

# L'intervention de l'État en mer dans la lutte contre le narcotrafic

Xavier DE BONNAVENTURE

*Attaché Temporaire d'Enseignement et de Recherche, Université de Paris II*

Qu'il me soit permis de débiter mon propos en adressant mes plus chaleureux remerciements à Madame Cathy Pomart, directrice du centre de recherche juridique de l'Université de La Réunion, Alice Clotagide, coordinatrice PEIDD/SAOME<sup>1</sup>, et au Docteur David Mette Président de la Fédération Française d'addictologie de la Réunion. C'est un très grand plaisir pour moi de participer à ce colloque qui permet de manière passionnante, une approche croisée sur la question des addictions aux stupéfiants.

La question de l'action de l'Etat en mer sur laquelle mon intervention a été sollicitée, peut sembler au premier regard un peu éloigné de la question de l'addictologie proprement dite, qui constitue le cœur de ce colloque. Ces problématiques sont pourtant profondément liées. Lutter contre le narcotrafic en mer, c'est tenter de régler le problème à la racine, en s'attaquant aux producteurs de substances psychotropes eux-mêmes. En cela, cette démarche répond pleinement à un objectif essentiel de santé publique.

« *La mer est un espace de rigueur et de liberté* ». Ces beaux mots, nous aurions pu les trouver au sommet du préambule d'une de nos conventions de droit de la mer, notamment celle de Montego Bay, souvent perçue comme une véritable Constitution de la Mer. C'est en réalité Victor Hugo qui les a prononcés, ce qui montre qu'avec un siècle d'avance, il avait déjà pressenti la part essentielle qu'allait prendre la question maritime dans la géopolitique du XXème siècle. En cela c'était un visionnaire. Avec l'essor de la mondialisation, la mer est devenue le vecteur essentiel des échanges économiques, mais cela a également contribué à en faire une zone de développements de nombreux trafics illicites, parmi lesquels le narcotrafic qui sera le cœur de mon intervention.

Dans un premier temps, je dresserai donc un panorama général du phénomène du narcotrafic en mer, et plus spécifiquement dans la zone sud de l'Océan Indien, puis des acteurs et de l'organisation institutionnelle permettant d'y répondre. Puis, je mettrai en exergue l'état du droit en la matière, mais

---

<sup>1</sup> Plateforme d'Echanges et d'Information Drogues et Dépendances Outre-Mer / Santé Addictions Outre-Mer.

principalement pour en souligner les lacunes et les insuffisances, notamment sur la question très sensible de la Haute Mer.

La lutte contre le narcotrafic en mer est devenue un enjeu essentiel de la problématique plus large de la prévention contre les substances psychotropes. Il est communément admis aujourd'hui qu'environ 90% de la production mondiale de drogue transite à un moment donné, et de manière non exclusive, par la mer. Cela comprend les eaux territoriales des différents Etats, mais surtout la Haute Mer qui apparaît bien souvent comme un espace de liberté, échappant à la souveraineté étatique, et donc au risque d'un contrôle structuré et organisé. Les échanges mondiaux liés aux stupéfiants sont ainsi particulièrement lucratifs puisqu'ils se situent par exemple devant le transit d'automobiles, ce qui témoigne de l'ampleur du phénomène.

Cette question recoupe des réalités très diverses. Selon les termes d'un rapport du Sénat de 1996 « *les narcotrafiquants dissimulent leurs précieuses marchandises aussi bien au fond des cales malodorantes de vieux cargos, que sous les acajous des yachts vernis et luxueux* »<sup>2</sup>. Lutter contre ce phénomène c'est donc s'attaquer à des cartels internationaux, disposant de moyens d'une grande modernité tels que des sous-marins de poche pratiquement indétectables par les sonars des frégates françaises ou des avions capables de parachuter des colis. C'est également s'attaquer à des trafiquants d'envergure plus modeste qui profitent intelligemment de ce marché juteux, et parfois même à des groupes plus précaires ne disposant que de moyens très rudimentaires. La guerre contre le trafic de substances psychotropes est donc une guerre de basse intensité, particulièrement difficile à mener.

Plusieurs aires géographiques constituent des zones stratégiques majeures dans ce combat. C'est notamment le cas de la mer des Caraïbes, par laquelle circule toute la cargaison qui provient des Etats d'Amérique latine et d'Amérique centrale, avant un point de passage par les Açores, et une diffusion via les grands ports européens. L'océan Indien apparaît également comme un axe essentiel dans la lutte contre le narcotrafic. L'Afghanistan est aujourd'hui à l'origine de 75% de la production mondiale d'héroïne, celle-ci transitant sans difficultés par des Pays comme le Pakistan et l'Iran qui détiennent des ports donnant directement sur l'Océan Indien, tels que Jiwani ou Chahabar. La voie maritime permet alors de rejoindre des destinations comme les Seychelles, Maurice, Madagascar ou les Comores qui ne sont pas terminales, mais qui peuvent constituer des zones de transit dans le but d'atteindre ensuite l'Europe. L'île de La Réunion apparaît alors comme un site très stratégique pour les acteurs de ce combat, du fait de son

---

<sup>2</sup> Rapport n° 19 (1995-1996) de Monsieur Jean-Marie GIRAULT relatif au trafic de stupéfiants en haute mer et portant adaptation de la législation française aux dispositions de l'article 17 de la Convention des Nations Unies.

positionnement idéal dans la zone sud de l’Océan Indien, et de la présence de la Marine nationale sur l’île.

Lutter efficacement contre le trafic de substances psychotropes implique de savoir mobiliser une pluralité d’acteurs. Au niveau national cela couvre à la fois les acteurs nationaux de la prévention contre les effets de la consommation de substances addictives, et les administrations qui luttent quotidiennement contre cette forme de délinquance, et les acteurs institutionnels de l’action de l’Etat en mer tels que le Comité interministériel de la Mer, le Secrétaire Général de la Mer qui jouent un rôle de coordination essentielle sous l’autorité de Matignon, et les préfets maritimes qui peuvent apparaître comme les gardien de la légalité en Mer. Ce sont également de nombreuses administrations qui doivent œuvrer en coopération : la gendarmerie maritime, les douanes et la Marine Nationale notamment pour la zone hauturière. La collaboration entre ces différents acteurs, et la capacité des différents services à partager les informations, ou même les bonnes pratiques, a progressivement connu des améliorations réelles, et fonctionne aujourd’hui efficacement. La création en 2008 d’une fonction « garde-côtes » constitue un tournant majeur, même si la France peut sans doute aller plus loin encore dans ce domaine, et on se heurte au problème de l’unification des moyens. Aux Etats-Unis, les « *coasts guards* » apparaissent ainsi comme une fonction dédiée, disposant d’un budget totalement autonome, et de surcroît considérable<sup>3</sup>.

A La Réunion, l’organisation institutionnelle permet une collaboration étroite entre les services. Le Préfet détient la casquette de délégué du Gouvernement à l’action de l’Etat en mer, mais il est appuyé par un adjoint militaire qui est le Commandant de la zone sud Océan Indien, et qui a un lien de tutelle direct avec lui<sup>4</sup>. Cela permet une coopération très étroite et naturelle entre les moyens civils et les moyens militaires. A côté de cela, un amiral en poste à Abu Dhabi, commande la zone maritime océan Indien, et va coordonner sur le plan opérationnel, les actions de lutte contre le narcotrafic en Haute Mer. L’adjoint militaire du Préfet, officier de marine comme l’amiral commandant la zone maritime océan Indien, peut facilement jouer le rôle de « courroie de transmission » entre les deux acteurs français principaux de l’action de l’Etat en Mer dans la région, le Préfet et l’amiral commandant de zone. Cette organisation institutionnelle a encore récemment prouvé son efficacité puisqu’une frégate de

---

<sup>3</sup> M. CLODELTER, *Warfare and armed conflicts- A Statistical Reference to Casualty and Other Figures*, 1500-2000, McFarland and Company Enc.Publishers, 2e édition.

<sup>4</sup> Décret n°2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l’organisation outre-mer de l’action de l’Etat en mer.

surveillance française, le Nivôse, a récemment intercepté un boutre contenant 130 kg d'héroïne<sup>5</sup>.

Dans la lutte contre le narcotrafic, la difficulté majeure ne provient donc pas tant de l'organisation institutionnelle et de l'efficacité des moyens, que du cadre juridique lui-même, notamment dans la zone hauturière. En droit de la mer, les Etats se sont d'abord focalisés sur les questions de la sécurité des voies de navigation. La question de la lutte contre les nombreux trafics illicites n'est intervenue dans le débat public que dans un temps plus tardif. Pour ce qui concerne la question du trafic de stupéfiants, on peut dater les premières actions des pouvoirs publics au milieu des années 60, notamment avec la prise de conscience de l'existence des cartels internationaux de la drogue. Du côté des acteurs de la lutte contre les stupéfiants, le mouvement a plutôt consisté à identifier les produits dont la consommation était susceptible de présenter des dangers, puis à établir un cadre prohibitif. La problématique maritime est donc intervenue dans un temps plus tardif.

La Convention de Montego Bay de 1982, texte phare du droit international de la Mer, se saisit pour la première fois de cette question. L'article 108 de cette convention pose ainsi la lutte contre le trafic de substances psychotropes comme un objectif essentiel, qui doit être constamment poursuivi par l'Etat parti<sup>6</sup>. Pour importante qu'elle soit, cette affirmation reste de l'ordre de la déclaration d'intention. Ce dispositif reste soumis à la loi du pavillon, qui induit qu'en zone hauturière, où par définition aucune loi territoriale ne s'applique par principe, aucune intervention sur un navire ne peut être menée sans l'accord préalable de l'Etat du pavillon du navire, excepté par ce Pays lui-même. Bien souvent l'efficacité de la lutte contre cette forme de délinquance se heurtait à la complexité de la procédure d'intervention, qui implique nécessairement des pourparlers entre les ambassades, ou à la souveraineté étatique. La Convention elle-même n'a pas été jusqu'au bout de sa logique, puisque l'article 110 dresse une liste d'infractions pour lesquelles les Etats peuvent arraisonner un navire préalablement à la demande d'intervention<sup>7</sup>. Parmi les chefs d'inculpations, sont notamment visés,

---

<sup>5</sup> M. FIEVET, « Océan Indien : 510 kilos d'héroïnes saisis lors de l'opération Shirikisho », *Aviseur international*, <https://ns55dnred.wordpress.com/2016/06/04/ocean-indien-510-kilos-d-heroine-saisis>

<sup>6</sup> Selon les termes précis du premier alinéa de l'article 108 de la Convention sur le droit de la Mer signée à Montego-Bay le 10 décembre 1982 : « *Tous les Etats coopèrent à la répression du trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes auquel se livrent, en violation de Conventions Internationales, des navires naviguant en Haute Mer* ».

<sup>7</sup> L'article 110 de la Convention de Montego-Bay précitée prévoit explicitement un droit de visite pour ces infractions : « *Sauf dans les cas où l'intervention procède de pouvoirs conférés par traité, un navire de guerre qui croise en haute mer un navire étranger, autre qu'un navire jouissant de l'immunité [...] ne peut l'arraisonner que s'il a de sérieuses raisons de soupçonner que ce navire se livre à la piraterie, se livre au transport d'esclaves, sert à des émissions non*

la piraterie, le trafic d'esclaves, l'absence de nationalité et les émissions radioélectriques prohibées. En revanche, il n'est nullement fait mention du trafic de stupéfiants. Si la Convention de Montego Bay, constitue une véritable rupture en ce qu'elle marque une volonté véritable de la Communauté internationale de se saisir de la question de la lutte contre les trafics illicites en Mer, la problématique du narcotrafic n'y est traitée qu'à la marge.

La Convention de Vienne va améliorer sensiblement les choses, et constitue aujourd'hui le texte de référence en matière de lutte contre les trafics de substances psychotropes en mer. L'article 17 renforce ainsi les possibilités d'intervention en prévoyant une action légitimée pour « *motifs raisonnables* »<sup>8</sup>. Il améliore surtout le dispositif de coopération entre les Etats signataires de ce texte, en posant le principe d'une autorisation qui doit être donnée « sans retard »<sup>9</sup>. Or, ceux-ci sont très nombreux, et ont eux-mêmes eu à cœur de donner un plein effet opérationnel à ce mécanisme. En France nous avons très avantageusement transposé ce texte dans notre législation nationale, dans une loi du 29 avril 1996, que l'on appelle communément la loi « *article 17* », ce qui montre la portée centrale de ce dispositif. Ce texte donne aux commandants des navires de la marine nationale, dûment désignés par décret portant attribution de commandement, des prérogatives comparables à celles d'un officier de police judiciaire notamment en termes de perquisitions et de saisies des stocks<sup>10</sup>. Deux lois de 2004, et de 2011 ont enrichi le texte sans en modifier l'esprit. Le dispositif « *article 17* » français est beaucoup plus performant que celui de nombre d'autres Etats parti à la Convention de Vienne, puisque certains Pays sont encore contraints d'embarquer à bord des policiers pour pouvoir mener des opérations de police judiciaire. La mise en œuvre de l'article 17 de la Convention de Vienne, est donc d'emblée apparu comme un enjeu important pour les autorités françaises, et ce dispositif de coopération renforcée a pu prouver son efficacité récemment dans l'affaire du Cargo Junior, un navire battant pavillon panaméen, qui avait été intercepté au large des côtes guinéennes. Dans cette affaire, le Panama avait fait montre d'une réactivité impressionnante, permettant l'arraisonnement rapide de

---

*autorisées, est sans nationalité [...], ou a en réalité le même pavillon que le navire de guerre bien qu'il batte pavillon étranger ou refuse d'arborer son pavillon. ».*

<sup>8</sup> Article 17 de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, signée à Vienne le 20 décembre 1988.

<sup>9</sup> Selon les termes précis de l'article 17 précité « *L'Etat du pavillon peut notamment autoriser l'Etat requérant à arraisonner le navire, à visiter le navire, si des preuves de participations à un trafic illicite sont découvertes, prendre les mesures appropriées à l'égard du navire, des personnes qui se trouvent à bord et de la cargaison* ».

<sup>10</sup> L'article 1 de la loi du n°96-359 du 29 avril 1996, relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer, modifie en la matière l'article 1 de la loi n°94-589 du 15 juillet 1994, relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de police en mer.

ce navire transportant 32 tonnes de cocaïnes<sup>11</sup>, et surtout avait très rapidement renoncé à son droit de juridiction au profit du parquet général de Rennes. Le mécanisme de l'autorisation sans retard a donc particulièrement bien fonctionné.

Si la Convention de Vienne a permis une amélioration sensible des dispositifs de l'action de l'Etat en mer dans la lutte contre le trafic de stupéfiants, elle ne résout pas l'ensemble des difficultés en la matière. Les effets bénéfiques de ce texte sont en réalité neutralisés par les insuffisances de la Convention de Montego Bay, et notamment par l'application de la loi du pavillon. Les trafiquants savent d'ailleurs l'utiliser avec une certaine habileté, n'hésitant pas à privilégier dans le choix de leur nationalité des Etats qui ne sont pas partis à la Convention de Vienne, ou avec lesquels le mécanisme de coopération mis en place par l'article 17 de cette dernière, ne fonctionne pas ou s'effectuera avec difficultés faute d'accords bilatéraux. Il faut donc s'interroger sur l'opportunité d'une application trop stricte du principe de la loi du pavillon, dans le domaine spécifique de la lutte contre le narcotrafic. Plusieurs dérogations à ce principe ont pourtant été admises. D'abord par la Convention de Montego Bay elle-même dans le domaine de la lutte contre la piraterie. L'ONU a ensuite admis que l'on puisse s'en écarter dans le domaine de la pêche, sur la question sensible des stocks de poissons chevauchants<sup>12</sup>. Dès lors, et compte tenu de l'ampleur prise par le phénomène, il semble être temps de se poser la question d'une révision profonde de notre dispositif juridique international en matière de lutte contre le narcotrafic.

Une autre source de complexité réside dans l'application du « privilège de juridiction », qui confère également à l'Etat du pavillon du navire, l'apanage de la compétence pour juger d'éventuelles infractions pénales commises dans la zone hauturière. L'Etat dispose évidemment de la faculté de renoncer à ce droit, et c'est l'esprit de la Convention de Vienne, mais il n'y est pas juridiquement contraint. Si, ce principe qui est un prolongement logique de la loi du pavillon, est parfaitement compréhensible sur le plan du respect de la souveraineté étatique, sa mise en œuvre s'avère particulièrement complexe. Elle se heurte d'abord à l'obstacle de l'existence d'une convention d'extradition entre les Etats, leur absence ayant pour effet de rendre théoriquement impossible l'exercice des

---

<sup>11</sup> Le cargo Junior a été arraisonné au large des côtes guinéennes par le bâtiment de projection et de commandement Tonnerre, après une autorisation rapidement donnée par le Panama. Cet Etat ayant spontanément renoncé à son droit de juridiction, l'armateur et les membres de l'équipage du navire ont finalement été renvoyés au terme d'une longue procédure devant la Cour d'Assises spéciales de Rennes compétentes en la matière, et condamnés à des peines allant de 12 à 22 ans de réclusion criminelle.

<sup>12</sup> Accord aux fins d'applications des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer du 10 décembre 1982 sur le droit de la Mer [NB : Convention de Montego-Bay] relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà des zones économiques exclusives (stocks chevauchants), et des stocks de poissons grands migrateurs.

poursuites judiciaires. Leur existence ne résout pas tous les problèmes, puisque ce n'est souvent qu'au terme de longs pourparlers entre les ambassades concernées, que la procédure ne pourra parvenir à son terme et aboutir à la traduction des prévenus devant une juridiction. Cela paraît souvent peu compatible avec l'impératif de célérité de la justice consacré à la fois au niveau international et européen. Là encore, il peut paraître opportun d'assouplir notre dispositif juridictionnel en la matière. L'article 105 de la Convention de Montego Bay reconnaît une compétence juridictionnelle universelle en matière de piraterie<sup>13</sup>. L'efficacité de la lutte contre le trafic de substances psychotropes gagnerait à l'extension d'un tel dispositif.

Le problème de la détention en mer demeure également un « nœud gordien » difficilement soluble. Le délai qui va séparer l'arraisonnement du navire, et la traduction des trafiquants présumés devant un juge sera nécessairement très long puisque les opérations interviennent en zone hauturière, et qu'il faut pouvoir atteindre le port base du bâtiment qui aura procédé aux opérations. Or, la procédure française limite, à l'exception des cas de terrorisme, la durée de la garde à vue à 48 heures, et impose que toute mesure restrictive de liberté soit prononcée après déferrement du suspect devant un juge de la liberté et de la détention au terme d'une procédure contradictoire. Cette problématique a été placée au cœur du débat juridique, dans l'affaire très médiatisée du Winner, un cargo battant pavillon cambodgien, qui avait été arraisonné par les juridictions françaises au large du Cap-Vert. Dans cette affaire, le Cambodge qui n'est pourtant pas parti à la Convention de Vienne a immédiatement donné son accord à l'arraisonnement du navire, et accepté de renoncer simultanément à son droit de juridiction. La problématique vient donc exclusivement de la durée de la détention à bord, treize jours, avant que les trafiquants présumés puissent être effectivement placés en garde à vue, et déférés à un juge. Les justiciables ont donc saisi la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), sur le fondement du droit à la sûreté qui prohibe toute détention sans le consentement préalable d'un juge. Si, dans ce cas d'espèce, la CEDH<sup>14</sup> a admis que le long délai avant la procédure de déferrement était justifiée au regard de l'éloignement des côtes, elle a aussi souligné que le cadre juridique national n'offrait pas les garanties juridictionnelles suffisantes, rappelant que le procureur n'était pas une autorité judiciaire au sens que la jurisprudence de la CEDH entend donner à ce terme, et soulignant la nécessité d'adapter notre cadre juridique en faisant intervenir le juge de la liberté et de la détention<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Pour des informations plus complètes voire notamment P. CHAPLEAU et J.-P. PANCRACIO, *La piraterie maritime. Droit, pratique et enjeux*, Vuibert, 2014 pp. 27 et s.

<sup>14</sup> CEDH, G.C. 29 mars 2010, Medvedyev et autres contre France, req n°3394-03.

<sup>15</sup> N. HERVIEU, « Affaire du Winner : La Cour Européenne esquive la question du statut du procureur de la République », *CDPH*, 2010.

Le cadre juridique international et national de l'intervention de l'Etat en mer dans la lutte contre le narcotrafic demeure donc incertain. Dans un contexte où l'existence d'un véritable droit à la sauvegarde maritime est de plus en plus affichée comme une priorité par de nombreuses organisations internationales, l'enjeu est pourtant de taille. Le renforcement des moyens mis en œuvre et du cadre juridique apparaît comme une nécessité. Elle ne doit pourtant pas dispenser d'un travail à la racine, le développement de la culture de drogue intervenant fréquemment en marge de situations de crises étatiques. L'illustration afghane est probante. Ce n'est qu'à ce prix que l'objectif de santé publique poursuivi pourra être atteint.