



Comité Toulon Provence Corse

Toulon, le 20 mai 2020

## FICHE DOCUMENTAIRE IFM n°5/20

### Objet : L'accès aux ports en situation de pandémie

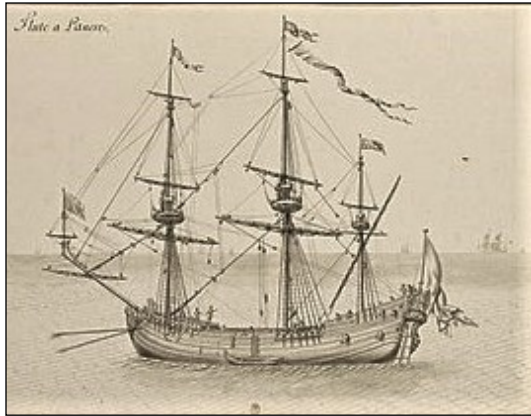
\*

\* \*

Le 11 mars 2020, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) officialisait l'existence d'une pandémie, suite à la diffusion du coronavirus Covid-19. De nombreux media ont rappelé, face à la situation sanitaire actuelle, l'épidémie de peste, qui frappa le sud de la France, il y a trois siècles, en 1720, et dont un navire, le *Grand Saint Antoine* fut la cause. Celui-ci, qui s'était vu refuser l'accès au port de Livourne en raison de plusieurs morts suspectes dans son équipage, avait pu accoster au port de Marseille sans quarantaine préalable à l'île de Jarre dans l'archipel de Riou.

L'accès aux ports de navires dont les marchandises, les passagers ou les marins sont infectés a en effet depuis longtemps été règlementé dans un souci de protection de la population locale. L'apparition des virus, dangereux par leur virulence et leur vitesse de diffusion et de contamination, n'a fait que renforcer cette protection vis-à-vis de navires venant de pays infestés ou ayant à bord des personnes contaminées. Ce fut le cas, en Afrique occidentale lors de l'épidémie d'Ebola, où plusieurs pays instituèrent un contrôle sanitaire préalable pour les navires en provenance du Nigeria.

Et, c'est ce que l'on voit depuis mars 2020 avec l'odyssée de plusieurs navires à passagers, présentant des cas de Covid19, qui, soit furent bloqués dans un port sans possibilité de débarquement ( le paquebot *Diamond Princess* au Japon, dont les 3600 passagers et membres d'équipage ont été mis en quarantaine pendant deux semaines), soit ont recherché pendant plusieurs jours un port pour débarquer leurs passagers (le paquebot *Westerdam* après s'être vu refuser l'accès aux ports japonais et 10 jours d'errance en mer a pu accoster au Cambodge et le *Zaandam* parti d'Argentine le 7 mars avec de nombreux passagers - dont une centaine de français - s'est vu refuser l'accès à différents ports d'Amérique du Sud et a, non sans tergiversations, été accepté à Port Everglades en Floride le 2 avril). Les réactions des Etats face à l'accès à leurs ports de tels navires étant très diverses,, il est intéressant de voir sur quelles bases juridiques des restrictions à l'accès peuvent être opposées aux navires.



Le Grand Saint Antoine



Le Diamond Princess

## Les textes sur l'accès des navires aux ports

La souveraineté des Etats sur leurs ports est reconnue par la *Convention des Nations Unies sur le droit de la Mer de Montego Bay (1982)* dont l'article 25 § 2 précise : « *En ce qui concerne les navires qui se rendent dans les eaux intérieures ou dans une installation portuaire en dehors de ces eaux, l'Etat côtier a le droit de prendre les mesures nécessaires pour prévenir toute violation des conditions auxquelles est subordonnée l'admission dans ces eaux ou dans cette installation* ». L'interdiction d'accès au port fait donc partie de ces mesures de souveraineté.

Mais il faut aussi prendre en compte la *Convention sur le régime international des ports maritimes (1923)* dont l'article 2 précise que les Etats contractants s'engagent « *à assurer aux navires de tout autre Etat contractant un traitement égal à celui de ses propres navires dans les ports maritimes placés sous sa souveraineté, en ce qui concerne la liberté d'accès au port* ». Toutefois l'article 16 prévoit qu'il pourra être dérogé à cette disposition « *exceptionnellement et pour un temps aussi limité que possible* » par des mesures prises en cas d'évènement grave intéressant « *la sûreté de l'Etat ou les intérêts vitaux du pays* ». L'article 17 précise enfin que l'Etat contractant ne sera pas tenu de permettre le transit de voyageurs dont l'entrée est prohibée « *pour raison de santé publique* », mais à condition que les mesures prises ne soient pas discriminatoires.

Beaucoup des mesures prises dans la crise sanitaire actuelle, notamment le refus d'accès aux ports, l'ont été sur la base de ces textes. Mais si l'urgence et le risque sont réels face à la diffusion du Covid-19, les mesures prises sont-elles toujours proportionnées à ce risque ?

Dès le 13 février l'Organisation Maritime Internationale (OMI) et l'OMS, dans une déclaration commune, ont demandé de trouver un équilibre entre le maintien des opérations commerciales maritimes et la nécessaire protection de la santé publique des Etats côtiers, c'est-à-dire de « *respecter les prescriptions relatives à la libre pratique et les principes relatifs aux soins à apporter aux voyageurs et d'éviter que les navires, leurs passagers et les biens à bord soient inutilement retardés, tout en reconnaissant la nécessité de prévenir l'apparition ou la propagation de la maladie* ». Ces deux organisations demandent aux Etats (pavillon et port), aux armateurs et aux capitaines de coopérer dans le contexte pandémique actuel pour « *s'assurer que lorsqu'il y a*

*lieu, les passagers puissent embarquer et débarquer, les opérations liées aux cargaisons puissent avoir lieu... et que les équipages puissent être relevés ».*

Simultanément la Chambre Internationale de la Marine Marchande (International Chamber of Shipping, ICS) demandait aux Etats du port d'accepter les navires pour « *where appropriate* » y débarquer passagers et marchandises et faciliter ainsi leur prise en charge.

A noter que quelques jours plus tard cette même organisation des armateurs se joignait à la Fédération Internationale des Transports (International Transport Forum, ITF), représentant au plan international les marins, pour demander aux Nations Unies que les marins soient reconnus comme personnel nécessaire aux approvisionnements mondiaux et, comme tels, ne se voient pas opposer dans les ports des restrictions de circulation liées à la pandémie pour permettre les relèves d'équipages.

Mais alors comment assurer l'équilibre entre liberté des opérations commerciales maritimes et protection de la santé publique des populations, dans le cadre d'une pandémie comme celle du Covid-19 ?

### **Quel équilibre entre liberté des opérations commerciales maritimes et nécessaire protection de la santé des populations en cas de pandémie ?**

Chaque Etat du port doit évidemment veiller à ce que l'épidémie ne se propage pas dans sa population mais aussi s'efforcer de respecter ses obligations envers les passagers et les marins du navire qui demande à faire escale dans un de ses ports. Pour aider les Etats à apprécier ces intérêts qui peuvent leur apparaître contradictoires, il existe le **Règlement Sanitaire International (RSI)**, élaboré par l'OMS, texte contraignant pour les Etats membres de cette organisation dont le but principal est d'éviter la propagation des maladies

Le RSI pose en matière maritime, le principe de la « libre pratique », définie à l'article 1 comme « *l'autorisation d'entrer dans un port, d'y procéder à l'embarquement ou au débarquement de personnes, au déchargement ou au chargement de cargaisons ou de provisions* ». Les articles 28-1 et 28-2 explicitent une impossibilité pour des raisons de santé publique de refuser l'escale dans un port, même si celui-ci est équipé pour appliquer les mesures sanitaires prévues par le RSI, et l'impossibilité pour les mêmes raisons de lui refuser la libre pratique, qui peut être subordonnée à une inspection sanitaire si une source d'infection existe à bord. Mais l'article 28-3 nuance ces impossibilités pour l'Etat du port par une condition : « *s'il estime que l'arrivée du navire n'entraînera pas l'introduction ou la propagation d'une maladie* ».

D'autre part l'article 43 du RSI précise qu'en cas de « *risques particuliers pour la santé publique ou d'urgences de santé publique de portée internationale* », ce qui est le cas de la pandémie actuelle, l'Etat du port peut prendre des mesures sanitaires spéciales pouvant aller jusqu'au refus d'accès du navire. Mais, toujours dans le même souci d'équilibre, ces mesures spéciales sont assorties de conditions :

- Elles ne doivent pas être « *plus restrictives pour le trafic international ni plus intrusives pour les personnes que les autres mesures raisonnablement applicables permettant d'assurer le niveau approprié de protection de la santé* ».
- Elles doivent être fondées sur des études scientifiques ou des recommandations de l'OMS.
- Ces justifications doivent être transmises à l'OMS, qui, après examen, peut demander le « *réexamen de l'opportunité d'appliquer ces mesures* ».

Dans les faits, l'importance et la rapidité de la pandémie du Covid-19 et peut être le déficit d'autorité morale de l'OMS ont entraîné des mesures très diverses selon les ports, où le souci de protection de la santé publique l'a très souvent emporté sur celui de la libre pratique, surtout pour les navires de croisière. De nombreux pays, comme l'Australie, l'Italie, la République Dominicaine, et récemment la Russie, ont fermé leurs portes aux navires à passagers étrangers. La France l'a fait également mais avec possibilité de dérogations. Le Décret du 30 mars 2020, complétant celui du 23 mars, interdit jusqu'au 11 mai, sauf dérogation, l'escale de tout navire de croisière et de tout navire de commerce transportant plus de 100 passagers (à l'exclusion des chauffeurs de véhicules de fret). Mais la plupart de grands ports européens définissent leur attitude en fonction de la situation sanitaire du navire contrôlée par l'autorité sanitaire portuaire

Certains armateurs ont essayé de contourner le refus d'accès en demandant à leurs capitaines de navires ayant des passagers infestés, d'invoquer une situation de **détresse** telle que prévue dans la Convention SAR, c'est-à-dire d'une « *menace d'un danger grave et imminent pour des personnes nécessitant un secours immédiat* ». Cette notion est reprise par le Règlement 656/2014 de l'Union Européenne établissant les règles pour la surveillance des frontières maritimes et prévoit un certain nombre de critères pour la prise en compte de la « détresse » invoquée par le navire. Parmi ceux-ci le nombre de personnes à bord, le nombre de personnes ayant un besoin urgent d'assistance médicale et la présence de personnes décédées. Cependant l'OMI dans ses Directives sur les personnes secourues précise bien que « *le droit d'un navire en détresse d'entrer dans un port est fonction de l'équilibre qu'on aura établi entre le danger qui menace la sécurité du navire et les risques que présente l'entrée du navire* »

Si la gravité et la rapidité de la diffusion mondiale du virus Covid-19 a incité la plupart des Etats à restreindre ou à refuser l'accès de leurs ports aux navires de croisière, la coopération entre Etats a souvent débloqué des situations très inconfortables pour les passagers de ces navires.

## Quelle coopération face à une crise sanitaire exceptionnelle ?

Cette coopération entre « *les autorités des Etats du pavillon, des Etats du port, les compagnies et les capitaines* » était recommandée par l'OMI dès le début de la crise sanitaire dans sa Lettre Circulaire du 20 février 2020. Elle s'est manifestée essentiellement de deux façons :

- par la fourniture à bord de matériel médical et de soins médicaux notamment par le Japon dans le cas du *Diamond Princess* ;
- par le rapatriement par de nombreux Etats de leurs nationaux sur des navires arrêtés (Italiens sur le *Costa Magica* à Singapour - Américains, dont plusieurs testés positifs, sur

le *Costa Luminosa* à Marseille). A noter que ce rapatriement a été facilité pour les Européens par le Service européen pour l'action extérieure, qui a mis en œuvre le Mécanisme de Protection Civile (coordination et prise en charge des frais de transport en cas de catastrophe par l'UE), notamment pour les passagers du *Diamond Princess*. A signaler aussi, à l'initiative de l'armateur, le transbordement sur le canal de Panama de passagers infestés du *Zaandam* à bord du *Rotterdam*, opération contrôlée par le Panama.

Mais il faut reconnaître que les Etats ont été plus soucieux de rapatrier leurs compatriotes passagers que de répondre à l'appel des marins originaires de leurs pays qui souhaitent rentrer chez eux, soit parce qu'ils étaient infestés, soit parce que leur temps était accompli et qu'ils se voyaient bloqués sur leur navire par les Etats du port. C'est ce qu'a souligné le Président de la Fédération Internationale des Transports (ITF) le 17 mars : « *Les Etats du pavillon n'ont pas protégé la santé des gens de mer pendant cette crise sanitaire* » alors que la Convention du Travail Maritime de 2006 prévoit que l'Etat du pavillon « *s'assure que tous les gens de mer qui travaillent sur les navires battant son pavillon sont couverts par des mesures appropriées pour la protection de leur santé et ont accès à des soins médicaux rapides et adéquats pendant la durée de leur service à bord* ».

## Conclusion

La pandémie du Covid-19 rappelle la mainmise des Etats concernant les autorisations d'accès à leurs ports. Celle-ci s'est illustrée avec les navires de croisière, en cours de voyage quand a débuté la diffusion mondiale du virus, et maintenant tous désarmés. Si l'OMS, comme les armateurs, a prôné un équilibre raisonnable entre la « libre pratique » et la protection de la santé publique, les nombreux refus d'accès opposés surtout aux navires à passagers montrent que cet équilibre est fragile, tant dans les textes que dans les faits. Pour les navires de commerce, l'accès aux ports demeure plus facile, mais sous réserve de mesures sanitaires strictes comme l'interdiction pour l'équipage de descendre à terre, ce qui n'est pas sans poser de graves problèmes pour les nécessaires relèves et les cas de marins infestés.