



HAL
open science

Le cadre juridique international de la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants

Valérie Boré Eveno

► **To cite this version:**

Valérie Boré Eveno. Le cadre juridique international de la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants : Quelles compétences pour les Etats ?. Patrick Chaumette Espaces marins : surveillance et prévention des trafics illicites en mer, GOMYLEX, pp.55-81, 2016, ESPACES MARINS : SURVEILLANCE ET PRÉVENTION DES TRAFICS ILLICITES EN MER, 978-84-15176-72-5. hal-01525041

HAL Id: hal-01525041

<https://hal.science/hal-01525041>

Submitted on 2 Jun 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

CHAPTER I

Le cadre juridique international de la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants *Quelles compétences pour les Etats ?*

Valérie BORÉ EVENO

Maître de conférences à l'Université de Nantes
Centre de Droit Maritime et Océanique, EA n° 1165

Abstract: *Does the international legal framework progressively established over the last century allow States to effectively tackle drug trafficking by sea? Nothing could be less certain, taking into consideration legal and operational difficulties encountered until now, even if headway was made these last few years. State competences vary considerably according to the maritime areas concerned, and these form a vast space whose access remains often difficult. By specifying the powers of States in these various spaces, the United Nations Convention on the Law of the Sea (1982) constitutes, together with the Vienna Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988), the legal basis of international cooperation in the field of the fight against maritime drug trafficking. Despite its multilateral character, this UN legal framework proves insufficient (I) and it is only through the conclusion of bilateral or regional agreements that some progress in the implementation of international cooperation in the various maritime areas was made possible (II). But to achieve more convincing results, undoubtedly it is today necessary to redefine this legal framework in order to find a better balance between the fundamental principles of the law of the sea and the requirements of the fight against narcotrafficking (III).*

Résumé : *Le cadre juridique international progressivement établi au cours du siècle dernier permet-il aux Etats d'agir efficacement contre le trafic de stupéfiants par voie maritime ? Rien n'est moins sûr au regard des difficultés juridiques et opérationnelles rencontrées jusqu'à présent, même si des progrès ont pu être enregistrés ces dernières années. Les compétences étatiques varient considérablement en fonction des zones maritimes concernées, et ces dernières forment un vaste espace dont*

VALÉRIE BORÉ EVENO

l'accès reste souvent difficile. En précisant les pouvoirs des Etats dans ces différents espaces, la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer constitue, avec la Convention de Vienne de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, le socle juridique de la coopération internationale en matière de la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants. Malgré son caractère multilatéral, ce cadre juridique onusien s'avère toutefois insuffisant (I) et ce n'est que grâce à la conclusion d'accords bilatéraux ou régionaux que certaines avancées dans la mise en œuvre de la coopération internationale dans les différents espaces maritimes ont été rendues possibles (II). Mais pour parvenir à des résultats plus convaincants, sans doute est-il aujourd'hui nécessaire de redéfinir ce cadre juridique afin de trouver un meilleur équilibre entre les principes fondamentaux du droit de la mer et les exigences de la lutte contre le narcotrafic (III).

I. Le cadre juridique international de la lutte contre le trafic maritime ...

Le 15 avril 2015, un voilier naviguant sous faux pavillon américain est intercepté par les douanes françaises, à 200 km au large des côtes martiniquaises. A son bord, plus de deux tonnes de cocaïne sont découvertes : l'une des plus importantes saisies jamais réalisées¹. Quatre mois plus tard, le 29 août 2015, c'est un autre voilier, battant pavillon des Pays-Bas et suspecté de convoier plus d'une tonne de cocaïne, qui prend feu dans le Golfe de Gascogne, comme par hasard à l'approche d'un patrouilleur de haute mer². Ces événements nous rappellent, s'il en était besoin, que la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants est toujours d'actualité, bien qu'elle puisse paraître ces derniers temps médiatiquement occultée par un autre trafic malheureusement tout aussi rentable et particulièrement odieux : celui des migrants³. L'accroissement du commerce mondial à travers cet extraordinaire espace de liberté que constituent les océans profite en effet à tous, y compris à ceux qui détournent cette liberté pour mener à bien leurs activités illicites.

S'il est par nature impossible de chiffrer l'ampleur exacte de ce trafic, les volumes saisis en 2014 par les services répressifs français en sont déjà révélateurs. D'après l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, ils s'élèveraient, rien que pour cette année, à 50 tonnes de cannabis (en provenance essentiellement du Maroc pour la résine), 7 tonnes de cocaïne et crack (venant des Antilles et d'Amérique du sud), près d'une tonne d'héroïne (originaire principalement d'Afghanistan), sans compter les drogues de synthèse avec notamment près d'un million de doses d'ecstasy⁴. Pourtant, d'après le dernier rapport de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le trafic maritime serait le moyen de transport le moins employé par les trafiquants de drogues. Mais comme les saisies maritimes sont de loin les plus importantes en termes de poids, c'est l'interception d'envois maritimes qui a potentiellement le plus grand impact sur ce trafic⁵.

La tâche n'est cependant pas aisée. Non seulement les itinéraires empruntés par les trafiquants sont en constante évolution, mais les moyens utilisés par ces derniers pour le transport de la marchandise témoignent d'une imagination sans cesse renouvelée, comme le démontre par exemple l'utilisation de petits sous-marins privés permettant d'échapper aux contrôles en surface, ou encore de drones marins interocéaniques. Et si les grandes routes maritimes de la drogue ne sont pas inconnues, l'étendue des mers et océans et les nouvelles stratégies développées

1) *Le Monde*, 18 avril 2015.

2) Site du Ministère de la défense (www.defense.gouv.fr): «opérations».

3) *Le Point.fr*, 7 septembre 2015, «Migrants: un «business» plus rentable que le trafic de drogue».

4) Voir le site de l'OFDT (<http://www.ofdt.fr>). Des statistiques plus détaillées par pays/région, par drogue et par année sont disponibles sur le site de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC: data.unodc.org).

5) Le rapport mondial sur les drogues 2015 est accessible sur le site de l'ONUDC (<https://www.unodc.org>).

par les trafiquants rendent extrêmement difficile leur contrôle, malgré les nouvelles technologies et le renforcement continu des moyens de surveillance⁶. La « guerre contre la drogue » n'est donc pas encore parvenue à enrayer le phénomène contre lequel elle prétend lutter, ce qui conduit d'ailleurs certains à remettre en cause les fondements même du cadre juridique international progressivement établi depuis un siècle⁷.

La lutte internationale contre le trafic de stupéfiants est en effet relativement récente, alors que la production et l'usage des principales drogues remonte à des millénaires. Au XIX^e siècle encore, les guerres de l'opium qui ont opposé l'Angleterre et la France à la Chine se sont soldées par la signature des traités de Nankin (1842) et de Tientsin (1858), marquant la victoire de la liberté du commerce maritime sur la politique prohibitionniste chinoise. Mais sous l'impulsion des Etats-Unis, qui se sentaient menacés par la pratique « immorale » des chinois fumeurs d'opium débarqués sur leur territoire, un contrôle international des stupéfiants a progressivement été mis en place, à partir de la Conférence de Shanghai de 1909. Plusieurs conventions internationales se sont alors succédées, jusqu'à ce que la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 et son Protocole de 1972 ne se substituent aux textes antérieurs⁸. Cette convention constitue, avec la Convention de Vienne sur les psychotropes de 1971¹⁰, la base du mécanisme conventionnel de lutte contre le trafic illicite de drogue. A défaut d'être « définies »¹¹, les drogues considérées comme « illicites » sont « listées » dans des tableaux qui figurent en annexe de chacune de ces deux conventions. Régulièrement actualisés, ces tableaux répertorient ainsi les différentes substances soumises à un contrôle international, le but étant de n'assurer la disponibilité que des quantités nécessaires aux fins médicales ou scientifiques, et de prévenir leur détournement vers des canaux illicites. La Convention de Vienne de 1988 contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes est venue compléter ce dispositif, en renforçant son caractère répressif et en étendant son

6) Pour une approche détaillée de la géopolitique des drogues et des voies maritimes empruntées par les trafiquants, voir Gallouët E. (2013), *Le transport maritime de stupéfiants*, PUAM, 33-77.

7) Contre cette approche «prohibitionniste», voir Caballero F. et Bisiou Y. (2000), *Droit de la drogue*, Précis Dalloz, 2^{ème} éd., 827. Voir aussi Bergeron H. et Colson R. [Dir.] (2015), *Les drogues face au droit*. PUF, 111.

8) Pour une présentation de ces conventions, voir Caballero F. et Bisiou Y., *op. cit.*, 38 et s.

9) La Convention unique sur les stupéfiants a été adoptée le 30 mars 1961 et est entrée en vigueur le 13 décembre 1964. Elle réunit actuellement 154 Etats parties. Le Protocole portant amendement de cette convention a été adopté le 25 mars 1972, et est entré en vigueur le 8 août 1975. Il réunit 126 Etats parties à la date du 29 septembre 2015.

10) La Convention de Vienne sur les substances psychotropes a été adoptée le 21 février 1971 et est entrée en vigueur le 16 août 1976. Elle réunit 183 Etats parties au 29 septembre 2015. Pour un commentaire, voir Vignes D. (1972), «La Convention sur les substances psychotropes», *AFDI*, 641.

11) Il n'existe pas, en effet, de définition internationalement reconnue des drogues. Sur les multiples définitions et classifications proposées, voir Caballero F. et Bisiou Y., *op. cit.*, 3-33.

champ d'application aux précurseurs¹². Seule cette dernière convention contient toutefois des dispositions spécifiques relatives au trafic maritime, sur lesquelles nous reviendrons évidemment¹³.

Ces règles, établies dans le cadre des Nations Unies¹⁴, ont aujourd'hui une portée quasi-universelle, même si leur mise en œuvre étatique est plus ou moins rigoureuse. Ces conventions ne sont en effet pas d'applicabilité directe, et il revient donc aux Etats d'adopter les mesures nécessaires pour répondre à leurs obligations conventionnelles, sachant qu'ils disposent à cet égard d'une certaine marge d'appréciation¹⁵. Certes, les organes internationaux créés dans ce cadre jouent un rôle fondamental, qu'il s'agisse de la Commission des stupéfiants¹⁶ de l'Organe de contrôle des stupéfiants (OICS)¹⁷, ou de l'ONUUDC¹⁸. C'est notamment la Commission des stupéfiants, en lien avec l'OMS, qui décide si une substance est juridiquement un stupéfiant ou une substance psychotrope, en l'inscrivant dans les fameux tableaux et en les plaçant ainsi sous contrôle international¹⁹. Mais concrètement, ce sont bien les Etats qui exercent leurs compétences à l'égard des trafiquants, même lorsque ces derniers se trouvent dans des zones internationales.

Dès lors, le cadre juridique international actuellement en vigueur permet-il aux pays engagés dans cette lutte d'agir efficacement, en toutes circonstances et en tout lieu,

12) La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes a été adoptée à Vienne le 20 décembre 1988 et est entrée en vigueur le 11 novembre 1990. Elle réunit 189 Etats parties, à la date du 29 septembre 2015. La Convention se concentre sur la mise en œuvre de mesures pour la lutte contre le trafic illicite de stupéfiants et le blanchiment d'argent qui en découle. Elle renforce également le cadre de la coopération internationale en matière pénale, notamment concernant les extraditions et l'entraide judiciaire.

13) Voir Gilmore W. C. (1991), «Drug Trafficking by Sea», *Marine Policy*, n° 183.

14) Du fait de son caractère quasi-universel, l'ONU se trouve être le lieu privilégié pour organiser la coopération interétatique en matière de contrôle des drogues. Cf. BETTATI M. (1974), «La lutte internationale contre le trafic des stupéfiants», *Problèmes politiques et sociaux*, n° 222-223, Paris, La Documentation Française.

15) Sur les différentes politiques répressives mises en œuvre par les Etats Parties à la Convention de Vienne de 1988, voir Gallouet E., *op. cit.*, 141-163. Sur l'intégration par les Etats des dispositifs conventionnels anti-drogue, voir aussi Pourzand P. (2008), *L'internationalisation pénale en matière de trafic de drogue. Etude critique de l'enchevêtrement des espaces normatifs*, LGDJ, 448.

16) La Commission des stupéfiants est une structure intergouvernementale créée en 1946. Il s'agit d'un organe subsidiaire de l'ECOSOC, composé de 53 Etats membres.

18) L'ONUUDC, situé à Vienne, est issu de la fusion, en 1997, du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues et du Centre pour la prévention internationale du crime des Nations Unies.

19) A noter que l'ONU travaille en étroite collaboration avec d'autres organisations sectorielles telles que la FAO, l'OIPC/INTERPOL, l'OMD, ou encore le GAFI. L'ONU collabore aussi avec des organisations régionales et notamment l'Union européenne, qui a mis en place un certain nombre de structures et mécanismes de surveillance en ce domaine. La multiplication des intervenants institutionnels et opérationnels peut toutefois parfois compliquer la lutte (voir Gallouët, *op. cit.*, 165-208, not. 166).

contre ce trafic maritime ? Rien n'est moins sûr au regard des difficultés rencontrées dans le cadre des opérations menées jusqu'à présent, même si certains progrès ont été enregistrés ces dernières années. La lutte contre le trafic maritime de stupéfiants se heurte en effet inévitablement aux mêmes difficultés juridiques et opérationnelles que celles rencontrées pour la lutte contre les autres types de criminalité en mer, à savoir des compétences étatiques qui varient suivant les zones maritimes concernées, zones qui constituent un vaste espace représentant plus de 70 % de la surface de notre planète et dont l'accès reste souvent difficile. En précisant les compétences des Etats dans ces différents espaces, la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer, dite Convention de Montego Bay (CMB)²⁰, constitue alors, avec la Convention de Vienne de 1988, le socle juridique de la coopération internationale en matière de la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants. Malgré son caractère multilatéral, ce cadre juridique onusien s'avère toutefois insuffisant (I) et ce n'est que grâce à la conclusion d'accords bilatéraux ou régionaux que certaines avancées dans la mise en œuvre de la coopération internationale dans les différents espaces maritimes ont été rendues possibles (II). Mais pour parvenir à des résultats plus convaincants, sans doute est-il aujourd'hui nécessaire de redéfinir ce cadre juridique afin de trouver un meilleur équilibre entre les principes fondamentaux du droit de la mer et les exigences de la lutte contre le narcotrafic (III).

I.- Les insuffisances du cadre juridique multilatéral

Deux textes conventionnels élaborés dans le cadre des Nations Unies doivent ici retenir notre attention : la Convention de Montego Bay de 1982, qui a été la première à s'intéresser à la question du narcotrafic maritime, et la Convention de Vienne de 1988, qui a été la première convention consacré au trafic de stupéfiants à contenir des dispositions relatives au trafic illicite par mer. Les deux conventions ont pour point commun d'encourager la coopération internationale en ce domaine, mais elles restent limitées dans leur impact en raison d'une approche traditionnellement territorialiste des compétences étatiques. Les lacunes de la Convention de Montego Bay (A) n'ont ainsi été que partiellement comblées par la Convention de Vienne (B).

A) Les lacunes de la Convention de Montego Bay

L'examen de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est le point de départ obligé lorsque l'on veut déterminer l'étendue des compétences étatiques en fonction du zonage maritime consacré dans ce texte, qui tente de combiner les

20) Ouverte à la signature des Etats le 10 décembre 1982, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer est entrée en vigueur le 16 novembre 1994. Elle réunit aujourd'hui 167 Etats parties, dont la France à l'égard de laquelle elle est entrée en vigueur le 11 mai 1996.

principes de la liberté de navigation et de la loi du pavillon avec celui de la souveraineté territoriale de l'Etat côtier.

Dans les zones maritimes sous souveraineté étatique, qu'il s'agisse des eaux intérieures, de la mer territoriale ou des eaux archipélagiques, c'est la législation de l'Etat côtier qui s'applique²¹. Ce dernier détient donc un pouvoir normatif mais aussi un pouvoir d'exécution, sauf à l'égard des navires d'Etat étrangers, qui bénéficient d'une immunité de juridiction et d'exécution²². Les Etats liés par les conventions internationales en matière de drogue doivent évidemment faire en sorte que leur réglementation respecte les exigences conventionnelles et permette leur mise en œuvre effective. Celle-ci est d'ailleurs fortement encouragée par les instances onusiennes qui peuvent même apporter aux Etats concernés un soutien logistique. On peut à cet égard souligner le succès du Programme global de contrôle des conteneurs que l'ONU DC a mis en place avec l'Organisation mondiale des douanes en 2004 dans les ports maritimes et qui a déjà permis la saisie de plus de 36 tonnes métriques de cocaïne, 26 de cannabis et 770 de précurseurs chimiques²³. La mise en œuvre du code ISPS dans les installations portuaires, permet aussi aux autorités de l'Etat côtier de prévenir et détecter la présence de drogues illicites à bord des navires et dans les conteneurs²⁴.

Dans la mer territoriale, les compétences de l'Etat côtier se trouvent pourtant limitées, en principe, par l'obligation de reconnaître à tous les navires étrangers un droit de passage inoffensif²⁵. Néanmoins, l'article 27 de la Convention lui reconnaît expressément la possibilité d'exercer sa juridiction pénale à bord d'un navire étranger « *si ces mesures sont nécessaires pour la répression du trafic illicite des stupéfiants ou des substances psychotropes* ». Seul l'Etat côtier est donc compétent pour intervenir à l'encontre des trafiquants de drogue circulant dans son « territoire maritime », à moins d'autoriser expressément d'autres Etats à agir, action qui sans cette autorisation serait considérée comme une violation de sa souveraineté territoriale et du principe de non-ingérence. Dès lors, si l'Etat côtier ne s'est pas engagé dans la lutte contre le narcotrafic ou qu'il ne traduit pas dans sa législation ses obligations

21) Le principe de souveraineté exclusive de l'Etat côtier sur son «territoire maritime» est consacré à l'article 2 de la Convention de Montego Bay.

22) Article 32 de la Convention de Montego Bay.

23) Voir le site de l'ONU DC (<https://www.unodc.org>). Le PCC est actuellement en vigueur au Bénin, au Cap-Vert, en Equateur, au Guatemala, au Chili, au Ghana, au Pakistan, au Panama, au Sénégal, au Togo et au Turkménistan.

24) Le code ISPS (ou *International Ship and Port Facility Security Code*), adopté dans le cadre de l'OMI le 12 décembre 2002, est venu amender la Convention SOLAS (*Convention for the Safety of Life at Sea*) de 1974, et permet d'envisager pour la première fois les besoins en matière de sécurité portuaire, l'OMI s'étant jusqu'alors surtout intéressée à la sécurité des navires. Concernant les mesures de sécurité portuaire et de sûreté des marchandises, voir Gallouët (E.), *op. cit.*, 319 et s.

25) Article 17 de la Convention de Montego Bay.

conventionnelles en la matière, ou encore que ses moyens opérationnels sont insuffisants pour assurer un contrôle efficace des cargaisons des navires suspectés de transporter de la drogue, les espaces maritimes sous sa souveraineté risquent bien de devenir des « zones de refuge » pour les trafiquants.

Quoi qu'il en soit, au-delà de 12 milles marins au large de ses lignes de base, l'Etat côtier perd sa compétence territoriale et se trouve soumis, comme tous les autres Etats au régime de la haute mer gouvernée par le principe de la liberté de navigation (la Zone économique exclusive étant assimilée dans ce cas à la haute mer, puisqu'il ne s'agit pas ici d'y exercer des droits à caractère économique, mais de lutter contre un trafic illicite²⁶). L'Etat côtier peut toutefois, dans une certaine mesure, encore exercer des pouvoirs de police dans les limites de sa zone contiguë, c'est-à-dire jusqu'à 24 milles marins depuis ses lignes de base. En effet, l'article 33 de la Convention lui reconnaît la possibilité d'exercer dans cette zone les contrôles nécessaires afin de prévenir les infractions à ses lois et règlements en matière de douane, d'immigration et de protection sanitaire, et pour réprimer ces infractions commises sur son territoire, infractions qui recouvrent évidemment le trafic illicite de drogue²⁷.

Mais au-delà, c'est le règne de la loi du pavillon. Autrement dit, seul l'Etat dont le navire suspecté de transporter de la marchandise illégale bat le pavillon, sera autorisé à intervenir pour exercer sur lui sa juridiction²⁸. Certes, l'article 108 de la Convention de Montego Bay invite les États à « coopérer » à la répression du trafic illicite de stupéfiants ou de substances psychotropes auquel se livrent des navires naviguant en haute mer (§ 1), notamment en reconnaissant la possibilité, pour l'Etat de nationalité du navire suspect, de demander à d'autres Etats de l'aider à mettre fin à ce trafic (§ 2). Cependant, il ne s'agit là que d'une simple obligation de moyens et la Convention ne fait pas figurer le trafic de drogue parmi les actes, limitativement énumérés à l'article 110 (« droit de visite »), qui peuvent autoriser l'arraisonnement d'un navire par un État autre que celui dont il bat pavillon, à savoir la piraterie, le transport d'esclaves, les émissions non autorisées et l'absence de nationalité du navire²⁹. Dès

26) L'article 58§2 de la Convention précise bien que « les articles 88 à 115 [régime de la haute mer], ainsi que les autres règles pertinentes du droit international, s'appliquent à la zone économique exclusive dans la mesure où ils ne sont pas incompatibles avec la présente partie [Partie V relative à la ZEE] ».

27) La Zone contiguë trouve d'ailleurs son origine dans des lois anglaises du XVIIIème siècle (Les *Hovering acts* britanniques de 1718, dont l'objectif était de lutter contre la contrebande née de l'interdiction faite aux sujets britanniques de consommer des produits français tels que les vins, spiritueux et les soieries), et dans des lois américaines du temps de la prohibition de l'alcool entre 1919 et 1933 (Les *liquor treaties* américains de 1924). L'objectif visé par les Etats, dans ces lois, était de permettre à leurs services douaniers d'intervenir au-delà de leur mer territoriale, afin de lutter contre la contrebande maritime.

28) Le principe de l'exclusivité de la loi du pavillon en haute mer est consacré à l'article 92 de la CMB.

29) Sachant toutefois que de nombreux trafiquants de drogue agissent à bord de navires non immatriculés et n'arborant aucun pavillon, « l'absence de nationalité du navire » pourra en ce cas justifier un droit de

lors, la seule opération possible se résume à l'« enquête de pavillon » (ou « reconnaissance »), qui permet aux navires d'Etat de s'assurer que le pavillon correspond bien à la nationalité du navire inspecté. S'il n'est pas de sa nationalité, il devra se contenter de signaler les faits à l'Etat du pavillon afin que celui-ci prenne les mesures nécessaires pour remédier à la situation³⁰ ou bien l'autorise expressément à intervenir.

C'est notamment ce qui s'est passé en 2008, s'agissant du *Junior*, ce cargo battant pavillon panaméen intercepté par les autorités françaises à environ 300 km au sud-ouest des côtes de Conakry (Guinée). Le Panama avait en effet donné son accord à son arraisonnement et à un transfert de compétence juridictionnelle au profit de la France³¹. En revanche, la portée de l'accord a pu poser problème s'agissant de l'intervention des autorités françaises (en 2002) à bord du *Winner*, cargo immatriculé au Cambodge et qui se trouvait alors en haute mer, au large des îles du Cap-Vert. En effet, dans l'affaire *Medvedev*, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la note verbale du Cambodge, qui autorisait l'intervention, ne mentionnait pas explicitement le sort des membres de l'équipage et ne pouvait donc fonder juridiquement les mesures prises à leur égard. Elle a en outre souligné que la demande de coopération présentée au Cambodge par la France n'était pas justifiée par le fait que cette dernière soupçonnait un navire battant pavillon français de se livrer à un trafic de stupéfiants, alors qu'il s'agit là d'une condition posée par l'article 108 de la CMB pour demander la coopération d'autres Etats. Le Cambodge n'étant de toute façon pas partie à cette convention, cette disposition était inapplicable en l'espèce³². Si l'interprétation très étroite de la note verbale cambodgienne par la Cour EDH peut être discutée³³, cette affaire témoigne bien des limites de la Convention de Montego Bay, lorsqu'il s'agit de lutter contre le trafic de stupéfiants en haute mer³⁴. C'est précisément ces lacunes que la Convention de Vienne de 1988 va tenter de combler, même si c'est de manière imparfaite.

visite. Voir Papastavridis E. D., «Crimes at Sea: a Law of the Sea Perspective», in Papastavridis E. D. et Kimberley N. T. (2014), *La criminalité en mer / Crimes at Sea*, Académie de Droit International, Martinus Nijhoff Publishers, 30.

30) Article 94 de la CMB.

31) Si la CEDH a condamné la France dans cette affaire pour comparution tardive de personnes placées en garde à vue devant un magistrat indépendant (violation de l'article 5 § 3 de la CEDH), elle n'a en revanche pas remis en cause le fondement légal de l'intervention. Voir CEDH, arrêt du 27 juin 2013, *Vassis et autres c. France*, Req. n° 62736/09.

32) Voir CEDH, GC, arrêt du 29 mars 2010, *Medvedyev et autres c/ France*, req. n° 3394/03, § 90.

33) Voir, jointe à l'arrêt précité, l'opinion partiellement dissidente commune aux juges Costa, Casadevall, Birsan, Garlicki, Hajiyev, Sikuta et Nicolaou.

34) Relatant une affaire qui illustre également ces limites (celle de l'interception par les autorités italiennes, en 1986, du navire *Fidelio* battant pavillon du Honduras), voir Scovazzi T. (2000), «The Evolution of International law of the Sea: New Issues, New Challenges», *RCADI*, vol. 286, 224-227.

B) L'apport fragile de la Convention de Vienne de 1988

La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes est le premier texte qui vise à la fois les deux grandes catégories de drogues (stupéfiants et substances psychotropes) et qui présente résolument un caractère répressif. Surtout, pour ce qui nous intéresse ici, il est le premier texte international relatif à la drogue qui s'intéresse spécifiquement au trafic maritime³⁵. Les Parties à la Convention, se disant « *résolues à améliorer la coopération internationale pour la répression du trafic illicite par mer* » (Préambule de la Convention), y ont consacré un long article 17 composé de 11 paragraphes, qualifié parfois de « véritable petite convention maritime »³⁶. Mais il s'agit surtout d'une disposition-cadre, dont nous nous contenterons de reprendre ici les dispositions les plus importantes.

Les deux premiers paragraphes de cet article ne sont guère innovants. Comme la Convention de Montego Bay, le premier se borne à encourager les Parties à coopérer « *dans toute la mesure du possible en vue de mettre fin au trafic illicite par mer, en conformité avec le droit international de la mer* ». Le second paragraphe se contente quant à lui de rappeler que si un Etat Partie a « *des motifs raisonnables de soupçonner qu'un navire battant son pavillon ou n'arborant aucun pavillon ou ne portant aucune immatriculation* » se livre au trafic illicite, il peut demander l'assistance des autres Parties « *dans la limite des moyens dont elles disposent* ». Les paragraphes suivants sont en revanche plus novateurs puisqu'ils envisagent la possibilité pour un Etat partie d'exercer des pouvoirs de police à l'égard d'un navire suspect « *exerçant la liberté de navigation conformément au droit international* »³⁷, alors qu'il ne relève pas de son pavillon mais de celui d'un autre Etat partie à la Convention. Il doit toutefois, selon les termes de l'article 17 § 4, demander à cet Etat « *confirmation de l'immatriculation et, si celle-ci est confirmée, demander l'autorisation à cet Etat de prendre les mesures appropriées à l'égard de ce navire* ». Les mesures en question sont évoquées dans le paragraphe suivant (§ 5). Elles peuvent notamment permettre à l'Etat requérant d'arraisonner le navire, de le visiter et, si des preuves de participation à un trafic illicite sont découvertes, de prendre les mesures appropriées à l'égard du

35) Pour un commentaire officiel de la Convention, voir *Commentaire de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988*, Publication des Nations Unies, E/CN.7/590, 1998, 402 p., p. 279 (document accessible sur le site de l'ONUDC: www.unodc.org). Voir aussi Rouchereau (1988), «La Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes», *AFDI*, 601 et s. ; et Gilmore W. (1991), «The 1988 United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances», *Marine Policy*, 183 et s.

36) Voir Morosoli A. (1999), «La répression du trafic de stupéfiants en haute mer», *Actualité et Droit International*, www.ridi.org/adi.

37) Sur cette formule de compromis permettant de désigner la haute mer mais aussi, malgré la réticence de certains Etats comme le Brésil, la ZEE, voir les commentaires de Treves T. (1995), «Intervention en haute mer et navires étrangers», *AFDI*, 656-657.

navire, des personnes qui se trouvent à bord et de la cargaison, à condition toutefois que ces mesures soient explicitement autorisées par l'Etat du pavillon et dans les conditions fixées d'un commun accord entre les Parties (§ 6).

C'est précisément en vertu de la Convention de Vienne de 1988 que, en 2013, la Tanzanie a autorisé la marine nationale française à arraisonner et visiter le *Luna S*, cargo battant pavillon tanzanien, alors qu'il naviguait dans les eaux internationales méditerranéennes et transportait à son bord une vingtaine de tonnes de résine de cannabis (dont une partie sera d'ailleurs brûlée par l'équipage). La Tanzanie a également abandonné sa compétence juridictionnelle au profit de la France dans cette affaire³⁸. C'est aussi sur ce fondement que les autorités espagnoles ont intercepté, en janvier 1995, le navire *Archangelos*, qui battait pavillon panaméen et naviguait en direction de l'Europe avec un chargement de cocaïne, à environ 3000 milles nautiques des Iles Canaries. La Cour européenne des droits de l'homme a eu à connaître de ces faits dans l'affaire *Rigopoulos* et n'a pas remis en cause la légalité de cette opération, notant qu'elle avait eu lieu après l'obtention de l'autorisation verbale de l'ambassade du Panama en Espagne, conformément à l'article 17 (§§ 3 et 4) de la Convention de Vienne³⁹. En revanche, dans l'affaire *Medvedyev* précitée, la Cour EDH a considéré que l'arraisonnement du *Winner* par les autorités françaises ne pouvait trouver de fondement juridique dans l'article 17 de la Convention de Vienne de 1988, le Cambodge n'étant pas partie à cette Convention⁴⁰.

Quoi qu'il en soit, la Convention de Vienne est loin de donner carte blanche aux Etats Parties pour intercepter en haute mer les navires étrangers. L'Etat du pavillon reste maître de la décision et c'est seulement si ce dernier y consent que l'Etat requérant pourra intervenir⁴¹. Ainsi, d'après le Secrétariat général de la mer, la procédure de l'article 17 a été utilisée seize fois en 2014 (soit 45% de demandes de plus qu'en 2013). Mais seule la moitié de ces demandes ont conduit à un résultat positif⁴². Par ailleurs, si le § 7 de l'article 17 prévoit que chaque Etat Partie réponde « sans retard » à toute demande que lui adresse une autre Partie⁴³, le temps de la

38) Voir le site du Ministère de la défense (<http://www.defense.gouv.fr>). Voir aussi, *Le marin* du 13 septembre 2013 et *Mer et marine* du 7 avril 2014. La veille, un autre navire, le *MV Gold Star*, battant également pavillon tanzanien, avait été intercepté par les forces armées de Malte et la police italienne, à la suite d'un incendie déclenché pour les mêmes motifs. Trente tonnes de cannabis sont ainsi parties en fumée.

39) Cour EDH, décision du 12 janvier 1999, *Rigopoulos c/ Espagne*, n° 37388/97, CEDH 1999-II.

40) Cour EDH, GC, 29 mars 2010, *Medvedyev et autres c/ France*, req. n° 3394/03, § 90.

41) Comme souligné dans le commentaire officiel de la Convention (*op. cit.*, p. 279), « cette question relève entièrement de son pouvoir discrétionnaire ».

42) Voir l'intervention de Cécile Pérot, Chargée de mission au Secrétariat général de la mer et Inspectrice principale des douanes, lors de la journée débat organisée par l'INDEMER à Monaco, le 5 février 2015, intitulée *La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, vingt ans après, pratique opérationnelle des Etats* (à paraître).

43) Pour faciliter cette décision et sa transmission, l'article 17 § 7 prévoit que, « au moment où il devient

décision risque bien souvent de dépasser le temps de l'action, l'intervention demeurant dès lors très contingente⁴⁴.

Tout en suivant les orientations données par la Convention de Montego Bay et en renforçant la coopération internationale, la Convention de 1988 ménage donc les grands principes du droit international applicables en haute mer, c'est-à-dire la liberté des mers et la loi du pavillon (qui découle du principe de souveraineté des Etats). Aucune disposition particulière n'envisage non plus l'intervention des Etats tiers pour lutter contre le narcotrafic dans les eaux territoriales d'un Etat côtier. L'article 2 de la Convention affirme au contraire que « *Toute partie s'abstient d'exercer sur le territoire d'une autre Partie une compétence ou des fonctions qui sont exclusivement réservées aux autorités de cette autre Partie par son droit interne* ». C'est ainsi dans le strict respect de l'intégrité territoriale des Etats et du principe de non-ingérence dans leurs affaires intérieures que la Convention de Vienne organise la répression du trafic de stupéfiants⁴⁵.

Il n'en demeure pas moins que ce cadre juridique international paraît insuffisant pour lutter efficacement contre le narcotrafic maritime. Finalement, le principal intérêt de l'article 17 réside peut-être dans son § 9, qui énonce que « *les Parties envisageront de conclure des accords ou arrangements bilatéraux ou régionaux en vue de donner effet aux dispositions du présent article ou d'en renforcer l'efficacité* ». En incitant les Etats à la mettre en œuvre au travers d'accords chargés d'en fixer les modalités concrètes, la Convention de Vienne de 1988 joue en quelque sorte un rôle de

Partie à la présente convention, chaque Etat désigne l'autorité ou, le cas échéant, les autorités habilitées à recevoir de telles demandes et à y répondre», et que «dans le mois qui suit cette désignation, le Secrétaire général notifie à toutes les autres Parties l'autorité désignée par chacune d'elles». La liste et les coordonnées de ces autorités est publiée par l'ONU et mise à jour périodiquement dans la série portant la cote: ST/NAR.3. En France, c'est le préfet maritime ou le délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer qui, après consultation de l'OCRTIS et de la DNRED, effectue la demande auprès du ministère des Affaires étrangères, chargé de recueillir le consentement de la puissance étrangère concernée.

44) Certaines directives ont toutefois pu être apportées aux Etats à l'issue de la réunion du Groupe de travail sur la coopération maritime qui s'est tenue à Vienne du 19 au 23 septembre 1994 et du 20 au 24 février 1995 (E/CN.7/1995/13). Ces directives ont été approuvées par la Commission des stupéfiants dans sa résolution 8 (XXXVIII) (Voir: *Documents officiels du Conseil économique et social*, 1995, Supplément no 9 (E/1995/29) chapitre XII, sect. A). A la demande de la Commission des stupéfiants (résolution 44/6), l'ONUDC a par la suite élaboré un «Guide pratique» (2004) pour les autorités nationales compétentes désignées conformément à l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes de 1988», afin de les aider dans la formulation des demandes prévues à cet article ou dans la réponse à donner à de telles demandes. Le guide est consultable sur le site de l'ONUDC (www.unodc.org).

45) Le § 11 de l'article 17 insiste d'ailleurs en précisant que «*Toute mesure prise conformément au présent article tient dûment compte, conformément au droit international de la mer, de la nécessité de ne pas empiéter sur les droits et obligations et l'exercice de la compétence des Etats côtiers, ni de porter atteinte à ces droits, obligations ou compétence.*»

catalyseur. C'est pourquoi elle peut être considérée, avec la CMB, comme le socle de la coopération internationale en ce domaine. Il est dès lors intéressant d'aller observer comment, au niveau bilatéral et régional, les Etats ont pu répondre à cette mission en établissant un cadre juridique plus spécifique, afin de surmonter les difficultés liées à l'application des principes fondamentaux du droit international de la mer et au respect rigoureux de la souveraineté territoriale des Etats côtiers.

II.- Les avancées relatives du cadre juridique bilatéral et régional

Les progrès les plus importants en matière de lutte contre le trafic maritime de stupéfiants ont pour le moment été réalisés dans des cadres conventionnels géographiquement limités. En effet, un certain nombre d'accords ou arrangements entre Etats ont d'ores et déjà été conclus afin de mettre en œuvre la coopération internationale que la Convention de Vienne appelle de ses vœux et permettre aux Etats d'intervenir plus rapidement en Haute mer, voire dans les eaux territoriales étatiques. Les premières initiatives, assez audacieuses, ont été prises au niveau bilatéral (A) avant de se développer de manière plus mesurée au niveau régional (B). Mais là encore, leur mise en œuvre se heurte à un certain nombre d'obstacles.

A) L'adoption d'accords bilatéraux ambitieux

Avant même l'adoption des conventions de Vienne et de Montego Bay, les Etats-Unis ont négocié un accord avec les britanniques afin de lutter plus activement contre le trafic maritime en haute mer. Matérialisé par un échange de notes entre les deux pays en date du 13 novembre 1981, cet accord s'inspire des *liquor treaties* en vigueur au temps de la prohibition, avec pour objectif de faciliter la répression des infractions aux lois américaines⁴⁶. La Grande-Bretagne y accorde aux navires officiels américains une autorisation de principe pour aborder dans certains espaces définis de haute mer⁴⁷ les navires sous pavillon britannique, en cas de « soupçon raisonnable » que des stupéfiants à destination du territoire américain se trouvent à bord. Les pouvoirs de police reconnus aux autorités américaines sont considérables puisque, outre les inspections menées à bord, celles-ci sont autorisées à saisir le navire, le conduire dans un port américain et poursuivre les trafiquants. Malgré son absence de réciprocité, les résultats obtenus par la mise en œuvre de ce premier

46) *United Kingdom Treaty Series* (1982), N° 8, (CMND 8470), *BYIL*, t. 52, 86. Sur cette coopération anglo-américaine, voir Gilmore (1989), «Narcotics Interdiction at Sea, UK-US cooperation», *Marine Policy*, 218-230. Voir aussi Siddle (1982), «Anglo-American cooperation in the suppression of drug smuggling», *ICLQ*, 726 et s.

47) Les espaces concernés comprennent le golfe du Mexique, la mer des Caraïbes, une large frange de l'océan Atlantique à l'ouest du méridien de 55° de longitude Ouest et au sud du parallèle de 30° de latitude Nord, ce qui constitue des zones considérables.

accord vont permettre de l'ériger en modèle pour l'élaboration d'autres arrangements bilatéraux.

Ainsi, le 23 mars 1990, le Royaume d'Espagne et la République italienne vont décider de donner effet aux dispositions de l'article 17 de la Convention de Vienne en concluant, à Madrid, un traité destiné à renforcer la répression du trafic illicite de drogue en mer⁴⁸. Ce traité italo-espagnol, entré en vigueur le 7 mai 1994, accorde cette fois à ses signataires un droit d'intervention réciproque sur leurs navires respectifs, dans les eaux situées en dehors de leur mer territoriale et ce, sans nécessité d'un consentement préalable de l'Etat du pavillon. Outre la poursuite du navire suspect⁴⁹, l'Etat intervenant peut ainsi procéder à son abordage, à la vérification des documents, à l'interrogation des personnes à bord mais également, si les soupçons restent fondés, à la visite du navire, à la saisie de la drogue et à l'arrestation des personnes impliquées. Il peut enfin, si nécessaire, escorter le navire jusqu'au port approprié le plus proche⁵⁰. S'agissant des poursuites pénales, le traité reconnaît toutefois une « compétence préférentielle » à l'Etat du pavillon, à laquelle ce dernier peut cependant renoncer si l'Etat intervenant le lui demande. Le silence valant ici renonciation⁵¹, la compétence de l'Etat intervenant qui, à ce stade, a probablement déjà recueilli les preuves et exerce son contrôle sur les trafiquants, s'en trouve facilitée.

Mais c'est surtout en mer Caraïbe, foyer du trafic maritime de cocaïne, qu'on a vu se développer, depuis la fin des années 1990, un nombre important d'accords bilatéraux conclus entre les Etats-Unis et la plupart des Etats de la région⁵². Particulièrement audacieux, ces accords octroient aux autorités américaines de larges prérogatives, et conduisent à une sorte de sous-traitance de la compétence répressive des Etats les plus fragilisés⁵³. Si on y retrouve un droit de visite, par les autorités américaines, des navires de ses partenaires en haute mer, les diverses mesures envisagées ont aussi pour objectif de contourner les principaux obstacles découlant de la souveraineté territoriale des Etats côtiers. Trois types d'accords peuvent ainsi être distingués : les

48) Le texte du traité est publié au *Bulletin du droit de la mer* des Nations Unies (1995), n° 29. Pour une étude, voir Adam R. (1992), «La repressione del traffico di droga via mare in recente trattato italo-spagnolo», *La comunita internazionale*, 348-378.

49) A noter que l'allusion au droit de poursuite dans le traité ne fait pas mention des conditions exigées par la CMB dans son article 111 et semble ainsi les éluder.

50) Article 5 du traité italo-espagnol.

51) Article 6 du traité italo-espagnol.

52) Le *Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs* du Département d'Etat américain relevait dernièrement l'existence de 47 accords maritimes antidrogue bilatéraux ou procédures opérationnelles en place entre les Etats-Unis et les nations partenaires, essentiellement des Etats d'Amérique centrale et du sud. Voir: *2015 International Narcotics Control Strategy Report* (www.state.gov/documents/organization/239560.pdf, 45).

53) Voir Bellayer-Roille A. (2007), «La lutte contre le narcotrafic en mer Caraïbe: une coopération internationale à géométrie variable», *RGDIP*, n° 2, 355-386.

Shiprider Agreements, les *Hot Pursuit Agreements* et les accords *Entry to Investigate*. Dans le cadre des premiers (*Shiprider Agreements*), un navire américain peut embarquer à son bord un agent de l'Etat du pavillon vers lequel se dirige le navire suspect afin de poursuivre celui-ci jusque dans les eaux territoriales de l'Etat du pavillon, et le contrôler sous couvert de l'agent présent à bord. Les *Hot Pursuit Agreements* permettent quant à eux de poursuivre le navire suspect jusque dans les eaux territoriales de l'autre Etat partie à l'accord et ce, alors même qu'aucun agent de cet Etat n'est présent à bord. Les conditions posées à l'article 111 de la CMB sont ainsi largement dépassées, puisqu'en principe, le droit de poursuite qu'il consacre cesse dès que le navire poursuivi entre dans la mer territoriale de l'Etat dont il relève ou dans celle d'un autre Etat. Enfin, les accords *Entry to Investigate* autorisent la marine américaine à patrouiller à l'intérieur des eaux territoriales des Etats parties. Si les résultats obtenus grâce à la mise en œuvre de tels accords sont indiscutables, les principes de souveraineté territoriale et de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats côtiers en ressortent néanmoins très affaiblis et de tels mécanismes, en l'absence de réciprocité, peuvent légitimement être perçus comme une mise sous tutelle américaine des Etats partenaires.

C'est à la fois pour encadrer ce type de pratique et pour renforcer la coopération internationale encouragée par les conventions des Nations Unies, que des accords régionaux ont été négociés.

B) Le développement parcimonieux des accords régionaux

Deux accords régionaux importants méritent particulièrement d'être évoqués⁵⁴, parce qu'ils contiennent des dispositions détaillées sur l'articulation des compétences et les relations juridiques entre l'Etat intervenant et l'Etat du pavillon, ainsi que sur les procédures d'autorisation et leur champ d'application. Il s'agit, d'une part, de l'accord conclu à Strasbourg en 1995 dans le cadre du Conseil de l'Europe, et d'autre part, de l'accord dit de « San José » (ou d'Aruba), adopté en 2003, qui concerne quant à lui la zone des Caraïbes.

L'accord relatif au trafic illicite par mer élaboré sous les auspices du Conseil de l'Europe⁵⁵ vise explicitement, comme l'indique son nom, à mettre en oeuvre l'article

54) D'autres initiatives ont pu être menées dans un cadre matériel plus large mais avec des dispositions ou des incidences ponctuelles en matière dans le domaine de lutte contre le trafic maritime de stupéfiants. Citons par exemple la convention d'entraide adoptée en 1986 par les pays de langue portugaise, entre autres le Portugal, le Mozambique et le Brésil. Celle-ci autorise en effet les Parties à prendre des mesures contre les navires soupçonnés d'être impliqués dans un trafic de stupéfiants. (Convention évoquée dans le rapport explicatif de l'accord de 1995 qui sera présenté ci-après).

55) Sur la négociation de l'accord, voir Gilmore W. (1995), «Narcotics Interdiction at Sea: The 1995 CoE Agreement», *Marine Policy*, 3.

17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes⁵⁶. Ouvert le 31 janvier 1995 à la signature des Etats membres ayant consenti à être liés par la Convention de Vienne de 1988, il est entré en vigueur le 1^{er} mai 2000 et réunit aujourd'hui 15 Etats parties⁵⁷. Son champ d'application territorial ne concerne que la haute mer, ou plus précisément « *les eaux situées au-delà de la mer territoriale de tout Etat* » (article 6), la compétence de l'Etat côtier demeurant ainsi préservée⁵⁸. Son objectif étant toutefois de « *donner effet* » aux dispositions de l'article 17 et d'en « *renforcer l'efficacité* », il conforte la compétence des Etats parties pour demander assistance en cas de soupçon à l'égard d'un navire battant leur pavillon (article 4) ou dépourvu de nationalité (article 5) et, surtout, il encadre par une véritable « *procédure d'autorisation* » (section 2) la compétence de ces Etats pour intervenir à l'égard des navires battant pavillon ou portant l'immatriculation d'un autre Etat partie. Si l'Etat intervenant peut ainsi arrêter le navire étranger, monter à son bord et prendre tout ou partie des autres mesures spécifiées dans l'Accord⁵⁹, ces mesures ne peuvent être prises qu'avec l'autorisation de l'Etat du pavillon, qui n'a pas à motiver son refus et qui peut aussi poser ses conditions. Certes, un délai de 4 heures maximum est préconisé pour que l'Etat du pavillon communique sa décision (article 7), ce qui constitue une avancée puisque qu'une réponse tardive risque bien souvent de compromettre l'efficacité de l'intervention⁶⁰. Mais l'Accord de Strasbourg reste malgré tout très prudent, car l'autorisation d'intervention entre les Etats parties à l'Accord est loin d'être automatique

56) Le texte de l' «*Accord relatif au trafic illicite par mer mettant en oeuvre l'article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*» et le «*Rapport explicatif*» sont disponibles sur le site du Conseil de l'Europe, document CDPC (94) 22, Additif du 27 juin 1994 (*Recueil des Traités européens*, n° 156).

57) L'article 27 § 3 de l'Accord exigeait 3 ratifications pour que celui-ci puisse entrer en vigueur. Les Pays-Bas l'ont ratifié en 2013, mais toujours pas la France. L'Accord est également ouvert aux Etats non membres du Conseil de l'Europe, mais parties à la Convention de Vienne, sur invitation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (cf. Art. 28 § 1 de l'Accord). Long de 36 articles, l'Accord de Strasbourg adopte une terminologie autonome explicitée dès le premier article. Sont ainsi définies les expressions: «*Etat intervenant*», «*compétence préférentielle*», «*infraction pertinente*», «*navire*».

58) L'Accord souligne ainsi, dans son article 2 § 3, que «*[t]oute mesure prise conformément au présent Accord tient dûment compte de la nécessité, conformément au droit international de la mer, de ne pas empiéter sur les droits et obligations et l'exercice de la compétence des Etats côtiers, ni de modifier ces droits, obligations ou compétence*».

59) Les mesures pouvant être prises par l'Etat intervenant sont détaillées aux articles 9 et 10 de l'Accord. Il peut s'agir notamment de la fouille du navire, de la saisie des éléments de preuve, d'escorter le navire jusqu'à son territoire, de l'immobilisation aux fins d'investigations plus poussées et, si des preuves qu'une infraction a été commise sont réunies, de l'arrestation des personnes concernées. Chose assez rare dans ce type de convention, l'Accord aborde la question du recours à la force, en soulignant que l'usage des armes devra toujours être un dernier recours et rester raisonnable et proportionné au vu des circonstances de l'espèce (article 12 § 1).

60) Les Parties à l'Accord sont aussi tenues «*dans la mesure du possible*» de prendre des mesures afin que les autorités désignées puissent recevoir les demandes et y répondre à toute heure du jour ou de la nuit (art. 17 § 1).

et que l'absence de réponse ne peut, ici, être assimilée à un consentement tacite. Par ailleurs, l'Etat du pavillon conserve une « compétence préférentielle » à l'égard de toute infraction pertinente commise à bord de son navire (article 3)⁶¹, ce qui lui permet d'assumer la responsabilité des poursuites pénales consécutives à l'intervention et de suspendre ainsi la compétence de l'Etat intervenant⁶². Bien que très détaillé, l'Accord de Strasbourg ne règle pas non plus toutes les difficultés en la matière. C'est pourquoi il prévoit, par une sorte d'effet gigogne, que les Parties pourront conclure entre elles des accords bilatéraux ou multilatéraux afin de compléter ou de renforcer ses dispositions⁶³. Malgré ses lacunes, ce premier accord régional marque donc un pas de plus dans le développement de la coopération internationale en matière de lutte contre le trafic maritime de stupéfiants, et a pu inspirer les Etats désireux de renforcer cette coopération à d'autres échelons.

C'est ainsi que les Etats européens présents en Caraïbe ont initié l'adoption d'un nouvel accord en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans cette région particulièrement concernée par ce problème⁶⁴. Signé à San José (Costa Rica) le 10 avril 2003 par plusieurs Etats de la région⁶⁵, cet accord (dit aussi Accord d'Aruba) est entré en vigueur en 2008 et constitue probablement l'instrument international le plus abouti de la coopération multilatérale⁶⁶.

61) L'article 14 prévoit que l'Etat du pavillon doit notifier à l'Etat intervenant qu'il exerce sa compétence préférentielle le plus tôt possible et au plus tard dans un délai de quatorze jours suivant la réception du résumé des éléments de preuve.

62) C'est sans doute l'exercice de cette compétence préférentielle qui permet d'expliquer l'absence de ratification de l'Accord par la France, une incompatibilité existant entre son droit constitutionnel et l'article 15 de l'Accord, qui permet à l'Etat intervenant de remettre les personnes arrêtées aux autorités de l'Etat du pavillon, ce qui pourrait être assimilé à une procédure d'extradition.

63) Article 30 § 2 de l'Accord de Strasbourg.

64) Soulignant l'acuité du problème du narcotrafic dans la région des Caraïbes, voir Rattray K., «Caribbean Drug Challenges», in Nordquist M. H. et Moore J. N. (eds) (1999), *Oceans Policy: New Institutions, Challenges, and Opportunities*, The Hague Boston M. Nijhoff, 1999, 179, 185. La «région des Caraïbes», est définie dans l'accord comme incluant: «le Golfe du Mexique, la mer des Caraïbes et l'océan Atlantique à l'ouest du méridien de longitude 45 degrés ouest, au nord de la latitude 0 (Equateur) et au sud de la latitude 30 degrés nord, à l'exception de la mer territoriale des Etats non parties au présent accord».

65) Le Costa-Rica, la France, le Guatemala, Haïti, le Honduras, le Nicaragua, la République dominicaine, les Etats-Unis et les Pays-Bas ont signé l'accord dès l'origine. Le Belize et le Royaume-Uni l'ont par la suite signé respectivement le 14 décembre 2004 et le 15 juillet 2005.

66) L'Accord est ouvert à la signature de «tout Etat Partie à la Convention de 1988 situé dans la région des Caraïbes ou de tout Etat assumant la responsabilité des relations extérieures d'un territoire situé dans la région des Caraïbes». La France étant partie à cet accord, le texte de celui-ci pourra être consulté en annexe du Décret n° 2008-1047 du 10 octobre 2008 portant publication de l'accord concernant la coopération en vue de la répression du trafic illicite maritime et aérien de stupéfiants et de substances psychotropes dans la région des Caraïbes, fait à San José le 10 avril 2003, *JORF* n° 0239 du 12 octobre 2008, 15711-15718. L'accord encourage en outre les Etats parties à conclure entre eux des accords complémentaires (art. 31). On peut noter à cet égard qu'un accord a par la suite été signé, le 10 octobre 2010, entre la France et les Pays-Bas s'agissant de la coopération insulaire en matière policière à Saint-

Celle-ci est d'ailleurs multiforme puisqu'elle concerne aussi bien la détection, l'identification et la surveillance que l'intervention à l'égard des navires. L'Accord intègre aussi une dimension organisationnelle très poussée. Sans entrer dans les détails des 42 articles qui composent ce texte, le principal apport de l'accord de San José réside dans la possibilité offerte aux Etats parties d'intervenir sur les navires soupçonnés de trafic de stupéfiants à l'intérieur même des eaux territoriales des autres Etats Parties, voire de leurs eaux intérieures⁶⁷. L'espace Caraïbe étant formé d'une juxtaposition de zones de souveraineté, les trafiquants, à bord de *go-fast*, ont en effet pris l'habitude de pratiquer des « sauts de juridiction », afin d'échapper aux forces de l'ordre et se réfugier dans la mer territoriale ou les eaux archipélagiques de pays n'ayant pas les moyens de les poursuivre ou n'ayant tout simplement pas intérêt à le faire. Pour lutter contre ce phénomène, l'accord de San José n'hésite pas à s'inspirer des formules retenues dans les accords bilatéraux conclus avec les Etats-Unis, et notamment du *Ship riding*⁶⁸. Il est ainsi permis à des agents des services répressifs d'un Etat Partie d'embarquer sur les navires d'un autre Etat Partie, afin de faciliter l'obtention rapide de l'autorisation d'arraisonnement ou de poursuite dans les eaux de l'Etat de l'agent embarqué, sans toutefois disposer de pouvoirs judiciaires. L'Accord reconnaît aussi un droit de poursuite et de patrouille dans les eaux territoriales d'un autre Etat partie, à condition toutefois que celui-ci l'autorise expressément. L'Etat poursuivant peut également intervenir à l'égard du navire si l'Etat riverain accepte cette option ou bien si ce dernier l'informe au préalable qu'aucun agent embarqué ou navire des services répressifs n'est immédiatement disponible pour intervenir (article 12). L'obstacle du principe de souveraineté territoriale de l'Etat côtier se trouve ainsi relativement atténué. Dans les eaux internationales, le droit d'intervention se trouve également renforcé puisqu'en devenant Parties à l'Accord, les Etats sont censés avoir donné par anticipation leur autorisation pour arraisonner un navire battant leur pavillon, le fouiller et interroger son équipage⁶⁹, ce qui permet une intervention beaucoup plus rapide. Deux autres options sont toutefois proposées, puisque l'Etat peut notifier qu'il doit donner son consentement exprès pour l'arraisonnement d'un navire revendiquant sa nationalité, ou bien notifier que cette intervention ne pourra avoir lieu que s'il n'a pu ni réfuter ni confirmer la nationalité du navire dans un délai de quatre heures suivant la réception de la demande⁷⁰. La compétence juridictionnelle préférentielle de l'Etat côtier dans ses eaux territoriales ou de l'Etat du pavillon dans les eaux internationales est par ailleurs préservée,

Martin. Sa ratification par la France a toutefois été retardée et n'est intervenue que récemment. Voir la Loi n° 2015-471 du 27 avril 2015 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération insulaire en matière policière à Saint-Martin, *JORF* n°0099 du 28 avril 2015, 7377.

67) Articles 11 à 15 de l'Accord.

68) Voir Bellayer-Roille A., *loc. cit.*, 374-379.

69) Article 16 de l'Accord.

70) La France a choisi cette deuxième option.

même si ces derniers peuvent y renoncer de manière explicite au profit de l'Etat intervenant (article 24). L'impact de l'accord de San José est donc plus limité qu'il n'y paraît, d'autant plus que le nombre d'Etats parties demeure réduit.

Le souhait de mettre en place une coopération plus poussée dans la lutte contre le transport maritime de stupéfiants s'est aussi manifesté au sein de l'Union européenne, à travers une initiative de l'Espagne, qui a déposé en 2002 un projet de « Convention relative à la répression par les administrations douanières du trafic illicite de drogue en Haute Mer »⁷¹. Le texte proposé reconnaissait à chaque Etat membre un « droit de représentation », permettant aux navires ou aux aéronefs appartenant à leurs autorités douanières respectives d'intervenir contre les navires d'un autre Etat membre, sans avoir à attendre son autorisation⁷². Il reconnaissait aussi à chaque Etat membre une « juridiction préférentielle » sur ses navires, en soulignant que celui-ci pouvait y renoncer en faveur de l'Etat intervenant⁷³. Si le texte de la Convention a été adopté par le Parlement européen après amendements le 9 mars 2004⁷⁴, il semble cependant que cette procédure ait été par la suite abandonnée, témoignant de la réticence de certains Etats européens à « abandonner » une partie de leurs prérogatives en mer. Il faut reconnaître, par ailleurs, que les pavillons qui posent de nombreuses difficultés en matière de trafic de drogue en haute mer sont rarement les pavillons d'autres Etats membres de l'Union, mais le plus souvent des pavillons de complaisance...

Parallèlement à ces accords régionaux, la coopération multilatérale s'est aussi développée à travers la mise en place de mécanismes informels de consultation⁷⁵ et

71) Initiative du Royaume d'Espagne en vue de l'adoption d'un acte du Conseil établissant, conformément à l'article 34 du traité sur l'Union européenne, la «Convention relative à la répression par les administrations douanières du trafic illicite de drogue en haute mer», JO n° C-045 du 19 février 2002, 8-12.

72) Article 6 du Projet de Convention: «*Les navires ou les aéronefs officiels peuvent poursuivre, arraisonner et aborder le navire, en examiner les documents, identifier et interpellier les personnes qui se trouvent à son bord et inspecter le navire et, si les soupçons se confirment, procéder à la saisie de la drogue, à l'arrestation des personnes présumées responsables et conduire le navire jusqu'au port le plus proche ou le mieux adapté pour son immobilisation, au cas où il y aurait lieu de procéder à sa restitution, en informant l'Etat du pavillon, au préalable si possible ou immédiatement après.*».

73) Article 8 du Projet de Convention.

74) Résolution législative du Parlement européen sur l'initiative du Royaume d'Espagne en vue de l'adoption d'un acte du Conseil établissant, conformément à l'article 34 du Traité sur l'Union européenne, la Convention relative à la répression par les administrations douanières du trafic illicite de drogue en haute mer (5382/2002 – C5-0249/2003 – 2003/0816(CNS)). Le texte révisé élargit notamment l'objet de la Convention à d'autres trafic illicites en mer.

75) Citons notamment le Groupe Pompidou au sein du Conseil de l'Europe ; le Groupe de Dublin dans le cadre de l'Union européenne ; ou encore la CICAD (*Inter-American Drug Abuse Control Commission*) au sein de l'OEA. On trouve aussi au sein de l'UE plusieurs groupes de travail, dont le principal est le groupe «*Horizontal drogues*». Son objectif est de mettre en place des politiques communes, d'harmoniser les législations des Etats membres, de coordonner et de valoriser l'action extérieure de l'Union contre le trafic

de structures opérationnelles de coordination et de renseignement. Ainsi, à côté de la *Joint Inter Agency Task Force-South* (JIATF-S), force opérationnelle américaine mais travaillant en coopération avec d'autres pays⁷⁶, sept Etats membres de l'UE (dont la France) se sont associés en 2007 pour créer le Centre opérationnel d'analyse du renseignement maritime pour les stupéfiants (MAOC-N), afin de lutter contre le trafic de drogue dans l'Atlantique⁷⁷. Ce Centre, basé à Lisbonne, permet la mise en commun et l'analyse du renseignement recueilli par les différents Etats membres. Son succès a inspiré la création, en 2008, du Centre de coordination de la lutte antidrogue en Méditerranée (CeCLAD-M). Situé sur la base navale de la marine nationale à Toulon, cet organisme international accueille des officiers de liaison des États membres de l'Union européenne et des pays du bassin méditerranéen⁷⁸. Les mécanismes juridiques de coopération sont ainsi de plus en plus sophistiqués. Toutefois, ce dernier type de coopération, axée sur la surveillance et l'échange d'informations, ne remet pas en cause la nécessité d'une autorisation préalable de l'Etat du pavillon pour intervenir en haute mer, ou de l'Etat côtier pour entreprendre une action dans ses eaux territoriales. Et même lorsque les mécanismes présentés franchissent le seuil de l'autorisation préalable de l'Etat du pavillon, ils restent confinés à des espaces limités et sont loin de faire l'objet d'une application universelle, restreignant ainsi l'efficacité de la lutte contre le narcotrafic en mer.

Alors doit-on (et peut-on) aller plus loin, en revenant sur les compétences territoriales ou personnelles des Etats lorsqu'il s'agit de lutter contre le narcotrafic maritime ? Cela supposerait en tous les cas de redéfinir le cadre juridique international afin de trouver un meilleur équilibre entre les principes fondamentaux du droit de la mer et les exigences de la lutte contre le trafic de stupéfiants.

de stupéfiants. C'est dans ce cadre qu'a été adoptée la Stratégie antidrogue de l'UE pour la période 2013-2020, approuvée par le Conseil européen le 7 décembre 2012 et accompagnée de deux Plans d'action, l'un couvrant la période 2013-2016, l'autre prévu pour la période 2017-2020. La Stratégie (C 402/01, JOUE du 29 décembre 2012) et le premier Plan d'action (C 351/1, JOUE du 30 novembre 2013) sont accessibles sur le site de l'UE (eur-lex.europa.eu/).

76) Basée à Key West en Floride, la JIATF-S travaille en coopération avec 13 autres Etats, dont la France, l'Espagne, les Pays-Bas, la Colombie et le Venezuela. Elle est chargée des opérations de surveillance et de répression du trafic de stupéfiants (notamment de cocaïne). Associé avec le *United States Southern Command*, il est dirigé par des officiers de la *Coast Guard* américaine.

77) Créé par la France, l'Irlande, les Pays-Bas, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni, le MAOC-N est cependant ouvert à tous les États membres de l'UE.

78) Les membres originaires du CeCLAD-M sont l'Espagne, la Grèce, l'Italie, le Maroc, le Portugal et la France, mais le Centre peut accueillir d'autres États membres de l'Union européenne et des pays du bassin méditerranéen. On peut ajouter à cela que deux plateformes ont été installées en Afrique de l'Ouest (à Accra au Ghana et à Dakar au Sénégal), la première à l'initiative du Royaume-Uni, la seconde de la France. Ces différents centres sont reliés entre eux par un réseau informatique sécurisé (SIENA) mis en place par Europol sous l'autorité des États membres.

III.- Vers un nouveau cadre juridique international ?

Des analyses précédentes, il ressort que les principaux obstacles juridiques à l'action des Etats engagés la lutte contre le trafic maritime de stupéfiants sont liés à une application trop rigoureuse du principe de l'exclusivité de la loi du pavillon en haute mer et de celui de la souveraineté de l'Etat côtier dans ses eaux territoriales. Dépasser de manière générale ces obstacles suppose dès lors une adaptation du droit international de la mer aux défis que représente l'extension de cette menace, en adoptant une nouvelle approche des prérogatives étatiques dans les zones maritimes. A cette fin, deux pistes complémentaires seront ici envisagées, la première consistant en la consécration, au niveau international, d'une nouvelle exception à la loi du pavillon en haute mer dans le cadre de la lutte contre le narcotraffic (A), la seconde en l'autorisation d'un droit de poursuite inversé jusque dans les eaux sous souveraineté servant de refuge aux trafiquants (B).

A) Vers une nouvelle exception à la loi du pavillon en haute mer ?

Regrettant le manque de coordination de la lutte internationale contre le trafic de stupéfiants en haute mer, la Grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a suggéré de manière assez surprenante, dans son arrêt rendu dans l'affaire *Medvedyev*, une solution plutôt radicale pour faire face à « *la mondialisation croissante du problème* »⁷⁹. D'après la Cour, « *au regard tant de la gravité que de l'ampleur du problème posé par le trafic de stupéfiants, une évolution du droit international public qui consacrerait le principe selon lequel tous les États auraient compétence par exception à la règle de l'État du pavillon constituerait une avancée significative dans la lutte contre cette activité illicite. Cela permettrait d'aligner le droit international relatif au trafic de stupéfiants sur ce qui existe déjà depuis longtemps en matière de piraterie* »⁸⁰. La Cour européenne appelle ainsi clairement de ses vœux un ajustement du droit international de la mer au défi de la lutte contre les stupéfiants, qui conduirait à consacrer dans ce domaine une véritable « *compétence universelle* »⁸¹, à l'instar de celle reconnue aux Etats pour lutter contre les pirates des mers. La piraterie constitue en effet l'une des rares infractions internationales à déroger à la règle

79) Cour EDH, GC, 29 mars 2010, *Medvedyev et autres c/ France*, req. n° 3394/03, § 101. Précisons que nous ne nous intéressons ici qu'à la question des bases légales de l'intervention en haute mer, et non à celle du respect des droits de l'homme en matière de rétention à bord des navires et de transfert vers l'autorité judiciaire, qui est abordée dans d'autres communications.

80) *Idem*.

81) D'après G. de La Pradelle, « *la compétence d'une juridiction nationale est dite «universelle» lorsqu'elle s'étend à des actes commis par des étrangers, à l'étranger ou dans un espace échappant à toute souveraineté, alors même qu'aucun des critères habituellement retenus ne rattache de tels actes à l'Etat dont cette juridiction relève* ». Voir La Pradelle G. de, « *La compétence universelle* », in Ascensio H., Decaux A., Pellet A. [Dir.] (2012), *Droit international pénal*, Pedone, 2^{ème} éd., 1007.

d'après laquelle, dans les eaux internationales, l'ordre public obéit exclusivement au droit de l'Etat de nationalité du navire⁸². Non seulement la Convention de Montego Bay reconnaît à tous les navires d'Etat un « droit de visite » à l'égard du navire suspecté de piraterie⁸³, comme c'est le cas aussi s'agissant du transport d'esclaves ou des émissions non autorisées, mais elle permet aussi à l'Etat intervenant de saisir le navire, d'appréhender les personnes et saisir les biens se trouvant à bord et de les traduire devant ses tribunaux⁸⁴.

L'inclusion du trafic de stupéfiants parmi les exceptions au principe de la compétence exclusive de l'Etat du pavillon sur ses navires en haute mer avait bien été envisagée lors des travaux la conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Mais, pas plus que le trafic de migrants, elle n'a été retenue en définitive. Il est vrai que cette criminalité est plus récente que la piraterie maritime. Mais l'on peut se demander à quel titre le pirate serait davantage prédisposé que le trafiquant de drogue à être considéré comme *hosti humani generis*, alors que le nombre de victimes de la drogue dépasse largement celui des victimes de la piraterie⁸⁵. D'ailleurs, si l'on se réfère aux travaux de la Commission du droit international relatifs au *Projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité*⁸⁶, il faut rappeler que dans sa version adoptée en première lecture en 1991, le Projet incriminait, dans son article 25, le trafic de drogue à l'échelle internationale (à côté de cinq autres infractions internationales, notamment le génocide et le terrorisme international), avant d'être retiré de la version définitive⁸⁷. Le trafic international de stupéfiants a également été exclu du Statut de la Cour pénale internationale, alors que c'est pourtant ce qui avait motivé la relance du processus de création de cette juridiction à la fin des années 1980⁸⁸. En l'absence de juridiction internationale compétente pour juger les trafiquants de drogue et conformément à la théorie du dédoublement fonctionnel défendue par Georges Scelle, il appartiendrait dès lors aux agents étatiques d'agir comme des

82) Article 92 de la Convention de Montego Bay (CMB).

83) Article 110 de la CMB.

84) Article 105 de la CMB.

85) D'après le dernier rapport mondial sur les drogues de l'ONUJDC, le nombre annuel de décès liés à la drogue, estimé à 187 100 en 2013, est resté relativement inchangé.

86) Pour l'ensemble du projet, voir A/CN.4/448, 1^{er} mars 1993.

87) Le trafic de stupéfiants a finalement été retiré du Projet en 1996, en deuxième lecture. Les oppositions se sont en effet cristallisées autour de la question de savoir dans quelle catégorie d'infractions (crimes contre la paix ou crimes contre l'humanité) le trafic de stupéfiants devait trouver sa place. Voir la déclaration de la CDI lors de l'adoption du Projet dans le *Rapport de la CDI sur les travaux de la 48^{ème} session* (1996), 29.

88) Voir Bennouna M., «La Cour pénale internationale», in Ascensio H., Decaux A., Pellet A. [Dir.], *op. cit.*, 809 et s. Voir aussi Robinson P., «The Missing Crimes», in Cassese A., Gaeta P. and R.W.D Jones J. [ed.] (2002), *The Rome Statute of the International Criminal Court: A commentary*, vol. 1, New York, Oxford University Press, 456. Les partisans de cette exclusion arguaient notamment du degré de gravité insuffisant de ce trafic, mais aussi de la surcharge de travail occasionnée pour la Cour.

agents internationaux lorsqu'il s'agit d'assurer l'efficacité des normes internationales, au nom de la communauté internationale⁸⁹. Il est vrai qu'un certain nombre de difficultés juridiques et pratiques pourraient néanmoins surgir, avec la mise en œuvre d'une telle solution, notamment en raison de l'absence d'uniformité des législations nationales applicables au trafic de stupéfiants, qui pourrait conduire à une rupture d'égalité entre les personnes interpellées⁹⁰. Ainsi, un trafiquant de drogue ne risquera pas la même peine selon qu'il sera traduit en justice en Chine ou en Hollande. Sans compter les risques de conflit de compétences entre juridictions nationales, la marge d'appréciation laissée aux Etats dans la mise en œuvre des dispositions conventionnelles entraîne ainsi une disparité des lois pénales nationales qui constitue un frein à la mise en œuvre de la compétence universelle. Sur le plan pratique, il peut également s'avérer très contraignant pour un Etat, en cas de saisie fructueuse, de devoir tout ramener à terre (équipage, navire, marchandises), problème qui pourrait cependant être résolu en développant des mécanismes de dissociation.

Sans aller jusqu'à consacrer une véritable compétence juridictionnelle universelle, l'introduction d'une nouvelle exception à la loi du pavillon pourrait très bien se limiter à autoriser les Etats à intervenir sur le navire suspect, en laissant à l'Etat du pavillon la compétence pour poursuivre en justice les trafiquants. C'est d'ailleurs la solution qui prévaut en matière de transport d'esclaves⁹¹ ou d'émissions d'ondes radio ou télédiffusées non autorisées depuis la haute mer, sachant que l'Etat poursuivant peut aussi être, dans ce dernier cas, l'Etat d'immatriculation de l'installation, celui dont la personne en question est ressortissante ou encore l'Etat où les émissions peuvent être captées ou dont les radiocommunications autorisées sont brouillées par ces émissions⁹². Il paraît en effet pour le moins curieux que ces dernières soient soumises à un régime dérogatoire au principe de l'exclusivité de la loi du pavillon, alors que le trafic de stupéfiants ne l'est toujours pas... Cette solution intermédiaire, comparable à la « compétence juridictionnelle préférentielle » déjà reconnue à l'Etat du pavillon dans certains accords bilatéraux et régionaux, risque toutefois de se heurter elle aussi à certains obstacles, notamment au regard du droit de l'extradition. Celui-ci s'opposerait en effet, pour des pays comme la France, à une éventuelle

89) Scelle G. (1933), « Règles générales du droit de la paix », *RCADI*, vol. IV, 358.

90) Sur la variation des incriminations étatiques, voir Pourzand, *op. cit.*, 337 et s. Il est vrai que la valeur sociale que l'on vise à protéger en réprimant le trafic de stupéfiants peut varier, que ce soit la protection de la santé et de la vie humaine pour les uns (valeur immatérielle), ou la sécurité des Etats et des échanges internationaux pour les autres (valeur matérielle), créant ainsi une « tension axiologique » que chaque système national traite de manière différente (*idem*, pp. 260 et s.). Empêcher les narcotrafiquants de livrer leur cargaison, c'est éviter des morts mais c'est aussi perturber les réseaux mafieux et terroristes qui se servent de la manne de la drogue pour financer leurs activités criminelles. Mais n'en va-t-il pas de même pour la piraterie ?

91) Article 99 de la CMB.

92) Article 109 de la CMB.

livraison de trafiquants aux autorités d'un Etat qui pratiquerait la peine de mort par exemple. C'est cependant un problème que les Etats rencontrent déjà dans leur lutte contre la piraterie et qui peut être surmonté par la conclusion d'accords spécifiques.

Quoi qu'il en soit, de telles évolutions supposeraient de réviser les textes actuellement en vigueur, et notamment les articles 108 et 110 de la Convention de Montego Bay, voire l'article 17 de la Convention de Vienne de 1988. Or, les procédures de révision de ces conventions sont extrêmement lourdes⁹³ et celle-ci présente des risques importants, dans la mesure où toute modification du texte initial risque d'entraîner la rupture des grands équilibres sur la base desquels il a été rédigé. A moins que ne se dessine à l'horizon une évolution coutumière du droit de la mer, à partir d'une généralisation de la pratique des Etats dans le sens d'une limitation des compétences pour le moment réservées à l'Etat du pavillon. Le *Restatement* publié en 1987 par l'*American Law Institute*⁹⁴ considérait comme une possibilité, pour l'avenir, la reconnaissance au niveau coutumier du droit d'arraisonner et de soumettre à inspection en haute mer les navires étrangers soupçonnés de se livrer au trafic de stupéfiants, et peut-être aussi du droit de confisquer les stupéfiants, de saisir le navire et d'arrêter l'équipage. L'observation de la pratique unilatérale des Etats, notamment celle des Etats-Unis, mais aussi de l'Italie ou de la France, démontre que ces derniers cherchent constamment à surmonter les inconvénients du principe de l'exclusivité de la compétence de l'Etat du pavillon, notamment en acceptant que le consentement de celui-ci soit donné rapidement et sous une forme simplifiée (parfois par un simple appel téléphonique), voire déduit d'une simple absence d'opposition. La jurisprudence et la législation américaine ont en tous les cas reconnu depuis longtemps la validité de telles pratiques⁹⁵, alors que le gouvernement italien a, en 1987, vainement tenté de faire admettre l'existence d'une norme coutumière autorisant, dans des cas déterminés, l'intervention en haute mer en vue de réprimer le trafic de stupéfiants⁹⁶. Si l'on en était peut-être encore loin il y a vingt ans⁹⁷, une

93) Voir les articles 312 et suivants de la CMB et l'article 31 de la Convention de Vienne de 1988.

94) *Restatement of the Law (Third), Foreign Relations Law of the United States*, American Law Institute (1987), t. 2, St. Paul Minn., 81.

95) Voir par exemple le *Maritime Drug Law Enforcement Act*, faisant partie du § 3202 du *Anti-Drug Abuse Act* de 1986 *Public Law*, 99-570, § 3(b). Voir aussi Stieb (1989), «Survey of United States Jurisdiction over High Seas Narcotic Trafficking», *Georgia Journal of International and Comparative Law*, t. 19, 119-147.

96) Le Cargo *Fidello*, arborant pavillon du Honduras, avait été intercepté le 12 mars 1986, en haute mer, par les unités aéronavales de la *Guardia di finanza* et de la Marine militaire italienne. Alors que le ministère public et le juge d'instruction affirmaient qu'il existait désormais une règle coutumière internationale autorisant les Etats à intervenir en haute mer pour la répression du trafic de drogues, le tribunal, puis la Cour d'appel de Palerme dans son arrêt du 1^{er} juin 1992, vont refuser de reconnaître une telle évolution. Voir: Cour d'appel de Palerme, 1^{er} juin 1992, aff. criminelle contre Renevey et autres, *Rivista di diritto internazionale*, 1992, p. 1081, confirmé par Cassation (Ve ch. Pén.), 1^{er} février 1993 n° 873.

97) Voir Treves T. (1995), *loc. cit.*, 654. Soutenant au contraire, déjà à l'époque, l'existence d'une telle

telle évolution coutumière serait-elle devenue aujourd'hui une réalité ? La France avait, elle aussi, avancé cet argument dans l'affaire *Medvedyev*, mais la Cour européenne des droits de l'homme a considéré, encore en 2010, que le Gouvernement français n'avait pas établi qu'il y aurait, depuis la conclusion de la Convention de Montego Bay, « *une pratique constante des Etats de nature à établir l'existence d'une norme de droit international coutumier qui conférerait une autorisation générale d'intervention à tout Etat ayant de sérieuses raisons de penser qu'un navire battant pavillon d'un autre Etat se livre au trafic de stupéfiants* »⁹⁸. Le ralliement progressif de nouveaux Etats à cette pratique, à travers notamment la conclusion d'accords bilatéraux ou régionaux tels que ceux précédemment évoqués, pourrait cependant bien être le reflet de l'émergence d'une certaine *opinio juris* favorable à la consécration d'une telle évolution coutumière. Un tel glissement normatif ne concernerait cependant que l'intervention en haute mer et ne permettrait pas de surmonter l'obstacle auxquels se heurtent les Etats désireux de poursuivre un navire suspecté de trafic de stupéfiants lorsque celui-ci pénètre dans les eaux territoriales de l'Etat côtier. Sauf à envisager également une évolution sur ce terrain...

B) Vers un « droit de poursuite inversé » en cas d'Etats côtiers défaillants ?

Que ce soit par manque de moyens opérationnels, négligence, complaisance, voire corruption de certains agents publics, qu'il s'agisse d'Etats faillis ou de narco-Etats⁹⁹, diverses raisons permettent d'expliquer que les eaux sous souveraineté puissent parfois constituer de véritables zones de refuge pour les trafiquants. Revenir sur la compétence exclusive de l'Etat côtier sur ses eaux territoriales paraît dès lors le seul moyen efficace pour que les Etats engagés en mer contre le trafic de stupéfiants puissent intervenir. Mais peut-on aller jusqu'à la reconnaissance d'un « droit d'ingérence anti-drogue »¹⁰⁰ ?

L'article 111 de la Convention de Montego Bay reconnaît bien aux Etats côtiers un droit de poursuite jusqu'en haute mer à l'égard des navires suspectés d'avoir contrevenu à leurs lois et règlements, à condition que cette poursuite ait commencé dans une zone relevant de sa juridiction et qu'elle n'ait pas été interrompue. Cependant, cette poursuite doit en principe cesser dès lors que le navire poursuivi

évolution coutumière, voir Leanza U. (1987), «L'evoluzione delle norme internazionali in materia di prevenzione e di repressione del traffico illecito degli stupefacenti in alto mare», in *Le droit international à l'heure de sa codification, Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, III, Milan, 241-279.

98) Cour EDH, GC, 29 mars 2010, *Medvedyev et autres c/ France*, req. n° 3394/03, § 85.

99) Sur la coopération entre certains Etats et les organisations criminelles, voir Gallouët E., *op. cit.*, 61 et s.

100) Voir Bettati M. (1995), *L'ONU et la drogue*, Paris, Pedone, 23, qui évoque notamment le précédent de l'intervention américaine au Panama, en 1990, afin de capturer le général Noriega, inculpé depuis février 1988 pour trafic de drogues par deux tribunaux de Floride.

pénètre dans l'espace maritime d'un Etat tiers. Pour aller plus loin, il faudrait donc réviser cette disposition afin de permettre au navire poursuivant de prolonger la poursuite jusqu'à ce que les autorités de l'Etat côtier prennent le relais, voire au-delà si ce dernier n'est pas en mesure d'exercer ses pouvoirs de police. Mais comme nous l'avons souligné précédemment, la lourdeur de la procédure de révision de ce texte conventionnel rend peu probable une telle modification à court terme.

Une autre voie possible pourrait consister à s'inspirer des solutions adoptées en matière de lutte contre la piraterie maritime au large de la Somalie. C'est en l'espèce le Conseil de sécurité des Nations Unies qui autorise, depuis 2008, les Etats coopérant avec le Gouvernement fédéral de transition, à entrer dans les eaux sous souveraineté somalienne afin de réprimer les actes de piraterie et les vols à main armée en mer¹⁰¹. Le droit de poursuite consacré dans l'article 111 se trouve ainsi revisité en un « droit de poursuite inversé » (allant de la haute mer vers la terre), ce qui a permis d'élargir de manière efficace les moyens d'action pour lutter contre la piraterie dans la région, comme en témoigne notamment la mise en place, sur cette base, de l'opération européenne *Atalante*¹⁰². Transposer une telle solution au trafic maritime de stupéfiants supposerait toutefois que le Conseil puisse se fonder sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies et donc qualifier celui-ci, ou ses conséquences, de « menace contre la paix et la sécurité internationale ». Il ne s'agit pas là d'une chose impensable puisqu'il a déjà souligné, dans diverses résolutions, les répercussions que les menaces transnationales telles que le trafic de drogue et la criminalité organisée pouvaient avoir sur la paix et la sécurité internationales¹⁰³. D'une manière plus générale, il met régulièrement l'accent sur les liens qui existent entre la sécurité internationale, le terrorisme et la criminalité transnationale organisée, le blanchiment d'argent et le trafic d'armes et de drogues illicites¹⁰⁴. L'Assemblée générale des Nations Unies a, elle aussi, pu noter avec inquiétude les effets néfastes du crime transnational organisé et des trafics de drogue sur « la paix et la sécurité » ainsi que « la vulnérabilité croissante des Etats »¹⁰⁵.

101) CSNU, Résolution 1816 adoptée le 2 juin 2008. Cette autorisation, valable pour une période initiale de six mois, a été régulièrement reconduite par des résolutions ultérieures du Conseil de sécurité des Nations Unies, la dernière en date étant la résolution 2184 du 12 novembre 2014. Ces résolutions subordonnent cependant les possibilités d'action de répression dans les eaux territoriales somaliennes à la conclusion d'un accord entre le Gouvernement fédéral transitoire somalien et le Gouvernement de l'Etat intervenant.

102) Aussi appelée EU-NAVFOR ou Task Force 465, cette opération a été lancée par l'Union européenne en décembre 2008 (Action commune 2008/851 PESC du Conseil du 10 novembre 2008) et régulièrement reconduite depuis.

103) Le Conseil de sécurité a ainsi relevé à plusieurs reprises le rôle du trafic de drogue et de la criminalité organisée dans l'apparition des conflits dans des pays tels que l'Afghanistan (résolutions 1817 du 11 juin 2008), Haïti (résolution 1892 du 13 octobre 2009) et la Guinée-Bissau (déclarations du Président en date du 15 octobre 2008 et du 5 novembre 2009).

104) Voir notamment la résolution 1373 du 28 septembre 2001.

105) AGNU, Résolution 64/179 du 18 décembre 2009.

Certes, dans ses résolutions relatives à la piraterie somalienne, le Conseil de sécurité a bien insisté sur le fait que l'autorisation accordée « *ne saurait constituer un précédent* » qui donnerait naissance à un droit coutumier. Sans doute ne pourrait-il en être différemment dans le cas de la lutte contre le trafic de stupéfiants, si le Conseil venait à autoriser les Etats tiers à poursuivre les trafiquants jusque dans les eaux territoriales d'un Etat côtier qui ne serait pas en mesure d'en garantir lui-même la sûreté. Mais, sans constituer à lui seul un précédent coutumier, ce positionnement pourrait permettre de conforter une évolution des pratiques étatiques que nous avons déjà pu observer en ce domaine, notamment à travers les accords conclus avec de nombreux Etats d'Amérique centrale et du sud. Certes, tous les Etats ne sont sans doute pas prêts à sous-traiter ainsi leur compétence répressive. Récemment encore, le Royaume-Uni a vivement réagi suite à la traque de trafiquants de drogue marocaine par la douane espagnole dans le détroit de Gibraltar, en mettant en avant la violation de sa souveraineté territoriale par un autre pays membre de l'Union européenne¹⁰⁶. Il est évidemment nécessaire que cette évolution des pratiques soit encadrée par un minimum de précautions, notamment l'obligation de prévenir l'Etat côtier de l'intrusion de trafiquants sur son territoire et de la poursuite entamée.

Plus globalement, ces évolutions doivent s'inscrire dans une approche transversale et intégrée des diverses menaces criminelles en mer¹⁰⁷, ce qui passe également par un système de surveillance transfrontière et transectoriel intégré¹⁰⁸. Pour compenser les limites actuelles des pouvoirs d'intervention étatiques, il est en effet indispensable de renforcer la surveillance et le partage des renseignements, et de développer la technique des « livraisons surveillées »¹⁰⁹. Mais la lutte contre le narcotrafic doit aussi, en tant que telle, s'inscrire dans une stratégie intégrée et équilibrée¹¹⁰. Et si la politique internationale prohibitionniste et répressive de lutte contre la drogue ne suffit toujours pas à endiguer l'expansion du trafic, peut-être faudra-t-il envisager

106) Voir *The Guardian*, Sunday 9 August 2015 (accessible en ligne: www.theguardian.com).

107) Les organisations régionales parlent de « politique maritime intégrée » (Union européenne) ou de « stratégie maritime intégrée » (Union africaine).

108) Voir à cet égard la revue finale du projet européen I2C, lancé en octobre 2010 pour une durée de quatre ans, et qui propose une nouvelle génération de système de surveillance intégrée des frontières maritimes permettant de suivre les mouvements des navires et d'identifier les comportements douteux et menaces associées (<http://fr.dcnsgroup.com/news/revue-finale-du-projet-de-recherche-europeen-i2c/>).

109) Les livraisons surveillées visent à intervenir contre le trafic de stupéfiants au moment de la livraison afin d'améliorer les chances d'identifier les individus impliqués. Elles sont d'ailleurs encouragées par la Convention de Vienne de 1988 (article 11).

110) Adoptés à Vienne, en mars 2009, par la Commission des stupéfiants, voir la Déclaration politique et le Plan d'action sur la coopération internationale en vue d'une stratégie intégrée et équilibrée de lutte contre le problème mondial de la drogue, disponibles sur le site de l'ONUJDC (www.unodc.org). Voir aussi la Déclaration ministérielle conjointe issue de l'examen de haut niveau auquel la commission des stupéfiants a procédé en 2014 sur l'application par les Etats membres de la déclaration politique et du plan d'action précités (Commission des stupéfiants, Cinquante-septième session, Vienne, 13-21 mars 2014).

VALÉRIE BORÉ EVENO

une autre approche de cette problématique, basée sur une « légalisation contrôlée » comme le prône depuis longtemps certains spécialistes¹¹¹, afin de réduire le risque criminel. En 2016, l'Assemblée générale des Nations Unies tiendra une session extraordinaire sur le problème mondial de la drogue, actuellement en préparation par la Commission des stupéfiants¹¹². Sans doute sera-t-elle pour les Etats une occasion à ne pas manquer pour influencer sur l'avenir du régime mondial de contrôle des drogues...

111) Dénonçant l'échec mondial de l'approche prohibitionniste et répressive, Francis Caballero propose ainsi de remplacer la « guerre contre la drogue » par une « lutte civile contre l'abus des drogues » (cf. *Droit de la drogue, op. cit.*, prologue p. XVI). Voir aussi l'ouvrage précité dirigé par Henri Bergeron et Renaud Colson.

112) Voir le site internet dédié à la préparation de cette réunion: <https://www.unodc.org/ungass2016/en/youth.html>.