économique, les compétences de la France se bornent à celles que reconnaît le droit international.

C'est ainsi que les activités de recherche ou d'exploitation sur le plateau continental sont subordonnées à la délivrance d'une autorisation. Le préfet instruit les demandes qui sont elles-mêmes adressées au ministre chargé des mines. Les demandes sont également examinées par des ingénieurs en chef des mines ainsi que par le CNEOX (Centre national pour l'Exploitation des Océans).

a3. La protection écologique du milieu marin contre le risque de pollution

Le risque de pollution du milieu marin lié aux activités humaines en mer a conduit à l'élaboration d'un appareil réglementaire très strict des rejets en mer, élaboré en application des conventions internationales adoptées sur ce sujet.

Ces rejets polluants sont de trois origines : l'exploitation des navires, l'immersion et l'incinération des substances.

. La protection contre la pollution due à l'exploitation des navires relève, sur le plan international, de la convention de Londres du 12 mai 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les navires, modifiée par un protocole du 17 février 1972.

Sur le plan national, les lois n° 64-1331 du 26 décembre 1964 (relative à la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures) et n° 83-583 du 5 juillet 1983 (réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures) tirent les conséquences des engagements souscrits par la France en vertu des deux conventions précitées.

La loi de 1964 ne s'appliquait aux navires étrangers que dans la limite des eaux intérieures et territoriales françaises. Lorsqu'un navire étranger était pris en infraction en dehors des eaux territoriales françaises, le gouvernement pouvait exposer par écrit au gouvernement de l'Etat du pavillon les points établissant qu'il avait contrevenu à la convention du 12 mai 1954. Le gouvernement

sollicité informait le gouvernement français des suites données à cette procédure.

La loi du 5 juillet 1983 a considérablement élargi la portée de la loi de 1964. Ses dispositions s'appliquent aux navires français en tous lieux et aux navires étrangers dans les eaux territoriales, dans la zone économique et dans les eaux intérieures. Les rejets d'hydrocarbures à la mer sont très strictement réglementés. L'interdiction est absolue dans des zones telles que la Méditerranée. Dans les autres zones, elle est possible, dans une certaine mesure, à plus de 50 milles marins de la terre la plus proche.

. La pollution par immersion de substances est régie par la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par des navires et aéronefs. Celle-ci tire les conséquences, sur le plan interne, de la convention d'Oslo du 15 février 1972 pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs.

La loi du 7 juillet 1976 s'applique dans les eaux territoriales et intérieures françaises à tous les navires et, en haute mer, aux navires français.

Les immersions doivent être notifiées au préfet maritime dans les plus brefs délais.

La pollution de la mer par incinération (1) de substances est traitée par la loi n° 76-600 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution des mers par les opérations d'incinération, qui a introduit dans le droit français les stipulations de la convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets.

Cette loi s'applique aux navires étrangers en cas d'incinération dans les eaux territoriales et intérieures françaises, ou en dehors de celles-ci quand l'embarquement ou le débarquement a eu lieu sur le territoire français.

(1) C'est-à-dire par combustion délibérée de déchets, substances, produits ou matériaux embarqués en vue de leur élimination en mer à partir d'un navire ou d'une structure artificielle fixe.

Un avis doit être transmis, avant toute opération d'incinération envisagée, aux autorités maritimes compétentes.

b. La police en mer : une multiplicité d'intervenants

Le service public de police en mer incombe aux nombreuses administrations responsables de la mise en oeuvre des actions de l'Etat en mer. La mise en place du service public de police en mer remonte à la deuxième moitié du XIXe siècle, et s'est traduite par l'émergence d'une pluralité de polices, ayant chacune une vocation différente dans l'action, et correspondant à l'apparition progressive de besoins nouveaux.

La classification traditionnelle des activités entre police administrative et police judiciaire est opérante en ce qui concerne la police en mer, la première visant le maintien de l'ordre public, et la deuxième la répression des infractions.

b1. Le maintien de l'ordre public en mer

Cette mission se rattache à trois catégories de préoccupations : l'organisation des secours en mer, la lutte contre la pollution, et, enfin, la réduction des troubles de l'ordre public en mer.

. L'organisation des secours en mer s'appuie, d'une part, sur le décret du 8 juillet 1970, qui détermine un partage des responsabilités en matière de recherche et de sauvegarde des personnes en détresse en mer, et découpe le territoire en trois zones (Manche-mer du Nord, Atlantique, Méditerranée), et, d'autre part, sur le décret n° 83-217 du 22 mars 1983 portant organisation de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer en temps de paix, qui fonde la responsabilité unique du préfet maritime.

Le secours maritime est confié aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvegarde (CROSS), c'est-à-dire aux administrateurs des affaires maritimes. Cette réglementation a été établie en conformité avec les engagements souscrits dans le cadre des conventions internationales du 1er novembre 1974 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, et de Hambourg (avril 1979) sur l'organisation de la recherche et du sauvetage maritimes.

Mentionnons également que l'assistance maritime de navire à navire, destinée par exemple aux navires en danger de se perdre, est gratuite quand elle s'adresse à des personnes en détresse en mer. Elle peut être rémunérée, de manière facultative, si elle a permis le sauvetage du navire et de ses biens. Le remorquage est toujours rémunéré, quel que soit le résultat obtenu.

L'article 475 du code de justice militaire punit d'une peine d'emprisonnement de six mois à deux ans tout commandant de force navale ou de bâtiment refusant de porter assistance à un autre bâtiment en détresse sans motif légitime. L'article 476 prescrit aux capitaines des navires de commerce français de porter assistance aux bâtiments de la marine nationale en détresse.

. L'organisation de la lutte contre la pollution relève de la responsabilité du préfet maritime depuis 1978 (le décret du 9 mars 1978 a, en effet, investi le préfet maritime de la responsabilité de police générale en mer). Le décret du 24 mars 1978 permet au préfet maritime de prendre les mesures nécessaires pour faire face à un risque de pollution. Rappelons que ce décret a été adopté au lendemain de la catastrophe de l'Amoco-Cadiz, qui a mis en évidence la nécessité de désigner une autorité unique susceptible de mettre en oeuvre les secours.

Une circulaire du Premier ministre, datée du 12 octobre 1978, confie les opérations de lutte en mer contre la pollution au préfet maritime, sous l'autorité du ministre de la Défense, et au préfet du département la conduite de la lutte sur le littoral, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

En cas de déclenchement simultané des plans Polmar mer et terre, le ministre de l'Intérieur exerce la direction des opérations à l'échelon central. Il met en place, dans cette hypothèse, un Etat-major associant les représentants des institutions intéressées, réunis au Centre opérationnel de la Direction de la sécurité civile (CODISC).

Au plan international, des mesures adoptées au sein de l'OMCI (Organisation internationale consultative de la navigation maritime) ont tendu à adapter le trafic maritime aux risques de pollution, en invitant par exemple les navires-citernes de plus de 5 000 tonnes de jauge brute à éviter les bouches de Bonifacio, en raison de la densité du trafic dans ce passage étroit.

L'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant une pollution par les hydrocarbures est autorisée par la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969. Ce droit, inspiré du très regrettable

précédent qu'a constitué la marée noire du Torrey-Canyon en 1967, n'a été inscrit dans l'ordre législatif interne que par le biais de la loi du 7 juillet 1976, dont l'article 16 autorise l'Etat français à intervenir d'autorité, non seulement dans les eaux territoriales, mais aussi en haute mer en cas de menace de pollution "grave et imminente". Si le propriétaire du navire, mis en demeure de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à ce danger, n'obtempère pas, l'Etat peut faire exécuter les mesures au propriétaire ou lui en faire supporter le coût.

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 étend le droit d'intervention aux Etats contre toute menace de pollution "dont on peut attendre des conséquences préjudiciables", ce qui constitue une hypothèse d'intervention relativement souple.

. La lutte contre les troubles de l'ordre public en mer vise à assurer la liberté de la navigation et la sécurité des navires, menacée par exemple en cas de blocage de ports et de graves conflits de pêche, comme ceux qui illustrent la "guerre du thon" et la "guerre des anchois", opposant régulièrement pêcheurs espagnols et français.

Ce type d'intervention dépend du préfet maritime, dont la zone de responsabilité exclut toutefois les estuaires, les ports et les baies fermées. Le préfet maritime peut réquisitionner la gendarmerie maritime ou, si les forces de celles-ci sont insuffisantes, les forces maritimes, afin d'assurer la défense des droits souverains et des intérêts de la Nation, le maintien de l'ordre public, ainsi que la sauvegarde des personnes et des biens.

Dans de nombreuses hypothèses toutefois, le maintien de l'ordre en mer implique l'intervention simultanée du préfet maritime et du préfet départemental. De plus, l'intervention des bâtiments de la Marine nationale est subordonnée à une autorisation du Premier ministre s'ils sont pourvus d'un armement de bord (en revanche, l'utilisation à des fins de maintien de l'ordre des pousseurs, remorqueurs et engins de servitude n'implique aucune procédure particulière).

b2. La répression des infractions commises en mer

Cet aspect de la police en mer relève des officiers et agents de police judiciaire possédant une compétence générale en vertu du code de procédure pénale, et des fonctionnaires et agents des

administrations investis de compétences particulières en vertu de textes spécifiques.

Les compétences particulières attribuées par des lois spéciales habilent un grand nombre d'agents à constater les infractions commises dans le milieu maritime.

- En matière de pêche maritime, on distingue entre les compétences "ratione materiae" et "ratione loci" des agents.

. Selon la loi n° 83-682 du 5 juillet 1983 complétant la liste des agents habilités à constater les infractions dans le domaine des pêches maritimes, parmi les agents investis d'une compétence "ratione materiae", on peut citer :

- les administrateurs des affaires maritimes,
- les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes,
- les contrôleurs des affaires maritimes,
- les officiers et agents de police judiciaire,
- les agents des douanes.

. Les compétences exercées "ratione loci" reviennent aux agents de la marine marchande chargés de la police des pêches, quels que soient la station ou le quartier auxquels ils appartiennent, puisque les limites de circonscription des affaires maritimes ne sont pas établies en mer.

Les compétences accordées par le code disciplinaire et pénal de la marine marchande sont d'ordre matériel, territorial et personnel.

Sont habilités à constater et rechercher les infractions les

- officiers de police judiciaire,
- administrateurs des affaires maritimes,
- capitaines de navires à bord desquels ont été commises les infractions en question,
- gendarmes maritimes.

. La simple constatation peut être le fait d'agents des douanes, des syndics de gens de mer, ou des inspecteurs de la navigation maritime.

. Les marins étrangers sont soumis par le Code disciplinaire et pénal de la marine marchande aux ordres émanant d'autorités maritimes françaises, ainsi qu'aux règlements relatifs aux marques extérieures d'identité, aux faits de négligence et de défaut d'assistance, dans la limite cependant des eaux territoriales françaises.

- Les infractions à la réglementation des douanes sont constatées par les agents des douanes, dont la compétence territoriale s'étend à 12 milles marins calculés à partir des lignes de base de la mer territoriale, c'est-à-dire à un territoire dont la limite correspond à celle des eaux sous souveraineté nationale.

- Les infractions à la législation et aux réglementations relatives à la pollution (qu'il s'agisse de la pollution par les hydrocarbures ou de la pollution par immersion ou incinération de substances polluantes) sont constatées et recherchées notamment par :

- les officiers ou agents de police judiciaire,
- les administrateurs des affaires maritimes,
- les contrôleurs des affaires maritimes,
- les agents des douanes,
- les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes.

- Les compétences exercées sur le plateau continental (ce qui inclut les installations d'exploration et d'exploitation du plateau continental) sont dévolues, entre autres autorités, aux

- officiers et agents de police judiciaire,
- administrateurs des affaires maritimes,
- . - chefs de bord des aéronefs de l'Etat,

- agents des douanes.

Les infractions constatées concernent communément la signalisation des installations, le régime des autorisations de l'exploration et de l'exploitation du plateau continental, et l'obligation de transmissions des informations relatives à ces activités. Notons que, pour l'application des lois et règlements relatifs à la sauvegarde de la vie humaine en mer, la personne dirigeant les travaux d'exploration et d'exploitation est considérée comme le capitaine.

- Les infractions en matière de sécurité -règlements concernant la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution- peuvent être recherchées et constatées sur tous les navires par :

- les officiers et agents de police judiciaire,

- les administrateurs des affaires maritimes, les inspecteurs de la navigation maritime,

- les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes.

- Par ailleurs, les fonctionnaires des Postes et Télécommunications sont chargés du contrôle des stations radioélectriques.

La recherche des infractions et l'exercice de mesures coercitives s'appuient sur des pratiques maritimes anciennes.

- La recherche des infractions passe par la reconnaissance et la visite.

La reconnaissance permet de procéder à l'identification d'un navire privé en l'invitant, si nécessaire, à hisser son pavillon ou en l'interrogeant. Cette procédure est cependant rarement nécessaire. A titre d'illustration, les diverses administrations compétentes ont procédé, en 1993, à 5 256 reconnaissances dans le Golfe de Gascogne, dans le cadre de la police des pêches.

La visite consiste à envoyer une équipe à bord d'un navire privé pour procéder à une "enquête de pavillon", c'est-à-dire à l'examen des papiers réglementaires afin de déterminer la nationalité, la destination, la nationalité de l'équipage et la composition de la cargaison. La visite peut être l'occasion d'investigations sur d'éventuelles infractions à des réglementations données (contrôle du matériel de pêche, des équipements de prévention de la pollution ...).

- Les moyens de la preuve sont les constatations, les auditions de personnes, les perquisitions et les saisies. A cet égard, si la loi du 5 juillet 1983 permet la saisie du navire ou de l'embarcation qui a servi à pêcher en infraction, en revanche elle considère la saisie comme une mesure exceptionnelle, qui ne doit pas compromettre la vie de l'entreprise de pêche. Les agents de la police de la chasse maritime peuvent néanmoins saisir les filets, engins et instruments de chasse.

- Les mesures coercitives attachées aux moyens de la preuve sont la poursuite, le déroutement, voire le recours à la force.

La poursuite est, conformément à l'article 111 de la convention de Montego Bay, réservée aux navires et aéronefs militaires ou aux navires et aéronefs affectés à un service public. Elle vise à continuer en haute mer une action commencée dans les eaux sous souveraineté nationale. La poursuite ne peut être entreprise que sur de fortes présomptions d'infractions aux lois et règlements de l'Etat poursuivant. Le délit de fuite est réprimé par la loi n° 66-692 du 26 décembre 1966 réprimant le délit de fuite en cas d'accident occasionné par la navigation. La poursuite se conclut par l'appréhension du navire en fuite ou, exceptionnellement, par l'usage des armes. L'appréhension manu militari est autorisée à l'encontre des navires étrangers surpris en flagrant délit d'infraction dans les eaux sous juridiction nationale, quand le navire en infraction refuse d'obéir aux injonctions d'arrêt. Ces opérations sont décidées par le préfet maritime, après accord du ministre de la Défense.

Le déroutement est l'injonction faite à un navire privé de se rendre dans le port le plus proche afin de permettre aux autorités compétentes de procéder à la visite, dans la perspective d'une immobilisation ou d'une saisie. Elle relève des commandants des bâtiments de guerre en haute mer. L'infraction qui en constitue le fait générateur doit avoir été commise dans les eaux placées sous la juridiction des autorités ordonnant le déroutement. Le déroutement

semble plus dissuasif à l'égard des auteurs d'infractions à la réglementation de la pêche maritime française que les amendes : en effet, l'immobilisation du navire et l'interruption de la campagne de pêche sont particulièrement coûteuses.

Le recours à la force n'est encadré, à ce jour, que par une instruction du Premier ministre non publiée, dont l'objet est strictement limité à la police de la pêche (voir ci-dessous, II). Il peut être requis, sur autorisation du Premier ministre, à l'encontre de navires étrangers se trouvant en infraction dans des eaux sous juridiction nationale.

La liste des agents investis de compétences en mer rassemble donc des agents et officiers de police judiciaire possédant une compétence générale, sur le fondement du code de procédure pénal, et des fonctionnaires et agents des administrations investis de compétences particulières en vertu de lois spéciales.

II - AMÉLIORATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI

Tirant les conséquences des quelques lacunes constatées dans le domaine de la surveillance en mer, le présent projet de loi vise à inscrire dans un cadre juridique adapté les procédures de contrôle en mer. Son objet, essentiellement technique, ne lui permettra donc pas de combler les quelques défaillances constatées aujourd'hui en matière de maintien de l'ordre en mer.

1°) Les moyens de répression actuellement en vigueur peuvent être rendus plus efficaces

Les incidents relativement fréquents observés en mer attestent l'efficacité limitée des moyens de répression existants.

a. Des infractions récurrentes

. Parmi les incidents qui illustrent la difficulté d'assurer un contrôle efficace des activités en mer, citons les récents rebondissements, en avril dernier, de la "guerre de l'anchois" qui oppose régulièrement pêcheurs basques français et espagnols. Rappelons que, en vertu d'un accord bilatéral avalisé par Bruxelles, les Français n'ont le droit de pêcher que 3 000 tonnes d'anchois, alors

que le quota espagnol s'élève à 27 000 tonnes (et que les prises espagnoles se situent très en-deçà de ce quota).

Pour protester contre la poursuite, par les pêcheurs français, d'une campagne de pêche qui devait s'interrompre à la fin du mois de mars, 60 bateaux espagnols ont attaqué, au large des côtes landaises, 12 chalutiers français. Parmi ceux-ci, le "Laetitia" a été arraisonné, puis conduit jusqu'au port espagnol de Fontarabie avant d'être complètement saccagé par la foule.

Les équipages de chalutiers français agressés ont stigmatisé "la totale défaillance de sécurité sur la zone, et l'attitude de la "Mauve", vedette des affaires maritimes de Bayonne qui, malgré des appels au secours répétés, n'est jamais intervenue" (1).

Il semble, en effet, que la vedette des Affaires maritimes et l'escorteur de la gendarmerie dépêchés sur la zone d'affrontement n'aient pu, en raison de leur taille, exercer une quelconque dissuasion à l'égard des navires agresseurs. D'autre part, deux bâtiments de la Marine nationale se sont rendus sur les lieux sans pouvoir intervenir en temps utile.

Or, si les pêcheurs français étaient en infraction, il n'appartient pas aux pêcheurs espagnols de faire respecter la réglementation sur la pêche à l'anchois dans les eaux économiques françaises, ainsi que l'a affirmé le ministre français de l'agriculture.

Au total, l'intervention des autorités françaises sur le lieu du différend semble s'être bornée à la pose de scellés, par la gendarmerie maritime, sur les filets servant à ce type de pêche.

. En août 1992, l'agression, au large de l'Irlande, d'une trentaine de chalutiers français, par une centaine de navires espagnols, dans le cadre de la "guerre du thon" a conduit à l'envoi sur les lieux de bâtiments militaires français et espagnols. Ceux-ci ont contribué à calmer l'affrontement, sans faire cesser les infractions aux règles de la navigation maritime commises par les Espagnols.

. En août 1990, un autre épisode de la "guerre du thon" avait conduit à l'arraisonnement du thonier espagnol "Monte Allen" par la Marine nationale, qui avait sanctionné les infractions relevées à l'encontre du "Monte Allen" : opposition au contrôle, pêche non autorisée, chalut non conforme, manque d'identification des navires masqués, pêche d'espèces de taille inférieure à la taille minimale autorisée, et non tenue du journal de bord prescrit par les réglementations communautaires.

(1) Dépêche AFP du 19 avril 1994.

Repéré par un avion des Douanes françaises, le "Monte Allen", qui appartenait à une flottille de cinq chalutiers, a été intercepté par trois bâtiments de la Marine nationale (l'avisos "Jean Moulin", le remorqueur "Malabar" et le patrouilleur "Trident").

Les navires espagnols n'ont pas obtempéré à l'ordre de stopper intimé par les bâtiments français. La poursuite entre les zodiacs des commandos-marine du "Malabar" et les chalutiers espagnols s'est terminée par le déroutement du "Monte Allen" vers La Rochelle, tandis que les quatre autres chalutiers réussissaient à prendre la fuite.

. En juillet 1993, deux chalutiers italiens ont été arraisonnés pour pêche illicite du corail dans les eaux territoriales françaises au large de la Corse, et déroutés vers le port d'Ajaccio. Multirécidivistes de la pêche du corail dans les eaux territoriales françaises, les équipages avaient essayé d'éperonner les vedettes des administrations françaises qui tentaient de les contrôler. Cette opération a été menée sur ordre du Préfet maritime de la Méditerranée, en liaison avec le sous-CROSS (Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage).

. L'incident le plus grave a eu lieu en mars 1984, quand deux chalutiers espagnols arraisonnés au large de La Rochelle par un avisos de la Marine nationale, ont fait l'objet d'un tir après sommations. Les chalutiers espagnols ne possédaient pas les licences requises pour pêcher dans la zone économique exclusive française. Aux autorités espagnoles qui estimaient disproportionné le recours à la force par la Marine française, le Premier Ministre de l'époque avait objecté le nécessaire respect du droit international. L'incident, qui avait fait plusieurs blessés parmi les marins espagnols, avait alors fâcheusement envenimé les relations franco-espagnoles.

b. Les lacunes juridiques du dispositif actuel

Le seul texte régissant, à ce jour, l'usage de la force en mer, est une instruction du Premier Ministre du 20 juin 1989, (remplaçant l'instruction du 8 octobre 1982 relative à l'emploi de la force en mer à l'encontre des navires étrangers dans les opérations de police des pêches) dont l'objet est limité à la police des pêches, et le champ d'application, aux eaux sous souveraineté ou juridiction nationale. Cette instruction autorise l'ouverture du feu dans l'exécution des missions de police des pêches à l'encontre de navires étrangers en infraction, dans les eaux sous souveraineté ou juridiction nationale, au cas où ces navires refuseraient d'obéir à l'injonction de stopper ou de se dérouter.

Les mesures visées par ce texte comprennent un tir de semonce, puis "trois tirs d'arrêt successifs sur l'avant du navire contrevenant, le premier à 300 mètres de l'étrave, le deuxième à 200 mètres, le troisième à 100 mètres". Ces mesures d'intimidation relèvent de l'accord du préfet maritime.

En revanche, l'ouverture du feu au but sur un navire ayant refusé d'obtempérer à l'ordre d'arrêt ou de déroutement, est subordonné à l'accord du Premier Ministre.

Le tir ordonné à l'encontre d'un chalutier espagnol, en mars 1984, constitue une illustration de l'application de l'instruction du 8 octobre 1982 modifiée le 20 janvier 1989.

A l'exception de cette instruction, non publiée, et qui ne porte que sur la pêche maritime, aucun texte législatif ne détermine les possibilités d'action des agents chargés de faire respecter l'ordre en mer en cas de refus d'obtempérer d'un navire en infraction.

2°) L'objet limité du projet de loi

Le présent projet de loi tend à combler les lacunes juridiques précédemment évoquées par votre rapporteur, en déterminant précisément les modalités de l'exercice par l'Etat des pouvoirs de contrôle en mer.

L'objectif recherché par les auteurs du projet est, en effet :

- de définir les moyens susceptibles d'être utilisés par les administrations de l'Etat, en conformité avec le droit international, pour faire respecter le droit souverain,

- et d'encadrer précisément les actions des agents de l'Etat chargés de la police en mer.

a. Préciser les possibilités d'action reconnues par le droit international à l'encontre des atteintes aux droits souverains des Etats

La convention de Montego Bay sur le droit de la mer reconnaît aux Etats des droits différents, selon que l'on se réfère à la mer territoriale ou à la haute mer.

En application de ces normes, la France exerce des compétences exclusives dans ses eaux territoriales (pêches, exploitation des ressources minérales, douanes, navigation, santé publique, protection de l'environnement ...), sous réserve des droits reconnus aux Etats tiers par le droit international (droit de passage inoffensif).

En haute mer, le droit international se réfère à la compétence de principe de l'Etat du pavillon : dans cette configuration, la France ne pourrait recourir à la contrainte pour faire respecter le droit international et sa propre législation qu'à l'encontre des navires affectés à des fins commerciales battant pavillon français. Mais la convention de Montego Bay définit des exceptions à l'exclusivité de la loi du pavillon, qui permettent aux Etats, en haute mer, de faire acte d'autorité à l'encontre des navires ne battant pas leur pavillon en cas de présomption de piraterie, de transport d'esclaves, d'émission radioélectrique non autorisée, de soupçon de fraude au pavillon et, dans certaines limites, de trafic de drogue.

Les possibilités d'intervention à l'égard des navires affectés à des fins autres que commerciales reconnues par le droit international aux agents de l'Etat en haute mer sont la reconnaissance et l'enquête du pavillon, la visite, le déroutement et la poursuite.

Le présent projet de loi présente donc le mérite de fixer les conditions de mise en oeuvre de ces différentes mesures, en harmonisant les règles disparates fixées, en fonction du domaine concerné (pêche, sécurité de la circulation maritime) et des agents visés, par les lois spéciales commentées ci-dessus par votre rapporteur (voir I).

b. Encadrer précisément les compétences reconnues aux agents de l'Etat dans le cadre de l'exercice des pouvoirs de police en mer

Le présent projet de loi confère aux interventions des commandants des bâtiments de l'Etat et des commandants de bord des aéronefs de l'Etat, un fondement légal approprié, garantissant aux autorités concernées la "couverture" qui leur faisait défaut. A cet égard, le projet de loi crée un délit d'obstacle qui permet aux agents habilités d'ordonner le déroutement du navire contrôlé qui refuserait d'obtempérer aux injonctions des autorités de contrôle.

Soulignons toutefois que ce projet ne modifie en rien les procédures et les compétences concernées par la police en mer. Il ne donne lieu à aucune innovation par rapport au droit et à la pratique maritimes des Etats, et ne change pas le complexe édifice institutionnel précédemment commenté par votre rapporteur.

III - EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Habilitation des commandants des bâtiments de l'Etat et des commandants de bord des aéronefs de l'Etat

Les agents chargés de la surveillance en mer sont habilités par le présent article "à exercer et à faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition" prévues par le droit en vigueur.

. Les mesures de contrôle et de coercition auxquelles renvoie l'article 1er relèvent du droit international de la mer, et du droit interne, qui sera complété par les dispositions prévues par le présent projet quand celui-ci aura été voté par le Parlement. Ces mesures tiennent aux modes d'intervention suivants :

- l'approche, qui n'implique aucune immobilisation du navire visé,
- la reconnaissance et l'enquête de pavillon -une embarcation est dépêchée auprès du navire suspect sous le commandement d'un officier afin de vérifier les documents de bord (article 110-2 de la convention de Montego Bay),
- la visite et l'inspection (après arraisonnement du navire suspecté, si les soupçons demeurent après vérification des documents),
- le déroutement (le plus souvent vers le port le plus proche).

. Les sanctions peuvent être la saisie, l'immobilisation, la confiscation, voire la destruction, si le navire présente un danger grave (cf. l'épave du Torrey Canyon, bombardée par l'aviation britannique en 1967). Dans un autre cas de figure, l'emploi de la force armée peut sanctionner, si l'on se réfère au précédent de mars 1984, des infractions aux stipulations du droit international sur les droits de pêche (voir ci-dessus, I-B-1-a).

. La référence aux bâtiments de l'Etat s'explique par la distinction établie par la convention de Montego Bay de 1982 entre les navires d'Etat et les navires privés.

A la catégorie des navires d'Etat appartiennent les navires de guerre, définis par la convention de 1982 comme des navires qui font partie des forces armées d'un Etat et portent des marques extérieures distinctives des navires militaires de sa nationalité, qui sont placés sous le commandement d'un officier de marine de cet Etat et inscrit sur la liste des officiers (...), et dont l'équipage est soumis aux règles de la discipline militaire. Sont également des navires d'Etat les bâtiments affectés à un service public (douanes, affaires maritimes, protection civile ...).

. L'intégration des aéronefs de l'Etat dans le champ d'application de la loi s'explique par l'importance croissante prise par les moyens aériens dans la surveillance des activités maritimes (avions de reconnaissance, hélicoptères). Ainsi la convention sur le droit de la mer de 1982 étend-elle le droit de visite et le droit de poursuite aux aéronefs militaires et aux aéronefs "portant des marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public".

Notons que le droit d'intervenir à l'encontre des navires étrangers se livrant à des activités "manifestement illicites" est réservé aux navires de guerre et, dans une certaine mesure, aux aéronefs militaires, et aux autres navires ou aéronefs portant des "marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public". Ces deux catégories recouvrent la notion de bâtiments et aéronefs de l'Etat à laquelle se réfère l'article 1er du présent projet.

La commission a adopté l'article premier, modifié par un amendement rédactionnel proposé par le rapporteur, et destiné à supprimer la redondance résultant de la double référence à la législation française et à la "présente loi".

Article 1bis

Champ d'application

Cet article, qui résulte d'un amendement proposé par le rapporteur de la commission de la Défense nationale et des Forces armées de l'Assemblée nationale, précise le champ d'application du présent projet de loi, selon l'espace maritime et la nationalité du navire soupçonné d'infraction ou faisant l'objet d'une mesure de police.

- Les procédures prévues par le présent projet sont opposables aux navires français dans tous les espaces maritimes (haute mer et espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction française), conformément à la loi du pavillon, sous réserve des compétences et des devoirs que le droit international reconnaît en haute mer aux autres Etats que celui du pavillon (voir supra : soupçon de piraterie, de transport d'esclaves, d'émission non autorisée, et de fraude au pavillon).

- L'exercice des pouvoirs de police s'applique aux navires étrangers dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, ainsi qu'en haute mer dans les cas ci-dessus énumérés.

- Ne sont pas concernés les navires étrangers utilisés à des fins non commerciales, c'est-à-dire les navires de guerre étrangers et les bâtiments étrangers affectés à un service public.

Rappelons, en effet, que l'immunité des navires de guerre et autres navires d'Etat utilisés à des fins non commerciales a été inscrite dans le droit international par la convention de Bruxelles du 10 avril 1926 et par la convention de Montego Bay de 1982 (art. 32).

Cet article additionnel reprend les stipulations du droit international. Il contribue à clarifier le champ d'application du présent projet.

La commission a adopté l'article 1 bis sans modification.

Article 2

Reconnaissance du navire

L'article 2 confère aux commandants des bâtiments de l'Etat et aux commandants de bord des aéronefs de l'Etat, dans le cadre de la mission de surveillance définie à l'article 1er, le droit de procéder à la reconnaissance des navires privés. La reconnaissance (ou droit d'approche) "consiste à s'assurer de l'identité et de la nationalité d'un navire privé rencontré en mer, par le moyen de son aspect extérieur. (Ce droit) remonte à l'époque où les navires de commerce, craignant les mauvaises rencontres, naviguaient armés et assuraient leur propre défense en ouvrant le feu sur tout navire qui les serrait de trop près. Les navires représentant les Etats prirent alors, à leurs risques et périls, l'habitude d'approcher les navires privés pour démasquer les pirates ou ceux qui dissimulaient leur identité". (1).

La reconnaissance n'implique aucune coercition. Pour satisfaire cette demande, par ailleurs assez exceptionnelle, le navire sollicité hisse son pavillon ou répond au signal visuel ou auditif d'identification.

La commission a adopté l'article 2 modifié par un amendement rédactionnel proposé par le rapporteur.

(1) Guy Le Borgne, op. cit.

Article 3

Visite du navire

L'article 3 précise les modalités d'exercice du droit de visite.

. Celui-ci vise à "déterminer l'identité et la nationalité d'un navire privé, la nature et la destination de sa cargaison, l'identité de son équipage et l'usage fait par le navire de ses moyens de communications". (1)

Elle comporte deux étapes distinctes, désignées par les expressions anglaises "visit" et "search" :

- d'une part, l'examen des papiers de bord ou enquête de pavillon, qui peut être effectué à bord du navire contrôleur ou du navire contrôlé ;
- d'autre part, si la première étape s'avère non concluante, elle peut être complétée par une inspection du navire et de sa cargaison ainsi que par la vérification des papiers d'identité de l'équipage.

Précisons, à titre d'illustration, que les consignes transmises à la Marine nationale à l'égard des visites prescrivent aux équipes de visite "sang froid, coordination, fermeté, correction et courtoisie".

En 1993, les administrations participant à la police des pêches dans le Golfe de Gascogne ont visité 942 navires de pêche. Les unités de la Gendarmerie ont procédé à 1 476 visites en 1993. L'embargo contre l'Irak a donné lieu, depuis août 1990, à la visite de 1 449 navires de commerce.

. Tel que le projet de loi nous est transmis par l'Assemblée nationale, le droit d'ordonner la visite appartient aux commandants : l'article 3 exclut donc les commandants de bord des aéronefs de l'Etat.

(1) Guy Le Borgne, op. cit.

Or, l'article 110 de la convention de Montego Bay, relatif au droit de visite, étend les stipulations de cet article, "*mutatis mutandis*", aux aéronefs militaires (al. 4) et aux aéronefs affectés à un service public (al. 5).

Or, l'objet du présent projet de loi est, si l'on se réfère à l'exposé des motifs, de compléter le droit interne afin de préciser les "conditions par lesquelles les autorités françaises entendent faire respecter les droits souverains et utiliser les différentes possibilités d'action reconnues par le droit international à l'encontre des atteintes à ces droits". Il semble donc préférable à votre rapporteur d'étendre le droit de visite aux commandants de bord des aéronefs de l'Etat, afin de se prémunir contre la nécessité de modifier ultérieurement la législation française pour l'adapter aux conditions futures de la surveillance en mer, qui devraient s'appuyer sur une intervention croissante des moyens aériens. En effet, l'article premier du présent projet habilite les commandants et les commandants de bord "à exercer et à faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition" prévues par le droit international et par le droit français. Par ailleurs, le projet prévoit que la reconnaissance (art. 2), le déroutement (art. 4), la poursuite (art. 4 bis) et l'emploi de la force (art. 5) peuvent être mis en oeuvre par le commandant de bord. Il semble dès lors incohérent de priver celui-ci du droit de visite.

. Le deuxième paragraphe du présent article réserve la constatation éventuelle des infractions aux agents dûment habilités. Ces habilitations relèvent de dispositions légales très diverses en fonction du domaine d'activité concerné (police de la pollution, douanes, police de la pêche ...).

. Votre commission a adopté le présent article, modifié par un amendement visant à étendre le droit de visite aux commandants de bord des aéronefs de l'Etat.

Article 4

Déroutement

L'article 4 définit les conditions encadrant l'exercice du droit de déroutement, défini comme l' "injonction faite par une autorité compétente à un navire privé de se rendre dans le port le plus proche de l'Etat dont elle est le représentant"(1). Impliquant l'immobilisation du navire et l'interruption de la campagne de pêche, le déroutement semble plus dissuasif à l'égard des pêcheurs étrangers que les amendes. En 1993, 30 navires ont été déroutés vers un port français lors d'opérations de police des pêches menées dans le Golfe de Gascogne. Par ailleurs, 4 navires ont été déroutés par des bâtiments de la Marine nationale dans le cadre de l'embargo contre l'Irak, tandis que 340 navires ont été déroutés par des bâtiments de l'UEO et de l'OTAN dans le cadre de l'embargo contre l'ex-Yougoslavie.

. Le déroutement peut être ordonné par le commandant (des bâtiments de l'Etat) ou le commandant de bord (des aéronefs de l'Etat) dans deux hypothèses :

- l'accès à bord a été refusé à l'équipe de contrôle,
- l'accès à bord s'est trouvé matériellement impossible.

Le deuxième paragraphe du présent article prévoit d'autres cas de recours au déroutement : pour l'exécution d'une décision de justice, en application du droit international ou interne, et à la demande d'une "autorité qualifiée en matière de police judiciaire".

. S'agissant de la destination de déroutement, le présent article renvoie au port "approprié" (la rédaction initiale prévoyait le port "appoprié le plus proche") : le critère de proximité a été supprimé par un amendement proposé par le rapporteur de l'Assemblée nationale, "le port le plus proche" n'étant pas forcément le plus adapté au contrôle, et le terme "approprié" offrant des

(1) Guy Le Borgne, op. cit.

garanties suffisantes (1). L'article 4 prévoit aussi le déroutement vers la "position" appropriée, car, ainsi que le souligne le rapporteur de l'Assemblée nationale, "certaines visites peuvent s'effectuer au mouillage sans qu'il soit besoin d'aller dans un port".

. Un amendement de l'Assemblée nationale a introduit une précision destinée à faciliter l'exercice de leur mission de surveillance en mer par les agents de l'Etat. C'est donc le commandant ou le commandant de bord qui détermine le lieu de déroutement, en accord avec l'autorité administrative contrôlant les opérations maritimes de surveillance.

La commission a adopté l'article 4 sans modification.

(1) Voir le rapport de M. Michel Godard (Assemblée nationale, n° 1142, Xe législature).

Article 4 bis

Droit de poursuite

A la demande très opportune du rapporteur de l'Assemblée nationale, le présent projet de loi intègre le droit de poursuite aux mesures de police prévues par le projet initial (reconnaissance, visite et déroutement).

. Cet article renvoie au droit international pour déterminer les modalités d'exercice du droit de poursuite. Celui-ci fait l'objet de l'article 111 de la convention de Montego-Bay sur le droit de la mer, suffisamment détaillé pour que l'article 4 bis du projet se réfère au droit international sur ce point.

Rappelons que, selon la convention sur le droit de la mer, la poursuite doit être précédé d'une semonce, commencer dans les eaux soumises à la juridiction de l'Etat poursuivant, être exercée par des navires de guerre, des aéronefs militaires, ou des navires ou aéronefs portant des "marques extérieures indiquant clairement qu'ils sont affectés à un service public", et doit cesser si le navire poursuivi parvient à rejoindre la mer territoriale de son Etat de nationalité ou de tout autre Etat, par respect pour la souveraineté nationale de celui-ci.

La commission a adopté l'article 4bis sans modification.

Article 5

Mesures de coercition

Le présent article envisage l'hypothèse où un navire en infraction refuserait d'admettre la visite ou de procéder au déroutement requis par le commandant ou le commandement de bord.

L'article 5 prévoit, après sommations, le recours à des "mesures de coercition comprenant, si nécessaire, l'emploi de la force", et renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour préciser les modalités de recours à la coercition.

Rappelons une nouvelle fois qu'à ce jour, le seul texte relatif à l'emploi de la force en mer est une instruction du Premier ministre du 20 janvier 1989, qui concerne exclusivement la police des pêches.

Le projet de décret en Conseil d'Etat élaboré, votre rapporteur s'en félicite, conjointement au présent projet de loi, autorise le recours aux moyens de coercition "de façon progressive", "après des sommations répétées", sous réserve de l'autorisation du Préfet maritime, après consultation des ministres intéressés (en outre-mer, l'autorité compétente est le délégué du gouvernement). Les mesures de coercition comprennent dans l'ordre un tir de semonce à blanc, et trois tirs d'arrêt dirigés sur l'avant du navire à 300 m, 200 m puis 100 m de l'étrave. Ces dispositions sont identiques aux mesures prévues par l'instruction précitée du 20 janvier 1989.

Dans le cas où ces mesures resteraient sans effet, le projet de décret subordonne l'ouverture du feu au but à une autorisation du Premier ministre, après de nouvelles sommations, et proscrit, comme l'instruction du 20 janvier 1989, l'emploi de projectiles explosifs ainsi que tout tir "dirigé intentionnellement contre les personnes". C'est pourquoi le tir doit être dirigé sur l'étrave du navire, puis à la flottaison, et, *en dernier lieu*, dans les superstructures.

La commission a adopté l'article 5 sans modification.

Article 6

Sanction du refus d'obtempérer

. Le présent article, dans sa rédaction initiale, punissait d'une amende de 500 000 F le refus d'obtempérer aux injonctions faites en vertu des articles 2 (reconnaissance), 3 (visite) et 4 (déroutement), et définissait la juridiction compétente (celle du lieu de déroutement ou du domicile de l'agent ayant constaté l'infraction).

. A la suite d'un amendement présenté par le rapporteur de l'Assemblée nationale, l'amende a été portée à un million de francs, "le caractère exceptionnel du montant de l'amende (correspondant) à la gravité exceptionnelle du délit d'obstacle et à une détermination de la peine à hauteur de l'infraction économique, notamment dans le cas d'une pêche illégale". (1)

Ainsi que l'a précisé le rapporteur de l'Assemblée nationale, le montant de l'amende doit être considéré, dans l'esprit de l'article 132-20 du nouveau code pénal, comme un "maximum que le juge doit moduler en fonction des circonstances et des conditions de ressource des personnes intéressées".

. Un autre amendement introduit une référence, que votre rapporteur juge redondante, aux "poursuites susceptibles d'être engagées en application des dispositions pénales", et que n'épuise pas l'amende présentement prévue.

. Un dernier amendement a conduit à ajouter un nouveau paragraphe à l'article 6 précisant les différents agents habilités à constater le délit d'obstacle.

Il s'agit :

- des officiers et agents de police judiciaires investis de compétences pénales, en vertu du code de procédure pénale,

(1) Rapport de M. Michel Godard (Assemblée nationale, n° 1142, Xe législature).

- des commandants, des commandants en second et des officiers en second des bâtiments de l'Etat,
- et des commandants de bord des aéronefs de l'Etat.

Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale en effet, "l'habilitation prévue à l'article 1er n'est pas suffisante pour constater la nouvelle infraction et dresser un procès verbal". La liste des personnes habilitées à constater l'infraction comporte donc les agents de police judiciaire "de droit commun". En ce qui concerne les bâtiments de l'Etat, sont concernés non seulement le commandant, mais aussi, du fait de l'amendement introduit par l'Assemblée nationale, les commandants en second et les officiers en second, puisque ceux-ci peuvent être amenés à quitter le bâtiment pour effectuer la reconnaissance et procéder à la visite du navire contrôlé.

Enfin, l'article 6 prescrit un délai de transmission du procès-verbal au procureur de la République de 15 jours. Ce délai semble conforme aux délais habituellement requis par la poste navale, d'autant que les télécopies peuvent désormais être considérées comme ayant force probante et que le délai visé par l'article 6 doit être considéré comme un délai indicatif, dont le non-respect n'entraîne pas la nullité de l'acte.

La commission a adopté l'article 6 sans modification.

Article 6 bis

Peines applicables au propriétaire ou à l'exploitant

Cet article, qui résulte d'un amendement introduit par l'Assemblée nationale, étend aux propriétaires ou aux exploitants des navires les peines prévues par l'article 6 à l'encontre des capitaines ayant commis un délit d'obstacle.

Cet article additionnel tire les conséquences du fait que le refus d'obtempérer peut être imputable à un ordre du propriétaire ou de l'exploitant. Dans le cas de refus d'obtempérer, le présent projet de loi, tel qu'il est transmis par l'Assemblée nationale, sanctionne donc aussi bien le capitaine que le propriétaire ou l'exploitant (pour complicité par instigation). Le présent article ne semble néanmoins pas voué à une application fréquente, car on sait les montages complexes qui caractérisent aujourd'hui l'exploitation des navires privés, le recours aux pavillons de complaisance rendant très incertaine l'identification tant du propriétaire que de l'exploitant.

La commission a adopté l'article 6bis sans modification.

Article 8

Notification des mesures

Le présent article dispose que "les mesures prises à l'encontre des navires étrangers (...) sont notifiées à l'Etat du pavillon par la voie diplomatique", c'est-à-dire par l'intermédiaire de l'autorité consulaire territorialement compétente.

Si celle-ci n'intervient pas dans la mise en oeuvre des mesures de police -notamment pour des raisons pratiques, eu égard à l'urgence qui caractérise les décisions à prendre- il est normal qu'elle soit tenue informée par les autorités maritimes de l'issue des opérations de police conduites à l'encontre d'un navire de sa nationalité.

La commission a adopté l'article 8 sans modification.

Article 9

Territoires d'outre-mer et Mayotte

Le présent article étend le champ d'application de la présente loi aux Territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte. Rappelons, en effet, que "les règles de droit applicables aux TOM sont issues soit de textes qui leur sont spécifiques, soit de textes métropolitains qui comportent une mention expresse d'applicabilité aux TOM" (1), en vertu du principe de "spécialité législative" hérité des lettres royales de 1744 et 1746 et de l'ordonnance royale du 18 mars 1766. En application de ce principe, l'article 74 de la Constitution de 1958 dispose que "les territoires d'outre-mer de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République".

Alors que la consultation des assemblées territoriales des Territoires d'outre-mer n'avait pas été envisagée lors de l'élaboration du présent projet de loi, et ne semblait pas exigée par les textes en vigueur, le gouvernement a décidé de requérir l'avis de ces assemblées.

A l'égard de l'assemblée de Wallis et Futuna, l'avis a été considéré comme favorable par accord tacite, le 25 avril dernier.

Le comité consultatif de Nouvelle-Calédonie a, lui aussi, transmis son avis favorable au terme d'un délai d'urgence de 15 jours.

Quant à l'assemblée de Polynésie, elle doit examiner le présent projet de loi le 9 juin 1994.

La commission a adopté l'article 9 sans modification.

(1) Circulaire du 21 avril 1988 relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer (JO du 24 avril 1988, p. 5454 et 5.)

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le projet de loi relatif aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer au cours de sa réunion du 8 juin 1994.

Après l'exposé de M. Michel d'Aillières, M. Charles-Henri de Cossé-Brissac est revenu, avec le rapporteur, sur l'instruction du 20 juin 1989 relative à l'emploi de la force en mer et, notamment, sur la disposition qui subordonne l'ouverture du feu à l'accord du Premier ministre.

Puis M. Jean-Pierre Tizon, rapporteur pour avis de la commission des lois, a précisé les conditions dans lesquelles les capitaines de navires sont passibles de l'amende d'un million de francs prévue à l'article 6.

Abordant ensuite l'examen des articles, M. Michel d'Aillières, rapporteur, a proposé trois amendements modifiant les articles 1er, 2 et 3.

A l'article premier, qui habilite à procéder aux mesures de contrôle et de coercition les commandants des bâtiments de l'Etat et les commandants de bord des aéronefs de l'Etat, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 2, qui confère aux commandants et aux commandants de bord des bâtiments et aéronefs de l'Etat le droit de procéder à la reconnaissance des navires visés par le projet, la commission a adopté un amendement rédactionnel.

A l'article 3, la commission a adopté un amendement tendant à étendre l'exercice du droit de visite aux commandants de

bord des aéronefs de l'Etat, alors que le projet réserve cette habilitation aux commandants, ce que le rapporteur a estimé en contradiction avec la pratique maritime et avec le droit international.

La commission a ensuite, suivant l'avis de son rapporteur, approuvé le projet de loi ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Projet de loi relatif aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer</p>	<p><i>Sans modification.</i></p>	<p><i>Sans modification.</i></p>
<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>	<p>Article premier.</p>
<p>Les commandants des bâtiments de l'Etat et les commandants de bord des aéronefs de l'Etat, chargés de la surveillance en mer, sont habilités, pour assurer le respect des dispositions qui s'appliquent en mer en vertu du droit international ainsi qu' des lois et règlements de la République, à exercer et à faire exécuter les mesures de contrôle et de coercition prévues par le droit international, la législation et la réglementation française et par la présente loi.</p>	<p><i>Sans modification.</i></p>	<p>Les commandants des</p>
	<p>Article premier bis (nouveau)</p>	<p>Article premier bis (nouveau)</p>
	<p><i>La présente loi s'applique :</i></p>	<p><i>Sans modification</i></p>
	<p><i>- aux navires français dans tous les espaces maritimes sous réserve des compétences reconnues aux Etats par le droit international ;</i></p>	
	<p><i>- aux navires étrangers dans les espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française ainsi qu'en haute mer conformément au droit international.</i></p>	
	<p><i>Elle ne s'applique ni aux navires de guerre étrangers ni aux autres navires d'Etat étrangers utilisés à des fins non commerciales.</i></p>	<p>....., la législation et la réglementation française.</p>

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>
<p>Pour l'exécution de la mission définie à l'article premier, le commandant ou le commandant de bord peut procéder à la reconnaissance du navire; celle-ci consiste à inviter le capitaine du navire à faire connaître l'identité et la nationalité de celui-ci.</p>	<p>Sans modification.</p>	<p>Pour l'exécution</p>
<p>...</p>	<p>... du navire, en invitant son capitaine à en faire connaître l'identité et la nationalité.</p>	
<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>	<p>Art. 3.</p>
<p>Le commandant peut ordonner la visite du navire. Celle-ci comporte l'envoi d'une équipe pour contrôler les documents de bord et procéder aux vérifications prévues par le droit international ou par les lois et règlements.</p>	<p>Le commandant...</p>	<p>Le commandant ou le commandant de bord</p>
<p>La constatation des infractions ne peut être faite, le cas échéant, que par les agents habilités par les textes particuliers applicables et selon les procédures prévues par ces textes.</p>	<p>... les lois et règlements de la République.</p>	<p>... règlements de la République.</p>
<p>...</p>	<p>La constatation des infractions est faite par les agents habilités ...</p>	<p>alinéa sans modification</p>
<p>...</p>	<p>...textes.</p>	
<p>Art. 4.</p>	<p>Art. 4.</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Lorsque l'accès à bord a été refusé ou s'est trouvé matériellement impossible, le commandant ou le commandant de bord peut ordonner le déroutement du navire vers la position ou le port appropriés les plus proches.</p>	<p>Lorsque l'accès à bord...</p>	
<p>...</p>	<p>... la position ou le port appropriés.</p>	
<p>Le commandant ou le commandant de bord peut également ordonner le déroutement du navire vers un port approprié, soit pour l'exécution d'une décision de justice, soit à la demande d'une autorité qualifiée en matière de police judiciaire, soit en vertu de dispositions législatives ou réglementaires particulières, soit en application du droit international.</p>	<p>Le commandant ...</p>	
<p>...</p>	<p>... du navire vers une position ou un port approprié,</p>	
<p>...</p>	<p>dans les cas suivants : - soit en application du droit international ; - soit en vertu de dispositions législatives ou réglementaires particulières ; - soit pour l'exécution d'une décision de justice ; - soit à la demande d'une autorité qualifiée en matière de police judiciaire.</p>	

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

Le commandant ou le commandant de bord désigne la position ou le port de déroutement en accord avec l'autorité de contrôle des opérations.

Article 4 bis (nouveau)

Le commandant ou le commandant de bord peut exercer le droit de poursuite du navire étranger dans les conditions prévues par le droit international.

Sans modification

Art. 5.

Si le capitaine refuse de faire connaître l'identité et la nationalité du navire, d'en admettre la visite ou de le dérouter, le commandant ou le commandant de bord peut, après sommations, recourir à l'encontre de ce navire à des mesures de coercition comprenant, si nécessaire, l'emploi de la force.

Art. 5.

Alinéa sans modification.

Sans modification

Les procédures de sommation et les modalités de la coercition sont définies par décret en Conseil d'Etat.

Les modalités de recours à la coercition et de l'emploi de la force en mer sont définies par décret en Conseil d'Etat.

Art. 6.

Le refus d'obtempérer aux injonctions faites en vertu des articles 2,3 et 4 de la présente loi est puni d'une amende de 500.000 francs.

Art. 6.

Le refus d'obtempérer aux injonctions faites en vertu des articles 2,3 et 4 de la présente loi est puni de 1.000.000 francs d'amende, sans préjudice des poursuites qui pourront être engagées en application des dispositions pénales.

Sans modification

Outre les officiers et les agents de police judiciaire agissant conformément au code de procédure pénale, les commandants, les commandants en second et les officiers en second des bâtiments de l'Etat ainsi que les commandants de bord des aéronefs de l'Etat sont habilités à constater l'infraction visée au présent article.

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p>La juridiction compétente pour connaître de ce délit est celle du port ou de la position où le navire a été dérouté ou à défaut celle de la résidence administrative de l'agent qui a constaté l'infraction.</p>	<p>La juridiction...</p> <p>... l'infraction visée au présent article.</p> <p><i>Le procès-verbal est transmis dans les quinze jours au procureur de la République de la juridiction compétente.</i></p>	
<p>Art. 7.</p>	<p>Article 6 bis (nouveau)</p> <p><i>Les mêmes peines sont applicables, soit au propriétaire, soit à l'exploitant du navire, lorsqu'ils auront été à l'origine de la décision de refus d'obtempérer aux injonctions visées à l'article 6 de la présente loi.</i></p>	<p><i>Sans modification</i></p>
<p>Les dispositions de la présente loi ne s'appliquent ni aux navires de guerre étrangers ni aux autres navires d'Etat étrangers utilisés à des fins autres que commerciales.</p>	<p>Art. 7.</p> <p>Article supprimé</p>	<p><i>Sans modification</i></p>
<p>Art. 8.</p>	<p>Art. 8.</p> <p><i>Sans modification.</i></p>	<p><i>Sans modification</i></p>
<p>Les mesures prises à l'encontre des navires étrangers en application de la présente loi sont notifiées à l'Etat du pavillon par la voie diplomatique.</p>	<p>Art. 9.</p>	<p><i>Sans modification</i></p>
<p>La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.</p>	<p><i>Sans modification.</i></p>	<p><i>Sans modification</i></p>

Liste des missions en mer incombant à l'Etat et désignation de l'administration chargée de la coordination nécessaire pour l'exécution de chacune de ces missions

(annexée à l'arrêté du 30 avril 1974)

I. — Missions en mer

MISSIONS	ANALYSE FONCTIONNELLE DES TACHES	ADMINISTRATIONS CONCERNÉES	ADMINISTRATION chargée de la coordination.
1. Lutte contre les mines.	Recherche et destruction des mines constituant un obstacle à la navigation et à la pêche.	Armées (marine nationale). Equipement (D. P. M.). Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.). Transports (marine marchande).	Armées.
2. Opposition aux débarquements d'agents et aux actions de agents de combat.	Patrouilles côtières à la mer.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Equipement (D. P. M.). Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.). Transports (marine marchande).	Armées.
3. Protection du trafic maritime et des intérêts nationaux en mer.	Assurer la liberté de mouvement des bâtiments battant pavillon français. Assurer la sécurité des plates-formes sur le plateau continental.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Equipement (D. P. M.). Finances (douanes). Transports (marine marchande).	Armées.
4. Surveillance des bâtiments de commerce, de pêche et de plaisance suspects et bâtiments de guerre étrangers.	Patrouilles de surveillance maritime. Marquage des bâtiments de surveillance électronique.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Equipement (D. P. M.). Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.). Transports (marine marchande).	Armées.
5. Surveillance renforcée.	Respect de la limitation des points de passage sur le littoral et des zones terrestres à circulation réglementée autour des ports.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Equipement (D. P. M.). Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.). Transports (marine marchande).	Intérieur.

II. - MISSIONS DE POLICE

MISSIONS	ANALYSE FONCTIONNELLE DES TACHES	ADMINISTRATIONS CONCERNÉES	ADMINISTRATION chargée de la coordination
1. Police des champs de tir.	Interdiction de la navigation dans les zones interdites. Restrictions à la navigation dans les zones dangereuses.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Finances (douanes). Transports (marine marchande).	Armées.
2. Police du domaine immergé de l'Etat.	a) Conservation et occupation du domaine de l'Etat. b) Délivrance des autorisations de prospection et d'exploitation du sol et du sous-sol de la mer territoriale.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Industrie. Environnement. Equipement (D. P. M.). Finances (douanes et domaines). Transports (marine marchande). Agriculture.	a) Equipement. b) Industrie.
3. Police économique et financière.	Application en zone maritime et littorale des réglementations concernant le mouvement des marchandises et des capitaux, notamment : - droit d'injonction et de poursuite. - droit d'accès à bord et de visite. - droit de verbaliser et de saisir.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.). Agriculture.	Finances.
4. Police des frontières..	Contrôle du respect de la réglementation relative à la circulation des personnes et à l'immigration. Contrôle de la librairie étrangère.	Armées (gendarmerie). Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.).	Intérieur.
5. Police de la navigation «à la mer».	Application de la réglementation concernant la circulation et le stationnement des navires.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Finances (douanes). Transports (marine marchande). Industrie.	Armées.
6. Police de la navigation (ports civils, rades et chenaux d'accès).	Application de la réglementation concernant la circulation et le stationnement des navires.	Equipement (D. P. M.). Intérieur (D. G. P. N.). Armées (gendarmerie). Industrie.	Equipement.
7. Police du pavillon et du pavotement.	a) Contrôle de la correspondance entre documents de bord et pavillon du navire. b) Application de la réglementation du pavotement.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Equipement (D. P. M.). Finances (douanes). Transports (marine marchande).	a) Armées. b) Transports.
8. Police des pêches maritimes.	Contrôle de la nationalité des bâtiments de pêche, eu égard à la zone de pêche. Contrôle du respect de la réglementation relative aux produits de la pêche. Contrôle du respect de la réglementation relative aux engins de pêche.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Environnement. Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.). Santé publique. Transports (marine marchande). Travail. Agriculture.	Transports.
9. Police des plages.....	Ordre public. Baignades et sports nautiques.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Equipement (D. P. M.). Intérieur (D. G. P. N.).	Intérieur.
10. Police des ports civils, des rades et chenaux d'accès et du balisage.	Conservation des ouvrages des ports, de rades et chenaux d'accès et du balisage. Respect de la réglementation des aides radio-électriques à la navigation maritime et de la signalisation maritime.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Equipement (D. P. M.). Finances (douanes). Postes et télécommunications.	Equipement.
11. Police de la santé.....	Contrôle sanitaire des personnes à bord des navires dans les ports et rades.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Equipement (D. P. M.). Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.). Santé publique. Transports (marine marchande).	Santé publique.

MISSIONS	ANALYSE FONCTIONNELLE DES TACHES	ADMINISTRATIONS CONCERNÉES	ADMINISTRATION chargée de la coordination
12. Police de la sécurité et de l'hygiène à bord des navires.	Inspections à bord des bâtiments de commerce, de pêche et de plaisance. Contrôle de la stricte application des règlements relatifs à la sécurité et à l'hygiène à bord des navires. Délivrance des certificats de navigabilité.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Santé publique. Transports (marine marchande).	Transports.
13. Police des stations radio-électriques.	Répression des émissions des stations pirates de radiodiffusion.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.). Postes et télécommunications.	Postes et télécommunications.
14. Police du travail à bord des navires.	a) Inspections à bord des bâtiments de commerce. b) Inspections des plates-formes de recherche et d'exploitation en mer	Armées (marine nationale et gendarmerie). Équipement (D. P. M.). Transports (marine marchande). Travail. Industrie.	a) Transports (en ce qui concerne les gens de mer). Travail (en ce qui concerne les autres personnes). b) Industrie.
15. Police de la pollution des eaux territoriales.	Détection de la pollution dans les eaux territoriales, les rades et les ports. Constataion des infractions et poursuite des contrevenants.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Environnement. Équipement (D. P. M.). Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.). Transports (marine marchande). Industrie. Agriculture.	Équipement.
16. Police de la pollution en haute mer au-delà des eaux territoriales.	Détection de la pollution au large. Centralisation et diffusion des informations. Constataion des infractions et poursuite des contrevenants.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Finances (douanes). Environnement. Équipement (D. P. M.). Transports (marine marchande). Industrie. Agriculture.	Armées.
17. Police des réserves de chasse maritimes.	Contrôle du respect de la réglementation de la chasse. Circulation des navires dans les réserves de chasse.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Finances (douanes). Environnement. Transports (marine marchande). Agriculture.	Environnement.

III. — MISSIONS DE RECHERCHE

MISSIONS	ANALYSE FONCTIONNELLE DES TACHES	ADMINISTRATIONS CONCERNÉES	ADMINISTRATION chargée de la coordination
1. Archéologie sous-marine.	Recherche, exploration et protection des épaves présentant un intérêt archéologique, historique ou artistique.	Affaires culturelles. Armées (marine nationale et gendarmerie). Finances (douanes). Transports (marine marchande).	Affaires culturelles.
2. Océanologie	Recherches physiques, géologiques, biologiques, hydrologiques, planctonologiques, chimiques et biochimiques. Étude des structures du sous-marin par sismique réflexion, magnétométrie et corréloges, sismique réflexion et gravimétrie.	Armées (marine nationale). Industrie. Environnement. Équipement (D. P. M.). Transports (marine marchande). Agriculture.	Industrie.
3. Recherche appliquée dans le domaine des pêches maritimes.	Études de la faune, de la flore et du milieu marin. Conception, essais et mise au point, expérimentation des nouvelles méthodes de pêches. Étude technologique des engins de pêche.	Industrie. Transports (marine marchande). Agriculture.	Transports.

IV. — MISSIONS DE SAUVETAGE DES BÂTIMENTS ET DES PERSONNES

MISSIONS	ANALYSE FONCTIONNELLE DES TÂCHES	ADMINISTRATIONS CONCERNÉES	ADMINISTRATION chargée de la coordination
1. Assistance maritime..	Assistance à un navire dont l'équipage et les passagers ne sont pas en danger immédiat.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Finances (douanes). Transports (marine marchande).	Transports.
2. Détection de la pollution radioactive.	Prélèvement d'eau et analyses pour recherche des déchets radioactifs des usines nucléaires.	Armées (marine nationale). Industrie. Environnement. Intérieur (protection civile). Agriculture.	Industrie.
3. Evacuation sanitaire (Evacué).	Evacuation sanitaire, vers des hôpitaux à terre, des malades et blessés urgents se trouvant à bord des bâtiments à la mer.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Finances (douanes). Intérieur (protection civile). Transports (marine marchande).	Armées.
4. Lutte contre la pollution par les hydrocarbures et autres matières dangereuses.	Reperage des nappes au large. Centralisation et diffusion des informations. Coordination des moyens mis en œuvre et intervention sur les navires ou installations accidentés.	Armées. Finances (douanes). Industrie. Environnement. Equipement (D. P. M.). Intérieur (S. N. P. C.). Transports (marine marchande). Agriculture.	Armées (en mer). Intérieur (à la côte) (Instruction Pol-mar du S. N. P. C.).
5. Opérations consécutives aux sinistres maritimes au-dessus de la mer.	Recherche, balisage et relevage éventuel d'épaves de bâtiments coulés ou d'aéronefs tombés en mer. Surveillance et marquage des épaves dangereuses pour la navigation.	Armées (marine nationale). Equipement (D. P. M.). Finances (douanes). Transports (marine marchande).	Transports (à la mer). Equipement (ports civils, radae et aéro).
6. Opérations de sauvetage aéromaritime (S. A. E.).	Recherche et sauvetage de l'équipage et des passagers d'un aéronef en détresse en mer.	Armées (marine nationale et armée de l'air et gendarmerie). Finances (douanes). Intérieur (protection civile). Transports (aviation civile).	Transports.
7. Prévention des accidents en mer.	Contrôle constant à assurer que : - les navires de commerce, de pêche et de plaisance respectent les conditions de sécurité réglementaires. - les officiers et équipages de ces navires sont suffisamment en effectif et en qualité.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Transports (marine marchande).	Transports.
8. Protection des épaves.	Sauvetage et curatelle des épaves au nom de la protection des biens des absents.	Affaires culturelles. Finances (douanes). Transports (marine marchande).	Transports.
9. Secours maritimes.....	Sauvetage des vies humaines en danger immédiat à bord d'un navire en détresse ou à la suite d'un sinistre maritime.	Armées (mar. / nationale et gendarmerie). Equipement (D. P. M.). Finances (douanes). Intérieur (protection civile). Postes et télécommunications. Transports (marine marchande).	Transports (proximité des côtes). Armées (en large). [Décret relatif à l'organisation de secours en mer en temps de paix]

V. - MISSIONS TECHNIQUES

MISSIONS	ANALYSE FONCTIONNELLE DES TACHES	ADMINISTRATIONS CONCERNÉES	ADMINISTRATION chargée de la coordination
1. Canalisations sous-marines (pipelines).	Pose de pipelines. Entretien et protection. Nettoyage des pipelines.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Industrie. Équipement. Agriculture.	Industrie.
2. Exploration et exploitation du plateau continental.	Mise en place de plates-formes en surface et d'installations sous-marines. Travaux en mer à partir des infrastructures fixes ou flottantes en surface ou sous-marines.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Équipement (D. P. M.). Industrie. Finances (douanes). Intérieur (D. G. P. N.). Transports (marine marchande).	Industrie.
3. Météorologie	Entretien de bâtiments météorologiques aux stations confiées à la France par convention internationale. Recueil et exploitation des observations météorologiques des bâtiments à la mer et des aéronefs en vol transocéanique.	Armées (marine nationale et armée de l'air). Transports (aviation civile et marine marchande).	Transports.
4. Aquaculture Élevage de coquillages Aquaculture	Élevage en parc de poissons et de crustacés. Culture des algues. Ramenage des varechs et goémones.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Finances (douanes). Industrie. Équipement (D. P. M.). Transports (marine marchande). Agriculture.	Transports.
5. Ports civils et balisage.	Aménagement, entretien et exploitation des ports maritimes. Mise en place, entretien et exploitation du balisage et des aides à la navigation.	Armées (marine nationale). Équipement (D. P. M.). Postes et télécommunications. Transports (marine marchande).	Équipement.
6. Travaux hydrographiques et océanographiques.	Bathythermie, gravimétrie. Sondages, échantillonnage. Publication des relevés. Édition de cartes et documents nautiques.	Armées (marine nationale). Industrie. Équipement (D. P. M.). Transports (marine marchande).	Armées.
7. Télécommunications par câbles sous-marins.	Pose, entretien et protection des câbles de télécommunications. Mise en œuvre des navires-câblers spécialisés.	Armées (marine nationale et gendarmerie). Équipement (D. P. M.). Finances (douanes). Postes et télécommunications.	Postes et télécommunications.
8. Parcs nationaux maritimes.	Constitution et gestion des parcs nationaux maritimes et réserves naturelles.	Armées (marine nationale). Finances (douanes et domaines). Industrie. Environnement. Équipement (D. P. M.). Transports (marine marchande). Agriculture.	Environnement.