



Centre de Droit Maritime et des Transports
Faculté de Droit et de Sciences Politiques d'Aix-Marseille III
Université d'Aix-Marseille III

Mémoire de D.E.S.S en droit maritime et des transports

LES LIEUX DE REFUGE

par Stéphane RIVIER,

Directeur de Recherche: Christian SCAPEL,

Année universitaire 2003-2004.

SOMMAIRE

<u>INTRODUCTION</u>	8
<u>1. L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE</u>	13
1.1 LE DROIT INTERNATIONAL	13
1.2 LE DROIT COMMUNAUTAIRE	20
1.3 LE DROIT FRANÇAIS.....	26
1.4 LA COOPERATION ENTRE ETATS.....	33
1.5 APERÇU DU POINT DE VUE D'AUTRES PAYS EUROPEENS.....	38
<u>2. LA CONNAISSANCE DE LA SITUATION AVANT TOUTE DECISION</u>	43
2.1 LA DETECTION DES NAVIRES EN DIFFICULTE	43
2.2 ALERTE ET EVALUATION.....	51
2.3 LA MISE EN DEMEURE.....	58
<u>3. LE CHOIX DU LIEU DE REFUGE</u>	63
3.1 DEFINIR CE QU'EST UN LIEU DE REFUGE.....	63
3.2 LES FICHES DE LIEUX.....	68
3.3 LA PRISE DE DECISION	72
<u>4. LES CONSEQUENCES DU CHOIX</u>	82
4.1 LIMITER LA POLLUTION	82
4.2 GERER L'INFORMATION	92
4.3 INDEMNISER.....	95
<u>CONCLUSION</u>	113

Abréviations et acronymes français et anglais

ABS: American Bureau of Shipping

ACA: Autorité Coordonnant l'Action, définition reprise dans les Manche, Lion et Biscaye plans des documents pertinents de l'OMI, l'ACA est celle des deux autorités nationales chargée de coordonner des opérations conjointes.

AESM: Agence Européenne pour la Sécurité Maritime

AFSSA: Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments

AFSSE: Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale

AIS: Système d'Identification Automatique

ALA: Autorité de Liaison de l'Action (cf. Manche plan)

arrêté du 31 août 1966: arrêté du 31 août 1966 intitulé: "coordination de la lutte contre les sinistres dans les ports", JO 13/09/66, p.8021

arrêté du 22 février 1972: arrêté du 22 février 1972 modifiant l'arrêté du 31 août 1966 sur la coordination de la lutte contre les sinistres dans les ports, JO 15/03/72, p.2700

art.: article

ASA: Autorité Support de l'Action, définition reprise dans les Lion et Biscaye plans des documents pertinents de l'OMI, l'ASA est l'autorité qui fournit les moyens à l'ACA.

CA: Cour d'Appel

CA89: Convention Internationale de 1989 sur l'Assistance du 28 avril 1989

CDMT: Centre de Droit Maritime et des Transports (Université d'Aix-Marseille III - faculté de droit et de sciences politiques)

CDPMM: Code Disciplinaire et Pénal de la Marine Marchande

CE: Conseil d'Etat

CEDRE: Centre d'Etudes, de Documentation et de Recherche sur les pollutions accidentelles des Eaux

CEE: Communauté Economique Européenne

CEPPOL: Commission d'Etude Pratique de la lutte antiPOLLution de la marine

CETMEF: Centre d'Etudes Techniques Maritimes Et Fluviales

cf.: confer

CFIPOL71/92: .Convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures, Bruxelles, le 18 décembre 1971 et modifiée par les protocoles du 19 novembre 1976 et du 27 novembre 1992.

CGCT: Code Général des Collectivités Territoriales

ch.: chambre

CI69: Convention Internationale sur l'Intervention en Haute Mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, Bruxelles, le 29 novembre 1969

CI69/73: Convention Internationale sur l'Intervention en Haute Mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, Bruxelles, le 29 novembre 1969 et son Protocole sur l'Intervention en Haute Mer en cas de pollution par des substances autres que le hydrocarbures, Londres, le 2 novembre 1973

CIADT: Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire

CIM mer: Comité Inter Ministériel de la mer

circulaire POLMAR: circulaire du 4 mars 2002 relative à la mise en vigueur d'instructions traitant de la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin et de l'établissement des plans de secours à naufragés, JO du 4 avril 2002, p.5876-5877

CLC69/92: Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, signée à Bruxelles le 29 novembre 1969, modifiée par un protocole signé à Londres le 19 novembre 1976, et par un second protocole du 27 novembre

1992

CLT: Convention sur la liberté de Transit, Barcelone, le 20 avril 1921

CMI: Comité Maritime International

CMTZC: Convention sur la Mer Territoriale et la Zone Contiguë, Genève, le 29 avril 1958

CNUDM: Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer, Montego Bay, le 10 décembre 1982

CODISC: Centre Opérationnel de la Direction de la Sécurité Civile

COM: Centre des Opérations Maritimes, il s'agit d'un poste de commandement de la Marine Nationale, capable de recevoir des informations et donner des ordres, compétent notamment pour les gestions de crise concernant la sauvegarde de la vie humaine en mer, et la lutte antipollution. Un Officier de Permanence d'Etat Major (OPEM) assure la permanence et la coordination des services.

Conférence de Rio: Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, le 12 août 1992

COSS: Comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires

CPM: Code des Ports Maritime

CRIPM: Convention sur le Régime International des Ports Maritimes, Genève, le 9 décembre 1923

CROSS: Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage

CRPM: Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe

CSN: Centre de Sécurité des Navires

DDE: Direction Départementale de l'Équipement

Décision 2000/2850/CE: Décision 2000/2850/CE du Parlement Européen et du Conseil du 20 décembre 2000 établissant un cadre communautaire de coopération dans le domaine de la pollution marine accidentelle ou intentionnelle, JOCE 28/12/2000 L332/1-L332/6

Décret 61-1547: Décret n°61-1547 du 26 décembre 1961 fixant le régime des épaves maritimes, JO 12/1/1962, p.374

Décret 69-515: Décret n°69-515 du 19 mai 1969 relatif au régime du pilotage dans les eaux maritimes, JO 1/6/1969, p.5459

Décret 78-421: Décret n°78-421 du 24 mars 1978 relatif à la lutte contre la pollution marine accidentelle, JO 26/3/1978, p.1338

Décret 85-632: Décret n°85-632 du 21 juin 1985 modifiant le décret du 26/12/1961, fixant le régime des épaves maritimes, JO 23/6/1985, p.6971

Décret 86-38: Décret n°86-38 du 07 janvier 1986 relatif aux mesures de police maritime à l'égard des navires, aéronefs, engins ou plates-formes pouvant causer une pollution marine accidentelle, JO 11/1/1986, p.570

Décret 88-199: Décret n°88-199 du 29 février 1988 relatif aux titres de préfet et de sous-préfet, JO 2/3/1988, p.2869

Décret 2004-112: Décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer, JO 7/2/2004, p.2616-2617

Diff. Restr.: Diffusion Restreinte, indique que le document précité fait l'objet d'une diffusion limitée aux seuls organismes concernés, et ne peut donc pas figurer en annexe

Directive 2000/59/CE: Directive 2000/59/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, JOCE 28/12/2000 L332/81-L332/89

Directive 2002/59/CE: Directive 2002/59/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, JOCE 5/8/2002 L208/10-L208/27

Directive 2002/84/CE: Directive 2002/84/CE du Parlement Européen et du Conseil du 5 novembre 2002 portant modification des directives relatives à la sécurité maritime et à la prévention de la pollution par les navires, JOCE 29/11/2002 L324/53-L324/58

DMF: revue du Droit Maritime Français
DOM: Département d'Outre-Mer
DST: Dispositif de Séparation de Trafic
DTS: Droit de Tirage Spécial, actuellement 1DTS#1,40euros
ECSA: European Community Ship Owners' Association
EI: Equipe d'Evaluation/Intervention
EMSA: European Maritime Safety Agency
ESPO: European Sea Ports Organisation
FIPOL: fonds créé par la CFIPOL71/92
FFPM: Fédération Française des Pilotes Maritimes
FOST: Fast Oil Spill Team
HPA: Heure Probable d'Arrivée
HNS: Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea.
IACS: International Association of Classification Societies
Ibid.: ibidem: au même endroit que la note précédente
IFEN: Institut Français de l'Environnement
IFP: Institut Français du Pétrole
IFREMER: Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
IMDG: International Maritime Dangerous Goods
IMTM: Institut Méditerranéen des Transports Maritimes
INERIS: Institut National de l'Environnement industriel et des Risques
infra: plus bas, ci-dessous
INVS: Institut National de Veille Sanitaire
IPSN: Institut de Protection et de Sûreté Nucléaire
JMM: Journal de la Marine Marchande
JO: Journal Officiel de la République Française
JOCE: Journal Officiel des Communautés Européennes
LLMC76: Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, Londres, 19 novembre 1976
LOF 2000: Lloyd's standard form of salvage agreement
Loi 67-5: loi n°67-5 du 3 janvier 1967 relative au statut des navires et autres bâtiments de mer, JO 4/1/67 (décret d'application: décret 67-967 du 27/10/1967)
Loi 76-599: loi n°76-599 du 07 juillet 1976 relative à la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle, JO 8/7/1976, p.4107
Loi 83-380: loi n°83-380 du 10 mai 1983 modifiant l'article 16 de la loi n°76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle, JO 11/5/1983, p.1454
Loi 83-663: loi n°83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, JO 23/7/83, p.2286
Loi 85-662: Loi n°85-662 du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant, dans les eaux territoriales et les eaux intérieures, les navires et engins flottants abandonnés, JO 4/7/85, p.7502
Loi 94-589: loi n°94-589 du 15 juillet 1994 relative aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer, JO 16/7/1994, p.10244
Loi 2004-809: loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO n°190 du 17/8/2004, p.14545
LSM: Lloyd's Ship Manager

MARE: commission temporaire du parlement européen, consulter: <http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/default.fr.htm>

MARPOL: convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, modifiée par le protocole de 1978

MERC: Maritime Emergency Reception Centre

MNHN: Museum National d'Histoire Naturelle

mod.: modifié

n°: renvoie le lecteur au numéro de paragraphe spécifié

NIMBY: Not In My Backyard, résume la réaction des Etats qui consiste à éloigner le navire potentiellement polluant vers un Etat voisin ou la haute mer

OBO: Ore Bulk Oil carrier, navire capable de réaliser des transports de vrac solide et liquide

OMI: Organisation Maritime Internationale

ONU: Organisation de Nations Unies

Op. Cit.: opere citato: dans l'ouvrage cité

OPEM: Officier de Permanence d'Etat Major qui assure la permanence et la coordination des services au sein du COM

OPRC90: Convention Internationale de 1990 sur la Préparation, la Lutte et la Coopération en matière de Pollution par les Hydrocarbures, Londres, le 30 novembre 1990

OSRL: Oil Spill Response Limited

p.: page

PC: Poste de Commandement

PI73: Protocole sur l'Intervention en Haute Mer en cas de pollution par des substances autres que le hydrocarbures, Londres, le 2 novembre 1973

PIC: Protection and Indemnity Club

plan POLMAR: nom des instructions et du plan français en matière de lutte contre les pollutions marines prises en application:

- de la circulaire du 4 mars 2002, relative à la mise en vigueur d'instructions traitant de la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin et de l'établissement des plans de secours à naufragés (JO du 4 avril 2002, p.5876-5877),
- de l'instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (JO du 4 avril 2002, p.5877-5888),
- de l'instruction relative au fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles (JO du 4 avril 2002, p.5888-5889) et,
- de l'instruction relative à l'établissement des plans de secours à naufragés en cas de sinistre majeur sur un navire à passagers (JO du 4 avril 2002, p.5889-5892).

Ici, l'expression plan POLMAR désigne l'instruction susvisée du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin (JO du 4 avril 2002, p.5877-5888). Les expressions plan POLMAR mer et plan POLMAR terre désignent les plans de lutte pris en application de ces instructions.

Rapport Erika: Rapport n°2000-2535 de l'Assemblée Nationale "Après l'Erika, l'urgence"

Rapport GRAILLOT: Rapport n°2003-0031-02 du 19 juin 2003, intitulé "Navires en difficulté et recours aux lieux de refuge", visible sur: http://www.mer.gouv.fr/actualites2/03_rapports/rapports/divers/refuge.pdf

Rapport LEFRANC: Rapport n°707 de l'assemblée nationale du 19 mars 2003, fait au nom de la Commission des Affaires Economiques, de l'Environnement et du Territoire sur la proposition de résolution (n°645) de MM Guy LENGAGNE et Didier QUENTIN, rapporteurs de la délégation pour l'Union Européenne, sur la sécurité maritime en Europe (COM [2002] 780 final / E 2186, COM [2003] 001 final / E 2201), visible sur:

<http://www.assemblee-nationale.com/12/rapports/r0707.asp>

RDCMAT: Revue de Droit Commercial, Maritime, Aérien et des Transports

Règlement CE/2002/1406: Règlement CE/2002/1406 du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, JOCE 5/8/2002 L208/1-L208/9

Règlement CE/2002/2099: Règlement CE/2002/2099 du Parlement Européen et du Conseil du 5 novembre 2002 instituant un comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires (COSS) et modifiant les règlements en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution par les navires, JOCE 29/11/2002 L324/1-L324/5

Règlement CE/2004/415: Règlement CE/2004/415 de la commission du 5 mars 2004 modifiant le règlement CE/2002/2099 du Parlement Européen et du Conseil instituant un comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires (COSS) et modifiant les règlements en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution par les navires, JOCE 6/3/2004 L68/10-L68/11

rés. A.949(23): résolution A.949(23) de l'assemblée de l'OMI, 23^e session '*Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance*', adoptée en décembre 2003, et visible sur le CMI Yearbook 2003 p.344-357, voir également le site internet du CMI

RIPAM: Règlement International pour Prévenir les Abordages en Mer, Londres, le 20 octobre 1972 (amendé en 1981, 1987, 1989, 1993, et 2001), entré en vigueur le 15 juillet 1977 par le décret n°77-778 du 7 juillet 1977, JO 13/07/1977

Résolution 2003/37/COD: Résolution législative du Parlement Européen sur la proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution, édition provisoire du 13/01/2004 (COM(2003) 92-C5-0076/2003-2003/0037/(COD))

RTD com: Revue Trimestrielle du Droit Commercial

SHOM: Service Hydrographique et Océanographique de la Marine

SMDSM: Système Mondial de Détresse et de Sécurité en Mer

SNSM: Société Nationale de Sauvetage en Mer

SNLE: Sous-marin Nucléaire Lanceur d'Engins

SNPD: Substances Nocives et Potentiellement Dangereuses, désigne la Convention signée à Londres le 3 mai 1996 sur les substances nocives et potentiellement dangereuses, non encore en vigueur.

SOLAS: Safety Of Life At Sea, Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, adoptée le 1^{er} novembre 1974 et entrée en vigueur le 25 mai 1980 (amendée à de nombreuses reprises depuis).

SOSREP: Secretary of State's Representative: autorité britannique disposant de toute l'autorité concernant les lieux de refuge.

SPAMM: Syndicat Pour l'Assainissement du Monde Maritime

STM: Service de Trafic Maritime

suiv.: suivant

supra: plus haut, ci-dessus

Sycopol: Syndicat français des Constructeurs d'équipement et des prestataires de service de lutte contre la Pollution

TOM: Territoire d'Outre-Mer

VDR: Vessel Data Recorder, système d'enregistreur des données du voyage, comparable aux "boîtes noires" des avions

VHF: Very High Frequency. Désigne la transmission de données numériques ou phoniques en ondes métriques

ZEE: Zone Economique Exclusive

ZPE: Zone de Protection Ecologique, prise en application de la loi n°2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes de la République

INTRODUCTION

1.- Les récents événements de mer qui se sont succédés au large des côtes européennes, et souvent françaises, impliquant des navires transportant des cargaisons de produits chimiques ou d'hydrocarbures, comme le Ievoli Sun (octobre 2000), le Castor (décembre 2000), le Balu (mars 2001), le Bow Eagle (août 2002) mais surtout l'Erika (décembre 1999) et le Prestige (novembre 2002), ont suffisamment ému le public et les décideurs politiques pour amener ceux-ci à de nouvelles pistes de réflexion concernant la sécurité maritime, ou à reconsidérer la solution qui consiste à éloigner un navire potentiellement polluant lorsqu'il est en difficulté. Pourtant, la question des lieux de refuge préoccupe depuis longtemps les sauveteurs et leurs juristes, le sujet ayant été débattu lors de la préparation de la Convention sur l'Assistance de 1989¹, et ayant conduit à la rédaction de son article 11.

Alors pourquoi ce soudain regain d'intérêt sur ce thème?

De même que l'on dit de la guerre qu'elle est un accélérateur de l'histoire, on pourrait dire, notamment en matière maritime, que la catastrophe est un accélérateur de la prise de conscience et de la législation.

En effet, la période qui a suivi ces catastrophes récentes se scinde en deux parties. La première est une phase de réflexion sur les problèmes que posent l'accueil des navires en difficulté lorsque ceux-ci transportent des cargaisons dangereuses ou polluantes. La seconde, toujours en cours aujourd'hui, est une phase de décision.

Pendant la phase de réflexion, on a été conduit à se demander si le régime traditionnel de la liberté d'accès dans les ports pour les navires, ne s'opposait pas au droit qui permet aux Etats de restreindre cette liberté d'accès, ou au contraire s'il ne fallait pas l'imposer.

Cette problématique, qui a déjà été étudiée², n'est pas l'objet de ce mémoire et sera rapidement évoquée ici.

La liberté d'accès aux ports

2.- *"Le libre accès aux ports soulève aujourd'hui un problème de grande importance: celui des*

¹ La Convention Internationale de 1989 sur l'Assistance du 28 avril 1989, ci-après notée CA89, est visible sur: http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_747_363_4/

² Se reporter au compte-rendu du CMI Yearbook 2003, visible sur le site du CMI à l'adresse:

http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm,

et aux mémoires de Laetitia PREZEAU, "Assistance imposée et port-refuge: paradoxe ou contradiction?" 2002, DESS Droit de la Mer et des Activités Marines, et de Chung TEVANUI, "Les ports-refuges" 2003, DESS CDMT, visible sur: <http://www.cdmt.droit.u-3mrs.fr/memoires/2003m03chte.html>

ports ou lieux de refuge"³. Il faut commencer par distinguer le droit concédé aux navires marchands de venir commercer dans des ports étrangers, et celui de devoir y faire relâche par nécessité, c'est-à-dire pour la sécurité du navire, des biens qu'il transporte, ou pour celle de son équipage ou de ses passagers.

En effet, si des textes ont paru nécessaire pour encadrer le droit d'accès aux ports pour y commercer, il s'agissait avant tout de garantir une égalité de traitement pendant le séjour du navire au port (Convention de Genève du 9 décembre 1923⁴, art.2), ou de définir des limites au-delà desquelles *"l'Etat riverain a également le droit de prendre les mesures nécessaires pour prévenir toute violation des conditions auxquelles est subordonnée l'admission de ces navires"* dans ses eaux intérieures (Convention de Genève du 29 avril 1958 sur la mer territoriale⁵, art.16§2) ou *"dans les eaux intérieures ou dans une installation portuaire située en dehors de ces eaux"* pour la convention de Montego Bay⁶, qui reprend le principe de la précédente dans son article 25§2.

3.- A l'opposé, l'accès aux ports pour les navires comme moyen de sauvegarder la vie humaine ou les biens, *"a été honoré par toutes les nations maritimes, aucune d'entre elles n'aurait refusé l'accès de ses ports ou de ses rades à un navire en détresse"*⁷ et n'a pas fait l'objet de texte particulier, ainsi que le souligne Marcel-Yves LE GARREC: *"en ce qui concerne le cas particulier des navires en détresse, avant la directive de juin 2002, aucun texte ne faisait référence à un droit des navires en détresse de trouver refuge bien qu'il s'agisse d'un droit universellement reconnu"*⁸.

4.- C'est justement parce que ce droit est universellement reconnu, qu'aucune convention spécifique n'en fait mention expressément, cependant, il faut tout de même noter que la Convention de Montego Bay prévoit le droit de refuge dans son article 18§2 qui définit le passage, puisque *"le passage comprend l'arrêt et le mouillage, mais seulement s'ils constituent des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent par suite d'un cas de force majeure ou de*

³ cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.30, n°43, édition provisoire septembre 2003

⁴ La Convention sur le Régime International des Ports Maritimes du 9 décembre 1923, ci-après notée CRIPM, est visible sur: http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_747_305_21.html

⁵ La Convention sur la Mer Territoriale et la Zone Contiguë du 29 avril 1958, ci-après notée CMTZC, est visible sur: http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_747_305_11/index.html

⁶ La Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer du 10 décembre 1982, ci-après notée CNUDM, est visible sur: <http://www.un.org/french/law/los/unclos/closindx.htm>

⁷ "Navires en détresse en quête d'un port de refuge", FIGUIERE G., RDCMAT, janvier-février-mars 2002, p.13

⁸ "L'intervention de l'autorité portuaire dans le contrôle des navires", par LE GARREC M.-Y., DMF 637, mai 2003, p.484

détresse ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse". Cette liberté de passage inoffensif prend sa source dans une autre convention, la Convention sur la Liberté de Transit du 20 avril 1921⁹.

Alors pourquoi un principe mondialement reconnu et appliqué est-il remis en cause, et sur quelles bases juridiques?

La restriction de la liberté d'accès

5.- C'est l'article 19 de la CNUDM, qui donne la signification de l'expression 'passage inoffensif', qui vient restreindre cette liberté, puisque le passage cesse d'être inoffensif, et avec lui cesse le droit de transit du navire étranger dans la mer territoriale qu'il traverse, s'il porte atteinte au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat côtier. C'est là tout le problème du droit de refuge pour les navires potentiellement dangereux ou polluants, qui permet à l'Etat menacé de restreindre cette liberté établie.

6.- Mais ce n'est pas le seul. En effet, ce droit de refuge du navire en détresse peut être une atteinte à la souveraineté de l'Etat côtier. Ainsi, le 4 octobre 1934, le gouvernement turc refusa l'accès au port de Smyrne aux torpilleurs français Cassard et Guepratte qui y cherchaient refuge en pleine tempête et qui furent accueillis par des coups de semonce tirés par les batteries côtières¹⁰.

Voilà pourquoi, il est prudent de noter qu'en droit international, à cause du principe de souveraineté de l'Etat du port, il n'existe pas un droit absolu de libre accès aux ports, y compris pour les navires en détresse. En revanche, si comme on l'a vu le droit pour le navire de faire escale, même en cas de difficulté, n'est pas absolu, ne serait ce que pour les dommages qu'il peut causer à l'environnement (écologique ou économique), on peut se demander dans quelle mesure l'Etat côtier ne pourrait pas intervenir sur un navire étranger en haute mer, si ce dernier représente une menace pour ses côtes ou ses intérêts économiques.

De la liberté d'accès au droit d'intervention

7.- Ce droit d'intervention pour les Etats a été consacré par la Convention sur l'Intervention de 1969 auquel est venu s'ajouter un protocole en 1973¹¹. Cette avancée du droit fait suite au

⁹ La Convention sur la Liberté de Transit du 20 avril 1921, ci-après notée CLT, est visible sur: http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_740_4/

¹⁰ "Droit de la Mer" Tome 2, volume 2 par LUCCHINI L. ET VOELCKEL M., p.296, §903, note 621

¹¹ La Convention Internationale sur l'Intervention en Haute Mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures du 29 novembre 1969, est visible sur:

<http://www.admin.ch/ch/f/rs/i8/0.814.289.fr.pdf>

son Protocole sur l'Intervention en Haute Mer en cas de pollution par des substances autres que le hydrocarbures du 2 novembre 1973, est visible sur: http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_814_289_1/index.html

nauffrage du Torrey Canyon en 1967. La question alors étant de savoir jusqu'à quel point un Etat riverain peut prendre des mesures pour protéger son territoire lorsqu'il existe pour lui un danger de pollution par les hydrocarbures (CI69) ou par toute autre substance (PI73) à la suite d'un accident de mer. La convention (et son protocole) mise en place reconnaît un certain degré d'intervention des Etats en haute mer en cas de danger grave et imminent et limite ce droit afin de protéger les intérêts des Etats du pavillon, d'armateurs étrangers et des propriétaires de la cargaison.

8.- La solution qui est alors retenue par l'Etat qui intervient, consiste à éloigner le navire le plus possible des côtes pour ensuite le couler, et si l'éloignement n'est pas possible, comme dans le cas du Torrey Canyon qui était échoué, à mettre le feu à sa cargaison. Cette solution n'est pas un simple réflexe égoïste, *"car il est manifeste que la pollution des côtes est d'autant moins grave que la source en est plus éloignée, surtout pour les produits les plus volatils. Cependant elle atteint alors une plus grande longueur de côtes; en outre, pour les sinistres survenant sur les parcours contournant l'Europe occidentale, on sait que les vents et les courants dominants ramèneront, tôt ou tard, la pollution sur les côtes"*¹². Cette analyse n'est pas partagée par tous, ainsi François ARRADON note *"la seule solution reste bien l'éloignement du navire vers la pleine mer"*¹³. Les effets de ces mesures d'éloignement ont donc créé une polémique autour de l'opportunité de la solution du lieu de refuge, surtout après les naufrages de l'Erika et plus encore celui du Prestige, l'aventure rocambolesque et à ce titre exemplaire du Castor¹⁴ ayant créé moins de remous dans l'opinion, car son dénouement fut heureux.

Les lieux de refuge, un problème pour l'Etat côtier

9.- L'OMI s'est donc saisie du problème dès mai 2001 et le CMI a diligenté une enquête qui a révélé que très peu d'Etats ont créé des lieux de refuge¹⁵. Ainsi, l'Assemblée du CMI, lors de sa 75^e session en juillet 2002, a émis une résolution reconnaissant que l'accueil d'un navire en détresse était souhaitable pour éviter une plus grande pollution ou une plus grande détérioration.

Cette convention et son protocole sont notés ci-après CI69/73.

¹² Réflexions de L'Académie de Marine sur la sécurité maritime, DMF 637, mai 2003, p.467

¹³ "Contribution aux réflexions sur les mesures nécessaires pour éviter de futures catastrophes", par François ARRADON, DMF 607, septembre 2000, p.693. François ARRADON considère toujours que l'éloignement reste la meilleure des solutions pour un navire polluant potentiellement dangereux (propos recueillis le 28 juin 2004 à Marseille, à l'occasion d'une journée débat organisée par Marine Consultant)

¹⁴ cf. "Not in my backyard", "Desperately seeking a haven", Lloyd's Ship Manager, February 2001, p.3-4.

¹⁵ "Les lieux de refuge", par JANBON L., DMF 634, février 2003, p.160

Tenant compte des directives pertinentes de l'OMI, la directive européenne du 27 juin 2002¹⁶ dans son article 20, impose aux Etats membres la création de lieux de refuge et de plans, en vue d'accueillir des navires en détresse, dans les eaux relevant de leur juridiction, avant le 5 février 2004. On est donc bien entré dans une phase décisionnelle, même si la réflexion continue par ailleurs.

C'est cette phase de décision qui fait l'objet du présent mémoire, dans le but de faire le point sur les progrès réalisés par la France, et de tenter de dégager les procédures et les solutions pratiques qui ont été retenues.

La question importante du financement de l'équipement des lieux de refuge, de la recherche des responsabilités en cause et de leurs conséquences pénales, de certains privilèges dont pourraient bénéficier les navires ainsi admis¹⁷, de la compétence territoriale des juridictions qui pourraient être saisies pour cet événement de mer particulier, ne seront pas traités ici, ni le cas particulier où le navire en difficulté est à propulsion nucléaire, ou si sa cargaison contient des matières radioactives. De plus, le choix des autorités françaises de ne pas révéler l'emplacement de lieux de refuge sera respecté et aucune carte ne figurera dans ce mémoire.

Avant tout, il est nécessaire de faire un point sur l'environnement juridique (1^{ère} partie), puis sur la collecte de renseignements qui vont permettre de déterminer l'opportunité de l'utilisation d'un lieu de refuge (2^{ème} partie), et enfin il faudra examiner le choix de ce lieu (3^{ème} partie). A l'issue de ce processus décisionnel, il faudra ensuite mesurer les conséquences de ce choix (4^{ème} partie), avant de conclure.

¹⁶ Directive 2002/59/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, JOCE 5/8/2002 L 208/10-L 208/27

¹⁷ Voir à ce sujet "Politiques et droit de la sécurité maritime", de BOISSON P., p.198, §356, mais aussi concernant le Harwich Harbour Act de 1865, "Navires en détresse en quête d'un port de refuge", FIGUIERE G., RDCMAT, janvier-février-mars 2002, p.13

1. l'environnement juridique

Avant d'étudier en détail le déroulement des événements qui conduisent un Etat à admettre un navire dans un lieu de refuge ou à imposer ce lieu, il convient de déterminer les sources du droit qui permettent à l'Etat côtier de prendre une telle décision. Nous étudierons successivement les articles des conventions internationales qui se rattachent à ce droit (1.1), puis le droit communautaire (1.2) à travers les règlements, directives et décisions en vigueur, puis le droit français (1.3) avant de se pencher sur la coopération entre Etats (1.4), et enfin un rapide aperçu du point de vue d'autres Etats côtiers européens (1.5).

1.1 Le droit international

Le droit de refuge pour les navires est reconnu dans le monde entier depuis très longtemps par la coutume, mais il est apparu nécessaire de le codifier.

Il existe quatre conventions internationales en liaison avec le sujet: la Convention sur le droit de la mer (1.1.1), la Convention sur l'intervention (1.1.2), la Convention sur l'assistance de 1989 (1.1.3) et la Convention sur la préparation à la lutte contre la pollution de 1990 (1.1.4)¹⁸.

1.1.1 La Convention sur le droit de la mer¹⁹

10.- La CNUDM rappelle le droit à la liberté de navigation (cf. Supra n°2 et n°4), et restreint également ce droit au seul "passage inoffensif" (cf. Supra n°5), elle se soucie également de la protection du milieu marin (art. 192). Les articles pertinents de la convention sont contenus dans les parties 3 (passage inoffensif dans la mer territoriale) et 12 (protection et préservation du milieu marin).

Aux termes de l'article 18§2, le passage peut comprendre l'arrêt et le mouillage dans le cas d'un navire en détresse, ou pour porter secours aux personnes ou aux biens (cf. Supra n°4); c'est là la transposition juridique de la notion traditionnelle de refuge.

L'article 19§2h) stipule que le navire porte atteinte au bon ordre ou à la sécurité de l'Etat côtier (et donc le passage n'est plus inoffensif) en cas de pollution délibérée et grave. La plupart des pollutions (réduites lorsqu'elles sont volontaires ou "opérationnelles", et accidentelles lorsqu'elles

¹⁸ La Convention Internationale de 1990 sur la Préparation, la Lutte et la Coopération en matière de Pollution par les Hydrocarbures du 30 novembre 1990, ci-après notée OPRC90, est visible sur: http://www.admin.ch/ch/f/rs/c0_814_290.html

¹⁹ cf. supra note 6, la CNUDM est entrée en vigueur le 16 novembre 1994, et a été ratifiée par la France, décret de publication du 30 août 1996 (JO 7 septembre 1996)

sont graves) sont donc sans effet sur le caractère inoffensif du passage, sauf à donner une interprétation plus large à l'article 19§1. L'article 25 donne tout pouvoir à l'Etat côtier pour empêcher tout passage qui n'est pas inoffensif.

11.- C'est l'article 211 qui permet aux Etats, dans leurs ports ou eaux intérieures (art.211§3), dans leur mer territoriale (art.211§4) ou dans leur ZEE ou ZPE (art.211§5), d'adopter des lois et règlements en vue de prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires étrangers, y compris les navires exerçant leur droit de passage inoffensif, à condition de ne pas entraver ce passage. Les navires nationaux sont eux, en toutes circonstances, soumis à la législation du pavillon, qui ne doit pas être moins efficace que les règles internationales couramment admises (art.211§2).

12.- L'article 220 liste les mesures pouvant être prises par l'Etat côtier:

- tenter une action: art.220§1 et 220§6
- procéder à une inspection matérielle: art.220§2 et 220§5
- demander des renseignements à un navire pour établir si une infraction a été commise: art.220§3, 220§4 et 220§5
- immobiliser un navire lorsqu'une preuve d'infraction existe: art.220§6 et permet au navire immobilisé suivant l'art.220§6 de poursuivre sa route moyennant le versement d'une caution (art.220§7).

Cependant, le véritable pouvoir d'intervention de l'Etat côtier en haute mer sur un navire non ennemi battant pavillon étranger en cas de "*légitime défense écologique*"²⁰, se trouve inscrit dans l'article 221, qui renvoie à la CI69/73 (cf. Infra n°15).

Le thème des articles 199 et 201, qui visent la collaboration entre Etats et l'élaboration de plans, de procédures et de normes en vue de minimiser la pollution du milieu marin, est repris et détaillé par l'OPRC90 (cf. Infra n°20). Selon Laetitia JANBON, ces plans d'urgence contre la pollution pourraient inclure des lieux de refuge²¹.

13.- A noter l'article 195: les Etats qui tentent de minimiser une pollution "*agissent de manière à ne pas déplacer, directement ou indirectement, le préjudice ou les risques d'une zone dans une autre et à ne pas remplacer un type de pollution par un autre*". Cet article est sans nul doute un

²⁰ cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.46, n°72, édition provisoire septembre 2003

²¹ "Les lieux de refuge", par JANBON Laetitia., DMF 634, février 2003, p.159

garde-fou contre la politique NIMBY, même si on peut noter le paradoxe suivant: l'utilisation d'un lieu de refuge ne déplace pas le préjudice ou les risques d'une zone dans une autre, à condition d'être sûr que le lieu de refuge choisi aurait été lui aussi pollué si on n'avait rien fait, et ceci même s'il apparaît clairement que l'utilisation de ce lieu a effectivement permis de réduire la pollution...

14.- La section 7 de la partie 12 de la convention, intitulée "garanties", contient des articles limitant le pouvoir des Etats côtiers.

L'article 225 oblige l'Etat exerçant son pouvoir de police à l'égard d'un navire, à ne pas mettre en danger celui-ci, ni faire courir un risque excessif au milieu marin, de plus, d'après l'article 232, les Etats sont responsables des pertes ou dommages qui leur sont imputables, lorsque les mesures qui ont été prises sont illicites ou déraisonnables. Concernant l'application de cette obligation à l'Espagne dans le cas du PRESTIGE, la commission MARE a commencé à donner des éléments qualitatifs de réponse dans un rapport, sans toutefois faire de mention expresse aux articles visés²².

L'article 230 prévoit que seules des peines pécuniaires sont possibles en cas d'infraction aux règles, tant nationales qu'internationales, visant à minimiser la pollution des mers pour les navires étrangers, sauf en cas de pollution délibérée dans la mer territoriale.

A côté de cette Convention de portée générale, la CI69/73, plus ancienne, qui est à l'origine de l'article 221 de la CNUDM, était destinée à légaliser une pratique que les Etats ont mis en œuvre à la suite du naufrage du Torrey Canyon (cf. supra n°7).

1.1.2 La Convention sur l'intervention et son protocole²³

15.- La CI69/73 permet à l'Etat côtier de prendre en haute mer des mesures pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers de pollution ou les menaces de pollution pour ses côtes ou ses intérêts connexes, à condition que le danger soit grave et imminent (CI69 et PI73, art.1§1), qu'il y ait eu une consultation préalable de l'Etat du pavillon et des autres Etats mis en cause par cet accident (CI69, art.3a et PI73 art.2§1), une notification (sauf cas d'urgence, CI69, art.3d) au propriétaire du navire (et à toutes personnes ayant des intérêts, CI69 art.3b et PI73 art.2§1) et que

²² On peut connaître le point de vue de la commission temporaire MARE, qui a rendu son rapport sur le sujet sous la forme d'une résolution du Parlement européen sur le renforcement de la sécurité maritime à la suite du naufrage du Prestige (2003/2066(INI)) (P5_TA(2003)0400) (A5-0278/2003), cette résolution est visible sur:

<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0278+0+DOC+XML+V0//FR&L=FR&LEVEL=0&NAV+S&LSTDOC=Y#TOP>

²³ cf. Supra note 11, la CI69 a été ratifiée par la France (décret du 26 juin 1975), et la loi du 12 novembre 1985 a autorisé l'adhésion de la France au PI73, publié par décret du 24 septembre 1986 (JO 2 octobre 1986)

les mesures entreprises soient nécessaires et proportionnelles aux dommages qu'il a effectivement subi ou dont il est menacé (CI69, art.5 et PI73 art.2§1).

Ainsi cette convention permet à l'Etat menacé d'une pollution d'intervenir au-delà de sa mer territoriale, par des mesures raisonnables. Son domaine d'intervention peut donc non seulement concerner la ZEE ou ZPE, mais également des eaux qui sont au-delà de cette zone, si ses intérêts sont menacés, que ce soit à terre, dans ses eaux territoriales, ou même dans sa ZEE ou ZPE. Ces mesures, qui ne visent que la pollution, pourront néanmoins être applicables à tout navire victime d'un incident, en raison du danger de pollution présenté par les soutes, les huiles de graissage, la cargaison, etc..., du navire victime de l'incident, mais aussi de tous les autres navires présents sur zone si un risque d'abordage devient plus important du fait de cet incident.

Il faut noter cependant quatre points:

- les mesures devant être proportionnelles (CI69, art.5), les moyens susceptibles d'être déployés par l'Etat seront moins importants dans le cas d'un gros pétrolier chargé de fioul, que dans le cas d'un petit fluvio-maritime sur ballast,
- les Etats ne peuvent intervenir qu'en cas de "*dangers graves et imminents*" (CI69 et PI73, art.1§1); ce critère subjectif sera parfois difficile à apprécier: une intervention sur un danger imminent, compte tenu des délais de réaction, risque de survenir trop tard (cf. infra n°18).
- l'Etat côtier ne peut intervenir que suite à une pollution ou une menace de pollution à la suite d'un accident de mer. L'accident de mer est défini à l'article 2§1 de la convention d'une manière assez large par une liste non limitative incluant tout incident de navigation ou autre événement survenu à bord ou à l'extérieur du navire.
- aucune mesure de la CI69/73 ne s'applique aux bâtiments de guerre ou navires d'Etat affectés exclusivement à un service gouvernemental non commercial (CI69, art.1§2 et PI73, art.2§1, renvoyant au précédent).

On note que le PI73 vient compléter heureusement la CI69, qui ne permettait l'intervention de l'Etat qu'en cas de pollution par les hydrocarbures²⁴. Le PI73 donne pour les substances autres que les hydrocarbures une liste qui n'est pas limitative (art. 1§3).

L'intervention de l'Etat côtier peut consister à obliger un navire à rejoindre un lieu de refuge, ou au contraire à s'éloigner de la côte: les dispositions des articles 5 et 9 de la Convention sur

²⁴ la définition donnée aux hydrocarbures étant elle-même très limitative puisqu'elle exclut (entre autres) le kérosène et toutes les essences (essences plombées ou sans plomb). Un esprit retors aurait pu obvier aux moyens importants d'intervention d'un Etat (proportionnalité des mesures de l'article 5 oblige) dans le cas d'un navire auquel il reste peu de soutes, et qui est chargé d'essence: en effet l'essence reste un hydrocarbure qui n'est ni concernée par le PI73, ni par la définition trop limitative de la CI69, voilà pourquoi la liste des substances énumérées en conformité avec l'art.1§2a du PI73 inclut tous les hydrocarbures non compris dans la CI69 art.2§3. A comparer avec la définition donnée par l'OPRC90: "*hydrocarbures*" désigne le pétrole sous toutes ses formes, y compris le pétrole brut, le fuel-oil, les boues, les résidus d'hydrocarbures et les produits raffinés". cf. infra n°20.

l'Assistance de 1989 étayent ce principe.

1.1.3 La Convention sur l'Assistance de 1989²⁵

16.- Cette convention récente vise à remplacer la Convention sur l'Assistance Maritime de 1910. Dans ce nouveau texte, apparaissent des notions essentielles quant à sa possible application aux lieux de refuge: Tout d'abord, et principalement, l'assistance n'est plus obligatoirement une aide apportée à un navire par un autre navire (CA89, art.1a). Ainsi, elle peut venir de la terre. En cela, la nouvelle convention perd son caractère maritime²⁶. Deuxièmement (prise de conscience oblige), la protection de l'environnement doit être prise en compte, ce qui permet d'encourager les entreprises de remorquage à s'engager dans des entreprises parfois hasardeuses et souvent peu rémunératrices du fait de la règle "*no cure no pay*"²⁷, consacrée par les contrats d'assistance. Enfin, la CA89 reconnaît les opérations d'assistance accomplies ou contrôlées par l'Etat.

A noter cependant le caractère supplétif de la convention (CA89, art.6§1), qui pourra être écartée si les Parties en décident ainsi, et le fait qu'elle ne s'applique pas aux navires d'Etat (CA89 art. 4).

17.- L'article 5 de la convention permet aux assistants qui interviennent dans le cadre d'un événement de se prévaloir des droits et recours prévus par la convention, sans que cette dernière ne porte atteinte aux législations tant nationales qu'internationales, relatives aux opérations d'assistance effectuées par des autorités publiques. Ces autorités peuvent également se prévaloir des droits et recours prévus par la convention, selon leur propre législation.

Les rédacteurs de la CA89 n'ont pas voulu intervenir pour uniformiser l'assistance effectuée par une entreprise privée et l'assistance effectuée par un Etat, limitant sans doute ainsi les réticences des Etats à signer la convention.

En reconnaissant aux assistants d'Etat le droit de se prévaloir des droits et recours de la convention, l'assistant d'Etat est sûr d'être rémunéré aussi bien que l'assistant privé. Son but avoué de prévention de la pollution lui permettra un équipement performant qui sera, sans doute, plus facilement rentabilisé, étant sûr que l'Etat fera appel à ses services. C'est l'avis de Jean-François REBORA qui note: "*l'assistant d'Etat se trouvera ainsi dans une position privilégiée*

²⁵ cf. Supra note 1, cette convention est entrée en application le 14 juillet 1996, la France a déposé les instruments de ratification auprès de l'OMI le 20 décembre 2001, promulgué le décret d'application du texte le 23 avril 2002 (JO 30 avril 2002), le texte est donc applicable en France depuis le 20 décembre 2002 (CA89, art.29§2). On pourra consulter sur le sujet la thèse de Jean-François REBORA, "L'assistance maritime", Bibliothèque du CDMT, édition des Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2003, ainsi que l'étude de Pierre BONASSIES "La Convention internationale de 1989 sur l'assistance", DMF 635, mars 2003, p.239-259

²⁶ cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.273, n°442, édition provisoire septembre 2003

²⁷ règle qui permet à l'assisté de ne verser aucune indemnité à son assistant lorsque le navire a sombré avec sa cargaison, cf. "La Convention internationale de 1989 sur l'assistance", DMF 635, p.240 cité note 24

par rapport à l'assistant privé²⁸ et ajoute "qu'un tel système améliorera vraisemblablement la lutte contre les pollutions marines"²⁹.

Cependant, l'autorité publique qui prend la direction des opérations, aura pour souci premier la sauvegarde de ses intérêts (économiques ou écologiques) et non le sauvetage du navire et de sa cargaison³⁰. D'où l'intérêt des dispositions de la convention pour l'assistant privé, qui agira très certainement sous les ordres d'une autorité publique, dès lors que la solution du lieu de refuge pourra être retenue.

18.- L'article 9 de la convention est la reconnaissance du droit d'intervention en haute mer accordé par la CI69/73 (cf. supra n°15). Pour la CA89, plusieurs conditions doivent être réunies pour que l'intervention de l'Etat côtier soit légitime, au regard du droit international:

- l'existence d'une pollution ou d'une menace de pollution, sans d'ailleurs que le terme "*pollution*" ne soit expliqué par la convention, ce qui pourra permettre une interprétation large. Sans faire de cyndinique avancée, la menace sera réalisée aussitôt que, suite à un incident, la probabilité de dommages devient plus grande.
- la pollution, ou sa menace, doivent résulter d'un "*accident de mer*". La CA89 ne donne pas de définition de l'accident de mer, ce terme étant repris à la CI69 et son PI73 (art. premiers), le terme étant défini à l'article 2§1 de CI69 (cf. supra n°15).
- les conséquences de cet accident auxquelles on peut s'attendre, comme pour CI69/73, doivent être graves, mais non plus imminentes, ce qui permettra une intervention plus rapide de l'Etat menacé.

19.- Selon l'article 11, la CA89 impose aux Etats Parties de prendre en considération la nécessité d'une coopération entre les différents intervenants concernés par l'assistance. Cette obligation de ne pas travailler sans liaison avec les autres a pour but l'exécution efficace et réussie de l'opération d'assistance (sauver les vies et les biens), mais aussi d'éviter toute pollution. En effet, nous avons vu que le but de l'armateur et des assureurs n'est pas forcément le même que celui de l'Etat côtier (cf. note 30), une divergence de but ou de méthode pouvant nuire à l'ensemble de

²⁸ cf. thèse de Jean-François REBORA, "L'assistance maritime", Bibliothèque du CDMT, (note 24) p.181

²⁹ Ibid.

³⁰ L'abordage le 19 juillet 1979 entre l'Aegean Captain (200000t de brut) et l'Atlantic Empress (26 morts, 276000t de brut), à 10 milles au large de Tobago, illustre bien le problème: les armateurs et le Club de l'Atlantic Empress avaient contracté un contrat *no cure no pay* avec l'assistant afin d'éteindre l'incendie et transborder la cargaison, le gouvernement de Trinidad et Tobago, au large duquel l'événement s'était produit prit la direction des opérations et ordonna le remorquage au large du navire, qui explosa et coula le 2 août. Aucune pollution ne toucha terre pour cet événement qui constitue le record en matière de quantité de pétrole déversé (280000t). cf.: http://www.le-cedre.fr/fr/accident/atl_emp/atl_emp.html

l'opération³¹.

Le chapitre 3 de la convention, en particulier les articles 13 et 14, qui concernent la rémunération et l'indemnité spéciale seront traités dans la partie 4 du mémoire (cf. infra n°134).

Si l'article 11 de la CA89 encourage la coopération entre Etats dans le cadre de l'assistance, l'OPRC90 généralise cette coopération à l'ensemble de la préparation à la lutte contre la pollution. Cette préparation inclut la désignation et l'équipement de lieux de refuge.

1.1.4 La Convention sur la préparation à la lutte contre la pollution de 1990³²

20.- Les Etats, conscients qu'une lutte efficace contre la pollution par les hydrocarbures passe par une étroite coopération, ont adopté cette convention, qui engage les Parties à se préparer et à lutter contre une pollution par les hydrocarbures (art.1§1). Si l'OPRC90 ne concerne que les hydrocarbures (art.1§1), la définition qu'elle en donne est suffisamment large (art.2§1) pour une application pratique importante (cf. supra note 24). On notera également que d'après l'article 1§1³³, la pollution visée n'est pas forcément maritime, même si l'ensemble du texte de la convention ne laisse aucun doute sur l'intention des rédacteurs.

Outre la coopération entre Etats à tous les niveaux (art.4: signalement de toute pollution ou de tout risque de pollution par le navire à l'Etat côtier, art.5: information par l'Etat côtier averti d'une pollution selon l'art.4, des autres Etats, art.7: coopération en matière de lutte contre la pollution, art.8 et 9: coopération en matière de recherche et de développement des techniques antipollution, art.10: promotion d'accords multilatéraux en matière de préparation et de lutte antipollution (cf. infra chap.1.4.1, n°40 et note 101)), la convention exige que soient définis des plans d'urgence à bord comme à terre. Or, *"la majorité des Etats membres ont adopté ces plans mais ceux-ci ne donnent aucune indication précise sur la procédure à suivre s'il y a menace imminente de pollution"*³⁴ note Laetitia JANBON. Il ne fait cependant aucun doute que ces plans doivent comprendre des lieux de refuge et une chaîne décisionnelle clairement définie.

On notera aussi que là encore la convention n'est pas applicable aux navires d'Etat (art.1§3), même si ceux-ci ont l'obligation morale d'agir de manière compatible avec la convention.

Enfin, il faut savoir que l'OPRC90 prévoit des dispositions financières concernant le remboursement des frais d'assistance entre Etats Parties (la plupart des Etats voisins de la France

³¹ L'OPRC90 reprend largement ce thème de coopération à l'échelle des Etats (art.7, 8 et 9, cf. infra n°20)

³² cf. supra note 18, la France a ratifié l'OPRC90 le 6 novembre 1992 (loi 2001-011), la convention est entrée en vigueur le 13 mai 1995.

³³ Art.1§1: *"les Parties s'engagent, individuellement ou conjointement, à prendre toutes les mesures appropriées, conformément aux dispositions de la présente Convention et de son annexe, pour se préparer à la lutte et lutter contre un événement de pollution par les hydrocarbures."*

³⁴ "Les lieux de refuge", par JANBON Laetitia., DMF 634, février 2003, p.160

ont ratifié ou adhéré à la Convention), qui ont un caractère supplétif³⁵.

Après les conventions internationales, le droit communautaire, utilisant souvent les remarques pertinentes de l'OMI, a émis des textes applicables aux lieux de refuge.

1.2 Le droit communautaire

La pollution marine ayant, de par sa nature, des conséquences transfrontalières, la Communauté européenne a rapidement intégré le fait que, compte tenu du principe de subsidiarité, une action à l'échelle communautaire est le moyen le plus efficace d'établir des normes environnementales communes³⁶ applicables largement, puisque étendues à l'ensemble du territoire de la Communauté, et aussi à la totalité de ses navires³⁷. Ces normes sont applicables plus rapidement qu'en droit international où le système des ratifications retarde de plusieurs années, et parfois même bloque, l'application d'une convention pourtant nécessaire³⁸.

L'Europe, par son règlement CE/2002/2099³⁹, instituant un Comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution (COSS), modifié par le règlement 415/2004⁴⁰, et sa directive 2002/84/CE⁴¹ modifiant les directives relatives à la sécurité maritime et à la prévention de la pollution par les navires, marque sa volonté de se doter d'un instrument capable d'assister la Commission en matière de législation maritime ayant trait à la pollution. C'est donc tout naturellement que les lieux de refuge figurent dans le droit européen.

Les lieux de refuge sont si clairement définis depuis la directive 2002/59/CE dans son article 20, que Marcel-Yves LE GARREC n'hésite pas à affirmer qu'avant cette directive "*aucun texte ne faisait référence à un droit des navires en détresse de trouver refuge*"⁴². Il est vrai que la directive 2002/59/CE a le mérite de poser clairement le problème de façon complète comme nous le verrons (1.2.1). D'autres textes sont cependant susceptibles d'intéresser les lieux de refuge: le règlement CE/2002/1406 instituant l'Agence Européenne pour la Sécurité Maritime (1.2.2), la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires (1.2.3), la décision

³⁵ Ces dispositions figurent dans l'annexe de la Convention

³⁶ François ARRADON ajoute même que l'Europe permet de pallier la déficience des Etats, peu enclins à prendre des mesures courageuses dans ce domaine (propos recueillis le 28 juin 2004 à Marseille, à l'occasion d'une journée débat organisée par Marine Consultant).

³⁷ L'Europe à 25, avec l'entrée de pays comme Malte et Chypre, dont le pavillon est largement utilisé par les armateurs pour son moindre coût, renforcera encore cet aspect, dès que les nouveaux venus respecteront effectivement les textes européens.

³⁸ La convention SNPD, qui en est un exemple, fait l'objet de la 4^e partie de ce mémoire, cf. infra n°130.

³⁹ cf. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_324/l_32420021129fr00010005.pdf

⁴⁰ cf. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2004/l_068/l_06820040306fr00100011.pdf

⁴¹ cf. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_324/l_32420021129fr00530058.pdf

⁴² cf. supra n°3 et note 8

2000/2850/CE concernant la coopération dans le domaine de la pollution (1.2.4) et enfin la résolution 2003/37/COD introduisant des sanctions en cas d'infraction de pollution (1.2.5).

1.2.1 La directive 2002/59/CE⁴³

21.- Texte complet car il traite du signalement et du suivi des navires (Titre 1), de la notification des marchandises dangereuses ou polluantes à bord (Titre 2), du suivi des navires à risque et de l'intervention en cas d'incident (Titre 3), ainsi que des mesures d'accompagnement (Titre 4), c'est *"le premier texte semi-juridique qui va imposer la création de lieux de refuge"*⁴⁴.

L'article 3m nous en donne une définition: *"un port, une partie d'un port ou un autre mouillage ou ancrage de protection ou toute autre zone abritée, désignée par un Etat membre pour accueillir des navires en détresse"*.

L'obligation est donnée aux Etats membres, au plus tard le 5 février 2004 (art.20§2)⁴⁵, d'établir *"des plans en vue d'accueillir des navires en détresse dans les eaux relevant de leur juridiction. Ces plans comportent les dispositions et les procédures nécessaires tenant compte des contraintes opérationnelles et environnementales, afin de garantir que les navires en détresse puissent se rendre immédiatement dans un lieu de refuge, sous réserve de l'autorisation de l'autorité compétente"* (art.20§1).

Tout d'abord au sujet de la définition du lieu de refuge, deux remarques s'imposent:

- cette définition est suffisamment large pour faciliter l'élection d'un endroit en lieu de refuge (cf. infra n°81 et suiv.),

- l'article 3f donne bien une définition du navire⁴⁶: "tout bâtiment de mer ou engin marin", notons toutefois qu'une plate-forme pétrolière, construction faite pour affronter le péril de la mer, est un navire, l'interprétation la plus large allant dans le sens d'une plus grande prévention. On peut se demander cependant si une partie d'un navire, suffisamment petite par rapport à la partie principale du navire de façon à être considérée comme un bris d'épave (c'est à dire une partie d'un bâtiment de mer), mais potentiellement polluante, entre toujours dans la définition⁴⁷.

⁴³ cf. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_208/l_20820020805fr00100027.pdf, et annexe n°1 pour des extraits de la directive.

⁴⁴ "Les lieux de refuge", par JANBON Laetitia., DMF 634, février 2003, p.160

⁴⁵ Cette date butoir avait été fixée suite au naufrage de l'Erika; depuis, le Prestige est passé par là et le 6 décembre 2002, les Ministres européens des Transports se mettent d'accord sur un certain nombre de mesures destinées à améliorer et surtout à accélérer la mise en œuvre des paquets "Erika 1" et "Erika 2" (cf. Le Marin du 13 décembre 2002, cite l'article en référence). Les lieux de refuge bénéficient aussi de ce sursaut, et c'est juillet 2003 qui est retenu comme date butoir pour que soit définitivement arrêtée la liste desdits ports (cf. Le Marin du 10 janvier 2003 "ports refuges: l'autre vision de Roselyne BACHELOT", par Michel LE TALLEC)

cf. également 'Brussels cries foul over safety fiasco', par Justin STARES, Lloyd's List, February 27, 2004.

⁴⁶ Pour la définition du navire, cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.91-98, n°136 à 145, édition provisoire septembre 2003

⁴⁷ Si la partie arrière du Tanio est suffisamment importante pour être toujours un navire, qu'en serait-il d'une cuve à résidus d'un chimiquier désolidarisée de son navire, ou d'une tranche milieu complète d'un pétrolier qui se serait

Mais, le texte ne donne pas de définition pour le navire en détresse. S'il est communément admis qu'un navire en détresse est un navire en danger de se perdre, alors, il existe de nombreux exemples de navires qui ont eu recours à des lieux de refuge, sans qu'ils soient dans une situation de perte⁴⁸. Voilà pourquoi la notion de navire en difficulté (cf. infra chap.2.1.1.1, n°54) est certainement préférable.

22.- L'article 20 impose aux Etats membres l'établissement de plans pour l'accueil de ces navires. Ces plans doivent permettre au navire d'être prêt rapidement⁴⁹ pour pouvoir se rendre immédiatement dans un tel lieu, dès qu'il en a reçu l'autorisation de l'autorité compétente.

La seconde partie du premier paragraphe de l'article 20 est riche en enseignement concernant l'évolution de la notion de lieu de refuge: *"Lorsque les Etats membres le jugent nécessaire et faisable, les plans comportent des arrangements pour la fourniture de moyens et d'installations adéquats pour l'assistance, la sauvetage et la lutte contre la pollution"*. Il n'existe donc aucune obligation pour les Etats d'équiper leurs lieux de refuge en matériel antipollution ou de stockage. C'est là une déception pour ceux qui espéraient une spécialisation des ports refuges⁵⁰, comme Philippe BOISSON qui note: *"la solution la plus efficace reste bien sûr la création de ports de refuge spécialement aménagés pour recevoir les navires dangereux ou polluants en difficulté"*⁵¹. Cependant, les plans que les Etats doivent mettre en œuvre sont forcément spécifiquement adaptés aux lieux (contraintes opérationnelles et environnementales). La réponse de la France dans ce domaine est l'établissement des fiches de lieux (cf. infra chap.3.2, n°86 et suiv.).

23.- Concernant le signalement et le suivi des navires⁵² (Titre 1), l'article 4 reprend la notification préalable à l'entrée des ports, l'article 5 le système de comptes rendus obligatoires des navires, l'article 7 les systèmes d'organisation du trafic, et l'article 8 les Services de Trafic Maritimes, tels qu'ils existent déjà. Les différences principales entre la directive présente et la directive 93/75/CEE abrogée sont:

- le rôle accru du STM,
- le recours obligatoire au pilotage pour les navires transportant des marchandises dangereuses n'est pas repris, mais ce service peut être considéré comme inclus dans le STM,
- l'absence de la *"déclaration d'entrée"*, qui était remise à bord par le pilote et permettait à

cassé en trois? Le conteneur n'entre pas dans la définition, mais ses faibles dimensions ne nécessitent pas de lieu de refuge à proprement parler pour sa récupération.

⁴⁸ L'Alpha Star, le City of London, le Bow Eagle...

⁴⁹ Pour connaître les mesures à prendre par un navire pour se rendre dans un tel lieu, cf. annexe n°3

⁵⁰ sur la spécialisation des ports refuges, cf. mémoire de Chung TEVANUI, "Les ports-refuges" 2003, p.44-46

⁵¹ "Politiques et droit de la sécurité maritime", de BOISSON P., p.200, §358

l'autorité portuaire de connaître l'état des équipements de sécurité à bord.

La véritable innovation vient de la technique, avec l'utilisation de l'AIS⁵³ (art.6 et 9) qui est rendue obligatoire dans des délais compatibles avec l'équipement des navires (annexe 2 point 1 de la directive, équipement des navires échelonné jusqu'au 1^{er} juillet 2007)⁵⁴, et la mise en place obligatoire des VDR à bord des navires (annexe 2 point 2 de la directive, la mise en place sera achevée le 1^{er} janvier 2008).

24.- Le titre 2 de la directive est aussi essentiel, en effet la notification des produits transportés aux autorités compétentes des Etats membres par l'exploitant, l'agent ou le capitaine d'un navire (art.13) selon les données fournies par le chargeur (art.12), et leur diffusion entre Etats membres (art.14), est primordiale pour permettre aux experts (cf. infra chap.2.2.2.2.2, n°70 et 71) de dégager les caractéristiques du produit qui seront décisives quant à la conduite à tenir⁵⁵ concernant la lutte contre la pollution (cf. infra chap.4.1).

25.- Le titre 3 de la directive, incluant le fameux article 20 (cf. supra n°22), accorde l'importance nécessaire à l'information et sa diffusion, argument supplémentaire pour une plus grande coopération entre les Etats membres. Les dispositions de ces articles ne sont pas en relation suffisamment étroites avec le sujet pour être commentées ici, il en est de même pour les articles suivants, à l'exception de l'article 26§3, qui concerne les mesures d'accompagnement de la mise en œuvre de l'article 20.

En effet, cet article entreprend d'étudier des mesures *"visant à faciliter le recouvrement ou le*

⁵² cf. infra chap.2.1.2 Le suivi des navires, n°56 et suiv.

⁵³ un bref résumé du système AIS est donné dans la revue Navigation, vol. 51, n°204, octobre 2003, p.74 par Pascal AVON

⁵⁴ Concernant l'équipement des stations côtières du système AIS, cf. la newsletter n°18, février 2004, sur le site du CDMT: <http://www.cdmt.droit.u-3mrs.fr/actu/article0204rivier.html>

⁵⁵ Pour le Prestige, le certificat de qualité de Saybolt-Letonia donne un point d'écoulement de +6°C, or comme l'a souligné Francis VALLAT le 8 mars 2004 à Marseille lors d'un dîner débat sur la sécurité maritime, compte tenu qu'à 3500m de fond la température de l'eau est de 2,5°C, le fioul aurait dû figer à cette profondeur, et donc la décision d'éloigner le navire n'était pas a priori une mauvaise décision. Cependant la courbe de viscosité en fonction de la température réalisée par le CEDRE ne fait pas apparaître de point de figeage (à 3500m, la température de l'eau de mer est de 2,5°C, et il reste fluide). L'IFREMER a étudié dans ses caissons d'essai sous pression la flottabilité du fioul en fonction de la profondeur d'immersion: la densité du fioul à 3°C et 350b vaut 1,012 contre 1,045 pour l'eau de mer, quoi qu'il arrive le fioul devait donc continuer à flotter. Mais la résolution du Parlement Européen sur le renforcement de la sécurité maritime à la suite du naufrage du Prestige (procès verbal du 23 septembre 2003), dans son considérant O, indique que les autorités espagnoles ont décidé d'éloigner le navire des côtes sans avoir auparavant procédé aux inspections nécessaires: parmi ces inspections la prise d'échantillons pour permettre une parfaite connaissance du produit est essentielle.

cf. concernant les analyses du fioul du Prestige: <http://www.ifremer.fr/envlit/prestige/prestigefioulana.htm>
et: <http://www.le-cedre.fr/fr/prestige/produit.htm#1>

La résolution du Parlement Européen sur le renforcement de la sécurité maritime à la suite du naufrage du Prestige est visible sur: <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0278+0+DOC+XML+V0//FR&L=FR&LEVEL=0&NAV=S&LSTDOC=Y#TOP>

remboursement des frais et dommages encourus lors de l'accueil de navires en détresse", un rapport de la Commission devant être remis au Parlement au plus tard le 5 février 2007 (cf. infra n°137).

La coopération entre Etats membres grandissant, il importait à la Communauté européenne d'avoir un organe européen qui puisse assister la Commission en vue d'effectuer la mise à jour et le développement de la législation communautaire dans le domaine de la sécurité maritime et de la prévention de la pollution, ainsi que la mise en œuvre du suivi nécessaire à la mise en place efficace de ces mesures: c'est le mobile de la création de l'AESM.

1.2.2 Le règlement CE/2002/1406 instituant l'Agence Européenne pour la Sécurité Maritime⁵⁶

26.- Entrée en fonction effective en mai 2003⁵⁷, l'objectif de l'Agence est *"d'assurer un niveau élevé, uniforme et efficace de sécurité maritime et de prévention de la pollution causée par les navires dans la Communauté"* (art.1§1). Il est donc dans les prérogatives de l'AESM d'avoir un regard sur les lieux de refuge, et en particulier de l'application des textes européens par les Etats membres sur le sujet. Voilà pourquoi l'AESM a organisé à Bruxelles les 4 et 5 mars 2004 une réunion de travail sur la question des lieux de refuge, le but avoué de cette réunion étant de comparer les différentes approches des Etats membres pour mettre en application la directive 2002/59/CE, face à laquelle des difficultés de mise en place sont rencontrées⁵⁸ (cf. chap.1.5 Aperçu du point de vue d'autres pays).

Mais le travail sur les lieux de refuge nécessite non seulement une coordination entre Etats, mais aussi un équipement des lieux. Les installations de réception portuaires tiennent une grande place parmi ces équipements, qui sont l'objet de la directive 2000/59/CE.

⁵⁶ cf. http://europa.eu.int/eur-lex/pri/fr/oj/dat/2002/l_208/l_20820020805fr00010009.pdf

⁵⁷ cf. European Maritime Safety Agency Work Programme 2004, p.2 disponible sur le site de l'AESM

⁵⁸ Propos du Directeur Exécutif de l'Agence, Willem de RUITER: "We decided to organise the event for two reasons, firstly, we wanted to provide a means of getting together the main interests to discuss this important topic. Secondly, many EU countries have experienced difficulty in implementing the relevant parts of an important ship reporting and monitoring directive (2002/59/EC), which includes plans to accommodate vessels in distress. Consequently, we wanted to compare the different approaches Member States have followed to implement the principles laid down in the Directive. The workshop was about "dissemination of best practice", not the least because all the new Member States have followed to implement this same directive as from 1st May. All new and existing EU coastal countries took part, plus representatives from Norway and Iceland, so we are very happy that they have had the opportunity to listen to the latest information and air their views.", cf. aussi sur le site de l'AESM l'article: "EMSA takes a look at "places of refuge"": <http://www.emsa.eu.int/ennews20040308143115.html>
Selon la revue Navigation, vol.52, n°207, juillet 2004, p.113, l'AESM coordonnera les décisions nationales en matière de lieux de refuge.

1.2.3 La directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires⁵⁹

27.- L'objectif de cette directive est de réduire les déchets d'exploitation des navires et de résidus de cargaison en mer. Il s'agit donc de pollution opérationnelle et non accidentelle. Cependant, pour parvenir à son objectif, la directive cherche à améliorer "*la disponibilité et l'utilisation des installations de réception portuaires destinées aux déchets d'exploitation et aux résidus de cargaison*" (art.1).

S'appliquant aux résidus visés par MARPOL aux annexes I, IV et V (art.2c), pour la partie qui nous intéresse, les ports devront donc être capables de collecter les eaux de lavage des citernes des pétroliers (et non des chimiquiers qui relèvent de l'annexe II) pour éviter leur dissémination en mer. On imagine sans peine qu'en cas d'accident ces capacités pourront également servir de stockage pour les eaux polluées qui auront pu être collectées par les navires spécialisés en dépollution. Voilà qui constitue sans aucun doute un pas vers l'équipement des lieux de refuge. Mais il est impossible d'équiper tous les lieux susceptibles d'être utilisés, aussi, la mise en commun des moyens sera essentielle. Cette coopération est l'objet de la décision 2000/2850/CE.

1.2.4 La décision 2000/2850/CE concernant la coopération dans le domaine de la pollution⁶⁰

28.- L'article 1 institue un cadre communautaire de coopération dans le domaine de la pollution marine accidentelle ou intentionnelle pour une période donnée (du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2006). Ce cadre comprend non seulement la préparation à la lutte antipollution des moyens humains (art.3§2a), mais aussi la participation au perfectionnement des techniques d'intervention et de restauration des dommages causés à l'environnement (art.3§2b), élément essentiel pour un lieu ayant servi de refuge (cf. infra chap.4.1.2 La lutte contre la pollution à terre, n°108 et suiv.). L'accent est mis également sur l'information du public (art.3§2c) et la coopération avec les organisations de protection de la nature (art.3§2d) (cf. infra chap.4.2 Gérer l'information, n°111), autre élément sensible quand on se souvient des réactions de mécontentement qui avaient suivi les catastrophes de l'Erika et du Prestige.

Une autre façon d'atténuer le mécontentement de la population est de punir les coupables, la dissuasion liée aux sanctions jouant un rôle moindre pour les pollutions accidentelles, que pour les pollutions opérationnelles.

⁵⁹ cf. http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_300L0059.html

⁶⁰ cf. http://admi.net/eur/loi/leg_euro/fr_300D2850.html

1.2.5 La résolution 2003/37/COD introduisant des sanctions en cas d'infraction de pollution

29.- Le 13 janvier 2004, le Parlement a émis une résolution législative⁶¹ qui introduit des sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution. Ces mesures dissuasives, présentées comme devant être efficaces et proportionnées, découlent du constat que MARPOL est trop souvent bafouée.

A cet effet, concernant les actions à réprimer, la participation, l'omission, l'incitation et les manipulations techniques opérées sur les navires pour permettre des rejets illégaux sont considérées comme des infractions pénales, en cas d'intention ou de négligence grave. Toute personne impliquée ou commettant l'une de ces actions qui a été jugée responsable étant passible de sanctions, y compris pénales.

L'amendement du Parlement au texte de la Commission inclut, à la liste des personnes susceptibles de poursuites, à la suite du propriétaire du navire, du propriétaire de la cargaison, de la société de classification, *"l'autorité (portuaire) compétente"*. Il est intéressant d'ailleurs de noter la justification à cet amendement: *"certaines décisions des autorités portuaires ou des autorités responsables peuvent être de nature à provoquer ou à aggraver une pollution environnementale. C'est notamment le cas lorsque l'autorité compétente refuse à un navire en détresse l'accès à un port ou à un mouillage sûr"*. Ce dernier point, au moment où les autorités espagnoles sont mises en cause pour leur attitude face à la situation du Prestige, ne manquera pas de susciter une controverse⁶².

Le droit français, quant à lui, a dû s'adapter au droit européen et à la notion de lieu de refuge en particulier. Certains textes antérieurs à la directive 2002/59/CE ont été réaménagés, d'autres sont toujours pleinement applicables, enfin les plus récents apportent une réponse à cette attente.

1.3 Le droit français

Il faut distinguer les textes relatifs à l'intervention (1.3.1), ceux qui concernent l'action de l'Etat en mer (1.3.2), et ceux qui permettent à certaines autorités d'interférer dans la procédure des lieux de refuge (1.3.3). Il sera alors nécessaire de faire le point sur les possibles conflits d'autorité (1.3.4).

1.3.1 Les textes français relatifs à l'intervention de l'Etat en mer

30.- Philippe BOISSON indique qu'il existe en France deux textes qui *"donnent aux autorités*

⁶¹ cf. la résolution sur: <http://www.europarl.eu.int/meetdocs/committees/rett/20030909/494090en.pdf>

maritimes le droit d'intervenir au-delà des eaux territoriales: l'instruction ministérielle du 23 décembre 1970 relative à la lutte contre la pollution accidentelle des côtes par les hydrocarbures⁶³, il s'agit du plan POLMAR, "et l'article 16 de la loi n°76-599 du 7 juillet 1976, relative à la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle"⁶⁴. Cette dernière est modifiée par la loi du 10 mai 1983⁶⁵ qui reconnaît la légitimité de l'intervention de l'Etat côtier dès la survenance de l'événement.

La loi 76-599, ainsi modifiée, reprend les termes de la CI69⁶⁶ (*un danger grave d'atteinte au littoral ou aux intérêts connexes*), et permet de mettre en demeure le propriétaire du navire⁶⁷, de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin aux dangers susceptibles de menacer le littoral français et, dans le cas où ces mesures ne produisent pas le résultat escompté dans le délai imparti, de faire exécuter par l'Etat les mesures nécessaires, à la charge du propriétaire.

Il convient donc de s'interroger sur l'identité de l'autorité maritime qui reçoit le pouvoir d'intervenir et d'agir en mer.

1.3.2 L'action de l'Etat en mer⁶⁸

31.- Le texte pertinent est le décret n°2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer⁶⁹. Ce texte, qui fait suite au projet de refonte des pouvoirs et prérogatives des préfets maritimes, abroge le décret n°78-272 du 9 mars 1978.

Il précise que le représentant de l'Etat en mer est le préfet maritime: il est le représentant direct du Premier Ministre et de chacun des membres du Gouvernement. Autorité lui est donnée dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'Etat en mer, notamment la protection de l'environnement (art.1).

Il nous faut donc étudier les pouvoirs du préfet maritime (1.3.2.1), et ses limites (1.3.2.2).

1.3.2.1 Les pouvoirs du préfet maritime

32.- L'article 2 précise qu'il "*anime et coordonne l'action en mer des administrations et la mise*

⁶² cf. le bulletin d'actualité du site ESPO, "ESPO NEWS PLUS +", du 15 janvier 2004, volume 10.01, "EP introduces criminal sanctions for port authorities refusing access to ship in distress"

⁶³ "Politiques et droit de la sécurité maritime", de BOISSON P., §944

⁶⁴ Op. Cit.; la loi n°76-599 du 7 juillet 1976, JO du 8 juillet 1976, p.4107, intégrée dans le Code de l'Environnement, art. L218-72, cf. infra n°76

⁶⁵ loi du 10 mai 1983, JO du 11 mai 1983, p.1454

⁶⁶ cf. supra, chap. 1.1.2, n°15

⁶⁷ cf. infra, chap. 2.3 La mise en demeure et annexe n°2 pour un modèle de mise en demeure.

⁶⁸ Concernant l'action de l'Etat en mer et le rôle du préfet maritime, cf. "La mer, espace de droit administratif place du préfet maritime dans l'action de l'Etat en mer" par le Commissaire en chef CELLIER, DMF 472, 1988, p.283-298

⁶⁹ le décret n°2004/112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'Etat en mer, ci-après nommé décret 2004/112, JO du 7 février 2004, p.2616-2617

en œuvre de leurs moyens", et plus loin, "pour remplir les missions permanentes d'intérêt général dont il est chargé, le préfet maritime prend toutes initiatives et mesures nécessaires". En effet, si le préfet maritime ne dispose pas de moyens propres d'intervention en mer, il bénéficie du concours de tous les moyens nautiques et aériens des administrations civiles (Douanes, Affaires Maritimes, Sécurité Civile, SNSM) et militaires (Marine Nationale, Gendarmerie), et il peut faire appel dans certains cas aux moyens des Etats étrangers⁷⁰.

Concernant son application aux lieux de refuge, Jean-René GARNIER, alors Secrétaire général de la Mer, précise⁷¹ que ce décret renforce et assoit le pouvoir de coordination des préfets maritimes, notamment en matière de règlement des conflits d'usages, l'idée étant *"qu'aucune décision ne soit prise en matière maritime sans qu'il y ait eu concertation directe entre le préfet "terrestre" concerné et le préfet maritime"*⁷², ainsi le préfet maritime sera maintenant plus présent dans les processus de décision.

Il est donc sans nul doute l'autorité à qui appartient l'action et la décision en ce qui concerne les lieux de refuge, le rapport Erika considérant qu'il centralise de façon efficace les moyens d'action de l'Etat en mer⁷³. Cependant, ce pouvoir a des limites.

1.3.2.2 Les limites du pouvoir du préfet maritime

33.- Selon le Commissaire en chef CELLIER, *"les gouvernements successifs n'ont pas donné à cette autorité déconcentrée de l'Etat une assise réglementaire suffisamment cohérente"*⁷⁴. Mais il était question là du décret 78-272. A présent, le pouvoir du préfet maritime est réaffirmé par le nouveau décret, qui lui donne un pouvoir général de coordination accru, avec possibilité de donner des directives⁷⁵, et la protection de l'environnement marin est citée explicitement. Le CIM mer du 16 février 2004⁷⁶ rapporte d'ailleurs: *"les préfets maritimes voient effectivement leurs pouvoirs d'instruction des dossiers maritimes et de coordination des administrations et services agissant en mer très sensiblement renforcés"*.

Cependant, comme auparavant, son autorité s'exerce toujours à partir de la laisse de basse mer, sauf dans les ports à l'intérieur de leurs limites administratives et dans les estuaires en deçà des limites transversales de la mer (art.1).

⁷⁰ Cours de Michel BOTALLA-GAMBETTA, Administrateur en chef des Affaires Maritimes, CDMT

⁷¹ Dans le journal "Le marin" du 9 mai 2003, propos recueillis par Michel LE TALLEC

⁷² Ibid.

⁷³ cf. Rapport Erika, tome I, p.268

⁷⁴ cf. "La mer, espace de droit administratif place du préfet maritime dans l'action de l'Etat en mer" par le Commissaire en chef CELLIER, DMF 472, 1988, p.298

⁷⁵ Entretien avec le Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON à Toulon, le 26 janvier 2004.

⁷⁶ Le CIM mer du 16 février 2004 est consultable sur:

http://www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/fichiers/cim160204_dp.pdf

Le préfet maritime a donc autorité générale en mer, à ceci près que son domaine est amputé de l'estran, dont les eaux surjacentes peuvent s'étendre sur de grandes surfaces selon les lieux et le coefficient de la marée. Or, concernant, la police administrative générale, ces eaux appartiennent à un vide juridique, même si les préfets maritimes y ont toujours assumé leurs responsabilités⁷⁷.. Mais en plus de l'estran, le préfet maritime est privé de son autorité dans les ports, à l'intérieur de leurs limites administratives. C'est là un point important pour les ports qui sont naturellement susceptibles de devenir lieu de refuge dans une situation donnée. Le Code des ports maritimes prévoit en effet *"que le commandant de port peut refuser l'accès de tout navire dans un port, lorsque ce refus est basé sur les considérations qu'énonce le Code"*⁷⁸ (cf. infra chap.1.3.3, n°34 et suiv.). Même si les autorités maritimes et les autorités portuaires coopèrent très bien (cas du Jerba, 24/01/2002 à Honfleur⁷⁹), cette situation est une source de conflit (cas du BioMarine, 10/07/1999 à Marseille⁸⁰), qui nécessite parfois l'intervention d'une autorité supérieure (cas de l'Alpha Star, 26/12/1993-07/01/1994, Fos⁸¹). Il convient donc de s'intéresser aux autres personnes dont l'autorité est susceptible de s'étendre en mer.

1.3.3 Les autres autorités concurrentes du préfet maritime

Ces autorités sont multiples, les autorités portuaires (1.3.3.1), le préfet de département (1.3.3.2) et le préfet de zone de défense (1.3.3.3) ainsi que le maire (1.3.3.4) ont chacun des prérogatives qui nécessitent une concertation voire même un accord préalable.

1.3.3.1 Les autorités portuaires

Ce sont elles qui limitent le plus l'autorité du préfet maritime de par la portée géographique de leurs compétences (a) et la nature de leurs prérogatives (b).

a) Limites géographiques

34.- Les officiers de port exercent leur autorité dans les ports et leurs dépendances, mais ce pouvoir peut dépasser les limites géographiques du port, en effet *"leur compétence s'étend sur les passes d'accès et rades en ce qui concerne la sûreté matérielle"* (CPM, art.R311-1), et de plus, selon l'article R311-2§3, *"des arrêtés ministériels fixent les zones du littoral auxquelles pourra*

⁷⁷ cf. "La mer, espace de droit administratif place du préfet maritime dans l'action de l'Etat en mer" par le Commissaire en chef CELLIER, DMF 472, 1988, p.295

⁷⁸ cf. Rapport GRAILLOT chap.2.2.3, p.15

⁷⁹ Ibid. fiche d'accident n°14, p.97-98

⁸⁰ Ibid. fiche d'accident n°7, p.83-84

⁸¹ Ibid. fiche d'accident n°3, p.75-76

s'étendre la compétence des officiers de port en dehors des ports auxquels ils sont spécialement affectés et de leurs passes d'accès, en cas d'événements nécessitant leur intervention".

b) Nature et étendue des pouvoirs

35.- L'article R311-7 précise certains de leurs pouvoirs, en particulier le paragraphe 2 leur permet de donner des ordres en tout ce qui concerne le mouvement des navires⁸².

Concernant les navires en détresse, les articles pertinents sont principalement les articles R311-10, R311-11 et R311-12. En effet, bien que les premiers ordres soient donnés par les officiers de port, ceux-ci le sont uniquement en vue du sauvetage (art.R311-10)⁸³.

Si le navire en détresse est susceptible de former un obstacle, ils ont le devoir d'informer les autorités dont ils relèvent, laissant des autorités supérieures agir (art.R311-11)⁸⁴.

Par contre, si le navire n'est pas susceptible de former un obstacle, leur devoir d'information reste le même, et ce sont les Affaires Maritimes qui prennent la direction des opérations de sauvetage (art.R311-12).

Les articles R311-14, R311-15 et R311-16 décrivent dans quelles conditions les officiers de port sont tenus de prêter leur concours quand la direction des opérations est assurée par une autre autorité que celle dont ils dépendent habituellement. Cependant, d'après Robert REZENTHEL, *"cette prescription n'a pas pour effet de les dessaisir de leur pouvoir d'ordonner les mouvements de navires"*⁸⁵.

Cette confusion sur l'exercice des compétences en matière de police dans les ports maritimes est à l'origine de la circulaire interministérielle n°76-76 du 16 juin 1976, qui tente de pallier à cet inconvénient.

Enfin, concernant l'admission d'un navire en difficulté dans un port, on doit également se référer à l'arrêté du 31 août 1966⁸⁶, qui confirme l'autorité portuaire dans son domaine, bien que ne s'appliquant pas cependant, ni aux bâtiments de guerre, ni aux ports de guerre, ni aux enclaves

⁸² CPM, art.R311-7§2: *"Ils donnent des ordres aux capitaines, patrons, pilotes, maîtres haleurs et lamaneurs en tout ce qui concerne le mouvement des navires et l'accomplissement des mesures de sûreté, d'ordre et de police"*, de même l'art.R323-10 leur permet l'emploi de mesures coercitives: *"Tout capitaine, maître ou patron d'un bâtiment de commerce, de pêche ou de plaisance, d'un engin de servitude ou d'un bateau de navigation intérieure qui, dans les limites d'un port maritime ou à l'intérieur de ses rades et chenaux d'accès, n'a pas obtempéré aux ordres donnés par les officiers de port, officiers de port adjoints et surveillants de port concernant les mesures de sécurité et de police, à l'exclusion de ceux qui se rapportent au mouvement du bâtiment, est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la troisième classe"*.

⁸³ CPM, art.R311-10: *"Quand un navire ou bâtiment de mer est en détresse dans un port, une rade ou une passe navigable, les officiers de port donnent les premiers ordres en vue du sauvetage"*

⁸⁴ CPM, art.R311-11: *"Les opérations sont alors poursuivies, selon le cas, par le service déconcentré du ministère chargé des ports maritimes ou par le port autonome conformément aux instructions concertées entre les ministres compétents"*.

⁸⁵ "L'accès aux ports des navires en détresse", par Robert REZENTHEL, DMF 602, mars 2000, p.278

⁸⁶ Arrêté du 31 août 1966 intitulé: "coordination de la lutte contre les sinistres dans les ports", JO 13/09/66, p.8021

militaires des ports de commerce (art.15)⁸⁷. L'article 1 de l'arrêté indique quelles sont les autorités appelées à intervenir en cas de sinistre: *"La prévention et l'organisation de la lutte contre tout sinistre survenant dans les limites du port ou risquant de s'y propager en provenance de la mer, ainsi que la coordination des équipes de secours, relèvent de l'autorité du directeur du port"*. On note que la prévention du sinistre peut consister à refuser l'accès d'un port à un navire en difficulté, si ce sinistre est de nature à s'étendre au domaine portuaire.

Mais, l'autorité portuaire partage elle-même son autorité à l'intérieur de l'enceinte portuaire, avec le préfet de département.

1.3.3.2 Le préfet de département

36.- L'article R341-5 (CPM) donne au préfet de département un certain nombre de pouvoirs à l'intérieur des ports maritimes qu'il convient d'étudier, afin de déceler un possible conflit d'autorité. Selon cet article: *"Les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle à ce que le préfet prenne, lorsque les circonstances l'exigent, toutes mesures nécessaires à la défense de l'ordre public et à la sûreté de l'Etat [.....] dans l'enceinte portuaire"*. On en déduit donc que le préfet n'intervient dans l'enceinte portuaire que dans des circonstances exceptionnelles.

Le plan POLMAR ensuite, donne ses prérogatives en matière de lutte antipollution: il déclenche et met en œuvre le plan POLMAR/Terre et peut effectuer les mises en demeure lorsque l'origine de la pollution se trouve dans son secteur de responsabilité⁸⁸.

Cependant, il n'a pas autorité sur les mouvements des navires, ni sur les accès et les passes des ports maritimes, et ne peut pas décider d'accorder refuge à un navire en difficulté dans un port.

En ce qui concerne les lieux de refuge, il sera sans aucun doute, avec le préfet de zone de défense, un interlocuteur privilégié du préfet maritime, ainsi que le prévoit le plan POLMAR (cf. infra n°100).

1.3.3.3 Le préfet de zone de défense

37.- La circulaire POLMAR du 4 mars 2002, faisant suite au Comité Interministériel de la Mer du 28 février et du 27 juin 2000 et du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire du 28 février 2000, et tenant compte du rapport Erika⁸⁹, confie la coordination de la lutte antipollution au préfet de zone⁹⁰. C'est ainsi que ce dernier est désormais

⁸⁷ Suivant l'arrêté du 22 février 1972 (JO 15/03/72, p.2700) modifiant l'arrêté du 31 août 1966, en y insérant l'art.15

⁸⁸ Décrets n°61-1547 du 26 décembre 1961 et n°86-38 du 7 janvier 1986

⁸⁹ cf. Rapport Erika, tome I, p.362-371

⁹⁰ cf. circulaire POLMAR, chap.1.1, JO 4 avril 2002, p.5876

associé à l'élaboration des plans de secours en mer et à terre, l'articulation entre les plans POLMAR mer et POLMAR terre, mise en évidence après le naufrage de l'Erika, ayant été jugée insatisfaisante⁹¹.

Ce pouvoir de coordination des moyens qui vise à assurer la continuité de l'action, à fluidifier leur répartition et leur mise en œuvre, ne lui permet pas d'intervenir en mer, ni de refuser d'accorder refuge à un navire potentiellement dangereux. Cependant, il sera certainement consulté avant la prise de décision, comme pourra l'être le maire.

1.3.3.4 Le maire

38.- Les attributions du maire ne concernent pas directement les navires en détresse ou en difficulté, cependant, certaines conséquences de l'admission d'un tel navire le concernent au premier chef.

L'article L2212-2 du Code Général des Collectivités Territoriales stipule en effet: "*La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques*". De plus, selon un avis du Conseil d'Etat du 15 juin 1976⁹², confirmé par la circulaire n°77-419 du 30 septembre 1977 émanant du Ministère de l'Intérieur et du Ministère de l'Equipement et de l'aménagement du territoire, l'autorité municipale est compétente, à l'intérieur des ports maritimes, de la prévention et la lutte contre l'incendie.

De même, le plan POLMAR, faisant référence au même article L2212-2 du CGCT, stipule que les opérations de lutte incombent à la commune et sont dirigées par le maire, dans le cas de pollutions de faible ou moyenne ampleur, qui ne font pas l'objet du déclenchement du plan POLMAR/Terre⁹³.

Ainsi, ce sont les conséquences de l'admission d'un navire en difficulté qui permettront au maire d'intervenir⁹⁴, seulement après que le navire ait été admis. Cependant, en regard des conséquences d'une telle décision, la concertation sera de mise.

1.3.4 Point sur les conflits d'autorité

39.-En résumé, on peut donc affirmer que la seule autorité compétente pour intervenir en mer et ordonner à un navire de se rendre dans un lieu de refuge est le préfet maritime, sans que ni le

⁹¹ cf. Rapport Erika, tome I, p.357-362

⁹² Avis du CE, extrait du registre des délibérations, séance du 15 juin 1976, n°316911 et 317388

⁹³ cf. plan POLMAR, chap.4.2.1, JO 4 avril 2002, p.5880-5881

⁹⁴ Pour J-F REBORA, la loi 83-663, art.6-9 mérite d'être examinée car elle permet un flou juridique qui peut résulter à l'opposition du maire et du préfet maritime, cf. thèse de Jean-François REBORA, "L'assistance maritime", Bibliothèque du CDMT, notes 363 et 364, p.166.

préfet de département, ni le préfet de zone de défense, ni le maire puissent infirmer une telle décision. Cependant, dans le cas où le lieu de refuge est un port maritime, l'autorité portuaire peut refuser l'accès au site essentiellement pour des raisons de sécurité mais aussi économiques, puisqu'il faut que le port reste accessible aux navires⁹⁵.

Reste à se demander si la loi n°94-589 du 15 juillet 1994⁹⁶ ne permet pas, au titre du contrôle des navires par l'Etat du port, d'imposer la décision du préfet maritime. Cependant, le règlement général de police des ports de commerce et de pêche⁹⁷ précise que: *"aucun bâtiment ne peut entrer dans le port ou y faire mouvement s'il n'y a été autorisé au préalable par les officiers et surveillants de port"* (art.4), ce qui confirme l'article 3: *"les officiers de port peuvent interdire l'accès du port aux bâtiments dont l'entrée serait susceptible de compromettre la sécurité, la santé ou l'environnement ainsi que la conservation ou la bonne exploitation des ouvrages portuaires. L'accès du port peut être subordonné à la visite préalable d'un expert agréé par le directeur du port"*.

Le préfet maritime n'a donc pas autorité pour imposer sa décision à l'autorité portuaire (cf. supra n°33), dans ce cas quelle autorité peut décider?

Le rapport GRAILLOT précise que dans l'hypothèse où on souhaiterait donner au représentant de l'Etat le droit de passer outre à une telle décision dans un cas d'urgence, il serait nécessaire de prendre un texte législatif spécial⁹⁸, selon Jean-Louis FILLON, cette autorité pourrait être le Premier Ministre⁹⁹, et dans tous les cas une décision politique¹⁰⁰.

Tout ce qui précède s'applique pleinement lorsqu'un seul Etat (ici la France) est concerné. Or, nous avons vu qu'une pollution maritime est par nature sujette à s'affranchir des frontières, c'est ainsi que les pays voisins ont conclu des accords pour une meilleure lutte antipollution. Les plus élaborés de ces accords contiennent des dispositions concernant les lieux de refuge.

1.4 La coopération entre Etats

40.- Avant d'énumérer ces accords et d'en extraire le contenu relatif aux lieux de refuge (1.4.2), il

⁹⁵ Cette maintien de l'accessibilité du ports aux navires souligne la mission d'intérêt général du transport de marchandises par mer

⁹⁶ loi 94-589, art.5: *"Lorsque l'accès à bord a été refusé ou s'est trouvé matériellement impossible, le commandant ou le commandant de bord peut ordonner le déroutement du navire vers la position ou le port appropriés"*, il s'agit là des commandants des bâtiments de l'Etat et des commandants de bord des aéronefs de l'Etat, chargés de la surveillance en mer. Le port de déroutement est désigné en accord avec l'autorité de contrôle des opérations

⁹⁷ cf. "L'accès aux ports des navires en détresse", par Robert REZENTHEL, DMF 602, mars 2000, p.281

⁹⁸ cf. Rapport GRAILLOT, chap.2.3, p.16

⁹⁹ Entretien avec le Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON à Toulon, le 26 janvier 2004

convient de rappeler brièvement les textes qui incitent à une telle collaboration entre Etats (1.4.1).

1.4.1 Les textes internationaux prônant la collaboration entre Etats pour la lutte antipollution

L'OPRC90 (cf. supra n°20) est sans nul doute le texte qui fera référence ici, en effet, outre le fait que l'ensemble de la Convention soit dédié au thème de la coopération en matière de lutte antipollution, l'article 10 intitulé "*Promotion de la coopération bilatérale et multilatérale en matière de préparation et de lutte*"¹⁰¹, explique à lui seul les accords conclus entre la France et ses voisins.

D'autres textes favorisent encore cette coopération, en particulier les articles 199 et 201 de la CNUDM (cf. supra n°12), et la décision 2000/2850/CE (cf. supra n°28).

Le caractère fondé de ces accords étant établi, nous allons étudier ceux auxquels la France est Partie, et qui présentent des dispositions particulières sur les lieux de refuge.

1.4.2 Les accords bilatéraux ou multilatéraux liant la France

Certains de ces accords ont une portée géographique si vaste qu'il faudra parler d'accords internationaux (1.4.2.1), alors que d'autres ont une vocation régionale (1.4.2.2).

1.4.2.1 Les accords internationaux liant la France

Ces accords concernent la Méditerranée (a) et la mer du Nord (b).

a) La Convention de Barcelone¹⁰²

41.- Son objectif est de favoriser la coopération internationale, pour une approche coordonnée et compréhensive de la protection et de la promotion de l'environnement marin de la Méditerranée. Cette convention, largement ratifiée par les pays riverains de la Méditerranée, comprend plusieurs protocoles, qui ne sont pas tous en vigueur.

L'un d'eux¹⁰³, ouvert à la ratification depuis le 25 janvier 2002, comprend dans son article 16 des

¹⁰⁰ d'après Michel BOTALLA-GAMBETTA, Administrateur en chef des Affaires Maritimes, cours de sécurité, CDMT

¹⁰¹ OPRC90, art.10: "*Les Parties s'efforcent de conclure des accords bilatéraux ou multilatéraux en matière de préparation et de lutte contre la pollution par les hydrocarbures. Une copie de ces accords est communiquée à l'Organisation qui devrait les mettre à la disposition des Parties qui en font la demande*".

¹⁰² "*Convention for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution*"; cette convention, qui s'inscrit dans le Mediterranean Action Plan (1975), a été adoptée le 16 février 1976, est entrée en vigueur le 12 février 1978 et a été amendée à Barcelone le 10 juin 1995. La version amendée de la Convention n'est pas encore en vigueur. cf. le texte de la convention sur: <http://www.unepmap.gr/pdf/barcelonaconvention.pdf>

dispositions générales sur les lieux de refuge: *"The parties shall define national, subregional or regional strategies concerning reception in places of refuge, including ports, of ships in distress presenting a threat to the marine environment. They shall cooperate to this end and inform the Regional Centre of the measures they have adopted"*.

On conçoit aisément qu'il peut être difficile de trouver un accord total entre les 21 pays qui bordent cette mer quasi fermée, ainsi le protocole n'impose qu'une concertation et une collaboration entre Etats. Ce sont les accords régionaux qui devront spécifier les mesures adoptées. La 20^e Conférence maritime régionale en Méditerranée¹⁰⁴ a ainsi permis de sceller des liens plus étroits entre la France, l'Italie, l'Espagne et Monaco dans le domaine du sauvetage et de la lutte antipollution. En effet *"l'expérience nous montre qu'aucun Etat ne peut faire face seul à une catastrophe maritime"*¹⁰⁵ rapporte Pierre-Xavier COLLINET, alors préfet maritime de Méditerranée.

b) L'accord de Bonn¹⁰⁶

42.- L'accord de Bonn concerne la protection de la mer du Nord, les 8 Etats côtiers riverains de cette mer se sont associés au titre de cet accord, auquel il convient d'ajouter la CEE.

Ces pays membres de l'Europe (sauf la Norvège) sont suffisamment proches pour qu'un accord plus précis ait été trouvé sur les lieux de refuge: une méthode rationnelle de désignation et d'utilisation des lieux de refuge ainsi que des principes de prise de décisions à la suite d'une demande de lieu de refuge(cf. annexe n°3) ont été mis en place. Ces principes de prise de décision s'appliquent au navire et à la terre.

On peut noter toutefois, qu'*"une Partie contractante n'a pour l'heure aucune obligation contraignante d'offrir des lieux prédéfinis de refuge ou des havres sûrs"*. L'accord renvoie à la Résolution A.852(20) de l'OMI qui donne des lignes directrices sur la structure d'un système intégré de planification des interventions en cas d'urgence à bord des navires. Conformément à ces lignes directrices, deux types de listes de contrôle, l'une destinée aux autorités responsables et l'autre à la planification des interventions à bord, représentent l'état actuel des délibérations

¹⁰³ *"Protocol concerning Cooperation in Preventing Pollution from ships and, in cases of emergency, combating pollution of the Mediterranean Sea"*. cf. <http://www.unepmap.gr/pdf/newemergency.pdf>

Le REMPEC (Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean) est destiné à assister les Etats côtiers méditerranéens à la mise en place de ce Protocole.

¹⁰⁴ Cette 20^e conférence s'est déroulée à Toulon en décembre 2002, et avait pour thème "La coopération entre la France, l'Espagne, l'Italie et Monaco dans les domaines de la pollution en mer et le sauvetage".

¹⁰⁵ cf. "Pollution: les Etats européens de Méditerranée comparent leurs moyens", par Pierre GRAVES, Le Marin, 3 janvier 2003, p.11.

dans le cadre de l'OMI.

A côté de ces accords généraux, des accords plus précis ont été conclus avec chacun des pays voisins de la France.

1.4.2.2 Les accords à vocation régionale liant la France

Ces accords de coopération concernent la mise en commun de moyens par différents pays, pour faire face à une pollution. Les zones géographiques traitées étant plus ciblées, les Parties à ces accords sont moins nombreuses.

On citera en premier lieu le Manche plan (a), puis l'accord RAMOGE (b), et enfin le Biscaye plan et le Lion plan (c).

a) Le Manche plan¹⁰⁷

43.- Le Manche plan est un plan d'urgence franco-britannique (la Belgique est également associée) dont l'objet est d'organiser l'action des autorités françaises et britanniques en cas de sinistre maritime en Manche. Sa zone d'application comprend la Manche et une partie de la mer Celtique. Il est entré en vigueur le 15 mai 1978, et a été entièrement refondu le 1^{er} juillet 1993. En raison des nombreuses corrections et mises à jour intervenues depuis cette date, il est actuellement l'objet d'une nouvelle refonte générale, dont l'achèvement est prévu fin 2004.

Le Manche plan est divisé en trois chapitres, le premier traitant des généralités et des principes, le deuxième du sauvetage, et le troisième de la lutte antipollution.

Il traite des procédures de coopération dans les opérations de recherche et de sauvetage maritime et de la lutte contre les pollutions de toutes natures.

Il vise à éviter toute confusion sur le rôle de chacune de ces autorités et à augmenter l'efficacité de la lutte en prévoyant les modalités d'action conjointe. Son principe de base est de permettre rapidement par un agrément mutuel des autorités opérationnelles, de définir laquelle de celles-ci sera chargée de coordonner et de diriger l'action¹⁰⁸.

Le déclenchement du Manche plan n'est pas restreint aux opérations majeures de sauvetage ou de lutte contre la pollution, mais peut aussi avoir lieu chaque fois que les autorités françaises ou britanniques considèrent que l'utilisation de ce plan pourrait être appropriée dans le cas d'opérations moins importantes.

¹⁰⁶ Accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses, du 13 septembre 1983. cf.: <http://www.bonnagreement.org/>

¹⁰⁷ Renseignements fournis par Jean Christophe BURVINGT, préfecture maritime de Cherbourg.

S'il s'agit d'une opération de lutte antipollution les contacts s'établissent entre Préfecture Maritime et Maritime and Coastguard Agency. Aucune disposition concernant les lieux de refuge n'est prévue, ni dans le plan actuel, ni dans sa version ultérieure, mais toutes les dispositions générales concernant la lutte antipollution seront appliquées. La lutte antipollution ne concerne que la lutte contre les accidents et catastrophes maritimes mais pas la lutte contre les rejets illicites en mer qui font l'objet de la convention internationale MARPOL et sont traités par les deux Etats de façon strictement nationale. Ce chapitre antipollution rappelle les principes d'organisation de la lutte antipollution dans chacun des deux Etats et l'articulation entre les différents plans d'urgence (plans POLMAR mer et terre, et Manche plan pour la France).

b) L'accord RAMOGE¹⁰⁹

44.- Cet accord a été signé le 10 mai 1976 entre la France, l'Italie et la Principauté de Monaco. Il établit le principe d'une coopération entre Etats pour lutter contre la pollution des eaux intérieures et de la mer territoriale dans sa zone d'application et prévoit que des accords particuliers pourront en tant que de besoin en préciser les modalités. A l'heure actuelle, cet accord ne va pas plus loin et se traduit dans la pratique, en plus de la collaboration traditionnelle entre pays lorsque la vie humaine est en danger, par des échanges d'informations concernant principalement le suivi des navires.

Aussi, depuis trois ans, des groupes de travail étudient une refonte totale du plan RAMOGEPOL¹¹⁰, volet antipollution du plan RAMOGE, afin de codifier les pratiques en cours et d'en instaurer d'autres. Ce plan, qui devait voir le jour à la fin du 2^e semestre 2004, sera finalement prêt début 2005¹¹¹.

Il s'articule en 2 parties: les dispositions générales définissent la zone d'application du plan, les principes de coordination en cas de pollution, ainsi que les modalités de mise en œuvre d'une coopération pour la surveillance de la navigation et des pollutions marines, et de l'intervention d'un gouvernement en cas de pollution majeure. La seconde partie concerne la conduite de la lutte et désigne les autorités responsables, les moyens de lutte contre la pollution, gère la coordination et la coopération entre les Etats.

¹⁰⁸ Cette autorité chargée de coordonner l'action est dite ACA, l'autorité apportant le soutien ou l'appui est dite ALA (Autorité de Liaison de l'Action).

¹⁰⁹ L'accord est visible sur: <http://www.ramoge.org>

¹¹⁰ La Préfecture Maritime tire des conclusions suite à l'exercice Antipol 2003 du 7 octobre 2003, elle note que la coopération entre Etats méditerranéens a mis en évidence "le besoin d'un véritable document opérationnel possédant des procédures communes en particulier pour le déclenchement du plan, les messages de compte-rendu et l'identification des correspondants antipollution", cf. 'Antipol Med 2003: retour d'expérience préoccupant', JMM, 9 juillet 2004, p.9-10

¹¹¹ D'après le Commissaire de la Marine Cédric KAHN, lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon

Cependant, rien dans ce plan ne sera prévu concernant les lieux de refuge¹¹².

c) Le Biscaye plan et le Lion plan

45.- Ces deux plans, conclus entre l'Espagne et la France sont entrés en vigueur les 25 novembre 1999 (Biscaye plan, corrigé le 09 août 2000), et 22 juillet 2002 (Lion plan). Ils se composent de trois parties: les dispositions générales, la recherche et le sauvetage maritime, et la lutte antipollution.

Ici encore, aucun de ces plans ne traite des lieux de refuge, et l'accord sera difficile à trouver tant les visions des deux pays diffèrent.

Ces accords prévoient donc un juste emploi des moyens, des exercices communs, et une procédure commune de mise en œuvre des plans SAR1, SAR2 et POL¹¹³. Ces plans ont néanmoins le mérite d'identifier clairement les responsables de chaque pays, les chaînes décisionnelles, les relations avec la presse dans le cas d'un sinistre couvrant les deux zones, ainsi que des dispositions financières de base: *"Dans le cas d'une pollution, si des mesures sont prises par un Etat sur requête expresse de l'autre Etat, l'Etat requérant rembourse, à l'issue des opérations, le coût de ces mesures. Si des mesures sont prises par un Etat de sa propre initiative, cet Etat assume le coût de ces mesures"* (§1.5.3 du Lion plan (Diff. Restr.)), *"Dans le cas d'une pollution, le dossier des remboursements et indemnisations susceptibles d'être obtenus est établi par l'ACA qui centralise toutes les demandes de règlements, y compris celles de l'Etat de l'ASA, et en poursuit le recouvrement"* (§1.5.3 du Biscaye plan(Diff. Restr.)).

Il est à noter que ces deux plans constituent une première entre les deux pays, c'est pourquoi leur objectif est encore limité.

La coopération entre Etats pousse naturellement à s'intéresser aux dispositions prises au-delà de nos frontières, tant celles-ci peuvent avoir des répercussions le long de nos côtes et pour l'environnement en général.

1.5 Aperçu du point de vue d'autres pays européens

Les points de vue des pays qui suivent visent à apporter un éclairage différent sur le problème. Ils ont été choisis en raison de la proximité de leur voisinage avec la France et de l'originalité des solutions proposées. Six Etats européens ont été retenus; l'Allemagne (1.5.1), la Belgique (1.5.2),

¹¹² Propos du Capitaine de Corvette Gilles BERNARD lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon

¹¹³ SAR1: situation habituelle de conduite des opérations de sauvetage

SAR2: recherche et sauvetage des personnes dans le cas d'un accident d'une gravité exceptionnelle ou nécessitant l'engagement de moyens très importants

le Danemark (1.5.3), l'Espagne (1.5.4), l'Italie (1.5.5) et le Royaume-Uni (1.5.6), qui permettent par la représentativité de leurs choix de conclure sur l'attitude de nos voisins (1.5.7).

1.5.1 L'Allemagne¹¹⁴

46.- L'Allemagne a créé un centre de décision à Cuxhaven (dénommé "Havarie-Kommando"), dont le responsable, indépendant de toute influence politique, est l'unique décideur pour l'accueil d'un navire en difficulté dans un lieu de refuge, il pourra donc passer outre un refus du port. Cet organisme coordonne les services de la Fédération et des Länder côtiers. Les dépenses non prises en charge par les divers systèmes d'indemnisation seront réparties pour moitié entre Fédération et Länder.

Tout lieu a vocation à devenir lieu de refuge, toutefois deux points d'accostage sur ducs d'Albe sont prévus en Mer du Nord pour les navires en difficulté, l'un à l'entrée de l'Elbe, l'autre à l'entrée de Wilhelmshaven.

L'Allemagne fait partie des trois pays européens à avoir transposé la directive 2002/59/CE¹¹⁵.

1.5.2 La Belgique¹¹⁶

47.- Pour la Belgique, qui n'a que 60km de côtes, tout abri et port a vocation à être un lieu de refuge. Cette situation particulière met en avant la nécessité d'accords de coopération entre Etats.

Cependant le pays rencontre deux difficultés pour la transposition de la directive:

- définir la structure décisionnelle,
- définir les responsabilités financières liées à une prise de décision.

1.5.3 Le Danemark¹¹⁷

48.- Le Danemark se démarque nettement des autres pays européens, puisqu'il est le seul pays où il y a eu un réel débat sur le sujet, permettant la publication d'une liste officielle de 22 lieux de refuge. Un service d'assistance maritime a été créé dans le cadre de la flotte danoise, la décision d'accorder refuge revenant à l'amirauté.

Mais les Danois ne veulent pas rester les seuls à avoir désigné de tels lieux, et convaincus de

POL: situation de pollution ou de menace de pollution qu'un engagement des moyens communs permettrait de juguler

¹¹⁴ Source: rapport GRAILLOT chap.6.2.11, p.34 et 7.2.11, p.40

¹¹⁵ cf. 'Europe gets down to clearing up the mucky business of places of refuge', par Brian REYES, Lloyd's List, March 3, 2004.

¹¹⁶ Source: rapport GRAILLOT chap.6.2.14, p.34 et 7.2.13, p.41

l'importance d'une telle liste, ils encouragent les autres pays à en faire autant, surtout leurs voisins, d'autant plus qu'aucune exigence financière conditionnant l'accès à un lieu de refuge ne sera demandée, le système comptant sur les régimes internationaux de compensation. Selon Jorgen MAGNER¹¹⁸, *"The clear goal is that places of refuge shall be available under all circumstances"*.

Le Danemark fait partie des trois pays européens à avoir transposé la directive 2002/59/CE.

1.5.4 L'Espagne

49.- L'Espagne est sur la ligne de front depuis le Castor en 2001, et sa politique n'a pas changé: le pays n'est jamais obligé d'accorder un lieu de refuge, mais il peut le faire en raisonnant au cas par cas¹¹⁹. Restent les conditions exigées: les compagnies cherchant un lieu de refuge devront renoncer en premier lieu à tout droit de limiter leur responsabilité, et la garantie à déposer dans une banque espagnole (par le propriétaire, l'armateur, l'affréteur ou même l'assistant) pourra être de 1,4 milliard d'euros pour un gros pétrolier chargé. Manuel CARLIER, directeur de l'association des armateurs espagnols a indiqué qu'il n'y avait pas de directives explicites permettant de savoir à l'avance selon quelles circonstances les garanties financières, *"which bear no relation to the value of the ship or its cargo"*, seraient demandées¹²⁰.

Selon Chris HORROCKS, secrétaire général de l'International Chamber of Shipping, une telle mesure appliquée strictement assurerait que personne ne chercherait d'abri sur la côte espagnole¹²¹, un camouflet pour la directive européenne.

Concernant la liste des lieux, l'Espagne en a recensé 35 figurant sur une liste secrète. L'un d'entre eux a néanmoins été cité comme exemple: Ria de Corcubion, ce même lieu que l'armateur du Prestige désignait pour son navire, lorsque ce dernier ne s'en trouvait qu'à 19 milles, étant alors déjà sous remorque. Le choix de cet exemple permettant aux autorités espagnoles d'argumenter à nouveau (mais qui y croit?¹²²), que dans ce cas précis, les conditions météorologiques étaient

¹¹⁷ Source: 'Europe gets down to clearing up the mucky business of places of refuge', par Brian REYES, Lloyd's List, March 3, 2004.

¹¹⁸ Jorgen MAGNER, responsable de service à l'agence danoise de protection de l'environnement, Ibid.

¹¹⁹ cf. 'Europe gets down to clearing up the mucky business of places of refuge', par Brian REYES, Lloyd's List, March 3, 2004

¹²⁰ cf. 'Spanish ships refuge decree has cash sting', par Brian REYES, Lloyd's List, February 18, 2004

¹²¹ cf. 'Europe gets down to clearing up the mucky business of places of refuge', par Brian REYES, Lloyd's List, March 3, 2004

¹²² *"The Bahamas Maritime Authority said [...] that the Prestige would 'almost certainly' have been saved had Spain allowed the crippled ship to enter sheltered waters during the first hours of the incident"*, en effet les enquêteurs pensent que les problèmes ont commencé après la perte d'une tôle de bordé du ballast tribord, qui était vide à ce moment, la route prise par le remorqueur exposant aux vagues cette partie fragilisée. cf. 'Prestige could have been saved', par Brian REYES, Lloyd's List, January 31, 2003

telles que le navire n'aurait pas pu entrer¹²³.

L'Espagne fait partie des trois pays européens à avoir transposé la directive 2002/59/CE.

1.5.5 L'Italie¹²⁴

50.- Il n'y a pas de liste prédéterminée des lieux, chaque situation étant étudiée au cas par cas, selon des plans nationaux préétablis. C'est le ministre de l'environnement qui est responsable dans les eaux territoriales, et le ministre des Transports au-delà. Le commandement des opérations est assuré par le commandant de la Garde Côtière, administration indépendante qui dispose de moyens importants.

1.5.6 Le Royaume-Uni

51.- Autre Etat ayant l'expérience des catastrophes maritimes, le Royaume-Uni a choisi de ne pas donner de noms de lieux a priori¹²⁵, préférant apprécier la situation au cas par cas pour définir une liste des actions à conduire. Cependant, une seule autorité dispose du pouvoir de décider, il s'agit du Secretary of State's Representative (SOSREP), qui peut imposer ses décisions à une autorité portuaire. Robin MIDDLETON¹²⁶ précise que les Etats devront faire face à la décision politique sensible d'accorder refuge à un navire en difficulté même si celui-ci se trouve dans les eaux d'un autre pays, si la solution est meilleure. C'est pourquoi les Etats doivent utiliser des critères communs comme base à leur décision, *"It would be folly for neighbouring states not to share information on places of refuge"*¹²⁷.

1.5.7 Bilan des différents points de vue

52.- La comparaison entre ces différents modèles a permis à David WHITEHEAD, président de l'ESPO, de déclarer que *"l'expérience britannique apporte une réponse claire et pourrait servir de modèle"*¹²⁸, tandis que Dirk STERCKX appréciait la solution française des préfectures maritimes, louant leur indépendance et leur compétence suffisante pour prendre les décisions qui

¹²³ cf. 'Spain's secret list of 35 places of refuge raises eyebrows', par Brian REYES, Lloyd's List, April 19, 2004

¹²⁴ Source: rapport GRAILLOT chap.6.2.6, p.33 et 7.2.6, p.39

¹²⁵ 770 lieux potentiels ayant été tout de même dénombrés, une autre liste plus restreinte existe également, selon Robin MIDDLETON. cf. 'Modèle britannique ou français?', par Antoine TOZ, JMM, 26 décembre 2003, p.10

¹²⁶ Robin MIDDLETON, Secretary of State's Representative on Maritime Salvage and Intervention, cf. 'Europe gets down to clearing up the mucky business of places of refuge', par Brian REYES, Lloyd's List, March 3, 2004

¹²⁷ cf. 'UK SOSREP urges co-operation on finding best place of refuge', par Brian REYES, Lloyd's List, February 19, 2004

¹²⁸ cf. 'Modèle britannique ou français?', par Antoine TOZ, JMM, 26 décembre 2003, p.10

s'imposent¹²⁹.

Le principal point commun aux différentes solutions proposées concerne l'appréciation au cas par cas à faire face à chaque événement, la plupart des pays prévoient de disposer d'un inventaire des lieux de refuge potentiels décrivant leurs caractéristiques et capacités pour traiter un navire en difficulté. La nécessité apparaît d'établir des critères pour aider à la décision, qui soient communs entre Etats.

Par ailleurs, la proposition du Parlement d'imposer des sanctions pénales (cf. supra n°29) a été jugée disproportionnée¹³⁰, alors que l'Irlande souhaite faire des sanctions pénales pour les délits de pollution, une priorité de ses 6 mois de présidence de l'Union Européenne¹³¹.

Il est nécessaire également de prévoir une autorité chargée de trancher tout conflit entre l'autorité portuaire et l'autorité maritime pour la désignation, le moment venu, du lieu de refuge, même si cette autorité n'est pas encore clairement définie dans chaque pays.

Les conséquences financières ne font pas l'unanimité, à en juger par le 'grand écart' Espagne-Danemark, et les responsabilités liées au choix du décideur restent à étudier.

Le cadre juridique étant présenté, il reste à étudier son application et tout d'abord, en 2^{ème} partie, le cheminement qui va conduire à admettre un navire dans un lieu de refuge. A la base de cette décision, se trouvent les informations relatives à la situation du navire.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ cf. 'Quadrature du cercle', par Antoine TOZ, JMM, 26 décembre 2003, p.10

¹³¹ cf. 'Ireland determined to drive through pollution sanctions', par Brian REYES, Lloyd's List, January 7, 2004

2. La connaissance de la situation avant toute décision

53.- La décision qui conduit à admettre un navire en difficulté dans un lieu de refuge, n'est pas une décision simple car le choix se pose entre deux *"mauvaises solutions dont il faut choisir la moins pire"*¹³². Et il y a des cas où l'admission dans un lieu de refuge pourra se révéler catastrophique, comme le souligne Robert REZENTHEL: *"Le port peut être un refuge pour protéger les navires contre les intempéries à condition toutefois de ne pas mettre en péril la sécurité des populations"*¹³³. C'est pourquoi les autorités devront être alertées au plus tôt et évaluer correctement la situation (2.2), afin de leur permettre une pleine appréciation des risques que représente le navire, avant de procéder à la mise en demeure, préalable possible à une intervention de l'Etat côtier(2.3).

Mais avant tout, il est fondamental de pouvoir détecter suffisamment tôt un navire en difficulté (2.1), pour avoir le temps d'envisager une solution.

2.1 La détection des navires en difficulté

Lors d'une catastrophe, le commandant est parfois remis en cause car on lui reproche d'avoir trop tardé avant de demander des secours¹³⁴. Cette appréciation du risque est jugée différemment suivant qu'on se trouve à terre ou à bord, il convient pourtant de déterminer clairement quand un navire se trouve en difficulté (2.1.1). Vient alors le moment de le localiser rapidement, car une mise en œuvre rapide des secours est prépondérante, et même si des remorqueurs de haute mer se trouvent sur zone, prêts à intervenir, dès que le mauvais temps laisse redouter des risques plus importants, un bon suivi des navires (2.1.2) permet de déceler et de localiser les problèmes à temps.

2.1.1 Qu'est ce qu'un navire en difficulté?

Avant de tenter de définir ce qu'est un navire en difficulté, il faut encore s'entendre sur

¹³² Selon Francis VALLAT, le 8 mars 2004 à Marseille lors du dîner débat sur la sécurité maritime, propos confirmés par Michel BOTALLA-GAMBETTA: *"Le cas d'un navire en difficulté est une situation complexe qui nécessite de faire le choix entre des inconvénients"* (Conférence info-navire de l'IMTM à Marseille, sur les lieux de refuge, le 24 novembre 2003)

¹³³ cf. "Les ports-refuges: des bouées de sauvetage qui peuvent devenir des bombes", par Robert REZENTHEL, JMM, 4 mai 2001, p.796

¹³⁴ Les exemples ne manquent pas: le "City of London", qui était un navire sous norme; le "Zahari Stoianov" qui prétexte des avaries de machine alors qu'il a un problème de stabilité; l'"Erika", dont le commandant annule son appel de détresse alors que des fissures sont découvertes dans la coque, et qu'il omet de signaler; le "Melbridge Bilbao", navigant avec un officier de quart endormi est détecté par le CROSS Corsen avant de s'échouer; le "Bow Eagle", cette fois-ci il s'agit de l'officier de quart qui passe sous silence son abordage avec un navire de pêche.

l'expression même de *navire en difficulté*, et comprendre pourquoi cette expression répond mieux au problème que l'expression *navire en détresse*, qualifiant une situation différente.

L'accent sera donc mis en premier lieu sur la différence qu'il existe entre navires en détresse et navires en difficulté (2.1.1.1), avant de définir le navire en difficulté (2.1.1.2).

2.1.1.1 Navires en détresse et navires en difficulté¹³⁵

54.- Alors que certains textes parlent de navires en détresse, d'autres parlent de navires en difficulté, mais cette assimilation est-elle justifiée?

Une situation de détresse est une situation critique, nous renseigne le Larousse, mais cette définition générale qui nous est donnée ne tient pas assez compte des spécificités du domaine maritime pour nous éclairer. La notion de *navire en détresse*, telle qu'elle est utilisée par les marins, correspond en fait à un navire qui est en danger de se perdre.

Cependant, la directive 2002/59/CE, dans ses articles 3m et 20 sur les lieux de refuge, expose que ces lieux sont à destination des "*navires en détresse*". Ainsi qu'il a été dit plus haut(cf. supra n°21), un navire peut avoir besoin d'un lieu de refuge pour éviter une pollution, sans qu'il soit en danger de se perdre. Donc pour cette directive qui ignore l'expression de *navire en difficulté*, il semble que les expressions de *navire en détresse* et de *navire en difficulté* sont identiques, sauf à donner une interprétation trop restrictive des articles de la directive.

Le rapport LEFRANC, lui, emploie indifféremment plusieurs expressions¹³⁶, ajoutant aux deux précédentes celle de "*navire en perdition*", le choix pour l'une ou l'autre semblant davantage relever d'un souci de style afin d'éviter une répétition, que d'un choix sémantique¹³⁷.

Le rapport GRAILLOT, à l'inverse, fait preuve de précision puisque qu'il donne les raisons du remplacement de l'expression "*navire en détresse*" de la directive 2002/59/CE, par l'expression "*navire en difficulté*"¹³⁸. Selon ce rapport un navire en détresse étant un navire en difficulté grave

¹³⁵ On pourra remarquer que la même approximation est faite en anglais entre *ship in distress* et *crippled ship*.

¹³⁶ cf. le rapport LEFRANC sur: <http://www.assemblee-nationale.com/12/rapports/r0707.asp>, chap.II D "des lieux ou des ports refuges pour l'accueil des navires en détresse", p.19-20.

¹³⁷ L'imprécision des termes employés dans le rapport LEFRANC peut être source de confusion, en effet p.28, la proposition d'instaurer le principe d'un double pilotage peut surprendre si on pense au pilotage maritime, l'idée étant sans doute d'une conduite ou d'une veille exécutée par deux personnes.

¹³⁸ cf. rapport GRAILLOT, chap.1 "la mission confiée et la démarche entreprise": "*Remarque préalable: il est rappelé que, pour tout événement concernant un navire, la priorité absolue est la sauvegarde des vies humaines. L'objet de la mission et donc du présent rapport, ne porte pas sur cette question. Il consiste à examiner les autres conséquences de l'événement. C'est pourquoi, plutôt que l'expression "navire en détresse" qui est celle de la directive 2002/59/CE, les auteurs de ce rapport ont préféré l'expression "navire en difficulté"*". Cette opinion est partagée par Patrick PAYAN (conférence du 24 novembre 2003 organisée par l'IMTM), qui a exercé la fonction de Président de la Fédération Française des Pilotes Maritimes, et a également été entendu dans le cadre du rapport GRAILLOT

mettant en cause la vie humaine à bord¹³⁹.

Ces deux expressions qualifient donc des situations différentes, et le navire en difficulté doit alors être clairement défini.

2.1.1.2 Navire en difficulté, tentative de définition

55.- Il peut paraître prétentieux d'oser une définition sur ce thème, alors que la définition même de navire ne fait pas l'unanimité, cependant, si "navire en difficulté" est l'expression qui doit être consacrée, il s'agit à présent de savoir ce qu'elle englobe.

Pour le rapport GRAILLOT, il est *"particulièrement difficile, sinon impossible de définir a priori les situations de difficulté. Elles résultent de la combinaison des multiples facteurs et sous facteurs qui peuvent en générer un nombre très important sinon infini"*. Si on ajoute à ceci que l'appréciation d'une situation est forcément subjective, on comprend que les auteurs du rapport aient renoncé à proposer une typologie des navires en difficulté.

Il n'est donc pas question d'établir une liste des avatars susceptibles de transformer *un navire sans problème en navire en difficulté*.

On pourrait alors se rapprocher de la notion de navigabilité du navire, en remarquant que si tous les navires en état d'innavigabilité ne sont pas en difficulté (même si le risque est plus grand), un navire en difficulté est un navire qui est en état d'innavigabilité matérielle¹⁴⁰ face à une situation donnée, que cette situation résulte d'un accident survenu pendant le voyage, d'un cas de force majeure, ou que le navire soit dans cette situation depuis le début de l'expédition maritime.

Un navire en difficulté serait donc un navire dont la situation ne met pas en péril la vie humaine, et dont l'état d'innavigabilité matérielle en regard d'une situation périlleuse particulière¹⁴¹, est susceptible selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables pour le navire ou un environnement écologique ou économique quelconque.

Sans évoquer l'innavigabilité, la France a proposé cette définition de la *situation de difficulté* à l'OMI¹⁴²: *"situation, autre qu'une situation de détresse, dans laquelle se trouve un navire et qui*

¹³⁹ Ibid., Glossaire.

¹⁴⁰ La navigabilité administrative étant celle du navire possédant tous ses certificats à jour et en règle, la navigabilité matérielle étant plus subjective, puisqu'elle caractérise le navire en bon état, correctement équipé, armé et approvisionné pour affronter le péril de la mer.

¹⁴¹ Même un navire en bon état, correctement équipé, armé et approvisionné pour affronter le péril de la mer sera alors considéré comme en état d'innavigabilité face à un cas de force majeure qui le met en péril.

¹⁴² cf. proposition de directives sur les lieux de refuge et proposition de résolution créant les MERC, document présenté par la France au sous-comité de la sécurité de la navigation de l'OMI, 48^e session, point 5 de l'ordre du jour, 19 mars 2002, annexe I, p.3

*pourrait avoir comme conséquence soit un naufrage, soit un risque pour l'environnement, soit un risque de danger pour la navigation"*¹⁴³.

Le navire en difficulté étant défini, il s'agit de recenser les moyens qui permettent à la terre de connaître la situation d'un navire en difficulté, préalable nécessaire à toute intervention.

2.1.2 Le suivi des navires

Le signalement des navires peut être une démarche volontaire (2.1.2.1), obligatoire (2.1.2.2), automatique (2.1.2.3) ou faire suite à l'observation de la situation et à une recherche programmée des pollutions opérationnelles (2.1.2.4).

2.1.2.1 Le signalement volontaire venant du navire

56.- Il existe un cas pour lequel un navire se signale spontanément à la terre, sans que la loi en fasse obligation: c'est lorsque le navire prévient le terre pour des raisons commerciales.

C'est le cas le plus fréquent à l'occasion duquel un navire signale ses déplacements. En effet, aux fins d'organiser l'escale suivante, le capitaine envoie des télex aux réceptionnaires ou chargeurs, aux agents maritimes et au siège de sa compagnie (armateur ou affréteur à temps ou au voyage). Par contre, l'envoi de tels messages à l'autorité portuaire ou au pilotage, bien que remplissant une nécessité commerciale, est aussi un impératif dicté par la loi.

2.1.2.2 Le signalement obligatoire des navires

Mieux encadrer les transports maritimes impliquant des risques élevés ne relève pas seulement de la prévention des risques, c'est déjà se donner les moyens d'agir à temps en cas de pollution. L'obligation qui est faite au navire de se signaler est systématique dans certaines zones ou à leur approche (a), ou peut dépendre d'événements survenus à bord (b).

a) Les zones motivant un compte-rendu du navire

La généralisation de ces obligations de signalement fait partie des objectifs définis par le rapport Erika¹⁴⁴. En France, l'autorité portuaire, les stations de pilotage et surtout les CROSS sont les destinataires de ces renseignements.

¹⁴³ La définition adoptée par l'OMI, qui se rapproche de la définition proposée par la France (résolution A.949(23), décembre 2003) est la suivante: "*Ship in need of assistance means a ship in a situation, apart from one requiring rescue of persons on board, that could give rise to loss of the vessel or an environmental or navigational hazard*".

L'autorité portuaire

57.- Il est constant que les navires doivent se signaler en permanence sur leur passage, ce signalement permet notamment de planifier l'occupation des quais lorsqu'il est adressé à l'autorité portuaire et fait l'objet de l'article 4 de la directive 2002/59/CE. Le préavis doit être de 24 heures, ou au moment où le navire quitte le port précédent pour un voyage d'une durée inférieure.

Le pilotage

58.- On retrouve l'obligation de notification dans l'article 6 du décret 69-515¹⁴⁵, qui oblige ainsi les capitaines à indiquer leur Heure Probable d'Arrivée 18 heures à l'avance ou au plus tard au moment où ils quittent le port d'escale précédent, à la station de pilotage du port de destination. Ce travail de mise à jour régulière de l'HPA auprès de la capitainerie et du pilotage, est généralement réalisé par l'agent du navire qui est fréquemment en contact avec le capitaine.

En dehors des raisons commerciales, essentiellement pratiques, qui obligent les navires à se signaler, il y a aussi les raisons de sécurité. Ainsi les navires doivent rendre compte à la terre de leur passage, en différentes occasions.

Les zones de comptes-rendus obligatoires

59.- On peut compter en premier lieu les zones couvertes par des systèmes de comptes rendus obligatoires des navires¹⁴⁶: dans ce cas, le navire qui entre dans une telle zone dont la désignation a été avalisée par l'OMI, conformément à la règle 11 du chapitre V de SOLAS, doit se signaler spontanément auprès des stations désignées à l'avance par l'Etat côtier. En France, les CROSS sont les destinataires de ces renseignements, parfois relayés par des vigies ou sémaphores.

L'article 5 de la directive 2002/59/CE oblige ainsi les navires à se conformer à ce système et à la résolution A.851 (20) de l'OMI qui permet à un Etat de demander des informations supplémentaires (cf. l'annexe I point 4 de la directive 2002/59/CE).

Ces zones de comptes rendus obligatoires peuvent être couplées à des systèmes d'organisation du trafic¹⁴⁷, adoptés par l'OMI conformément à la règle 10 du chapitre V de la convention SOLAS.

Ces zones correspondent pour la France aux Dispositifs de Séparation de Trafic d'Ouessant, des Casquets et du Pas de Calais.

¹⁴⁴ cf. Rapport Erika, tome I, p.163-170

¹⁴⁵ Décret n°69-515 du 19 mai 1969 relatif au régime du pilotage dans les eaux maritimes

¹⁴⁶ cf. l'art.5 de la directive 2002/59/CE, pertinent en la matière

¹⁴⁷ cf. l'art.7 de la directive 2002/59/CE, pertinent en la matière

Les Services de Trafic Maritime

60.- Il existe cependant d'autres types de zones où les navires sont tenus d'effectuer un compte rendu, et de se conformer aux instructions de la terre: ce sont les zones réglementées par les Services de Trafic Maritime¹⁴⁸, qui régulent la circulation des navires principalement à l'approche des ports. Ces zones comprennent généralement un chenalage obligatoire pour les navires transportant des hydrocarbures ou des substances dangereuses et des prescriptions spéciales édictées par l'autorité compétente y sont en vigueur, conformément aux dispositions de la règle 1b) du Règlement International pour Prévenir les Abordages en Mer¹⁴⁹.

Les comptes-rendus des navires peuvent être également consécutifs à un événement survenu à bord ou portés à la connaissance du navire. Dans ce cas, si le compte-rendu est toujours obligatoire, c'est le navire qui en a l'initiative.

b) Les comptes-rendus après événement

61.- L'occasion la plus importante qui motive l'appel d'un navire après événement est sans aucun doute celle où la vie humaine est en danger. Dans ce cas, le navire demandera l'assistance de la terre, d'autres navires, voire d'aéronefs avec tous les moyens que permet le Système Mondial de Détresse et de Sécurité en Mer¹⁵⁰.

62.- Mais d'autres événements rendent nécessaire l'émission d'un rapport de la part du navire:

- MARPOL, dans son article 8, oblige le navire à émettre un tel rapport après tout *"incident qui entraîne ou est susceptible d'entraîner le rejet à la mer d'une substance nuisible ou d'un effluent contenant une telle substance"* conformément à son Protocole I. L'OMI a édité une résolution complémentaire détaillant les dispositions de ces comptes-rendus, et SOLAS, dans sa règle VII / 7-1, a étendu ces dispositions pour des pertes de cargaison n'entrant pas dans le champ de MARPOL;
- l'OPRC90, dans son article 4, reprend les exigences de MARPOL en matière de comptes-rendus, sans toutefois ajouter de nouvelles dispositions;
- le Code de l'Environnement, dans son article L 218-19, prévoit des sanctions pour le capitaine de navire français qui omet *"de ne pas établir et transmettre un rapport conformément aux"*

¹⁴⁸ Ibid., art.8

¹⁴⁹ Le Règlement International pour Prévenir les Abordages en Mer, appelé RIPAM (ou COLREG en anglais) du 20 octobre 1972 est entré en vigueur le 15 juillet 1977 par le décret n°77-778 du 7 juillet 1977. La règle 1b) permet aux autorités locales d'édicter des règles spéciales qui peuvent déroger, dans une certaine mesure, aux règles du RIPAM.

¹⁵⁰ Le Système Mondial de Détresse et de Sécurité en Mer, SMDSM, dont l'objectif principal est la sauvegarde de la vie humaine en mer.

dispositions dudit protocole" (soit MARPOL): deux ans d'emprisonnement et 180 000 euros d'amende.

- le Code Disciplinaire et Pénal de la Marine Marchande prévoit aussi des sanctions¹⁵¹ dans son article 63bis pour *"le capitaine de tout navire français ou étranger qui aura pénétré dans les eaux territoriales ou intérieures françaises sans avoir signalé au préfet maritime la date et l'heure d'entrée, la position, la route et la vitesse du navire ainsi que la nature et l'importance du chargement et, le cas échéant, tout accident de mer au sens des stipulations de la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969, dont il aura été victime".*

- à noter également que, suite au naufrage de l'Amoco Cadiz le 16 mars 1978, le décret 78-421¹⁵² avait prévu des dispositions quant aux comptes-rendus faits par les navires transportant des hydrocarbures à l'entrée des eaux territoriales, ou lorsqu'un événement susceptible d'entraîner une pollution survient quand le navire se trouve à moins de 50 milles.

Ces dispositifs de comptes-rendus sont complétés depuis peu par un nouveau système automatique d'identification des navires, dont la mise en place est en cours de réalisation.

2.1.2.3 Le signalement automatique des navires

63.- S'il est des techniques qui font progresser la sécurité, on doit penser à l'AIS qui permet l'identification automatique des navires (cf. notes 53 et 54). La réglementation concernant l'AIS est contenue dans la directive 2002/59/CE, les normes de performance des appareils sont définies par l'OMI (résolutions MSC 74 (69) et 5 (98)).

Aux termes de l'article 6 de la directive, *"tout navire faisant escale dans un port d'un Etat membre doit être équipé"*, et l'article 9 prévoit l'équipement progressif des Etats membres¹⁵³ afin que la terre puisse recevoir effectivement les informations venant des navires. On peut penser que la zone ainsi couverte sera à la dimension de l'Europe, mais comme l'a fait remarquer Francis VALLAT¹⁵⁴, beaucoup de navires transitent au large des côtes européennes sans faire escale dans un port d'un Etat membre (cas du Prestige). Ces navires, généralement moins bien entretenus, n'ont donc pas l'obligation de se doter de l'AIS, et c'est la prise de contact classique, réalisée en phonie par les stations côtières, suivie de la transmission de ce renseignement aux autres stations,

¹⁵¹ Deux ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende, ces mêmes sanctions pour défaut d'information s'appliquent à l'assistant, qui entreprend de secourir tout navire transportant une cargaison d'hydrocarbures ou d'autres substances dangereuses définies par décret sans avoir averti au préalable le préfet maritime.

¹⁵² Décret n°78-421 du 24 mars 1978, c'est ce même naufrage qui avait été à l'origine de la création du CEDRE.

¹⁵³ Le littoral métropolitain sera complètement couvert par l'AIS en 2007, d'après le CIM mer du 16 février 2004, consultable sur: http://www.premier-ministre.gouv.fr/ressources/fichiers/cim160204_dp.pdf

¹⁵⁴ Propos de Francis VALLAT, le 8 mars 2004 à Marseille lors du dîner débat sur la sécurité maritime

qui permettra le suivi du navire.

Mais ni le signalement automatique des navires, ni le compte-rendu du navire (même s'il est obligatoire), ne permettent de se prémunir contre l'omission, volontaire ou non, de signalement des incidents survenus en mer, c'est pourquoi un système de suivi complet se doit d'intégrer la recherche active de sources de pollution.

2.1.2.4 L'observation du trafic

64.- L'Amoco Cadiz faisait une route anormale que personne à terre n'a pu déceler, faute de moyens de détection. Pourtant, une alerte rapide, aurait pu permettre, peut-être, d'intervenir à temps¹⁵⁵, et le remorquage du navire, qui n'avait pas de problème de structure, vers un lieu de refuge, aurait évité une pollution de grande ampleur. En conséquence, les autorités françaises ont créé le CROSS Corsen, dont la couverture radar permet de déceler les routes anormales des navires. Mais ce n'est pas le seul moyen d'observation du trafic.

Outre tous les moyens dont disposent les CROSS¹⁵⁶, l'autorité maritime peut compter sur ses moyens traditionnels que sont les sémaphores de la marine nationale. Ceux-ci ont été désarmés massivement avant d'être à nouveau utilisés. Cependant cette observation à partir de terre est insuffisante, aussi les aéronefs et les navires¹⁵⁷ de la marine nationale, de la gendarmerie nationale, des douanes, des affaires maritimes participent-ils activement à la recherche des pollutions. Et parce que la pollution n'a pas de frontière, les autorités étrangères maritimes fournissent, elles aussi, des renseignements.

Toutes ces informations vont permettre d'alerter au plus tôt l'autorité compétente, qui pourra alors décider d'une évaluation plus fine de la situation, de la mise en état d'alerte de moyens avant de décider de l'opportunité de notifier une mise en demeure.

¹⁵⁵ C'est le temps qui semble avoir manqué aux autorités maritimes, prévenues par le CROSS Corsen, dans l'affaire de l'échouement du Melbridge Bilbao. Le 12 novembre 2001 à 5h20, le CROSS Corsen détecte un navire faisant une route anormale, l'appelle sans succès régulièrement (il continuera ces appels jusqu'à son échouement), et prévient la préfecture maritime à 6h10; le navire s'échoue à Molène vers 7h30.

En effet "*les Lynx sont en alerte à deux heures pour des questions d'organisation*" (Source: 'Délai d'alerte des hélicoptères: la Marine lance une étude', par Fabien ROUX, Le Télégramme, 22 novembre 2001), aussi, Jacques GHEERBRANT (préfet maritime) annonce le lancement d'une étude complète visant "*à déterminer le nombre et le type d'hélicoptères, ainsi que le nombre d'équipages qu'il faudrait mettre en place pour réduire l'alerte à une demi-heure. Je crains que le coût soit très élevé par rapport au risque de voir ce genre d'accident se reproduire*".

¹⁵⁶ Et qui commencent à dater, selon le rapport Erika, tome I, p.252-256. L'équipement des CROSS du système AIS est certainement une réponse à ce vieillissement, mais ce n'est pas le seul, le réseau informatique TRAFIC 2000 va relier les CROSS, les préfectures maritimes et les ports, et le système SPATIONAV de traitement des images radar et des pistes AIS sera opérationnel fin 2005, d'après le CIM mer 2004 (cf. note 153).

¹⁵⁷ Concernant les moyens aériens et nautiques, cf. *ibid.*, p.256-267.

2.2 Alerte et évaluation

Dès qu'une situation est susceptible d'avoir des conséquences sur l'environnement, l'alerte est donnée (2.2.1) et une évaluation plus fine de cette situation, par la consultation d'experts (2.2.2), sera le préalable à toute prise de décision.

2.2.1 Le déclenchement de l'alerte

65.- L'alerte est déclenchée dès que l'un des moyens permettant le suivi des navires (cf. supra chap.2.1.2, n°56 et suiv.), fait état d'une situation anormale.

Les autorités prévenues peuvent être différentes suivant la source de l'information. Un avion de patrouille repérant une pollution préviendra le service aéronautique de la Préfecture Maritime, un navire préviendra une station côtière en VHF ou peut-être, directement la préfecture maritime par fax ou télex, s'il s'agit d'un navire de commerce français. Cependant, quelque soit la source, ces informations parviendront au CROSS et au Centre des Opérations Maritimes géographiquement compétents.

Si le problème peut être traité par le CROSS, celui-ci prend directement contact avec les administrations susceptibles de lui fournir les moyens nécessaires (vedette des Affaires Maritimes, vedettes SNSM). Si ces moyens, qui sont relativement légers, sont insuffisants, il prévient le COM qui pourra mettre en œuvre les moyens plus lourds de la Marine Nationale, pour mener à bien l'investigation ou l'intervention. Le Préfet Maritime est alors prévenu.

En ce qui concerne les situations pour lesquelles se pose la question de l'utilisation d'un lieu de refuge, le Préfet Maritime prend la direction des opérations à partir d'un Poste de Commandement de crise situé dans un CROSS, et va procéder à l'évaluation de la situation par la consultation d'experts¹⁵⁸.

2.2.2 La consultation d'experts

A cette consultation correspond des sources juridiques (2.2.2.1), qui établissent des listes d'experts, capables de déterminer l'opportunité d'utiliser un lieu de refuge (2.2.2.2).

¹⁵⁸ Propos recueillis lors de la visite du CROSSMED, du COM et de la conférence du Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON à Toulon, le 8 janvier 2004.

2.2.2.1 Les sources juridiques

66.- La première référence à une liste d'experts est contenue dans la CI69, article 3c: "*avant de prendre des mesures, l'Etat riverain peut procéder à la consultation d'experts indépendants qui seront choisis sur une liste tenue à jour par l'Organisation*". On remarque qu'il n'y a pas d'obligation pour l'Etat riverain de consulter d'abord des experts avant de prendre des mesures. L'article 4 place l'établissement et la mise à jour de la liste d'experts sous le contrôle de l'Organisation, c'est à dire l'OMI. Ces experts sont rétribués par les Etats qui ont recours à leurs services.

67.- La seule référence à l'expertise dans l'OPRC90 est contenue dans son article 6, qui stipule que les Etats doivent communiquer des informations à jour à l'Organisation, en ce qui concerne "*les services d'experts dans les domaines concernant la lutte contre la pollution par les hydrocarbures et l'assistance maritime qui pourraient être fournis sur demande à d'autres Etats*".

68.- C'est sans contexte dans le plan POLMAR que se trouvent le plus grand nombre de références à l'expertise. La "*capacité d'expertise*", définie par le chapitre 2.5¹⁵⁹, prévoit que les ministres concernés¹⁶⁰ constituent un comité d'experts s'appuyant sur des compétences scientifiques. Les conclusions de ce comité doivent être mises à la disposition des cellules de crise, au niveau central et local.

Une cellule d'experts est constituée au niveau local, auprès de l'autorité qui a la charge principale de la lutte antipollution, et fournit aux préfets les éléments nécessaires à leurs décisions. Se posera alors la question de l'opportunité de l'utilisation d'un lieu de refuge.

2.2.2.2 La détermination de l'opportunité de la solution 'lieu de refuge'

Il va s'agir d'évaluer précisément la situation à bord du navire (2.2.2.2.1) et aussi à terre (2.2.2.2.2), afin que la décision prise soit la plus adaptée à la situation, et présente le moins de risque possible pour l'environnement (2.2.2.2.3).

2.2.2.2.1 L'évaluation de la situation à bord

69.- "*Le meilleur observateur de la situation initiale d'un navire étant encore son équipage*",

¹⁵⁹ cf. plan POLMAR, chap.2.5, JO 4 avril 2002, p.5879

¹⁶⁰ Ce comité d'experts est créé par le ministre chargé de l'environnement en liaison avec ceux chargés de la recherche et de la santé (ainsi que tous ceux concernés), mais de son côté, le ministre chargé de la santé en liaison avec l'Institut National de Veille Sanitaire coordonne le dispositif pour tout ce qui concerne la santé publique; le rapport GRAILLOT (chap.4.2.1, p.25) critique donc cette organisation, et réclame une application plus structurée et mieux formalisée des dispositions prescrites par le CIADT du 28 février 2000.

note le rapport GRAILLOT¹⁶¹, mais encore faut-il que l'équipage donne un compte-rendu suffisamment fidèle à la terre. Trop souvent l'Etat côtier est prévenu tardivement, d'une part parce que l'équipage peut être amené à évaluer faussement la situation à bord, d'autre part parce qu'il peut être tenté de dissimuler la situation aussi longtemps qu'il apparaît clairement que la terre n'a pas les moyens de se rendre compte de ce qu'il se passe effectivement à bord¹⁶².

L'envoi à bord d'une équipe d'évaluation peut alors apparaître comme étant la solution la plus adaptée¹⁶³.

L'Equipe d'Evaluation/Intervention: son rôle

La directive 2002/59/CE dans son annexe IV et une instruction permanente du Ministère de la Défense¹⁶⁴ prévoient ainsi la constitution d'une Equipe d'Evaluation/Intervention pour intervenir sur tout navire en difficulté. Les frais consécutifs à l'envoi de l'EEI ne seront supportés par l'armateur, que s'il y a effectivement un problème à bord¹⁶⁵. Avant de détailler la mission et la composition de cette équipe, il faut noter qu'elle intervient sur ordre du préfet maritime, sans nécessairement une mise en demeure préalable¹⁶⁶, pour des besoins particuliers ou dans le cadre d'un plan spécifique.

Cette équipe a deux missions distinctes:

- elle est chargée d'évaluer et d'informer précisément le préfet maritime sur la nature et l'évolution du sinistre, ainsi que sur ses conséquences probables,
- elle peut intervenir en cas d'urgence avant l'arrivée éventuelle de secours plus importants ou mieux adaptés.

La composition de l'EEI

La composition de l'EEI dépend des renseignements parvenus au Centre des Opérations Maritimes, et est constituée à partir de modules aux appellations et missions spécifiques. Ces

¹⁶¹ cf. rapport GRAILLOT, chap.3.1.1, p.17

¹⁶² Ibid., chap.3.1.2, p.19

¹⁶³ Toutefois l'envoi à bord d'une telle équipe n'a rien d'absolu, ainsi l'Astro Phoenix, pétrolier de 275m de long chargé de brut, a pu faire son escale normale à Fos le 21 mars 2004, malgré 100m de déchirure dans les ballasts bâbord. Les réparations temporaires ont été jugées satisfaisantes et il n'a pas été nécessaire de fournir de garanties financières particulières. Seules des mesures antipollution préventives ont été prises, à la charge du navire (communication téléphonique avec Joseph MOYSAN, commandant du Port Autonome de Marseille-Fos).

¹⁶⁴ Directive 2002/59/CE, annexe IV concernant les mesures que les Etats membres peuvent prendre en cas de risque pour la sécurité maritime et la protection de l'environnement, (extrait): l'autorité compétente de l'Etat membre peut notamment "*envoyer à bord du navire une équipe d'évaluation en vue d'évaluer le degré de risque, d'aider le capitaine à remédier à la situation et d'en tenir informé le centre côtier compétent*".

Toutes les informations concernant l'EEI font l'objet de l'instruction permanente n°184 du Ministère de la Défense, du 13 juin 2003 (Diff. Restr.).

¹⁶⁵ Entretien avec le Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON à Toulon, le 26 janvier 2004.

¹⁶⁶ cf. infra chap.2.3, n°75 et suiv.

modules comprennent le module de commandement, d'antipollution, de manoeuvre, de machine et d'électricité, de risque technologique, de feu et de voie d'eau, de santé, de plongée, de vidéo, et judiciaire.

On doit noter qu'en cas de déroutement du navire vers un port qui servirait de lieu de refuge, un officier de port (du port concerné) serait intégré au module de commandement. Le commandant de l'EEI est un officier de la marine nationale qui a commandé et qui a la spécialité de pilote¹⁶⁷. Il peut en outre recevoir le concours technique d'un inspecteur du Centre de Sécurité des Navires qui le conseillera. A noter que seul l'officier de port (si le lieu de refuge retenu est un port), provient de la Marine Marchande (généralement), tous les autres membres composant l'EEI venant tous de la Marine Nationale (la présence d'un inspecteur du CSN étant facultative).

Mais selon Joseph MOYSAN¹⁶⁸, l'évaluation à bord du navire doit être faite par une équipe composée en dehors de la Marine Nationale, et devrait comprendre, en plus de l'officier de port, des experts ports (pilote, expert maritime). Patrick PAYAN rejoint cette position¹⁶⁹ puisque les deux propositions principales faites par les pilotes au Ministre M. BUSSEREAU étaient:

- de fournir aux autorités compétentes, dès le mois de juin 2003, un catalogue des potentialités de lieux de refuge sur le littoral français¹⁷⁰, basé uniquement sur la compétence technique des pilotes,
- d'intégrer un pilote dans l'EEI, puisqu'il y a toute l'année des pilotes de permanence qui sont disponibles immédiatement. De plus, les pilotes sont habitués à travailler sur des navires marchands avec des équipages multiethniques, et à l'approche d'un lieu de refuge, la question d'un pilote de la zone concernée, se posera immanquablement¹⁷¹.

Une fois sa composition fixée, l'alerte de l'EEI est déclenchée par l'officier de permanence au Centre des Opérations Maritimes, sur ordre du chef de la division emploi des forces aéronavales. Le préfet maritime et les CROSS géographiquement compétents en sont informés. L'acheminement de l'EEI sera généralement effectuée par hélicoptère, en tenant dûment compte du rayon d'action de l'appareil en fonction de la masse totale embarquée, la composition de l'EEI

¹⁶⁷ Qui a commandé dans la Marine Nationale et est pilote militaire. Pour la Méditerranée, par exemple, il s'agit de l'officier pilote d'astreinte de la base navale du port de Toulon.

¹⁶⁸ Propos tenus le 8 avril 2003 lors d'une table ronde organisée par la Fédération Française des Pilotes Maritimes, et le 24 novembre 2003 lors d'une conférence organisée par l'Institut Méditerranéen des Transports Maritimes.

¹⁶⁹ Propos tenus le 24 novembre 2003 lors d'une conférence organisée par l'Institut Méditerranéen des Transports Maritimes par Patrick PAYAN, qui a exercé la fonction de Président de la Fédération Française des Pilotes Maritimes, et a également été entendu dans le cadre du rapport GRAILLOT.

¹⁷⁰ C'est ce catalogue qui a servi de base à l'inventaire des lieux de refuge, dont la liste n'a finalement pas été diffusée (cf. infra, chap.3.2, n°86 et suiv. et surtout n°90 pour la publication de ces lieux).

pouvant varier de 9 à 24 personnes, ce qui représente avec le matériel une masse de 1,1 à plus de 4 tonnes. Le rayon d'action sera donc compris entre 30 et 160 milles, plusieurs rotations pouvant donc s'avérer nécessaires¹⁷².

Un navire peut-il refuser l'accès à bord de l'EEI?

La réponse à cette question¹⁷³, forcément négative pour un navire français, sera modulée en fonction de la situation géographique pour un navire battant pavillon étranger:

- si le navire se trouve dans la mer territoriale, le passage n'étant plus inoffensif (cf. supra n°10), l'accès à bord est un droit et peut être obtenu par la force; le capitaine du navire étranger qui refuserait toute intervention serait passible des sanctions énoncées par l'article 63 du CDPMM,
- au delà de la mer territoriale, dans la ZEE ou ZPE de juridiction française, le navire sera tenu d'obtempérer en cas de pollution avérée, un refus réitéré du navire pourra alors déclencher la mise en demeure (cf. infra §2.3, n°75 et suiv.), fixant un délai au delà duquel l'Etat interviendra, même sans accord du navire,
- en haute mer, la liberté de navigation prévaut mais une pollution pouvant avoir des conséquences pour la ZEE ou ZPE, une mise en demeure pourra là aussi être notifiée au propriétaire du navire. Une solution consiste à suivre le navire (avions patrouilleurs), ou à dépêcher un remorqueur de haute mer sur la zone, qui interviendra effectivement si les intérêts de l'Etat côtier sont menacés.

L'évaluation de la situation en mer permettra de renseigner la terre, et sera complétée par une évaluation de la situation à terre.

2.2.2.2 L'évaluation de la situation à terre

Les experts présents à terre permettent la progression de la réflexion dans deux domaines: la détermination du comportement vraisemblable des produits polluants (a) et les conséquences relatives aux enjeux d'environnement (b).

a) Les experts des produits polluants, de la météorologie et du navire

70.- Ces connaissances sont primordiales avant toute prise de décision. Les capacités du CEDRE

¹⁷¹ Selon le Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON, la présence d'un pilote à bord d'un navire en difficulté n'est pas nécessaire et pourrait conduire à des conflits d'autorité. Toutefois, si le lieu de refuge retenu est un port, il sera fait normalement appel à un pilote (propos recueillis à Toulon, le 26 janvier 2004).

¹⁷² Source: instruction permanente du Ministère de la Défense n°184, du 13 juin 2003 (Diff. Restr.).

¹⁷³ Réponse donnée par l'Administrateur Principal Dominique BRESSON, le 23 juillet 2004 à Toulon, il faut noter cependant que ce conflit ne devrait pas avoir lieu, puisque l'EEI est là avant tout pour aider le navire.

et d'IFREMER pour la connaissance du produit d'une part, celles de Météo France d'autre part, sont en permanence à la disposition du préfet maritime. On a pu voir avec le Prestige comment une mauvaise connaissance du produit pouvait conduire à des décisions catastrophiques (cf. note 55).

Les moyens de détection des nappes et la modélisation de leur trajet sont largement utilisés pour prévoir les zones côtières qui seront touchées¹⁷⁴. Les prévisions de Météo France sont alors mises à contribution. De même, un routage météo sera utile à un navire dont on désire préserver l'intégrité jusqu'à un lieu de refuge (cf. infra n°92).

La connaissance du navire sera fournie par l'armateur de la compagnie, l'Etat du pavillon, la société de classification ou les bases de données comme EQUASIS ou SIRENAC.

b) Les experts des conséquences probables sur l'environnement

71.- Le CIADT du 28 février 2000 a appelé de ses vœux l'organisation d'un dispositif coordonné de mobilisation des organismes publics qui disposent de capacités d'expertise. La connaissance des enjeux environnementaux est assurée par *"un réseau scientifique de suivi des conséquences écologiques et éco-toxicologique de la marée noire de l'Erika"*¹⁷⁵. Le rôle de ces experts est détaillé dans le plan POLMAR, on compte parmi eux, outre des universités:

- l'INVS, l'AFSSA et l'AFSSE, qui sont sollicités par la Direction Générale de la Santé pour déterminer l'impact des produits polluants et leur conséquence sanitaire¹⁷⁶,
- l'IFP, l'INERIS, l'IPSN, le MNHN, l'IFEN, le CETMEF qui constituent un comité d'experts sous l'égide de la Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques, pour se prononcer *"sur les risques pour l'environnement et la santé humaine en fonction des propriétés des produits en cause"*¹⁷⁷,
- l'IFREMER quant à lui, apporte une expertise complémentaire aux fins de participer à l'évaluation de l'impact de la pollution et à la restauration du milieu marin¹⁷⁸.

L'ensemble de ces expertises permettra la détermination du préjudice environnemental.

¹⁷⁴ La faillibilité des modèles de prévision de dérive des nappes et leur utilisation ont été étudié dans le rapport Erika, tome I, p.288-298

¹⁷⁵ cf. rapport GRAILLOT, chap.4.2.1, p.24

¹⁷⁶ cf. plan POLMAR, chap.9, JO 4 avril 2002, p.5886

¹⁷⁷ Ibid., chap.6, JO 4 avril 2002, p.5886

¹⁷⁸ Ibid., chap.12.3, JO 4 avril 2002, p.5888

2.2.2.2.3 La détermination du préjudice environnemental¹⁷⁹

Il ne sera pas question d'en faire une étude détaillée dans ce mémoire, mais d'énumérer brièvement les conséquences possibles qui pèseront pour déterminer le choix d'un lieu de refuge. Les enjeux liés à l'environnement se divisent en trois catégories: les risques de santé publique (a), les risques écologiques (b) et les risques économiques (c).

a) Les risques de santé publique

72.- Ils seront la première préoccupation des autorités, le dommage survenu à bord étant susceptible de se propager à terre, et d'avoir des conséquences sur la population voisine d'un lieu de refuge.

Ces risques comprennent l'explosion, l'émission de gaz toxiques, l'incendie, et devraient être pris en compte *"de façon analogue aux risques technologiques majeurs (réglementation SEVESO)"*¹⁸⁰. L'admission de navires présentant de tels risques ne sera pas une chose aisée, et l'évacuation des personnes se trouvant sur ce secteur sera le préalable nécessaire. Cette évacuation sera d'autant plus difficile qu'une grande partie de la population réside sur des zones littorales, ou s'y trouve en vacances.

Le risque pour les populations est parfois indirect: l'exposition à des produits dangereux (baignade ou opérations de nettoyage) ou la consommation de produits de la mer contaminés sera aussi prise en compte, la pollution des produits marins étant considérée aussi sous d'autres aspects comme les risques écologiques.

b) Les risques écologiques

73.- Ce sont sans doute ces risques qui sont le moins bien connus. Néanmoins, les expériences passées ont mis en évidence des conséquences sur la faune marine et les oiseaux, la flore et la faune terrestre. La nature de la côte a une grande influence sur la régénération de la nature, et les zones de vase et de sédiments présenteront des risques de rémanence de produits toxiques élevés. Certaines conséquences écologiques auront une influence directe sur les revenus touristiques d'une région.

c) Les risques économiques

74.- Ces risques qui donnent lieu à moins de sensibilité affective car ils sont chiffrables, peuvent

¹⁷⁹ La détermination du préjudice environnemental fait l'objet du chap.4 du rapport GRAILLOT: "Les préjudices susceptibles d'être causés par des navires en difficulté".

¹⁸⁰ Op. cit.

avoir des répercussions énormes, pour toute une région, voire un pays.

Certaines activités économiques littorales, comme la production d'énergie, ont besoin d'eau de mer pour des circuits de refroidissement par exemple, les activités portuaires peuvent être paralysées si un navire s'échoue dans un chenal ou une passe d'accès.

Il y a lieu aussi de tenir compte de la valeur patrimoniale des sites, et du risque économique important sur l'activité touristique. Enfin, les activités tirant leurs ressources directement de la mer (aquaculture, conchyliculture, pêche, marais salants,...) enregistreront aussi des pertes lourdes.

L'évaluation de la situation achevée, il reste la possibilité d'une formalité à accomplir avant d'agir, il s'agit de procéder à la mise en demeure du propriétaire de navire.

2.3 La mise en demeure

Cette *"injonction adressée par une autorité administrative, dans les cas prévus par les textes, pour ordonner à un particulier ou à une collectivité publique de prendre une mesure obligatoire ou de mettre fin à un comportement illégal"*¹⁸¹, est typique du Droit Administratif français et n'est pas propre au maritime. Avant de présenter, dans le cadre de cette étude, les sources juridiques qui permettent la mise en demeure (2.3.2), puis qui peut procéder à cette injonction (2.3.3), quand le faire (2.3.4), et quelle est sa forme et son destinataire (2.3.5), nous allons nous interroger sur la nécessité d'une mise en demeure préalable à toute action (2.3.1), et terminerons cette partie par les conséquences d'une mise en demeure (2.3.6).

2.3.1 La mise en demeure: une nécessité?

75.- Cette question n'est pas vaine, en effet, l'Etat peut agir sans mise en demeure préalable. Ce principe est énoncé dans la CI69/73 (cf. supra n°15), article 3§d¹⁸², et repris dans le Code de l'Environnement (art. L218-72, cf. infra n°76). Dans la pratique, selon Bruno CELERIER¹⁸³, cette faculté de pouvoir agir sans mise en demeure préalable, est assez souvent utilisée.

En effet, une mise en demeure implique de laisser suffisamment de temps au propriétaire du navire, à l'exploitant, ou au capitaine et à son équipage, pour agir. Donc, pendant toute cette période, on s'interdit toute action, alors qu'une situation grave ou très préoccupante peut empirer

¹⁸¹ Lexique des termes juridiques, Dalloz, 14^e édition, p.379.

¹⁸² CI69/73, art.3§d: *"en cas d'urgence appelant des mesures immédiates, l'Etat riverain peut prendre les mesures rendues nécessaires par l'urgence sans notification ou consultations préalables ou sans poursuivre les consultations en cours"*.

et devenir incontrôlable.

Alors pourquoi procéder à une mise en demeure?

*"Cette injonction est souvent utilisée comme moyen de pression pour activer les choses; la passation d'un contrat avec un remorqueur d'assistance, par exemple. En effet la mise en demeure fixe un délai limite au-delà duquel l'Etat agira aux frais et risques de la compagnie"*¹⁸⁴.

Une autre réponse à cette question est donnée par le plan POLMAR¹⁸⁵. Le chapitre 5.2 (Dispositions juridiques) indique que: *"La gestion des aspects juridiques et contentieux des pollutions marines accidentelles débute dès la confirmation du danger de pollution par la prise de mesures d'injonction prévues par le droit international"*. Il s'agit donc bien de préserver les voies de droit permettant d'aboutir à l'indemnisation du préjudice subi par la collectivité.

La mise en demeure avant une intervention n'est donc qu'une possibilité offerte par la loi, dont il convient justement de rechercher les sources juridiques.

2.3.2 Les sources juridiques permettant la mise en demeure

76.- Le texte de référence est l'article 16 de la loi 76-599¹⁸⁶, intégré dans le Code de l'environnement sous l'article L218-72: *" Dans le cas d'avarie ou d'accident en mer survenu à tout navire, aéronef, engin ou plate-forme transportant ou ayant à son bord des substances nocives, dangereuses ou des hydrocarbures, et pouvant créer un danger grave d'atteinte au littoral ou aux intérêts connexes au sens de l'article II-4 de la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, l'armateur ou le propriétaire du navire, le propriétaire ou l'exploitant de l'aéronef, engin ou plate-forme peuvent être mis en demeure de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à ce danger"*.

Le texte français a supprimé la notion de *"dangers graves et imminents"* de la CI69 (cf. supra n°15), pour la remplacer par *"un danger grave"*, ainsi que l'a fait la CA89 dans son article 9 (cf. supra n°18).

La mise en demeure peut être également effectuée en application de l'article 19§1 de la directive 2002/59/CE, qui renvoie à l'annexe IV du texte: *"Lorsque, à la suite d'un incident ou de circonstances du type décrit à l'article 17 affectant un navire, l'autorité compétente de l'Etat membre concerné estime, dans le cadre du droit international, qu'il est nécessaire d'écarter, d'atténuer ou d'éliminer un danger grave et imminent [.....] ou de protéger le milieu marin, cette*

¹⁸³ Propos tenus par l'Administrateur en Chef Bruno CELERIER, lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ cf. instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre la pollution du milieu marin, JO 04/04/2002, p.5877-5888

autorité peut notamment: [.....]

b) mettre le capitaine du navire en demeure de faire cesser le risque pour l'environnement ou pour la sécurité maritime....". Ici réapparaît la notion de danger grave et imminent, mais le texte est ainsi rédigé qu'il peut sembler que cette condition ne concerne pas la protection du milieu marin, ce qui serait sans doute trahir l'intention des rédacteurs, car étant donné que tout accident maritime peut avoir des répercussions sur le milieu marin, cette condition réaffirmée apparaîtrait comme superflue. Le texte prévoit que la mise en demeure est effectuée par l'autorité compétente de l'Etat membre, il faut donc savoir quelle est cette autorité.

2.3.3 Qui peut procéder à une mise en demeure?

77.- Diverses autorités peuvent procéder à la mise en demeure, le critère déterminant étant la localisation du navire, aéronef, engin ou plate-forme en état d'avarie ou accidenté. C'est le décret 86-38 qui désigne cette autorité¹⁸⁷, il s'agit du:

- préfet maritime, dans les ports militaires et dans la limite de la région maritime (à partir de la laisse de basse mer) où il est compétent, c'est à dire que sont exclus les ports à l'intérieur de leurs limites administratives, et les zones situées en deçà de certains estuaires et baies fermées,
- directeur du port, dans les ports autonomes,
- président du Conseil Général, dans les ports départementaux,
- maire, dans les ports communaux,
- commissaire de la République (c'est à dire du préfet¹⁸⁸, cf. supra n°36), dans les ports non militaires relevant de la compétence de l'Etat (sauf les ports autonomes), ainsi que dans certains estuaires et baies fermées et sur le rivage.

En cas de doute, sur la limite de partage des compétences, le préfet maritime et l'autre autorité interviennent conjointement. Il restera alors à savoir à l'autorité investie de ce pouvoir d'injonction, quand procéder à une mise en demeure.

2.3.4 Quand procéder à une mise en demeure?

78.- Le décret 86-38 dans son article 2 indique que «*les autorités visées à l'article 1^{er} et à*

¹⁸⁶ cf. supra n°30

¹⁸⁷ cf. le décret 86-38 relatif aux mesures de police maritime à l'égard des navires, aéronefs, engins ou plates-formes pouvant causer une pollution marine accidentelle, du 7 janvier 1986, art.1 et art.7 pour ce qui concerne Mayotte et les DOM TOM.

Le décret 61-1547, dans son art.6 (mod. par le décret 85-632 du 21 juin 1985 art.3 et par le décret 88-199 du 29 février 1988 art.1) désigne également les autorités habilitées à effectuer une mise en demeure pour le sauvetage, l'enlèvement ou la destruction d'épaves. Les autorités habilitées à effectuer une mise en demeure sont désignées aussi dans le plan POLMAR

l'article 7 appréciant l'opportunité de procéder à la mise en demeure à partir des renseignements obtenus quant à la nature de l'avarie ou de l'accident, la nature, la quantité, le conditionnement, l'emplacement des substances nocives, dangereuses ou des hydrocarbures transportés ou se trouvant à bord, ainsi que tous renseignements ou documents permettant d'organiser la lutte contre le danger ou les conséquences préjudiciables prévisibles». La libre appréciation est donc laissée à l'autorité compétente, compte tenu des renseignements dont elle dispose¹⁸⁹. Cependant, on peut considérer qu'une telle autorité a tout intérêt à mettre en demeure rapidement la personne concernée, dès qu'il s'agit de préserver les voies de recours (cf. supra n°75).

Dans la pratique, "la mise en demeure est utilisée quand on sent que ça peut dégénérer, mais comme il s'agit d'une arme à un coup, il faudra être sûr de la situation, car après, si la situation reste inchangée ou n'a pas évolué suffisamment, il faudra agir"¹⁹⁰. Si l'autorité opte finalement pour une mise en demeure, il lui faudra savoir à qui l'adresser, et quelle forme elle doit prendre.

2.3.5 La forme et le destinataire d'une mise en demeure¹⁹¹

79.- Afin de laisser une plus grande facilité à l'autorité procédant à la mise en demeure, les conditions de forme d'une mise en demeure sont libres, et celle-ci peut être adressée *«au capitaine du navire, au commandant de bord de l'aéronef ou au responsable de l'engin ou de la plate-forme»¹⁹²*. Ceci permettra d'éviter la recherche du propriétaire du navire ou de son exploitant réel en s'adressant à son préposé.

Dans la pratique, le navire étant contacté en phonie, l'injonction est lue sur les ondes (avec un dispositif d'enregistrement) et transmise par écrit au navire, ainsi qu'à son exploitant, par tout moyen (fax, INMARSAT, ...) en français et en anglais. La mise en demeure prononcée, il s'agit alors d'en étudier les conséquences.

2.3.6 Les conséquences d'une mise en demeure

80.- La mise en demeure effectuée, l'Etat va pouvoir agir, en effet, ainsi que précisé dans l'article L218-72 du Code de l'Environnement, *«dans le cas où cette mise en demeure reste sans effet ou n'a pas produit les effets attendus dans le délai imparti, ou d'office en cas d'urgence, l'Etat peut faire exécuter les mesures nécessaires aux frais, risques et périls de l'armateur, du propriétaire*

¹⁸⁸ cf. décret 88-199 du 29 février 1988 relatif aux titres de préfet et de sous-préfet

¹⁸⁹ Les autorités habilitées à recueillir des renseignements sont listées dans l'art.2 du décret 86-38

¹⁹⁰ Propos tenus par l'Administrateur en Chef Bruno CELERIER, lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon

¹⁹¹ Un modèle de mise en demeure est donné en annexe n°2

ou de l'exploitant ou recouvrer le montant de leur coût auprès de ces derniers»¹⁹³.

Cependant, selon Bruno CELERIER¹⁹⁴, la mise en demeure étant effectuée et le délai accordé écoulé, l'Etat va *devoir* agir, et c'est même cette obligation qui va rendre nécessaire la prudence avant toute injonction. On conçoit aisément que ce soit là une obligation morale de l'Etat qui, par l'intermédiaire de traités internationaux a sous sa responsabilité une large zone qu'il se doit de gérer convenablement. Mais l'obligation légale d'agir, hormis le cas où des vies humaines sont en péril, ne pourrait avoir sa source que dans l'article 192 de la CNUDM, de portée très générale: *"Les Etats ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin"*, ou dans l'article 1§1 de l'OPRC90 (cf. note 33). Mais on conçoit bien que les moyens des Etats ne sont pas infinis, ce qui n'est en rien condamnable, d'ailleurs, ainsi que le déclare Jean-Louis FILLON, *"en cas de catastrophe, les moyens nationaux ne sont jamais suffisants"*¹⁹⁵.

Donc, ainsi que noté précédemment, l'Etat peut:

- agir immédiatement en cas d'urgence ou,
- agir si les mesures prises ont été insuffisantes, après expiration du délai notifié par la mise en demeure.

Lorsque, suite à la phase d'évaluation, l'action retenue par l'Etat côtier consiste à autoriser ou contraindre le navire à accéder à un lieu de refuge, il faudra que l'autorité compétente (donc généralement le préfet maritime) choisisse le lieu. Ce choix est l'objet de la 3^{ème} partie.

¹⁹² cf. le décret 86-38, art.3

¹⁹³ L'art.4 du décret 86-38 fait référence à cet alinéa de l'art.16 de la loi 76-599 et précise : *«l'autorité qui a procédé à la mise en demeure peut [...] faire exécuter les mesures nécessaires pour mettre fin au danger».*

¹⁹⁴ Propos tenus par l'Administrateur en Chef Bruno CELERIER, lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon

¹⁹⁵ Propos du Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON, *Le Marin*, 17 octobre 2003, p.3, art. de Pierre GRAVES.

3. Le choix du lieu de refuge

Suivant les circonstances, les interventions peuvent consister en priorité à faire face au plus vite aux pannes et avaries diverses à bord, en vue de les neutraliser ou de les amoindrir: ces interventions peuvent se dérouler en mer ou sur une rade abritée ou dans un port suivant leur nature¹⁹⁶. Lorsque les autorités ont déterminé que la solution d'accueillir un navire dans un lieu de refuge était la solution la plus adaptée, il faut déterminer quel est le lieu de refuge le plus adapté, ce qui implique un travail préalable de recensement de ces lieux, et un document de travail pratique, prêt à être utilisé en cas d'urgence.

Il aura fallu en premier lieu définir ce qu'est un lieu de refuge (3.1), avant de dresser un inventaire de ces lieux (3.2), capable de faciliter la prise de décision (3.3).

3.1 Définir ce qu'est un lieu de refuge

Pour définir ce que recouvre la notion de lieu de refuge, on peut se référer aux définitions des différentes notions voisines de cette idée, et examiner si elles sont applicables à l'usage qui doit être fait d'un tel lieu par un navire en difficulté (3.1.1) ou établir une liste des critères qui caractérisent ces lieux (3.1.2).

3.1.1 Recherche de définitions appropriées aux notions voisines de lieu de refuge

La notion de lieu de refuge est suffisamment vaste pour qu'on puisse l'associer à la notion de port (a), port de refuge (b), port sûr et lieu sûr (c), sans oublier bien sûr les différentes définitions données du lieu de refuge (d). Mais ces définitions peuvent-elles effectivement s'appliquer aux différents usages qui peuvent être faits d'un lieu de refuge? Une définition spécifique est-elle nécessaire?(e)

a) La notion de port

81.- Pour Martine REMOND-GOUILLOUD, *"le port est un lieu abrité, aménagé pour accueillir les navires et permettre le transit de leurs passagers et de leurs cargaisons"*¹⁹⁷. Cette définition n'envisage que l'aspect commercial de l'escale, et non l'aspect technique qu'elle aura

¹⁹⁶ Sachant qu'un barrage antipollution n'est plus efficace au delà de force 2 (constaté dans la pratique et confirmé par l'Administrateur en Chef Bruno CELERIER, lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon), on comprend l'avantage de mener ces interventions sur un plan d'eau abrité.

¹⁹⁷ "Droit maritime", de REMOND-GOUILLOUD M., p.78

nécessairement pour un navire en difficulté.

Une définition moins récente est donnée dans le Traité d'économie maritime de J. LATTY: "*le port maritime est l'espace que la mer remplit continuellement ou par intermittence et dans lequel les navires, abrités contre les vents et les lames, peuvent être construits, entretenus, réparés, chargés et déchargés*"¹⁹⁸. Le mérite de cette définition est de prévoir également l'escale technique du navire, mais qu'en est-il du navire qui vient tout simplement se mettre à l'abri pour attendre la fin du mauvais temps, refaire son ballast si besoin, avant de repartir, le port n'étant alors utilisé que comme refuge?

b) Le port de refuge

82.- Cette expression qui apparaît comme un pléonasme, a été utilisée par la Cour d'Appel de Rouen¹⁹⁹. Selon la Cour, il faut entendre par *port de refuge*, "*un lieu spécialement aménagé pour recevoir les navires, où ils peuvent en tout cas se mettre à l'abri et trouver les installations nécessaires à leurs opérations, leur ravitaillement et, au besoin, leurs réparations*". Cette définition, qui occulte nécessairement l'aspect commercial de l'escale, est complète à ceci près que la lutte antipollution, au cœur des préoccupations de la problématique sur les lieux de refuge, n'est pas prise en compte, ce qui amène à étudier les notions de ports sûrs et lieux sûrs, tels que vus par l'assistance.

c) Ports sûrs et lieux sûrs

83.- La notion d'abri commune aux définitions qui précèdent, amène aux concepts de ports sûrs tels qu'énoncés dans les chartes-parties ou de lieu sûr, comme indiqué dans l'ensemble des contrats d'assistance.

La définition du port sûr a été donnée par la jurisprudence britannique: "*A port will not be safe unless, in the relevant period of time, the particular ship can reach it, use it and return from it without, in the absence of some abnormal occurrence, being exposed to danger which cannot be avoided by good navigation and seamanship*"²⁰⁰. Cette définition, adaptée au commerce et plus généralement à la navigation sans histoire, ne convient manifestement pas pour les lieux de refuge.

Pour ce qui est des lieux sûrs, selon Jean-François REBORA, "*Aucune décision rendue en*

¹⁹⁸ "Traité d'économie maritime", de J. LATTY, tome 4, p.3, cité par Laetitia PREZEAU, , "Assistance imposée et port-refuge: paradoxe ou contradiction?" mémoire 2002, DESS Droit de la Mer et des Activités Marines, p.12.

¹⁹⁹ CA Rouen (2^e ch.), 25 janvier 1969, navires Novokuznetsk et Gravisia, décision publiée au DMF 245 de mai 1969, p.301, note de M. VANNIER

²⁰⁰ Affaire de l'échouement de l'Eastern City à Mogador, le 28 décembre 1949, cf. Lloyd's List Law Report 1958, vol.2, définition: p.131: Court of Appeal, Leeds Shipping Company Ltd v Société Française Bunge

*matière d'assistance n'a réellement déterminé la notion de lieu sûr. Cette notion de lieu sûr doit être étudiée à la lumière des décisions judiciaires et arbitrales traitant de la notion de résultat utile. Le lieu sûr est l'endroit où les biens ne sont plus menacés par le danger qui pouvait les mettre en péril mais également le lieu où les biens ne sont pas menacés par un danger différent*²⁰¹.

Ici, la notion de résultat utile rejoint celle du sauvetage des biens, cependant, selon l'article 14§2 de la CA89 (cf. infra n°134), l'assistant qui a prévenu ou limité les dommages à l'environnement par ses opérations d'assistance a eu un résultat utile (il peut d'ailleurs prétendre à une indemnité spéciale), et ce même si aucun bien n'a pu être sauvé. Aussi, on peut se demander si la définition du lieu de refuge doit nécessairement inclure une notion de mise en sécurité des biens. Une crique parsemée de hauts-fonds rocheux, par exemple, où le navire en difficulté finira à coup sûr par se déchirer, sera peut-être idéale pour contenir une pollution. Doit-on alors retirer la notion d'abri de la définition du lieu de refuge?

d) Les définitions du lieu de refuge

84.- La définition donnée par l'article 3m de la directive 2002/59/CE, "*un port, une partie d'un port ou un autre mouillage ou ancrage de protection ou toute autre zone abritée, désignée par un Etat membre pour accueillir des navires en détresse*", convient effectivement pour les navires en détresse (cf. supra n°54), mais couvre-t-elle tous les cas d'utilisation qu'un navire en difficulté peut faire d'un lieu de refuge?

Si on excepte le cas où la solution retenue est l'éloignement du navire afin qu'il coule au large pour favoriser la dilution de sa cargaison²⁰², ce qui ne relève plus du lieu de refuge dans l'esprit de la directive, alors il est tout de même nécessaire que le lieu choisi soit abrité, non pas pour forcément protéger le navire, mais pour permettre une pleine efficacité des barrages antipollution, aussi, l'expression *toute autre zone abritée*, assure à la définition un sens suffisamment large, pour couvrir l'ensemble des lieux de refuge.

Le rapport GRAILLOT, quant à lui, définit ainsi ces lieux: "*ce sont des lieux où amener un navire en difficulté en vue de réduire ou de supprimer les conséquences de l'événement qu'il a subi, tout en veillant à prendre en compte les intérêts propres à ces lieux*"²⁰³. Cette définition, outre le fait qu'elle remplace heureusement l'expression *navire en détresse* par *navire en difficulté*, présente la particularité d'être également applicable à la zone plus profonde et non

²⁰¹ cf. la thèse de Jean-François REBORA, "L'assistance maritime", Bibliothèque du CDMT, §I-2.3(1a), p.254

²⁰² comme dans le cas du Balu par exemple, où la cargaison d'acide sulfurique concentrée dans un lieu où la mer est calme et peu profonde, aurait causé beaucoup plus de dégâts que le naufrage en haute mer du navire par gros temps tel qu'il s'est passé.

abritée où le navire aura fini par couler, suite à ses avaries ou à un sabordage. La notion de prise en compte des intérêts propres du lieu est également nouvelle, et traduit la préoccupation des Etats de ne pas tout sacrifier à l'intérêt général, petite réminiscence de la politique NIMBY.

Une autre définition a été proposée par la France à l'OMI²⁰⁴: "*lieu où un navire peut trouver une situation plus calme en matière d'état de la mer, pour lui permettre de prendre des mesures améliorant sa condition et diminuant les risques pour la navigation et l'environnement (inclut les ports)*". Ici, on peut se demander pourquoi la situation plus calme ne concerne que l'état de la mer, la périphrase "*une situation plus calme en matière de l'état de la mer*", lourde et restrictive, aurait pu être remplacée par 'abri', puisque c'est de ça dont il est question.

Mais si la notion de refuge existe depuis longtemps, pourquoi une définition récente est-elle nécessaire?

e) Nécessité d'une définition spécifique

En résumé, cette recherche critique de définitions permet de se rendre compte que la notion de lieu de refuge, ne se satisfait pas des définitions traditionnelles de port, d'abri, de lieux sûrs, c'est une définition propre qui lui est nécessaire, même si la notion de refuge a toujours existé pour les navires²⁰⁵, car celle-ci inclut à présent la défense de l'environnement, qui est une valeur relativement nouvelle. Reste à savoir la portée que l'on pourra donner à la définition GRAILLOT, qui s'affranchit de la notion d'abri, et de ses possibles répercussions si elle finissait par s'imposer, en particulier sur l'indemnisation d'un lieu, qui a 'accueilli' le sabordage d'un navire. L'élection d'un tel lieu permet de se rendre compte de l'étendue des particularités qui caractérisent les lieux de refuge.

3.1.2 Particularités des lieux de refuge

85.- Certaines particularités du lieu conditionneront l'éligibilité d'un site face à un événement particulier, d'autres permettront une préférence pour un site parmi d'autres. On distinguera donc les critères nautiques (a), l'infrastructure du site (b), son statut juridique (c), l'environnement du

²⁰³ cf. rapport GRAILLOT, chap.6, p.31

²⁰⁴ cf. proposition de directives sur les lieux de refuge et proposition de résolution créant les MERC, document présenté par la France au sous-comité de la sécurité de la navigation de l'OMI, 48^e session, point 5 de l'ordre du jour, 19 mars 2002, annexe I, p.3.

²⁰⁴ La définition adoptée par l'OMI (résolution A.949(23), décembre 2003) est la suivante: "*place of refuge means a place where a ship in need of assistance can take action to enable it to stabilise its condition and reduce the hazards to navigation, and to protect human life and the environment*". Un lieu où prendre des mesures pour stabiliser ses dégâts est là aussi un abri.

²⁰⁵ Ainsi que le rappelle le Commandant Georges FIGUIERE "Navires en détresse en quête d'un port de refuge", RDCMAT, janvier-février-mars 2002, p.13

lieu (d).

a) Les critères nautiques

Ce sont eux qui seront en premier lieu considérés face à une situation particulière, car ils permettront d'établir une liste de sites possibles face à un événement particulier. Ils comprennent:

- le tirant d'eau maximal admissible en fonction de la marée (ainsi que le tirant d'air), le marnage,
- le fond (nature du fond, pente),
- l'exposition aux éléments (houle, mer du vent, vent, courant),
- la facilité d'accès (présence de hauts fonds, chenal, trafic), dont certains éléments (balisage, écluse) rejoignent la notion d'infrastructure du site.

b) L'infrastructure du site

C'est souvent grâce à des infrastructures adaptées, que la lutte antipollution sera facilitée, et favorisera un retour rapide à la normale. Il faudra cependant distinguer les moyens déjà disponibles sur place, de ceux qu'il faudra acheminer. On notera donc la présence:

- de quais, de ducs-d'Albe, de bassins, de formes de radoub, leur dimension,
- de cuves de stockage, ou les facilités concernant le transbordement,
- de moyens de remorquage, pilotage ou lamanage, de moyens de réparation, de moyens médicaux, de moyens de lutte contre l'incendie, d'équipement de décontamination, d'équipements chimiques, de barrages antipollution.

L'utilisation de chacun de ces moyens pourra dépendre d'autorités différentes, voilà pourquoi le statut juridique du lieu est également important.

c) Le statut juridique du lieu

Ce renseignement permettra de connaître l'autorité à contacter et la procédure à suivre pour utiliser le lieu. Le statut juridique du lieu n'influencera la prise de décision qu'en cas de conflit d'autorité²⁰⁶, bien que le recours à une autorité supérieure d'arbitrage pourra aplanir les difficultés²⁰⁷. D'autres autorités régionales pourront interférer avec cette prise de décision, il faut donc aussi s'attacher à l'environnement du lieu.

d) L'environnement du lieu

Les environs du lieu dépendront de la localisation du site et donc de sa nature (port plus ou

²⁰⁶ cf. supra n°39.

moins important et spécialisé, rade naturelle, ...). A partir de là pourront être évalués les enjeux pour la vie humaine (risque direct ou indirect), ainsi que les enjeux économiques, environnementaux ou même relatifs à la sûreté nationale²⁰⁸.

L'inventaire des particularités des lieux de refuge amène tout naturellement à dresser une typologie des sites, travail préalable nécessaire, qui permettra une prise de décision plus rapide en situation de crise.

3.2 Les fiches de lieux

86.- Le recensement des lieux de refuge est achevé mais la mise en forme de tous les renseignements obtenus continue²⁰⁹, et devrait prendre la forme de 'fiches'²¹⁰, qui seront mises à jour en permanence et mises à la disposition du Préfet Maritime en cas de crise.

Ces fiches reprendront les particularités des lieux de refuge suivant une typologie comparable à ce qui précède²¹¹.

Il s'agit donc d'étudier successivement la démarche permettant l'établissement de ces fiches (3.2.1) et leur publication (3.2.2).

3.2.1 L'établissement des fiches de lieu

L'établissement de ces fiches répond à une demande juridique (3.2.1.1), pour laquelle diverses compétences techniques sont utilisées (3.2.1.2).

3.2.1.1 Une demande juridique

87.- La directive 2002/59/CE énonce, dans son fameux article 20: *"les Etats membres établissent des plans en vue d'accueillir des navires en détresse dans les eaux relevant de leur juridiction.*

²⁰⁷ Comme il a été vu pour le cas de l'Alpha Star, cf. supra n°33.

²⁰⁸ cf. supra le chap.2.2.2.2.3 n°72-74, La détermination du préjudice environnemental. Concernant la sûreté nationale, une marée noire de grande ampleur concentrée dans la rade de Brest, serait dommageable à la mission de dissuasion exécutée par nos SNLE, qui ont pour base l'Ile Longue.

²⁰⁹ Renseignement donné par l'Administrateur en Chef Bruno CELERIER, lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon

²¹⁰ Les renseignements contenus dans ces fiches sont confidentiels et ne figurent pas dans ce mémoire, seule la nature de ces renseignements sera révélée.

²¹¹ cf. supra n°85, un document confidentiel de la préfecture maritime adressé à la préfecture de région, communiqué par Jean-Pierre VIEUXBLED, officier de permanence à l'Etat-Major de la préfecture maritime de Toulon, confirme que ces fiches contiennent des informations sur la localisation, une vue d'ensemble, l'intérêt majeur du site pour le navire, la météorologie, la sensibilité environnementale, les zones d'échouage, les moyens de lutte antipollution, les caractéristiques du lieu reprenant des éléments des Instructions Nautiques ainsi que des renseignements locaux, les conditions d'accès et de mouillage, la possible division du site en sous-zones, et les inconvénients majeurs du site parmi lesquels les aspects touristiques et médiatiques jouent un rôle important.

Ces plans comportent les dispositions et les procédures nécessaires tenant compte des contraintes opérationnelles et environnementales, afin de garantir que les navires en détresse puissent se rendre immédiatement dans un lieu de refuge, sous réserve de l'autorisation de l'autorité compétente".

L'obligation est donc faite aux Etats d'établir des plans qui tiennent compte des contraintes opérationnelles et environnementales. Des plans et non une liste des lieux, ainsi que le précise François MARRANDET, conseiller technique chargé des ports et de l'intermodalité auprès de Dominique BUSSEREAU, pour qui le travail consiste *"à mettre sur pied une grille méthodologique susceptible d'être rapidement sollicitée et activée dès qu'un problème touchant un navire en difficulté et potentiellement dangereux est signalé près de nos côtes"*, tout doit être passé en revue, et *"de cet ensemble un peu complexe émerge un ou deux axes préférentiels à mettre en œuvre. Ce n'est, ni plus ni moins, que du cas par cas. Du sur mesure"*²¹².

Analysant cette demande de la directive européenne, le rapport GRAILLOT recommande cependant *"qu'existe et soit tenue à jour une liste de l'ensemble des ports et autres lieux de refuge potentiels, comportant les caractéristiques de ces sites. Cette liste présenterait, pour chaque site possible, son aptitude à servir de lieu de refuge pour tel ou tel type d'accident, en fonction de la taille du navire, de son état, de sa cargaison, du contexte océanographique et météorologique, de l'urgence d'une intervention et des risques acceptables pour son environnement. Ces données seraient référencées par rapport à un jeu de cartes marines et terrestres. Elles seraient mises à jour annuellement et devraient être cohérentes avec celles du plan POLMAR"*²¹³.

L'établissement de fiches de lieu constitue la réponse de la France à cette contrainte. Laetitia JANBON, commentant la dernière phrase de l'article 20: *"Les Etats membres informent la Commission au plus tard le 5 février 2004 des mesures prises en application du premier alinéa"*²¹⁴, c'est-à-dire l'établissement des plans, y voit une contrainte pour les Etats membres d'avoir achevé leurs plans pour cette date butoir²¹⁵. Ces derniers n'étant pas totalement prêts, la France a pensé peut-être qu'elle pourrait interpréter différemment cette phrase, en informant simplement la Commission de l'état d'avancement des plans demandés. Cependant, la Commission a envoyé un avis motivé à la France et à d'autres pays européens, pour avoir manqué à leur obligation de communiquer les mesures nationales prises pour transposer la directive

²¹² cf. Le Marin du 4 juillet 2003, art. de Michel LE TALLEC: "Ports refuges: du 'sur mesure' et pas de liste"

²¹³ cf. rapport GRAILLOT, chap.6.3, p.35

²¹⁴ L'alinéa auquel il est fait référence est en partie cité plus haut, cf. annexe n°1 pour la version intégrale de l'article.

²¹⁵ "Les lieux de refuge", par JANBON Laetitia., DMF 634, février 2003, p.161

2002/59/CE²¹⁶. La réalisation de ces plans demande une expertise technique.

3.2.1.2 Une réponse technique

La première tâche, uniquement nautique, a consisté à inventorier ces lieux de refuge (a), la seconde à transmettre le document ainsi établi aux préfets terrestres (b), afin de le compléter en ce qui concerne les infrastructures, et surtout l'environnement du site (cf. supra n°85).

a) L'inventaire des lieux: le volet nautique

88.- Concernant l'élaboration des guides des sites possibles, le rapport GRAILLOT fait remarquer qu'il serait *"contre-productif de confier leur élaboration à une instance centralisée"*²¹⁷. Leur rédaction nécessitant une connaissance approfondie du littoral et des ports, la solution choisie a consisté à demander à chaque autorité maritime le soin de les établir et de les mettre à jour.

On peut noter plus loin dans le rapport que, selon ses rédacteurs, *"l'essentiel des informations nécessaires existe déjà dans les 'Instructions Nautiques', les plans POLMAR, ou auprès d'organismes comme le SHOM ou l'IFREMER ainsi que dans la documentation issue de l'expérience des préfets maritimes confrontés régulièrement à ce type d'événement"*²¹⁸. Cette remarque est certainement très exagérée, parce que d'une part ce type d'événement n'est heureusement pas aussi fréquent, et parce que d'autre part il faut avoir assisté (sinon participé) à un concours de pilotage, pour se rendre compte combien les Instructions Nautiques omettent de petites criques que les cartes marines détaillées ne nomment pas.

Aussi, les préfetures maritimes se sont rapprochées non seulement des services susvisés, mais aussi de la Marine Nationale, des capitaineries et des stations de pilotage²¹⁹. Ces dernières avaient d'ailleurs proposé de fournir dès juin 2003, un catalogue des potentialités de lieux de refuge sur le littoral français basé uniquement sur l'expertise technique des pilotes²²⁰.

Actuellement, le travail de synthèse des informations parvenues des différentes sources a également été réalisé, achevant le volet nautique du travail, sur lequel les renseignements concernant les risques doivent venir se greffer.

²¹⁶ cf. le bulletin d'actualité du site ESPO, "ESPO NEWS PLUS +", du 12 juillet 2004, volume 10.21, "Member States fail to implement safety and environment rules", p.2

²¹⁷ cf. rapport GRAILLOT, chap.6.3, p.35

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Source: Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON, propos recueillis à Toulon, le 26 janvier 2004

²²⁰ Source: Patrick PAYAN, le 24 novembre 2003 lors d'une conférence organisée par l'IMTM, au cours de laquelle il a présenté plusieurs solutions de lieux de refuge parmi celles qui ont été indiquées dans un rapport transmis à la Préfecture Maritime de Méditerranée.

b) Le volet risque des lieux retenus

89.- La liste des lieux retenus a été transmise aux préfets de département et aux préfets de région afin de développer le dossier sur le plan des conséquences humaines ou économiques²²¹, que le choix d'un tel lieu pourrait entraîner.

Ce travail ne sera complet qu'avec la consultation préventive des experts des conséquences probables sur l'environnement (cf. supra n°71), ce qui permettra à l'autorité maritime en possession de ce document d'avoir déjà une vision globale du problème, de connaître quels sont les contacts locaux à appeler en situation de crise, et d'apprécier pleinement la situation, sous tous ses aspects.

Lorsque l'établissement des fiches sera achevé, le problème va se poser de la connaissance de leur contenu auprès du public.

3.2.2 La publication des fiches de lieu

90.- La directive 2002/59/CE énonce dans le deuxième alinéa de l'article 20: "*Les plans d'accueil des navires en détresse sont rendus disponibles sur demande*". Cette désignation des lieux de refuge accessible au public pose plusieurs problèmes, outre le fait que cette liste soit encore en cours de réalisation.

Une publication des sites retenus reviendrait à se priver d'autres sites qui n'auraient pas été nommés, soit par omission, soit par leur moindre importance, soit parce qu'un site plus important a été répertorié à proximité. Or "*toutes rades, toutes zones d'attente, ou tous ports ont vocation à l'être*"²²², c'est ainsi que la plage du Becquet (pointe du Heu) qui a servi de lieu de refuge au Rosa M, en danger de chavirement avec 70t de marchandises dangereuses à bord, n'aurait sans doute jamais été désignée dans la liste des sites possibles, alors que son usage s'est révélé salubre²²³. Un conseiller du ministère confirmait que "*la notion de liste nous paraît irréaliste, dans la mesure où un bateau en difficulté n'est pas sûr d'atteindre le site qui aura été désigné, alors qu'un autre endroit, plus proche, pourra sans doute l'accueillir*"²²⁴.

Le second problème, qui n'est pas le moindre, c'est qu'une publication des lieux retenus sans

²²¹ Ce document de la préfecture maritime adressé à la préfecture de région est confidentiel, source: Jean-Pierre VIEUXBLEU, officier de permanence à l'Etat-Major de la préfecture maritime de Toulon.

²²² cf. rapport GRAILLOT, chap.9.1, p.53, propos joints par le Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON, Toulon, le 26 janvier 2004

²²³ D'après le Commissaire de la Marine Cédric KAHN, lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon

²²⁴ cf. "Ports refuges: l'autre vision de Roselyne BACHELOT", par Michel LE TALLEC, retranscrivant les propos d'un conseiller du ministère qui a souhaité garder l'anonymat, Le Marin, 10 janvier 2003

préparation de l'opinion publique, provoquerait une levée de bouclier²²⁵, car ainsi que le déclare Jo LE GUEN²²⁶, "*Si les populations du littoral ont fait dans leur ensemble toujours preuve d'une solidarité maritime, le problème est ici différent puisqu'on leur demande de polluer gravement leur lieu de vie. Personne n'est prêt à sacrifier son jardin pour que les autres soient tranquilles. Ca se saurait. Démontrer à quelques uns qu'ils doivent se sacrifier pour les autres, ça ne marche pas, d'autant que les populations ne sont pas certaines du tout de la capacité des autorités à gérer la pollution et aussi à assurer une indemnisation dont de toute façon ils ne veulent pas, préférant conserver leur habitat en l'état plutôt que d'obtenir une compensation pour sa destruction. D'autre part, il y a peut-être toujours un espoir que le bateau aille se faire pendre un peu plus loin. Tous ces éléments font qu'il est très difficile dans nos démocraties de désigner des sacrifiés, ce qui a été démontré en juillet dernier*".

L'exemple danois tend à montrer au contraire, selon Jorgen MAGNER²²⁷, que c'est le secret formé autour des listes qui apporte la peur et la suspicion dans le public, plus que la désignation elle-même (cf. supra n°48).

Il reste qu'un dialogue sera de toutes façons établi avec les élus (cf. infra n°96), mais cette discussion n'interviendra qu'en situation, afin de prévenir et de préparer l'opinion des décisions qui seront prises²²⁸ (cf. infra §4.2, Gérer l'information, n°111 et suiv.).

3.3 La prise de décision

Tout le travail réalisé en amont a pour seul but de faciliter la prise de décision, qui n'interviendra qu'après une analyse attentive de la situation (3.3.1), amenant la prise éventuelle de mesures de sauvegarde (3.3.2) avant la conduite du navire dans le lieu de refuge retenu (3.3.3).

3.3.1 L'analyse de la situation²²⁹

Elle comprend la situation à bord et sur zone (a), l'évaluation des chances de succès de l'opération de ralliement (b), les incidences diplomatiques et financières (c).

a) La situation à bord et sur zone²³⁰

²²⁵ Voilà pourquoi les listes de lieux ne seront pas publiées, et c'est pour respecter cette décision qu'il n'en sera donné ici aucun exemple.

²²⁶ Réponse de Jo LE GUEN (association 'Keep it Blue') du 20 juin 2004, recueillie via courriel, à la demande de la position de son association au sujet des lieux de refuge.

²²⁷ Jorgen MAGNER, responsable de service à l'agence danoise de protection de l'environnement, cf. 'Europe gets down to clearing up the mucky business of places of refuge', par Brian REYES, Lloyd's List, March 3, 2004.

²²⁸ Propos de l'Administrateur en Chef Bruno CELERIER, lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon

²²⁹ Cette analyse est l'objet de "*Guidelines for the evaluation of risks associated with the provision of places of refuge*" de l'OMI, incluses dans les directives de l'OMI concernant les lieux de refuge adoptée en décembre 2003

91.- Pour le navire, les critères à prendre en compte sont les suivants:

- danger pour la vie humaine (équipage ou passagers), cet aspect sera traité en priorité,
- nationalité et type de navire: militaire, marchand, de pêche ou de plaisance, nature de la cargaison à bord (dangereux en particulier), quantité de soute et nature de celles-ci,
- description du sinistre aussi complète et précise que possible, incluant les conséquences sur la disponibilité de la propulsion et de l'alimentation énergétique, sur la stabilité, les efforts de structure et la flottabilité prospective du navire, la disponibilité des moyens de lutte contre l'incendie et l'envahissement, et le fonctionnement des appareils de communication,
- l'équipage peut-il faire face à l'incident et à ses conséquences, les moyens matériels et humains présents à bord sont-ils en nombre suffisants?

Les renseignements relatifs à l'environnement du navire comprennent:

- la position géographique du navire en regard des dispositions juridiques qui y sont applicables, en particulier dans quelle zone de compétence se trouve-t-il, Etat voisin, haute mer, ZEE, ZPE, eaux territoriales ou intérieures, voire zone portuaire,
- la position géographique du navire du point de vue nautique (surtout dans le cas d'un navire à la dérive): présence de hauts-fonds, d'îles, de courant (y compris le courant de marée), de trafic important,
- la position relative du navire par rapport à des zones particulières, comme par exemple la proximité de zones peuplées, de parcs marins, de fermes aquacoles, ...,
- les prévisions météorologiques pour la zone considérée, vent et houle en particulier.

Tous ces renseignements aideront à évaluer les chances de succès de l'opération de ralliement.

b) L'évaluation des chances de succès de l'opération de ralliement²³¹

92.- L'évaluation des conséquences de l'avarie devra porter sur les capacités de manoeuvre du navire, et sur les éléments suivants:

- sa flottabilité, sa stabilité, et ses possibilités de ballastage, ainsi que l'évolution probable de ces critères en fonction d'une possible évolution du sinistre, des conditions météorologiques à venir, et des moyens d'intervention envisagés (le navire résistera-t-il à un remorquage, et combien de temps),
- l'état des machines: état général de l'appareil propulsif (machine principale, arbre(s) d'hélice et

(rés. A.949(23)). cf. le CMI Yearbook 2003 p.355-357, qui peut être consulté sur:

http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm

²³⁰ Renseignements transmis par la FFPM aux membres rédacteurs du rapport GRAILLOT.

²³¹ Source: Patrick PAYAN, le 24 novembre 2003 lors de la conférence info-navire, organisée par l'IMTM

hélice(s)), des auxiliaires et des circuits de distribution d'énergie, présence ou non d'un alternateur attelé, d'auxiliaires de manoeuvre (propulseurs),

- l'état et le type d'appareil à gouverner,

- la distance à parcourir et les conditions d'autonomie du navire,

- la vitesse possible et le choix de la route: loxodromie ou routage météo, la brachystochrone choisie devra tenir compte des efforts tranchants et des moments fléchissants que la structure du navire pourra supporter; on connaîtra alors la durée du ralliement,

- la disponibilité et le fonctionnement des appareils de manoeuvre, guindeaux et treuils,

- les conditions de remorquage (le navire dispose-t-il du système de remorquage d'urgence, la main d'œuvre à bord sera-t-elle suffisante pour passer une remorque dans les conditions présentes), en tenant compte de la dimension du navire (fardage), de ses tirants d'eau et de son déplacement. L'évocation du remorquage appelle naturellement la rémunération de l'assistant, et donc, la question des conséquences financières.

c) Les incidences diplomatiques et financières

93.- Il s'agit aussi de savoir si le sinistre est susceptible d'avoir des conséquences sur des pays voisins, à ce moment-là, il faudra connaître:

- quels sont les accords particuliers applicables avec ce pays (cf. supra §1.4.2, n°41 et suiv.), prévenir les personnes concernées et appliquer les procédures idoines,

- si ces procédures prévoient la répartition des charges matérielles et financières entre les Etats.

On se rappellera que dans le cas contraire, et pour une pollution par hydrocarbures, c'est l'annexe de l'OPRC90 qui s'appliquera entre Etats Parties à la Convention (cf. supra n°20).

De plus, outre l'identification de l'armateur, des exploitants du navire et des assureurs, il faudra:

- savoir si la couverture financière pour le navire par l'armateur ou les assurances et le PIC est suffisante, et tenir compte du droit à la limitation de responsabilité pour la garantie financière qui sera fournie (cf. infra §4.3 n°116 et suiv.),

- prendre en compte les contrats d'assistance déjà passés par le navire avec une société privée.

Une fois la situation parfaitement connue des autorités, ou même pendant son évaluation, il pourra s'avérer nécessaire de prendre des mesures de sauvegarde, avant d'appliquer la décision qui aura été finalement retenue.

3.3.2 Les mesures de sauvegarde

Celles-ci comprennent deux volets distincts: les mesures de sauvegarde concernant la pollution elle-même (b) et les mesures concernant la préservation des intérêts en jeu (a).

a) Les mesures de sauvegarde des intérêts en jeu

94.- Ces mesures sont mises en œuvre par la terre, et le travail réalisé dans les fiches de lieu permettra de prendre rapidement les bons contacts. Il faudra:

- établir une liste des autorisations à rechercher, des autorités à informer en vue de la mise en œuvre de la mesure envisagée,
- établir une liste des besoins d'affréter, de réquisitionner, de mettre en demeure, d'activer des conventions et des accords, de demander des concours étrangers,
- évaluer le montant de la caution à exiger pour couvrir les frais susceptibles d'être engagés²³²,
- envisager d'autres mesures de sauvegarde au cas où celles qui ont été retenues ne reçoivent pas l'accord des autorités compétentes (autorités portuaires par exemple), ou s'avèrent inefficaces ou irréalisables.

Les mesures de sauvegarde des intérêts passent aussi par des mesures de sauvegarde concernant la pollution, celle-ci étant plus facilement combattue en mer, par exemple, qu'à terre.

b) Les mesures de sauvegarde concernant la pollution

95.- Ces mesures vont consister principalement à éviter que la situation empire, parfois la solution de sauvegarde adoptée sera retenue comme solution définitive au problème.

Certaines de ces mesures seront applicables directement par le navire, il s'agit:

- d'imposer un cap ou une route au navire (s'il peut le faire sans aide, sinon avec un remorqueur) en vue: de l'éloigner des côtes (c'est ce qui c'est passé pour le Castor, sans qu'une autre solution n'est été envisagée), de l'acheminer vers un lieu de refuge²³³, de le faire sortir d'une zone portuaire,
- de laisser couler le navire, si l'équipage et les passagers sont hors de danger,
- de laisser brûler le navire (cf. note 30 pour le cas de l'Atlantic Empress), si ses occupants ont déjà été évacués, pour n'avoir ensuite qu'à traiter l'épave,
- d'imposer la prise de remorque au navire en difficulté, à un remorqueur spécialisé ou à un autre navire,

²³² cf. rapport GRAILLOT, chap.7.4.2, p.44

- de commencer à combattre la pollution par les moyens du bord (dans le cas où cette dernière est de faible amplitude, et où on a pu remédier, au moins momentanément, à la cause de la pollution), par l'utilisation de dispersants²³⁴ ou la mise en place d'un barrage antipollution par exemple.

D'autres mesures nécessitent des moyens qui seront fournis par la terre:

- navires de lutte antipollution, allèges, bateaux pompes, balisage de la zone dangereuse, évacuation ou récupération des passagers (voire aussi de tout ou partie de l'équipage),
- envoi d'un remorqueur s'il n'y en a pas sur zone, ou remorqueur supplémentaire afin de relayer le remorqueur déjà sur zone, ou le navire non spécialisé qui prêtait assistance,
- survol de la zone afin de surveiller l'évolution des nappes de pollution,
- envoi de l'EEI afin de renforcer les moyens humains à bord pour une tâche particulière,
- sabordage du navire: envoi d'une équipe spécialisée, après pompage éventuel des capacités à huile et à combustible (cas de l'Adamantas²³⁵),
- incendie volontaire de la cargaison du navire (cas du Torrey Canyon).

Les mesures de sauvegarde adoptées ont pu permettre une meilleure connaissance de la situation, d'apprécier si les premières mesures prises sont efficaces, une analyse fine des produits incriminés en vue de leur traitement ultérieur (cf. supra n°24 et note 55), et aussi de préparer une réponse à terre. *"Il est bien entendu, cependant, que la situation doit être réévaluée en permanence pendant la phase d'exécution, ce qui peut conduire à modifier le mode d'action"*²³⁶. A ce stade, la décision doit être prise quant à savoir s'il faut maintenir le navire en mer, le couler, ou l'accueillir dans un lieu de refuge: c'est cette dernière possibilité que nous allons considérer.

²³³ cf. directive 2002/59/CE, annexe IV: l'autorité compétente de l'Etat concerné peut: *"enjoindre au capitaine de rejoindre un lieu de refuge en cas de péril imminent, ou imposer le pilotage ou le remorquage du navire"*. cf. annexe n°1

²³⁴ L'utilisation de dispersants (cf. n°105) par le navire sur le plan d'eau doit donc faire l'objet d'une autorisation des autorités terrestres, car sa mise en œuvre peut empêcher la décantation (agglomération avec l'eau ou avec le produit) et pourrait nuire à la suite du traitement envisagé du sinistre (aspiration par les sweeping arms des navires dépollueur, stockage des eaux mazouteuses, ...).

²³⁵ En septembre 2003, ce vraquier chypriote chargé de 21000t de billes de fer désoxydé, voit la température de ses cales augmenter de manière incontrôlée malgré un inertage à l'azote (le fer désoxydé cherche naturellement à se réoxyder en présence d'humidité: cette réaction est exothermique et s'accompagne d'un dégagement d'hydrogène). Sa demande d'accostage au Port des Galets pour un nouvel inertage est refusée suite à la visite à bord du chimiste, et le préfet maritime de la Réunion met en demeure le navire le 16 septembre, d'abaisser la température et le taux d'hydrogène de ses cales, sans résultat. Les structures du navire s'affaiblissant sous l'effet de la chaleur, le navire sera finalement remorqué au large après une dernière injonction du préfet, et sabordé le 22 septembre par 1700m de fond à 11 milles au NW de la Réunion (source: le cedre, cf. <http://www.le-cedre.fr>).

²³⁶ cf. rapport GRAILLOT, chap.7.4.3, p.45

3.3.3 Le navire dans le lieu de refuge

Lorsque c'est la solution du lieu de refuge qui a été retenue²³⁷, c'est que l'autorité maritime a porté son choix sur un lieu. Il faudra donc faire accepter ce choix (a), conduire le navire dans le lieu choisi (b), et choisir un mode de traitement du navire dans le lieu de refuge (c).

a) Faire accepter le choix du lieu

96.- L'acceptation du choix du lieu doit se faire en deux étapes: par l'autorité décisionnelle pour cette zone, puis par la collectivité qui aura à subir les désagréments de la situation.

L'acceptation du choix par l'autorité décisionnelle.

La première étape est sans doute la plus simple à gérer; en effet, dans la plupart des cas le préfet maritime est compétent pour désigner un lieu de refuge (cf. supra §1.3.2.2, n°33), sauf si ce lieu est un port où c'est l'autorité portuaire qui est compétente (cf. supra n°35), celle-ci pouvant refuser l'accès au navire. En cas de conflit, le recours à une autorité supérieure permettra de résoudre le problème (cf. supra n°39).

A ce sujet il convient de noter que si cette autorité supérieure n'a pas été encore formellement désignée, les faits montrent que la situation finit par se dénouer tout de même (cas de l'Alpha Star, le 7 janvier 1994 à Fos-sur-Mer, cf. supra note 81).

L'acceptation du choix par la collectivité.

Ici, l'acceptation peut sembler de pure forme, pourtant c'est là que se trouve la principale difficulté. Ainsi, au cours de l'étape précédente, l'autorité portuaire et le préfet maritime ayant une vision maritime du problème, l'accord semble plus aisé à trouver. Voilà pourquoi il est prévu une véritable concertation avec les élus locaux pour comprendre leurs attentes, y remédier, et faire accepter le choix final²³⁸.

Il faudra ensuite faire preuve de pédagogie avec la population, en particulier avec ceux qui tirent leur subsistance de la mer directement ou indirectement. En effet, si le lieu retenu est un port, la catastrophe aura des conséquences sur le trafic de ce port et c'est toute une région qui pourrait être sinistrée. A ce moment, le montant de la caution financière pourra sans doute être affiné. Cette pédagogie est aussi de mise avec les pêcheurs, qui pourraient sinon, entraver le transit du

²³⁷ Selon le rapport GRAILLOT (§6.1, p.32): "Si l'on excepte les produits de type Seveso visés au 4.1.1., l'analyse et l'évaluation raisonnée des enjeux peut donc fort bien montrer que, si le risque de rupture du navire est modéré (10% à 30% par exemple), il y a avantage à gagner un lieu de refuge où, soit le risque de rupture sera écarté, soit la pollution pourra être mieux circonscrite".

navire.

b) La conduite du navire dans le lieu choisi

97.- Il faut noter avant toutes choses que pendant le transit maritime, le navire en difficulté est placé sous le contrôle de l'autorité maritime.

Conformément à la réflexion menée concernant l'évaluation des chances de succès de l'opération de ralliement (cf. supra n°92), on aura choisi la route à faire, s'il était nécessaire de remorquer ou non le navire, et si la présence d'un 'chien de garde'²³⁹ est nécessaire.

S'il y a lieu de craindre une réaction hostile de la population, en particulier des pêcheurs, qui pourraient gêner le convoi, bloquer l'accès du lieu choisi, ou autre, des moyens supplémentaires seront mis en œuvre.

Parallèlement au convoyage du navire, il faudra continuer la lutte antipollution (cf. supra n°95 et infra §4.1.1.1, n°101 et suiv.) en mer, et s'y préparer à terre par le redéploiement des moyens de lutte (matériels et humains), c'est-à-dire préparer le lieu de refuge à recevoir son hôte.

Il faudra encore être prêt à changer de solution rapidement en fonction d'une réévaluation permanente de la situation tant à bord qu'à terre. Ce cas peut se présenter si par exemple le navire menace de sombrer avant de rejoindre le lieu choisi, il faudra alors se décider rapidement pour un autre lieu de refuge²⁴⁰ ou pour laisser sombrer le navire, ou encore pour enflammer sa cargaison, ce qui consiste déjà à traiter la pollution (et donc le navire) dans un autre lieu.

c) Le traitement du navire dans le lieu de refuge

98.- En fonction du lieu de refuge adopté, on pourra procéder à l'accostage, au mouillage, ou à l'échouage du navire. Chacune de ces solutions présentant des avantages et des inconvénients.

L'accostage

Si le lieu de refuge choisi est un port, c'est que l'accostage du navire présente suffisamment d'intérêt pour le traitement du sinistre, et que la structure du navire ne risque pas de céder

²³⁸ Sources: Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON, Toulon, le 26 janvier 2004, et Administrateur en Chef Bruno CELERIER, lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon

²³⁹ C'est ainsi qu'on appelle le navire (souvent un remorqueur) chargé de rappeler à l'ordre les autres navires qui s'approchent trop des plates-formes pétrolières, ou d'un convoi qui ne peut manoeuvrer aisément.

²⁴⁰ Le 23 mars 1974, le Giulia, victime d'une importante voie d'eau à la machine, était en remorque depuis Sète pour Marseille avec un pilote à bord, lorsque sur le trajet, les prévisions météorologiques s'aggravant, le pilote aidé des remorqueurs a décidé d'échouer le navire sur une plage afin d'éviter la perte de celui-ci, qui aurait pu de surcroît obstruer les passes du port. cf. la newsletter n°16, décembre 2003, sur le site du CDMT: <http://www.cdmtdroit.u-3mrs.fr/actu/newsdec2003.html#new4>

brutalement, condamnant pour longtemps une place à quai²⁴¹, ce qui pourrait avoir de graves conséquences pour le port et les acteurs économiques.

L'intérêt majeur de l'accostage est qu'il permet d'agir de façon traditionnelle, en général pour permettre le déchargement du navire, avant de futures réparations.

L'inconvénient majeur réside dans le fait que cette solution n'est applicable que pour les cas d'avarie les moins graves, l'admission d'un tel navire risquant d'entraver la fluidité du trafic commercial, ou même d'avoir une incidence sur le plan d'eau et les infrastructures portuaires. De plus, l'admission du navire dans le port peut se heurter à des réticences ou à un refus de l'autorité locale ou portuaire. Il faut rappeler qu'à l'intérieur de la limite administrative portuaire, le navire en difficulté est placé sous le contrôle de l'autorité portuaire. Le mouillage sera alors une alternative intéressante.

Le mouillage

L'intérêt du mouillage d'un navire en difficulté dans un lieu de refuge est de:

- mettre le navire en sécurité à l'abri de la mer du vent et de la houle, sans avoir recours à un port, où l'autorisation d'accès peut poser des problèmes; le préfet maritime sera donc généralement compétent pour ordonner le mouillage du navire,
- sauvegarder la cargaison,
- rapprocher le navire des moyens de lutte contre le sinistre,
- confiner tout risque de pollution,
- faire une évaluation complète et fine des avaries,
- effectuer les réparations essentielles permettant d'atteindre un port par ses propres moyens ou avec l'aide de remorqueurs.

Dans la plupart des cas, la conduite du navire en difficulté vers un mouillage abrité constituera la bonne solution²⁴², s'il y a plusieurs possibilités de mouillage, le choix de celui-ci devra être fait en fonction du vent dominant et de la zone d'évitage disponible.

L'inconvénient de cette solution est lié au fait que le déchargement du navire (partiel ou complet) sera plus difficile que pour un accostage, et nécessitera la présence d'allèges, et que seules des réparations sommaires seront envisageables, ce qui ne sera pas le cas pour un échouage.

L'échouage

L'intérêt de l'échouage est de constituer une solution appropriée pour éviter la perte d'un navire et

²⁴¹ C'est ainsi qu'a été traité l'Astro Phoenix à Fos le 21 mars 2004, cf. supra note 163.

²⁴² Communication des pilotes de Marseille-Fos à la commission chargée de la rédaction du rapport GRAILLOT.

de sa cargaison, et prévenir une pollution incontrôlable lorsque la solution du mouillage ne peut plus être envisagée en raison de la gravité de la situation, ou que le seul lieu disponible dans lequel le navire serait à l'abri, dispose d'une hauteur d'eau telle, que le navire pour en bénéficier devra s'y échouer.

Il convient d'échouer le navire à faible vitesse, sur un fond de sable ou de vase dont la pente est aussi faible que possible, et voisine de l'assiette du navire²⁴³, d'où l'importance de pouvoir réaliser des mouvements de ballasts pour adapter cette assiette²⁴⁴ à la pente du lieu.

La vitesse de l'échouage sera adaptée en fonction de l'inertie du navire. Plus le navire sera de taille importante et lourdement chargé, plus la vitesse devra être faible.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de craindre d'avarie supplémentaire à la structure du navire lors de l'échouage. L'effort subi par la structure ne dépendra dans tous les cas que de l'importance du déjaugeage du navire, le marnage aura donc aussi de l'importance. Le risque de déformation de la structure résulterait d'un échouage sur une très faible surface de carène du navire qui supporterait alors toute la poussée du fond, qui peut atteindre plusieurs centaines de tonnes pour des émergences peu importantes. Il s'agit donc d'échouer le navire sur la plus grande surface de carène possible pour répartir la poussée du fond. La réalisation de cet objectif est facilitée par la forme des navires actuels, qui présentent des fonds plats jusqu'aux bouchains. Pour un navire donné, la réaction du fond n'est pas dépendante de son chargement mais seulement des formes de carène et de la tranche d'émergence.

Cette technique, bien maîtrisée, pourra être très utile en cas:

- de voie d'eau difficile à étaler et conduisant à un surenfoncement et à la perte de toute réserve de stabilité,
 - d'incendie, où la lutte contre le feu amène au déversement de grandes quantités d'eau, qui peuvent aussi conduire à la perte de stabilité par carène liquide et au chavirement du navire,
 - de dommages à la structure du navire avant qu'il ne se déforme davantage au risque de se briser.
- L'échouage possède aussi les avantages, comme le mouillage, d'éviter d'avoir recours à un port tout en rapprochant le navire des moyens de lutte contre le sinistre, en cumulant la fonction d'abri.

Les inconvénients tiennent du fait que les réparations seront difficiles à réaliser, que le déchargement du navire posera plus de problèmes que pour un mouillage (car le navire une fois échoué, présentera en général de la gîte), alors qu'il sera souvent nécessaire pour déséchouer le navire. Enfin la remise à flot du navire pourra s'avérer délicate si la profondeur d'eau était déjà

²⁴³ L'intérêt de la présence à bord d'une personne ayant une connaissance approfondie du lieu étant ainsi renouvelé.

²⁴⁴ Si les moyens du bord le permettent, on essaiera d'échouer le navire avec une gîte nulle.

importante lors de l'échouage (échouage à marée haute), et si le navire est resté longtemps échoué²⁴⁵. Voilà pourquoi il est souvent souhaitable de ballaster le navire, pour le poser sur le fond, une fois qu'il est arrivé sur son lieu d'échouage.

L'échouage bien préparé peut être la solution la plus efficace pour éviter un désastre écologique.

Après la prise de décision, et la façon de traiter le navire dans le lieu choisi, viennent inmanquablement les conséquences de ce choix, qui vont être examinées à présent dans la 4^{ème} partie.

²⁴⁵ Sur un fond de vase, il se formera une souille enveloppant le navire, d'où celui-ci sera difficile à extraire (efforts de succion). Sur un fond de sable, le sable se déplacera pour finir par encercler le navire.

4. Les conséquences du choix

99.- Le lieu de refuge choisi étant généralement la moins mauvaise des solutions, cela signifie qu'il faudra combattre la pollution probable pour en limiter les conséquences (4.1), en appliquant les plans de lutte établis par chaque région. L'accueil dans un lieu de refuge ne manquera pas de susciter curiosité et polémique, habituelles après chaque marée noire, ce qui impliquera aussi de gérer l'information auprès du public (4.2). Enfin les dégâts étant recensés, il faudra alors indemniser les victimes du préjudice subi (4.3). La recherche de responsabilités fait également partie des conséquences de ce choix, mais ne sera pas étudiée ici (cf. supra n°9).

4.1 Limiter la pollution

Le principal atout d'un lieu de refuge est de limiter la pollution dans une zone délimitée où elle sera facilement circonscrite, mais il sera tout de même nécessaire de lutter contre cette pollution, en déclenchant des moyens adaptés²⁴⁶, selon une organisation préétablie.

L'organisation nationale²⁴⁷

100.- Le dispositif national fait une distinction entre la lutte contre la pollution en mer et la lutte contre la pollution à terre²⁴⁸. L'application du plan POLMAR mer est confié aux Préfets Maritimes sous l'autorité du Premier Ministre. Celle du plan POLMAR terre²⁴⁹ est confiée aux Préfets des départements concernés sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. Le préfet de zone assure la coordination de l'ensemble du dispositif dès qu'un plan POLMAR mer et un ou plusieurs plan POLMAR terre sont déclenchés²⁵⁰. Les actions menées à partir de la mer sont du ressort du Préfet Maritime et celles menées dans la frange littorale à partir de la terre sont du ressort du Préfet de département. L'état major de direction de lutte comprend des représentants de tous les départements ministériels concernés et des organismes techniques compétents, notamment le CEDRE. Compte tenu du caractère interministériel marqué des opérations de lutte, les orientations générales retenues sont proposées au Secrétariat Général de la Mer, qui dépend

²⁴⁶ Directive 2002/59/CE, art.20: "...les plans comportent des arrangements pour la fourniture de moyens...".

²⁴⁷ cf. plan POLMAR, JO 4 avril 2002, p.5877-5888.

Il ne sera traité ici que du plan POLMAR, le plan NUCMAR spécifique au risque nucléaire ne faisant pas l'objet de ce mémoire (cf. supra n°9).

²⁴⁸ Ibid., chap.1, p.5877

²⁴⁹ L'établissement des plans POLMAR mer et POLMAR terre fait partie des mesures de préparation à la lutte antipollution; "Ces plans sont élaborés et tenus à jour au niveau de chacune des autorités directement responsables de la conduite des opérations. Ils sont mis au point avec le concours des administrations, organismes, associations impliquées et des représentants des populations concernées", Ibid., chap.1.1.2, p.5877-5878

²⁵⁰ Ibid., chap.2.3.1, p.5878

du Premier Ministre²⁵¹.

Dans le cas étudié, la lutte en mer (4.1.1) permettra de combattre la pollution survenue lors de l'événement et pendant le transit du navire, elle précédera donc la lutte à terre et son efficacité réduira les conséquences de la pollution. Une fois le navire dans le lieu choisi, il faudra lutter également à terre (4.1.2), au sein même du lieu de refuge où la pollution sera la plus concentrée, et sur le littoral pour les nappes ayant échappé à la lutte en mer.

4.1.1 La lutte contre la pollution en mer

Il convient en premier lieu de définir l'organisation de l'action (4.1.1.1), avant d'étudier les différents moyens de lutte et leur utilisation (4.1.1.2).

4.1.1.1 L'organisation de la lutte contre la pollution en mer²⁵²

101.- Le Préfet Maritime est chargé d'organiser et de diriger les opérations en mer, ceci dans les limites de sa région. Lorsqu'un désastre ou une menace de désastre est d'une gravité ou d'une complexité telle qu'il est impossible de ne faire appel qu'à des moyens ordinaires, le Préfet Maritime déclenche le Plan POLMAR mer²⁵³. Ce déclenchement lui donne accès au fonds d'intervention POLMAR géré par le ministère en charge de l'environnement, qui permet de compléter les moyens de l'Etat par des ressources privées réquisitionnées²⁵⁴ ou contractées.

Le Préfet Maritime rend compte au Premier Ministre (Secrétariat Général de la Mer), au Ministre de la Défense, au Ministre de l'Environnement et au Ministre des Transports. Le Ministre de l'Intérieur (cabinet, CODISC) et les Préfets des départements et des zones de défense éventuellement concernés sont également informés. Le Préfet Maritime prévient simultanément le CEDRE, dont les experts et les moyens sont mis sur-le-champ à sa disposition. Le déclenchement et la cessation du Plan POLMAR mer font l'objet d'arrêtés pris par le Préfet Maritime²⁵⁵.

²⁵¹ Ibid., chap. 1.1, p.5877

²⁵² cf. plan POLMAR, JO 4 avril 2002, chap.3, p.5879-5880

²⁵³ Le plan POLMAR mer Méditerranée, par exemple, constitue l'arrêté préfectoral n°54/2003

²⁵⁴ Concernant les réquisitions, cf. plan POLMAR, JO 4 avril 2002, chap.3.2, p.5880 et annexe. 1.1.2.1, p.5883.

Pour les délégués du gouvernement et les commandants de zone maritime, cf. Op. Cit. annexe 1.2.2.1, p.5884.

On pourra aussi consulter la loi 85-662, art.1 et art.2, applicable dans les eaux territoriales et les eaux intérieures, pour les navires et engins flottants abandonnés qui constituent un danger.

²⁵⁵ Ces arrêtés sont distincts de ceux qui déclenchent ou mettent fin au plan POLMAR terre, si plusieurs plans sont en vigueur simultanément (mer ou terre), leur cessation doit faire l'objet d'une concertation des autorités administratives responsables sous la coordination du préfet de zone de défense, cf. plan POLMAR, JO 4 avril 2002, chap.2.2, p.5878.

Le Préfet Maritime dirige toutes les opérations de lutte en mer. Les actions sont conduites à partir d'un poste de commandement situé à la préfecture maritime (le COM) ou dans un CROSS. Pour faciliter la conduite des opérations sur place, il peut détacher un échelon avancé de commandement (PC opérationnel) qui s'installe à l'endroit le plus favorable. Le Préfet Maritime tient les Préfets de départements informés de l'évolution de toute menace de pollution du littoral, de manière à permettre sans délai la réunion de l'état major de direction de lutte à terre.

Pour la lutte en mer, le Préfet Maritime conduit les opérations avec les moyens de la Marine et des administrations dont il coordonne l'action en mer. Il peut faire appel en complément aux moyens disponibles des coopératives pétrolières disposant de matériel antipollution, comme la FOST²⁵⁶. Il peut activer les ressources de lutte disponibles dans le cadre d'accords internationaux (La Convention de Barcelone, l'Accord de Bonn, cf. supra n°41 et 42), bilatéraux (Le Manche plan, Le Biscaye plan et le Lion plan, cf. supra n°43 et 45) ou multilatéraux (L'accord RAMOGE, cf. supra n°44). L'organisation de la lutte et l'utilisation des moyens sont donc indissociables.

4.1.1.2 L'utilisation des moyens de lutte

Chaque option est limitée par de nombreux facteurs, le délai d'intervention et l'état de la mer étant les plus importants, cependant, l'utilisation des moyens de lutte commence généralement par le remorquage du navire (a), lorsque son déplacement autonome n'est plus possible, jusqu'à la zone de refuge désignée. Elle se poursuit de façon concomitante avec le repérage des nappes en mer (b), permettant une prédiction du littoral touché, le confinement de ces nappes par différents moyens (c) et l'épandage de produits dispersants (d). Une réponse rapide pour ces opérations nécessite aussi un stockage de matériel (e) judicieux et disponible. Enfin, si le navire a sombré, il sera nécessaire de pomper les polluants encore à bord de l'épave (f).

a) Le remorquage

102.- L'armateur soucieux de sauvegarder le navire qu'il exploite et la cargaison qu'il transporte, aura pu passer un contrat d'assistance avec une compagnie privée, parfois sous la pression d'une mise en demeure (cf. supra n°75), ou bien c'est encore le commandant qui a pu conclure ce contrat, conformément à l'article 6§2 de la CA89²⁵⁷, bien que ce genre de situation devienne

²⁵⁶ FOST: Fast Oil Spill Team, équivalent français de l'Oil Spill Response Limited basé à Southampton, cf. <http://www.environment.totalfinalf.com/th3/f3.htm>

²⁵⁷ CA89 art.6§2: "*Le capitaine a le pouvoir de conclure des contrats d'assistance au nom du propriétaire du navire. Le capitaine ou le propriétaire du navire ont le pouvoir de conclure de tels contrats au nom du propriétaire des biens se trouvant à bord du navire*". A remarquer que les intérêts marchandises se trouvent de facto liés par le contrat, contrairement à la jurisprudence britannique 'Choko Star', cf. thèse de Jean-François REBORA, "L'assistance maritime", Bibliothèque du CDMT, p.137-144.

rarissime hormis les cas d'urgence.

Les délais qui peuvent être observés pour le passage d'un contrat d'assistance résultent des négociations menées entre l'armateur (et ses assureurs) et le ou les assistants. Pourtant, cette lenteur peut avoir des conséquences très lourdes. Aussi la CA89 rappelle dans son article 7²⁵⁸ que le contrat peut être annulé ou modifié s'il a été conclu "*sous une pression abusive ou sous l'influence du danger*", ou si le paiement convenu "*est beaucoup plus élevé ou beaucoup trop faible pour les services effectivement rendus*". Le terme *beaucoup* explique que ces négociations restent importantes, puisque les parties devront ensuite s'en remettre à la seule appréciation du juge.

Là encore, le pouvoir d'injonction du préfet maritime est donc pleinement justifié.

Le remorqueur impliqué pourra être aussi l'un des remorqueurs affrété ou détenu par la Marine Nationale, qui possède des moyens suffisants pour agir seule. Dans ce cas, il n'y a aucun contrat de passé entre l'autorité maritime et l'armateur, la facture détaillant les services rendus est ensuite envoyée à l'armateur qui devra s'en acquitter²⁵⁹.

Parallèlement avec le remorquage, pour ne pas perdre de temps, il faudra localiser les nappes.

b) La localisation des nappes de pollution

103.- Ce sont les autorités douanières qui déploient les aéronefs chargés de la détection aérienne de la pollution marine. A cet effet, le service des garde-côtes des douanes françaises dispose de deux aéronefs équipés de plusieurs dispositifs de télédétection qui peuvent être rapidement mis en service en cas de pollution marine²⁶⁰. Le rôle de ces aéronefs est de déceler les nappes, de contribuer à l'évaluation scientifique des risques, de contrôler la diffusion de la pollution, et de guider les équipements d'intervention jusqu'à la zone.

En plus de ces moyens de télédétection viennent s'ajouter les moyens de repérages visuels, pouvant être effectués à partir d'hélicoptères ou de navires des différentes administrations, et aussi par des pêcheurs qui travaillent sur zone. L'utilisation des satellites à cette fin n'est pas encore généralisée, car elle implique la connaissance aux yeux de tous de la capacité de résolution ces appareils.

La clause K de la LOF 2000 éclaircit le fait que la personne signant le contrat impose cet accord à l'ensemble des parties qui bénéficient de l'assistance: LOF 2000, clause K: "*Scope of authority: The Master or other person signing this agreement on behalf of the property identified in Box 2 enters into this agreement as agent for the respective owners thereof and binds each (but not the one for the other or himself personally) to the due performance thereof*".

²⁵⁸ Il s'agit d'une reformulation de l'art.7 de la Convention sur l'Assistance de 1910, cf. thèse de Jean-François REBORA, "L'assistance maritime", Bibliothèque du CDMT, p.146-147.

²⁵⁹ Sources: Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON, Toulon, le 26 janvier 2004, et Administrateur en Chef Bruno CELERIER, lors de la réunion du 23 juillet 2004 à Toulon

²⁶⁰ cf. <http://www.le-cedre.fr/sci/fr/org.htm>

La connaissance de la localisation des nappes et de leur évolution devra permettre leur confinement.

c) Le confinement des nappes

104.- Le confinement de la pollution en mer consiste à utiliser tous les moyens disponibles efficaces pour concentrer la pollution dans des zones où son pompage sera facilité afin d'en assurer le stockage. Le confinement inclut les actions suivantes:

- arrêter le déversement à sa source, il s'agira en particulier d'étudier un transfert de cargaison à bord du navire endommagé, vers des citernes intègres possédant suffisamment de creux,
- alléger le navire par barges ou caboteurs²⁶¹,
- chaluter par barrages récupérateurs ou chaluts de surface²⁶²,
- pomper le produit en surface avec des moyens spécialement dédiés comme en possèdent les navires dépollueurs²⁶³.

Selon les initiateurs de ce projet, un navire dépollueur pourrait traiter en une semaine une nappe de fioul comparable à celle de l'Erika. Edouard BERLET estime que *"l'Union européenne devrait investir les montants nécessaires (100 millions d'euros par navire) pour positionner au moins un navire dépollueur par façade maritime"*²⁶⁴.

En automne 2003, la Marine Nationale a modernisé l'Alcyon et l'Ailette: pour 2 millions d'euros. Les deux bâtiments ont été dotés de sweeping-arms²⁶⁵. Des moyens de dépollution identiques

²⁶¹ Parmi les moyens spécifiques privés particulièrement dédiés à la lutte contre la pollution en mer, le plan POLMAR mer Méditerranée cite la société Maritima basée à Port de Bouc, qui peut mettre à disposition ses deux caboteurs (Maritima 11 et Citerna 38) capables d'être utilisés comme allèges ou comme bâtiments supports d'un système de récupération d'hydrocarbures SIRENE 20 ou ESCA de haute mer, ainsi que le groupe Fouquet-Sacop basé à Marseille, qui possède trois pétroliers caboteurs pouvant faire de l'allègement.

²⁶² Il faut rappeler à ce titre l'initiative prise par les pêcheurs de la côte Atlantique lors de la pollution du Prestige, qui avaient innové en chalutant des nappes de fioul au large. Dans ce cas, c'est le Directeur départemental des Affaires Maritimes qui prend contact avec la prud'homie afin de favoriser le volontariat. Le préfet maritime ayant toujours la possibilité de procéder à des réquisitions (cf. plan POLMAR, JO 4 avril 2002, chap.5.2.21., p.5885).

Les moyens propres de la Marine permettent aussi le chalutage 'en bœuf' par des Remorqueurs d'Intervention, des Patrouilleurs de Service Public, des Remorqueurs Côtiers et des Bâtiments de Soutien de Région.

²⁶³ cf. lettre du Cedre n°105, février 2004, 'Navires antipollution: du nouveau': *"Après la réception le mois dernier par la Marine nationale de l'Argonaute, supply de 69 m en affrètement, qui va être équipé d'ici l'été, trois autres marchés sont annoncés ce mois dans la presse spécialisée. La société italienne d'intervention Castalia vient de choisir le constructeur du premier supply antipollution rapide. Long de 37 m ce navire pourrait être le premier d'une série de cinq. En Espagne, Sasemar vient d'attribuer à un chantier de Vigo le marché de deux supply antipollution de 56 m à livrer sous 14 et 19 mois. Enfin, le plus gros navire (82 m), le Relume, construit en Roumanie, vient d'arriver au chantier hollandais Damen pour y être équipé avant de rejoindre sa base, Bahrein, au mois d'août"*.

²⁶⁴ cf. "Promouvoir la sécurité maritime", par Edouard BERLET, délégué général d'Armateurs de France, La Tribune, 23 janvier 2003

²⁶⁵ Le sweeping-arm est un bras de confinement doté d'une pompe, elle-même protégée par une grille contre les déchets. Sa mise en œuvre est limitée par mer de force 4 à 1,5 noeuds. L'efficacité du système dépendra aussi de la capacité de stockage du navire (1530 m3 pour l'Argonaute et 480 m3 pour la Carangue).

sont prévus pour l'Argonaute²⁶⁶, affrété depuis le début 2004 par la Marine Nationale. Ce système de récupération de polluants en mer permettra de gagner du temps précise le capitaine de frégate NEDELEC, président du CEPPOL²⁶⁷. La période de rodage de l'Argonaute terminée, l'Ailette sera ensuite basé à Toulon.

Les navires antipollution intéressent également l'Agence Européenne pour la Sécurité Maritime, qui peut, depuis le 12 février 2004 à la suite d'un vote au Parlement européen, affréter elle-même ces navires afin d'aider les Etats membres en cas de nécessité²⁶⁸.

Sur certaines zones, et pour des nappes peu importantes, l'épandage de dispersants pourra se substituer au confinement.

d) L'épandage de dispersants

105.- L'usage des dispersants²⁶⁹ fait l'objet de recommandations fixant des limites de zones d'emploi, fonction de la bathymétrie, de la distance à la côte²⁷⁰, de la présence de zones sensibles et de l'ampleur de la pollution. Les dispersants utilisés sont soumis aux tests préalables du CEDRE qui publie une liste des produits testés selon une procédure tenant compte à la fois de leur efficacité et de leur toxicité.

L'épandage est effectué par navires ou hélicoptères selon la distance de la pollution à la côte, on peut noter toutefois que certains navires de la Marine Nationale qui ne sont pas équipés de moyens d'épandage, permettent l'embarquement d'hélicoptères qui eux, en sont équipés. Une vingtaine de bâtiments de la Marine et huit hélicoptères possèdent une capacité d'épandage de dispersants²⁷¹. La Marine entretient un stock qui permettrait de traiter une pollution de 15 000 tonnes d'hydrocarbures. La gestion d'un stock de cette importance amène à étudier le stockage des moyens de lutte.

²⁶⁶ L'Alcyon, l'Ailette, l'Argonaute et la Carangue constituent la flotte des Bâtiments de Soutien, d'Assistance et de Dépollution

²⁶⁷ cf. "Brest: Argonaute, assistance, soutien et dépollution", par Michel FAUCOMPRES, JMM, 6 février 2004, p.17

²⁶⁸ cf. "L'Agence européenne de sécurité maritime pourra affréter des navires antipollution", Le Marin, 13 février 2004, p.2

²⁶⁹ Il faut noter cependant que l'efficacité des dispersants se réduit au fur et à mesure que la formation de l'émulsion pétrole/eau augmente, de plus le pétrole qui a été traité par des dispersants n'adhère plus aux récupérateurs à bandes. cf. site du cedre: <http://www.cedre.fr/>, concernant l'accident riche en enseignements, le 12 octobre 1978, du pétrolier Christos Bitas qui faisait route de Rotterdam à Belfast avec un chargement de 35 000 tonnes de brut lourd iranien quand il s'échoue à 15 km au large des côtes du Pembrokeshire (4000 tonnes de pétrole déversées).

²⁷⁰ Les limites usuelles d'utilisation des dispersants sont les suivantes: pour déverser 10t de dispersant, il faut une profondeur minimale de 5m, et se trouver à plus de 0,5 milles de la côte; pour en déverser 100t, la profondeur minimale doit être de 10m, et la distance supérieure à 1 mille; pour 1000t, il faut au moins 15m et 2,5 milles. (source: plan POLMAR mer Méditerranée, appendice IV.4)

²⁷¹ Source: <http://www.defense.gouv.fr/marine/viron/lutte/organisa.htm>

e) Le stockage des moyens²⁷²

106.- Les matériels de lutte antipollution en mer sont entreposés dans différents centres de stockage et d'intervention, répartis sur les trois façades maritimes métropolitaines et en Outre-Mer.

Les centres les plus importants sont Cherbourg, Le Havre (Manche/Mer du Nord), Brest, Lorient (Atlantique) et Toulon (Méditerranée). Au total, ce sont plus de 11 km de barrages, 54 récupérateurs, 64 pompes et 1 400 m³ de dispersants qui sont mobilisables pour la lutte en mer.

Ces moyens reflètent un certain type de lutte, le pompage des épaves appelant d'autres moyens, complètement différents.

f) Le pompage des épaves

107.- Celui-ci n'intervient qu'une fois toutes les opérations précédentes réalisées, il nécessite des moyens lourds et coûteux. Cette opération, qui s'apparente à du confinement (cf. supra n°104), ne sera nécessaire, dans le cadre de l'utilisation des lieux de refuge, que dans les cas suivants²⁷³:

- le navire a sombré avant de pouvoir rejoindre un lieu de refuge,

- le navire a sombré dans le lieu de refuge.

L'opération est d'autant plus délicate que la profondeur est importante et que la mer est agitée. Ce travail sera souvent précédé de colmatages de la coque. Il sera fait appel à des plongeurs, voire des robots sous-marins, qui fixent des vannes sur les cuves encore pleines, avant de découper l'acier à l'intérieur de ces vannes. Les vannes sont alors refermées. Reste alors à fixer une conduite flexible²⁷⁴ à la vanne, et laisser le produit remonter suffisamment pour pouvoir ensuite le pomper jusqu'à un navire de stockage.

Dans certains cas il sera nécessaire de réchauffer le produit ou de procéder à la technique du 'flux annulaire'²⁷⁵ pour éviter son adhérence à l'intérieur du flexible. Le navire ayant récupéré le produit pompé déchargera ensuite le produit à terre, qui pourra être recyclé.

Voilà pourquoi la lutte contre la pollution en mer, qui permet dans une grande mesure le recyclage, est préférable à la lutte à terre, où l'élimination des déchets est plus coûteuse.

²⁷² On peut consulter la liste des moyens de lutte contre la pollution en mer disponible pour chaque port sur: <http://www.le-cedre.fr/ceppol/ports/dunkerque.htm>

²⁷³ L'autre cas auquel on pense est celui où le navire a coulé alors que la décision était d'éloigner le navire, mais dans ce cas, il n'est normalement pas besoin de pomper l'épave, car cette décision implique que le produit à bord se solidifie à la profondeur de l'épave, ou bien que sa masse volumique soit supérieure à celle de l'eau de mer dans des conditions de température et de pression identiques et qu'il devienne suffisamment visqueux à cette température (cf. supra n°24 et note 55).

²⁷⁴ Si la profondeur est trop importante, la vanne sera connectée à une cuve qui, une fois pleine, sera remontée à une profondeur moindre où elle sera pompée, cf. "'Prestige': le pompage a commencé", par José AROCENA, Le Marin, 11 juin 2004, p.2.

4.1.2 La lutte contre la pollution à terre

Comme précédemment, l'organisation de l'action (4.1.2.1) sera étudiée en premier lieu, avant de voir les différents moyens de lutte et leur utilisation (4.1.2.2).

4.1.2.1 L'organisation de la lutte contre la pollution à terre²⁷⁶

108.- Le Préfet du Département est responsable auprès du Ministre de l'Intérieur aussi bien de la mise sur pied que de l'exécution des opérations de lutte contre la pollution à terre.

Chaque département littoral doit établir et tenir à jour, sous l'autorité du Préfet, un plan de secours spécialisé POLMAR terre en concertation étroite avec les élus locaux et les usagers du milieu marin. Chaque plan définit l'organisation générale de la lutte permettant la mobilisation et la coordination de l'ensemble des moyens disponibles. Il comprend un inventaire des matériels et des produits antipollution disponibles, une liste des zones à protéger en priorité, ainsi que des plans de mise en place et de maintien des barrières antipollution. Le plan prévoit par ailleurs la mise sur pied d'un inventaire des sites d'entreposage et des centres de traitement des déchets à récupérer.

Le plan de secours spécialisé POLMAR terre n'est déclenché, par le Préfet, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, que pour les pollutions d'ampleur exceptionnelle. Les pollutions de faible et moyenne ampleur doivent être prises en charge par les collectivités locales dans le cadre de leurs attributions de police générale prévues dans le Code des collectivités territoriales.

A terre, le Préfet du département, ou son représentant désigné, est le directeur des opérations de lutte. Il est assisté d'un état-major qu'il constitue avec les représentants des services extérieurs départementaux et régionaux. Il dispose en plus de l'ensemble des moyens disponibles des administrations, des moyens des collectivités locales, des moyens privés conventionnés ou réquisitionnés²⁷⁷. La conduite des opérations est réalisée à partir d'un PC fixe (préfecture) et éventuellement d'un PC avancé situé à l'endroit le plus favorable.

La lutte sur le littoral est assurée par les services déconcentrés de l'Etat. Le Préfet de département peut demander le concours des moyens nationaux de la Sécurité Civile et de la Défense Nationale. Cependant, les communes ont à leur charge la lutte sur le cordon littoral et dans les espaces portuaires de leur compétence, bien qu'elles soient généralement dépourvues

²⁷⁵ Technique utilisée pour le Prestige, cf. "'Prestige': le pompage a commencé", par José AROCENA, Le Marin, 11 juin 2004, p.2.

²⁷⁶ cf. plan POLMAR, JO 4 avril 2002, chap.4, p.5880-5881

²⁷⁷ Ibid. chap.4.2.2.1, p.5881, annexe 1.1.2.2, p.5883

d'organisation, de structures et de moyens. C'est pourquoi un plan InfraPolmar a été conçu en étroite collaboration avec les autorités de l'Etat, *"ce concept de plan intercommunal, novateur et qui vise à mettre en place une véritable politique de prévention et de lutte au niveau d'un territoire bien défini, se veut essentiellement pragmatique et opérationnel. Sa seule ambition est de permettre aux collectivités, rassemblées au sein d'une intercommunalité, de mieux se protéger contre la dégradation de leur littoral, et des activités qui s'y exercent"*²⁷⁸. Le plan InfraPolmar présente l'architecture suivante:

- rappel des principes généraux et des compétences exercées,
- cartographie détaillée de la zone,
- identification des zones sensibles, classées par ordre de priorité, au niveau de leur protection,
- inventaire des moyens de lutte existants, matériels et humains, répertoriés par commune,
- proposition de nouveaux moyens prépositionnés et à disponibilité immédiate durant les périodes définies,
- organisation simple mais bien structurée de l'alerte et de la mise en œuvre des moyens affectés à la lutte.

Cette organisation rappelle celle des fiches de lieux, et donne une large place à la stratégie de lutte et aux moyens qui y seront affectés.

4.1.2.2 Stratégie et moyens de la lutte à terre

La lutte a lieu à terre lorsque la lutte en mer n'a pas pu être suffisante, et lorsque la décision a été prise de sacrifier un lieu volontairement où le confinement de la pollution doit permettre de sauvegarder une plus grande portion de littoral, c'est-à-dire quand un lieu de refuge est utilisé.

Il s'agit alors de définir des priorités pour la lutte (a), en faisant une juste application des moyens (b) à mettre en oeuvre.

a) Priorités de la lutte

109.- La première priorité dans la lutte sur le littoral est de protéger les sites sensibles, tels qu'ils sont préalablement définis dans les plans de secours spécialisés POLMAR terre. Le nettoyage du littoral constitue également une priorité majeure. Il prend en compte le bénéfice net pour l'environnement, concept pris au sens large, touchant à la fois les aspects écologiques et économiques du littoral. La récupération des produits polluants flottants sur l'eau est une

approche privilégiée ainsi que la collecte sélective des polluants échoués sur le littoral, afin de prendre en compte les incidences pour le traitement ultérieur des déchets. Là aussi, cette lutte s'accompagne de moyens spécifiques.

b) Les moyens²⁷⁹

110.- Quelques chiffres peuvent indiquer l'importance des moyens disponibles : 33 km de barrages, 140 pompes, 80 récupérateurs, 370 réservoirs de stockage.

Ces moyens sont à la disposition des Préfets dès le déclenchement du plan POLMAR terre. En dehors du déclenchement du plan, ils peuvent également être mis à disposition des collectivités, sous leur responsabilité et à leurs frais par l'intermédiaire de conventions et après accord du Préfet du département concerné.

Outre les moyens courants dont disposent les administrations, treize centres de stockage²⁸⁰ et d'intervention POLMAR terre, répartis sur l'ensemble du littoral français, stockent et entretiennent des matériels nécessaires à la lutte contre les pollutions marines. La gestion globale de ces centres incombe au Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement; le CETMEF définit et acquiert ces matériels après expérimentations en liaison avec le CEDRE. Les services maritimes spécialisés ou les services maritimes des DDE assurent localement le stockage et l'entretien de ces matériels.

Les autorités peuvent faire également appel à d'autres stocks de matériel antipollution, présents dans les ports autonomes (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes/Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille), dans certains centres de secours et d'incendie des pompiers, ainsi que dans les stocks privés, notamment la coopérative pétrolière privée FOST²⁸¹, basée à Rognac.

A terre, à côté des barrages de confinement, des barrages absorbants, des nettoyeurs à haute pression, des machines à nettoyer les plages, des pompes mis en œuvre par des professionnels, la lutte elle-même est aussi le fait de volontaires utilisant un matériel simple (pelles, seaux, gants et

²⁷⁸ Sur les plans InfraPolmar, cf. "Le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre les pollutions de la mer", par Jean-Yves LE DREFF (capitaine de vaisseau, directeur de LDF Consultants), et Michel COUVE (administrateur en chef des affaires maritimes), La revue maritime n°468.

²⁷⁹ On peut consulter la liste des moyens nationaux de lutte contre la pollution à terre sur:

http://www.cetmef.equipement.gouv.fr/polmar/index_polmar.htm

et les moyens privés sur: <http://www.sycopol.org/fr-activit%E9s.htm>

²⁸⁰ 8 en métropole: Dunkerque, Le Havre, Brest, Saint-Nazaire, Le Verdon, Sète, Marseille, Ajaccio; 5 outre-mer: Saint Pierre, Pointe à Pitre, Fort de France, Cayenne, Le Port

²⁸¹ cf. <http://www.environment.totalfinaelf.com/th3/f3.htm>: "*The FOST unit combines all of the Group's emergency oil-spill resources, which are deployed with the support of a dedicated team of marine fire-fighters from Marseilles (around 40 people in all). FOST has successfully responded to a number of spills in rivers or at sea on behalf of the Group and for third parties. FOST also provides training for Total response teams and emergency units from local communities, industry groups, companies, etc.*"

bottes). Mais la participation du public aussi précieuse soit elle, est subordonnée à des consignes de sécurité qui doivent être strictement observées. Ces dernières font partie de l'information du public.

4.2 Gérer l'information

111.- On se rend très vite compte à quel point les lieux de refuge constituent un sujet sensible, aussi il paraît impossible de traiter le sujet sans parler d'information. Parce que la désignation et l'utilisation de lieux de refuge peut se heurter à une opposition locale et implique des décisions politiques, la communication revêt une importance cruciale, pour laquelle une politique générale a été définie (4.2.1) conformément à la décision 2000/2850/CE, relayée ensuite au niveau national (4.2.2), local (4.2.3) ou associatif (4.2.4).

4.2.1 Politique générale

112.- L'information du public dans le domaine de la pollution est l'objet de l'article 3§2c de la décision 2000/2850/CE (cf. supra n°28). En effet, les médias manifestent dès le début un intérêt d'autant plus vif que la situation est très incertaine, que la nouvelle est récente, et que le drame atteint son paroxysme. Alors, aiguillonnées par des hypothèses alarmistes²⁸², les objurgations de la population peuvent infléchir une décision politique, influençant un choix qui sera moins avisé²⁸³. Voilà pourquoi la politique générale en matière de lieux de refuge se veut contrôlée, transparente²⁸⁴ et structurée.

Il est donc prévu des points de presse journaliers associant le représentant de l'autorité responsable du lieu de refuge, pendant lesquels il est prévu de laisser parler les experts dans leurs domaines de compétence respectifs²⁸⁵.

En cas de drame humain, les noms des personnes tuées ou blessées ne sont pas diffusés à la presse avant que leurs familles soient informées, et si des étrangers sont impliqués, ces identités sont notifiées aux autorités consulaires appropriées. L'information diffusée dépend donc du public auquel elle est adressée, cette particularité se retrouve au niveau national.

²⁸² Mais parfois compréhensibles, quand on se rappelle de la désinformation qui avait accompagné le passage du nuage radioactif de Tchernobyl au-dessus de la France.

²⁸³ Au sujet de la communication en temps de crise, on peut lire "*c'est l'Etat qui maîtrise la chaîne du recours à la décision*", dans le rapport GRAILLOT, chap.9.2.1, p.53

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ Ibid., chap.9.2.3, p.54

4.2.2 L'information au niveau national

113.- Deux cas peuvent se poser suivant que l'événement ait une portée internationale (b) ou soit principalement circonscrit dans les limites d'un seul pays (a).

a) Cas d'un événement national

Le plan POLMAR indique²⁸⁶ que l'information relève du ministre chargé de la coordination interministérielle de la crise, et cette communication est effectuée en liaison avec le ministère chargé de l'outre-mer pour les départements d'outre-mer.

L'information diffusée sera alors conforme à la politique générale déjà définie. Une salle est équipée pour les conférences de presse ou les interviews. Les liaisons avec le centre des opérations sont étudiées de telle sorte que l'officier de relations publiques puisse se tenir lui-même au fait de la situation. Une coordination entre pays sera nécessaire dans le cas d'un événement ayant des conséquences internationales.

b) Cas d'un événement ayant des conséquences internationales²⁸⁷

Chaque nation est libre d'organiser ses propres communiqués de presse sans consultation de l'autre, pourvu que ces communiqués se limitent à une information générale sur la propre participation du pays face à l'accident.

Aussi, si l'incident concerne principalement une nation, l'autre partie ne diffuse à la presse que les éléments d'information concernant l'incident et les actions en cours autorisées par la première. Cependant, les accords entre pays prévoient expressément des actions conjointes: dans le cas où l'Autorité Coordonnant l'Action (ACA) est de nationalité différente de l'Autorité Support de l'Action (ASA), cette dernière limite les communiqués à l'information autorisée par l'ACA. Le cas échéant, des communiqués de presse communs peuvent être établis. L'ACA recherche le visa de l'autre partie avant publication, cet accord réciproque pour les communiqués nécessite un contact entre les centres opérationnels. Ces communiqués seront souvent donnés au niveau local, les journalistes travaillant au plus près du lieu de l'événement.

4.2.3 L'information au niveau local

114.- Des services d'information sont mis en place pour permettre aux représentants de la presse d'exercer leur activité dans de bonnes conditions matérielles. Ils doivent permettre un suivi sans

²⁸⁶ cf. plan POLMAR, JO 4 avril 2002, chap.2.7.2, p.5879

²⁸⁷ Renseignements tirés des Lion plan et Biscaye plan, Diff. Restr.

délai du cours des événements, de la nature de la pollution, de la portée du risque encouru et du déroulement des opérations de prévention et de lutte²⁸⁸.

Les autorités en relation avec les médias sont donc suivant le cas, du ressort du préfet maritime, de département ou de zone de défense, elles agissent de concert afin d'unifier le message des administrations de l'Etat luttant contre la pollution en mer et à terre. C'est l'autorité en charge de la gestion de la crise au niveau central qui fixe aux responsables locaux les directives concernant la politique de communication²⁸⁹. Cette politique tient compte qu'une information particulière est nécessaire pour un public plus averti ou plus impliqué.

4.2.4 L'information des élus, des associations

115.- Ce sont les autorités chargées de la communication avec l'extérieur au niveau local qui sont chargées d'assurer l'information des élus, des organisations socioprofessionnelles et des mouvements associatifs²⁹⁰. De plus, la coopération avec les organisations de protection de la nature est préconisée par l'article 3§2d de la décision 2000/2850/CE (cf. supra n°28).

Le travail pédagogique

Cette information s'accompagne d'un travail pédagogique, il faut "*rappeler que la solution retenue n'est pas la panacée*"²⁹¹, et donc faire savoir clairement aux autorités et à la population en cause "*qu'un lieu de refuge bien défini peut limiter l'ampleur du littoral menacé par l'échelle des dangers suscités par le navire sinistré*"²⁹². Ce travail pédagogique auprès des associations n'est pas à négliger, en effet si nombre d'entre elles se portent partie civile dans le procès du pollueur mis en cause²⁹³, certaines vont plus loin et recherchent la mise en cause des autorités étatiques. Cependant, la justice ne reconnaissant pas aux associations 'loi de 1901' le droit d'agir en justice pour défendre l'intérêt général, certaines ont décidé de monter un syndicat professionnel²⁹⁴, ce qui leur permet de remettre en cause des décisions prises par la préfecture

²⁸⁸ cf. plan POLMAR, JO 4 avril 2002, chap.2.7.1, p.5879

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Ibid.

²⁹¹ cf. rapport GRAILLOT, chap.9.2.1, p.53

²⁹² cf. accord de Bonn, chap.26.1.4, p.80

²⁹³ cf. note 133 et <http://www.le-cedre.fr>, affaire du Melbridge Bilbao: Le 5 février 2002, le tribunal de Brest condamne le second du navire (à la passerelle lors des faits, il s'était endormi pendant son quart, ayant coupé l'alarme 'homme mort') à 6 mois de prison avec sursis et 3000 € d'amende pour pollution accidentelle. L'Ile de Molène et le syndicat mixte de protection du littoral (ex syndicat Amoco), parties civiles, reçoivent respectivement 2000 € et 1000€.

²⁹⁴ C'est ainsi que l'association Keep it blue, qui avait été déboutée au nom de l'intérêt à agir lors de la procédure contre le Bureau Veritas au Tribunal de Nanterre, pour obtenir copie du dossier concernant le certificat ISM du Prestige, alors que le Conseil Général de Vendée, joint à la procédure, a obtenu gain de cause, a décidé de monter un

maritime, par exemple²⁹⁵.

Une concertation plus large?

Selon le rapport GRAILLOT, *"la concertation et une information régulière est indispensable"*²⁹⁶, d'ailleurs, à l'échelon régional, la Conférence des Régions Périphériques Maritimes d'Europe veut aussi peser sur la politique des mers²⁹⁷: *"Elles demandent donc, en matière de sécurité maritime, d'être associées, sous des formes restant à définir, aux travaux menés au sein de l'OMI et de l'AESM"*²⁹⁸. Elle est déjà, depuis deux ans, auditeur à titre consultatif au sein du FIPOL, et aimerait siéger de la même manière à l'OMI, demande pour l'instant refusée au motif que cette organisation n'est pas mondiale.

Les associations écologiques veulent aussi bien sûr se faire entendre²⁹⁹, pour Jo LE GUEN³⁰⁰, si *"la vraie question est: Vaut-il mieux laisser entrer un pétrolier accidenté dans une baie protégée plutôt que de le laisser en pleine mer? La réponse est bien entendu oui. Il vaut mieux circonscrire la pollution dans un endroit limité plutôt que de la laisser s'étendre sur une grande zone"*.

Mais si l'information du public est souhaitable, elle ne doit pas interférer avec les prises de décisions, ce qui ralentirait le processus décisionnel et serait dans tous les cas dommageable, car on peut douter que les populations locales aient l'esprit du sacrifice (cf. supra n°90), même si on leur donnait la certitude d'être correctement indemnisées.

4.3 Indemniser

L'une des conséquences de l'utilisation d'un lieu de refuge est, comme il a été vu (cf. supra n°72 et suiv.), une nuisance qui peut recouvrir plusieurs aspects, et ce sont ces nuisances qui sont à l'origine de la politique NIMBY. Il importe donc que ces nuisances donnent droit à une indemnisation couvrant tous les préjudices subis par les personnes ainsi 'sacrifiées' au nom de l'intérêt général.

L'indemnisation en matière écologique a pour origine un principe simple: le principe 'pollueur

syndicat professionnel, le SPAMM (Syndicat Pour l'Assainissement du Monde Maritime), qui travaille sur l'aspect juridique de l'indemnisation des marées noires. cf. <http://joleguen.free.fr/spamm.htm>

²⁹⁵ cf. concernant l'affaire du Melbridge Bilbao, <http://joleguen.free.fr/nmelbridge.htm> et annexe n°5, copie de la plainte déposée contre le préfet maritime.

²⁹⁶ cf. rapport GRAILLOT, chap.9.2.2, p.54

²⁹⁷ cf. "Les régions maritimes veulent se faire entendre", par Nicolas de la CASINIÈRE, Le Marin, 17 octobre 2003, p.3

²⁹⁸ Déclaration à Nantes, 14 octobre 2003, 'Les régions et la sécurité maritime', cf. <http://www.crpm.org>

²⁹⁹ cf. 'Greenpeace bid to keep Prestige on political agenda', Lloyd's List, April 6, 2004.

³⁰⁰ Réponse de Jo LE GUEN (association 'Keep it Blue') du 20 juin 2004, recueillie via courriel, à la demande de la position de son association au sujet des lieux de refuge.

payeur', dont il importe de remonter aux sources (4.3.1), avant de s'intéresser à ses limites, c'est-à-dire aux limites de l'indemnisation (4.3.2), pour voir ensuite s'il est possible de dépasser ces limites (4.3.3).

4.3.1 Le principe 'pollueur payeur'

116.- Ce principe a été clairement mis en avant par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992³⁰¹. Cette Conférence réaffirme la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement adoptée à Stockholm le 16 juin 1972, qui avait vu la naissance de la notion de développement durable, et cherche à en assurer le prolongement à travers 27 principes.

En effet, selon son principe 16: *"Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement"*.

Depuis, d'autres textes, dont certains ont déjà été étudiés dans la 1ère partie, ont repris logiquement ce principe, il s'agit de:

- l'OPRC90, qui dans son préambule engage les Parties à la Convention à tenir *"compte du principe 'pollueur-payeur' en tant que principe général du droit international de l'environnement"*,
- la directive 2000/59/CE, qui considère que *"la politique communautaire en matière d'environnement [.....] repose sur les principes de précaution, du pollueur-payeur et de l'action préventive"*³⁰², reprend ce principe pour mettre à la charge des navires *"les coûts des installations de réception portuaires, y compris le traitement et l'élimination des déchets d'exploitation des navires"*³⁰³,
- la décision 2000/2850/CE, qui rappelle le principe dans son préambule: *"Les actions relevant du présent cadre devraient aussi promouvoir le principe du pollueur-payeur, qui devrait être appliqué conformément à la législation nationale et internationale applicables dans les domaines environnemental et maritime"*³⁰⁴, et qui encourage dans son article 1 *"la coopération entre Etats membres en vue d'assurer la réparation des dommages conformément au principe du*

³⁰¹ La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, sera désignée par la suite 'Conférence de Rio', le texte de la conférence est visible sur: <http://www.un.org/french/events/rio92/aconf15126vol1f.htm>

³⁰² cf. directive 2000/59/CE, considérant (1)

³⁰³ Ibid. considérant (14)

pollueur-payeur".

Si le principe est simple, il s'agit de voir à présent sa mise en application et ses limites.

4.3.2 Les limites du principe 'pollueur-payeur'

117.- La première des limites tient à la solvabilité du pollueur. C'est pourquoi les régimes d'indemnisation actuels mettent en jeu au premier rang l'armateur ou le propriétaire du navire, puis les Etats importateurs de pétrole et les compagnies pétrolières, selon un principe de mutualisation des conséquences financières à l'intérieur de fonds de compensation, et par un recours direct des victimes auprès des assureurs.

Cette démarche peut être jugée déresponsabilisante, mais elle évite les effets pervers d'un principe 'pollueur-payeur' strict, qui nécessiterait une recherche de responsabilités, ces recherches amenant inévitablement des contentieux, source de lenteur et de complication pour les victimes, alors que le caractère automatique de l'indemnisation, non soumis à une recherche de faute, est plus rapide. Ce qui permet à Edouard BERLET de déclarer: "*Ce principe (pollueur-payeur) ne devrait pas remettre en cause le dispositif actuel qui a fait ses preuves*"³⁰⁵.

En effet le dédommagement des victimes n'est pas seulement soumis au principe pollueur-payeur, le droit international ayant fixé depuis longtemps des limites en accord avec la notion traditionnelle de *fortune de mer*³⁰⁶, évoluant plus largement, pour tenir compte de la situation des armateurs non propriétaires, au profit de la notion de *risque de la mer*, et au caractère *d'activités d'intérêt général* des activités maritimes.

L'indemnisation des victimes résultera donc d'une conjugaison de ces différents principes. Ces limites ne sont pas les mêmes suivant la situation du navire. Ainsi, on pourra distinguer le régime général (4.3.2.1), qui s'applique si aucun autre régime particulier n'est applicable, et les régimes spéciaux de responsabilité (4.3.2.2).

4.3.2.1 Le régime général de responsabilité

118.- Ce régime général tient de la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes³⁰⁷, en vigueur depuis le 1^{er} décembre 1986³⁰⁸.

³⁰⁴ cf. décision 2000/2850/CE, considérant (17)

³⁰⁵ 'Promouvoir la sécurité maritime', par Edouard BERLET, délégué général d'Armateurs de France, La Tribune, 23 janvier 2003

³⁰⁶ Expression utilisée par le Doyen RIPERT, cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.221, n°365 et note 20, édition provisoire septembre 2003

³⁰⁷ La Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, ci-après désignée par LLMC76, est visible sur: <http://www.admin.ch/ch/f/rs/i7/0.747.331.53.fr.pdf>

Cette convention permet à l'armateur de limiter sa responsabilité pour certaines créances à un plafond proportionnel au tonnage du navire, même en cas de faute, la limitation n'étant exclue qu'en cas de faute personnelle inexcusable. Il faut donc en premier lieu être sûr que les créances pouvant être invoquées au titre du dédommagement pour l'utilisation d'un lieu de refuge soient effectivement éligibles aux conditions prévues pour la limitation (a), ce droit pour l'armateur pouvant être restreint dans certaines conditions (b). Puis c'est l'indemnisation elle-même qui sera étudiée (c), avant d'étudier son évolution possible (d).

a) Conditions d'exigibilité

119.- Les créances soumises à la limitation font l'objet de l'article 2, quel que soit le fondement de la responsabilité. Il faut donc qu'il y ait une dette de responsabilité³⁰⁹. Cette condition ne pose pas de problème concernant l'admission dans un lieu de refuge.

Sont incluses les créances résultant:

- de mort, lésions corporelles, pertes et dommages à tous biens qui soient en liaison directe avec l'exploitation du navire ou avec des opérations d'assistance ou de sauvetage (art.2§1a),
- de retard (art.2§1b),
- d'autres préjudices occasionnés aux tiers (art.2§1c),
- d'enlèvement d'épaves (art.2§1d),
- de l'enlèvement, la destruction ou la prise en charge de la cargaison du navire dans le but de la rendre inoffensive (art.2§1e),
- d'une autre personne que celle qui peut limiter sa responsabilité, en vue de prévenir ou réduire un dommage (art.2§1f).

Les dommages résultant de l'utilisation d'un lieu de refuge sont en liaison directe avec l'exploitation du navire, et tous sont compris dans les paragraphes cités. Les dommages résultant de l'admission du navire dans le lieu de refuge sont donc éligibles à la limitation, mais ce droit n'est pas absolu pour l'armateur.

b) Les restrictions du droit à la limitation

En effet, le Tribunal de Commerce de Bordeaux dans l'affaire 'Heidberg', rappelle que la LLMC76 n'établit pas un droit absolu pour l'armateur: "*cette Convention ne peut s'analyser*

³⁰⁸ La France a publié la Convention par le décret 86-1371, du 23 décembre 1986, par ailleurs, une loi du 21 décembre 1984 (loi 84-1151, JO 22/12/84) a adapté les dispositions de la loi 67-5 du 3 janvier 1967 qui prévoyait aussi la limitation, puisque la précédente Convention de 1957 renvoyait aux lois nationales. cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.222-223, n°367 et suiv., édition provisoire septembre 2003.

³⁰⁹ cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.226, n°373, édition provisoire septembre 2003

comme établissant un droit inconditionnel conférant à l'armement maritime la possibilité d'user de la faculté de limiter sa responsabilité pour tous faits ou dommages pouvant lui être imputés"³¹⁰. On peut ainsi classer les restrictions en trois parties.

L'article 2§2

120.- La première restriction est énoncée par l'article 2§2 qui concerne les créances citées aux paragraphes 1d), 1e) et 1f) de l'article 2, "*dans la mesure où elles sont relatives à la rémunération en application d'un contrat conclu avec la personne responsable*"³¹¹.

Il s'agit donc que l'armateur conclue tout d'abord un contrat. Pour l'application de ce texte au sujet traité, il peut s'agir d'un contrat d'assistance, et la CA89, plus souple que la Convention de 1910³¹², permettra de conclure non plus seulement avec un navire, mais aussi avec un individu et pourquoi pas un port³¹³.

Cependant, selon la CA89, la finalité de l'acte est de sauver un bien, et ainsi que Jean-François REBORA le fait remarquer à titre d'exemple, "*l'acte de dispersion de polymérisants ne peut en lui seul être qualifié d'acte d'assistance. Cet acte n'a pour but que de prévenir une aggravation des dommages à l'environnement et non de soustraire le navire à une situation périlleuse*"³¹⁴.

Mais cet acte passé sous contrat sera bien un acte d'assistance selon la LLMC76 (art.2§1e: rendre inoffensive la cargaison du navire), et l'armateur ne pourra plus prétendre à exercer un droit de limitation.

L'article 3

121.- La deuxième restriction est visée par l'article 3 de la LLMC76. Ainsi, les créances exclues de la limitation sont les suivantes:

- l'assistance, le sauvetage ou l'avarie commune (art.3§a),
- les pollutions par hydrocarbures au sens de la CLC (cf. infra n°126) (art.3§b),
- les dommages nucléaires (art.3§c et art.3§d),
- les créances des préposés de l'armateur résultant de leur contrat d'engagement (art.3§e).

L'application de ces restrictions à la limitation pour les lieux de refuge, trouve bien sûr un écho pour l'assistance (cf. supra, n°120), mais aussi pour les pollutions par hydrocarbures (cf. infra

³¹⁰ cf. jugement du TC Bordeaux, 'Heidberg', 23 septembre 1993, DMF 1993, p.731-737

³¹¹ cf. LLMC76, art.2§2

³¹² CA89, art.1§a: "*Opération d'assistance signifie tout acte ou activité entrepris pour assister un navire ou tout autre bien en danger dans les eaux navigables ou dans n'importe quelles eaux*".

³¹³ Cette théorie est développée par Eric VAN HOOYDONK, Advocate at Antwerp, Senior Lecturer at the University of Antwerp, Anvers, le 11 décembre 2003, cf. le CMI yearbook 2003, p.403-445, disponible sur: http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm

³¹⁴ cf. thèse de Jean-François REBORA, "L'assistance maritime", Bibliothèque du CDMT, chap.I-2.2(1), p.107

n°125) et les dommages nucléaires.

L'article 4

122.- La troisième restriction fait l'objet de l'article 4 de la LLMC76, selon lequel: "*Une personne responsable n'est pas en droit de limiter sa responsabilité s'il est prouvé que le dommage résulte de son fait ou de son omission personnels, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement*".

Si la Convention de 1957 prévoyait qu'une faute simple suffisait à déchoir le privilège de pouvoir opposer une limitation, la LLMC76 est allée plus loin, la déchéance à la limitation nécessitant une action volontaire (il faut souhaiter que ce cas soit purement théorique), ou une faute personnelle inexcusable³¹⁵.

La lecture de l'article pourrait faire penser que ce cas de faute n'est envisageable que de façon rarissime. Mais les tribunaux se montrent sévères quant à son application:

- tout d'abord, le concept de faute personnelle d'une personne responsable est "le plus souvent oublié par les juges comme par les parties"³¹⁶. Quand un armateur se voit refuser le droit à la limitation pour faute personnelle, il s'agit en fait d'une faute de l'armement, quelle que soit la personne l'ayant commise,
- ensuite, l'appréciation de la faute est faite de façon objective (in abstracto) et non concrète, c'est-à-dire que le juge prendra comme élément de référence, les actions qui auraient dues être théoriquement faites par un bon professionnel,
- enfin la probabilité du dommage est elle aussi vue de façon stricte et, comme l'indique Pierre BONASSIES, "*comme, par hypothèse même, un dommage a été causé, il leur est aisé de conclure à la probabilité d'un tel dommage*"³¹⁷.

Si la limitation est applicable, il faut étudier ses conséquences sur l'indemnisation d'un lieu de refuge.

c) L'indemnisation d'un lieu de refuge selon le régime général

123.- Il faut donc distinguer plusieurs cas suivant qu'il y ait ou non un contrat de passé entre l'armateur et le lieu choisi, ou si c'est l'Etat qui impose au navire de se rendre dans un lieu de

³¹⁵ cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.237-239, n°390 et suiv., édition provisoire septembre 2003

³¹⁶ Ibid., p.237, n°390

³¹⁷ Ibid., p.240, n°395, et jugement du TC Bordeaux, 'Heidberg', 23 septembre 1993, DMF 1993, p.731-737: "*les armateurs [...] prenaient un risque lequel s'il n'était pas certain était probable, en tout cas possible, ce qui constitue de leur part une faute*" (Op. cit., p.737). Il suffit donc que le dommage soit possible pour le TC de Bordeaux.

refuge.

Absence de contrat entre l'armateur et le lieu de refuge

L'ensemble des dommages subis par un lieu de refuge sera donc soumis à la limitation si aucun contrat n'est passé entre l'armateur et le lieu, "*seul un tribunal pourrait interpréter cette disposition dans un sens plus favorable aux intérêts des victimes de la pollution ou autre événement*"³¹⁸, et la suppression du droit à limitation ne peut pas résulter d'une décision des pouvoirs publics. Deux cas peuvent alors se présenter:

- l'armateur a commis une faute personnelle inexcusable (conduite supprimant la limitation qu'il y ait un contrat ou pas, art.4), dans ce cas sa responsabilité est illimitée, et le lieu de refuge recevra une indemnisation totale, si l'armateur est correctement assuré,
- l'armateur peut faire valoir son droit à limitation: ici les limites générales définies suivant l'article 6 de la LLMC76 s'appliquent: celles-ci étant très basses³¹⁹ comparées aux dommages de pollution potentielle, le lieu de refuge sera très mal indemnisé.

Il existe un contrat conclu entre le lieu de refuge et l'armateur

Ici, le lieu n'aura pas droit à un dédommagement mais à une rémunération prévue par contrat, constituant une créance exclue de la limitation (LLMC76, art.2§2 et art.3). Mais cette hypothèse ne sera pas toujours réaliste, en effet il ne suffit pas qu'un contrat prévoyant une large rémunération soit prévu, il faut encore que l'armateur soit solvable, ainsi les autorités conduisant les négociations pour le lieu, auront tout intérêt à conditionner leur accord à la mise en place d'une garantie de prise en charge des dommages possibles³²⁰.

Le rapport GRAILLOT note que "*cela s'est déjà fait dans le passé et cela ne présente pas de difficulté au moins en théorie*"³²¹. Mais selon Eric VAN HOOYDONK, si au premier regard une telle police apparaît justifiable, "*the problem is that there is often no legal basis for demanding such securities in the national law of the state concerned*"³²², cette absence de justification légale mène à des négociations sur le montant de la garantie³²³ qui conduisent parfois à une perte de

³¹⁸ cf. rapport GRAILLOT, chap.8.1.3, p.51

³¹⁹ Pour un navire de 8000 tonneaux, le plafond est environ de 275000 euros pour les dommages aux biens, et de 580000 euros pour les dommages aux personnes cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.247, n°406, édition provisoire septembre 2003

³²⁰ Cette condition figure dans les recommandations internationales concernant l'accès aux lieux de refuge, Accord de Bonn ou Convention de Barcelone

³²¹ cf. rapport GRAILLOT, chap.8.1.3, p.50

³²² Eric VAN HOOYDONK, Anvers, le 11 décembre 2003, cf. le CMI yearbook 2003, p.403-445, disponible sur: http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm

³²³ Ainsi pour l'exercice Antipol 2003 en Méditerranée, le 7 octobre 2003 en rade d'Hyères, mettant en présence l'Alexander (de la Fouquet-Sacop) et les moyens d'assistance de la Marine Nationale (cf. 'Antipol 2003: exercice

temps précieux rendant toute assistance improbable en terme de résultat, *"a policy requiring the provision of a security could indeed have an inverse effect and itself lead to incidents and shipping disasters"*³²⁴. Mais ce point de vue ne semble pas rejoint par la Commission temporaire du Parlement européen sur le renforcement de la sécurité maritime, mise en place à la suite du naufrage du Prestige (MARE, cf. supra n°14 et note 22). Ainsi, le rapport présenté par Dirk STERCKX propose la mise en place d'un système d'assurance obligatoire pour les navires, qui prendrait en compte l'ensemble des dommages environnementaux et qui soit fondé, non seulement sur la valeur de la cargaison transportée, mais aussi sur sa dangerosité au regard de l'environnement³²⁵.

Le lieu de refuge est imposé par l'Etat

Selon une communication d'Armateurs de France à Dominique BUSSEREAU, secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer, *"au cas où la gestion nautique d'une catastrophe et en particulier la décision de dérouter un navire vers un port ou une zone de refuge était en réalité prise par une autorité publique et non par le Commandant, il conviendra que les conséquences en soient tirées en termes de responsabilité"*³²⁶, ce point de vue est rejoint par le rapport GRAILLOT, *"lorsqu'un représentant de l'Etat impose au navire de se rendre dans un lieu de refuge, il apparaît pour le moins irréaliste de chercher à imposer en même temps à ce navire de souscrire une garantie pour les dommages que le lieu de refuge serait susceptible de subir. Dans ce cas il n'apparaît pas d'autre solution que la prise en charge des dommages par l'autorité qui a pris la décision ou au nom de laquelle elle a été prise, en l'occurrence l'Etat"*³²⁷.

On peut alors se demander quel armateur ferait diligence pour négocier un contrat avec un port, puis obtenir rapidement une garantie financière³²⁸, alors qu'il lui suffit d'attendre une contrainte imposée par l'Etat côtier, ou de faire un peu traîner les choses, ou de se montrer très ferme dans les négociations pour que ce dernier endosse la responsabilité et les coûts. Car même si *"l'Etat peut faire exécuter les mesures nécessaires aux frais, risques et périls de l'armateur, du*

majeur en Méditerranée', par Pierre GRAVES, Le Marin, 10 octobre 2003), le port, qui devait servir de lieu de refuge, avait demandé à titre pédagogique une garantie financière qui n'avait pu être fournie à temps (source: Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON, Toulon, le 26 janvier 2004)

³²⁴ Eric VAN HOOYDONK, qui conclut sur ce point ainsi: *"The conclusion must be that such policies are not only legally controversial, but are also inherently dangerous. Such policies must be implemented with the greatest of care and an international framework is desirable"* Anvers, le 11 décembre 2003, cf. le CMI yearbook 2003, p.403-445, disponible sur: http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm

³²⁵ cf. 'Rapport STERCKX: de nouvelles avancées pour la sécurité', par Didier PAVY, Transports Actualités n°794, du 16 au 29 avril 2004, p.10

³²⁶ Communication d'Armateurs de France à Dominique BUSSEREAU, le 18 février 2002, cf. annexe n°4

³²⁷ cf. rapport GRAILLOT, chap.8.1.3, p.50

³²⁸ En effet, dans le cas où les négociations sont en cours lorsque l'autorité maritime se décide à agir, on est ramené au cas précédent selon le même rapport, cf. rapport GRAILLOT, chap.8.1.3, p.50

propriétaire ou de l'exploitant ou recouvrer le montant de leur coût auprès de ces derniers"³²⁹, l'action récursoire engagée afin de faire prendre en charge les dépenses réalisées aura aussi à subir la limite des plafonds (sauf cas de faute personnelle inexcusable) prévues par ces systèmes, concurremment aux autres créances.

C'est donc le montant peu élevé de la limitation, en regard des dommages possibles, qui poussera le régime général à évoluer.

d) Evolution du régime général

124.- La faiblesse des montants d'indemnisation, encore réduits par l'érosion monétaire, a conduit à la nécessité de relever les plafonds: il existe donc un protocole à la LLMC76, signé à Bruxelles le 2 mai 1996, qui a pour but de répondre à ces objectifs et qui met en place une procédure simplifiée de modification des montants de limitation, inspirée des mécanismes adoptés par le protocole de 1992 à la Convention de 1971 portant création du FIPOL (cf. infra n°127). Ce protocole de 1996³³⁰ n'est pas encore en vigueur, mais déjà il est certain que même ainsi augmentés³³¹, ces plafonds ne couvriront pas l'ensemble des indemnités pouvant être dues dans le cadre de l'accueil d'un navire en difficulté.

Il faut donc à présent se tourner vers les régimes spéciaux de responsabilité pour comparer le montant de leur dédommagement.

4.3.2.2 Les régimes spéciaux de responsabilité

Ces régimes spéciaux concernent la pollution provoquée par des hydrocarbures provenant d'un navire citerne (4.3.2.2.1), la pollution par des substances nocives ou potentiellement dangereuses(4.3.2.2.2) et la pollution provenant des soutes du navire (4.3.2.2.3), les dommages résultant de la radioactivité n'étant pas étudiés ici (cf. supra n°9).

4.3.2.2.1 Réparation des dommages provenant des hydrocarbures d'un navire citerne³³²

125.- Il faut tout d'abord rappeler que la LLMC76 ne s'applique pas aux créances pour dommages

³²⁹ Code l'environnement, art.L218-72§2

³³⁰ Le protocole de 1996 n'a pas été signé par la France, mais le Royaume-Uni l'applique à présent depuis le 13 mai 2004

³³¹ Les montants de la LLMC76 ont été multipliés par 2 à 3 (et parfois jusqu'à 6), sans tenir compte de l'érosion monétaire, cf. 'Owners face sharp increases in limitation of liability levels', par Joe ATKINSON, Lloyd's List, March 3, 2004, et cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.248, n°407, édition provisoire septembre 2003

³³² cf. "Après l'Erika: les quatre niveaux de réparation des dommages résultant d'une pollution maritime par hydrocarbures", par Pierre BONASSIES, RDCMAT, octobre-novembre-décembre 2000, p.140-145

dus à la pollution par les hydrocarbures³³³, cette dernière renvoyant à la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures³³⁴.

Ce principe est réaffirmé par la canalisation des demandes de réparation de la CLC69/92 (a). Cette somme est ensuite complétée par le fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures (b), alors que là aussi la faute inexcusable aura des conséquences sur le montant maximal de la réparation (c).

a) La CLC69/92

126.- Cette Convention permet de revoir à la hausse les plafonds de la LLMC76, afin de pouvoir indemniser plus décemment les victimes des marées noires. Sa mise en place a été favorisée par le sinistre du Torrey Canyon et s'applique exclusivement aux dommages de pollution³³⁵ survenus sur le territoire, ou la ZEE ou ZPE d'un Etat contractant, ainsi qu'aux mesures de sauvegarde destinées à éviter ou à réduire de tels dommages³³⁶.

L'essentiel de cette Convention est contenu dans l'article III, qui précise:

- que c'est le propriétaire du navire qui est responsable de tout dommage par pollution (hormis le fait de guerre, la force majeure³³⁷, l'action d'un tiers, la négligence de l'entretien des aides à la navigation par l'Etat côtier), et qui donc doit payer,
- qu'aucune demande de réparation contre le propriétaire ne peut être formulée autrement que sur la base de cette Convention, et qu'aucune demande de réparation ne peut être introduite contre les personnes au service du navire (préposés, équipage, pilote, affréteur, armateur gérant, sauveteur,...)³³⁸.

³³³ LLMC76, art.3§b: *"les règles de la présente Convention ne s'appliquent pas: aux créances pour dommages dus à la pollution par les hydrocarbures au sens de la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures en date du 29 novembre 1969 ou de tout amendement ou de tout protocole à celle-ci qui est en vigueur"*.

³³⁴ La Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, signée à Bruxelles le 29 novembre 1969, modifiée par un protocole signé à Londres le 19 novembre 1976, et par un second protocole du 27 novembre 1992, ci-après désignée CLC69/92, est visible sur: http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_814_291/index.html

³³⁵ Selon la CLC69/92, art.I§6, dommage par pollution signifie tout dommage causé par une fuite ou un rejet d'hydrocarbures du navire citerne, y compris le coût des mesures de sauvegarde et les préjudices causés par ces mesures. Cependant, les indemnités versées pour la remise en état de l'environnement seront limitées au coût de mesures raisonnables.

L'art.I§5 précise qu'il peut s'agir des hydrocarbures de la cargaison ou des soutes du navire.

³³⁶ cf. CLC69/92, art.II

³³⁷ Le texte précise *"phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible"*, c'est-à-dire ce qui caractérise la force majeure

³³⁸ Il s'agit là de la fameuse canalisation, sauf droits de recours du propriétaire contre les tiers (art.III§5)

Les préjudices occasionnés par les hydrocarbures d'un navire citerne³³⁹ à un lieu de refuge, seront ainsi indemnisables suivant les termes de la Convention, y compris pour toutes les mesures de sauvegarde³⁴⁰ (pour autant que les mesures prises soient raisonnables, art.I§6a) visant à la réduire, le plafond étant fonction de la taille du navire avec un maximum absolu de 59,7 millions de DTS.

Cette indemnisation doit être garantie par une assurance ou autre garantie financière dès lors que le navire transporte plus de 2000 tonnes d'hydrocarbures (art.VII§1), un certificat attestant cette garantie étant détenu à bord et par l'Etat d'immatriculation (ou celui qui a délivré le certificat). Il faut signaler que la détention du certificat par le navire qui y est contraint est obligatoire pour qu'il puisse être exploité (art.VII§10).

Enfin les victimes ont un droit d'action directe contre l'assureur, dernier maillon de la chaîne, ce qui est une nouveauté pour le droit britannique où la règle *pay to be paid* avait été reconnue par la Chambre des Lords en 1990³⁴¹.

Mais l'indemnisation ne s'arrête pas là puisqu'après le propriétaire qui est en première ligne, vient une couverture mutuelle des risques, appelée FIPOL.

b) Les FIPOLs

Ce pluriel aurait paru saugrenu il y a peu de temps encore, mais il devient désormais de mise avec l'adoption en cours d'un second FIPOL qui vient compléter le premier.

Le premier FIPOL

127.- Ce fonds a été créé le 18 décembre 1971 à Bruxelles, par la Convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures. Il vise à assurer une indemnisation pour les dommages de pollution par les hydrocarbures, en complément des conventions existantes. Parallèlement à la CLC69/92, différents protocoles ont modifié la convention originale, pour des raisons similaires (changement d'unités de compte, relever les plafonds financiers).

³³⁹ L'expression navire citerne est ici préférée à celle de pétrolier car la définition de 'navire' donnée dans la Convention, art.I énonce "*tout bâtiment de mer ou engin marin, quel qu'il soit, construit ou adapté pour le transport des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison, à condition qu'un navire capable de transporter des hydrocarbures et d'autres cargaisons ne soit considéré comme un navire que lorsqu'il transporte effectivement des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison et pendant tout voyage faisant suite à un tel transport...*". Les navires OBO seront compris dans la définition lorsqu'ils transportent des hydrocarbures et pendant tout leur voyage retour, même si à l'occasion de celui-ci ils sont sur ballast ou remplis de minerai. Il en va de même pour les chimiquiers qui peuvent transporter en même temps des produits chimiques et des produits pétroliers.

³⁴⁰ Mais y compris aussi les mesures de sauvegarde effectuées par le propriétaire du navire, qui conserve ainsi un droit sur le fonds équivalent à ceux des autres créanciers (CLC69/92, art.V§8).

Ce fonds est alimenté par des contributions versées par les entreprises pétrolières en fonction des quantités de pétrole brut ou de fuel-oil transportées par mer au-delà de 150000 tonnes par année civile (art.10). Ainsi, après chaque catastrophe qui a vu une participation du fonds, un appel à cotisation a lieu pour refaire des réserves (art.12).

Les dommages pris en charge par le FIPOL sont exactement les mêmes que ceux qui sont pris en charge par la CLC69/92, la CFIPOL71/92 renvoyant aux définitions de la précédente (art.1§2). La différence réside dans le fait que la garantie est plus large, puisqu'elle sera mise en œuvre même lorsque le propriétaire du navire ne sera pas déclaré responsable dans les cas suivants:

- force majeure (catastrophe naturelle) sauf cas de guerre ou d'insurrection (art.4§3),
- faute intentionnelle d'un tiers, mais s'il est prouvé que le dommage résulte du fait ou de la négligence de la personne qui l'a subi, le fonds sera exonéré de tout ou partie de son obligation d'indemnisation³⁴² (CFIPOL71/92, art.4§4), sauf pour les mesures de sauvegarde.

L'application de la CFIPOL71/92 à l'indemnisation des lieux de refuge sera chose aisée, les frais engagés entrant dans les mesures de sauvegarde. De plus, le plafond est nettement plus élevé puisqu'il atteint 203 millions de DTS³⁴³, sans que ce plafond ne dépende ni de la taille du navire, ni de la quantité d'hydrocarbures déversée³⁴⁴; il suffit pour en bénéficier que l'Etat soit signataire de la Convention, ses entreprises étant mises à contribution pour alimenter le fonds. L'autre avantage réside dans le fait que le FIPOL garantit la solvabilité du propriétaire de navire ou de son assureur (art.4§1b), les victimes et les créanciers étant certains de pouvoir être payés jusqu'à concurrence du plafond ainsi défini de 203 millions de DTS, somme répartie au marc le franc, si le total des indemnités dues dépasse ce plafond (art.4§5).

Il faut noter toutefois que ce plafond est absolu, c'est-à-dire qu'il ne vient pas s'ajouter à la somme éventuellement débloquée par le propriétaire ou son assureur³⁴⁵ au titre de la CLC69/92.

Le FIPOL 2

128.- Sa création a pour origine les montants insuffisants de réparation. Aussi, après le naufrage du Prestige, certains Etats de la Communauté ont appelé de leurs vœux la mise en place d'un

³⁴¹ cf. "Après l'Erika: les quatre niveaux de réparation des dommages résultant d'une pollution maritime par hydrocarbures", par Pierre BONASSIES, RDCMAT, octobre-novembre-décembre 2000, p.142

³⁴² Comme le sera le propriétaire selon la CLC69/92, art.III§3

³⁴³ Il était encore de 135 millions de DTS avant le 1^{er} novembre 2003

³⁴⁴ Par contre, comme pour la CLC69/92, les dépenses encourues et les sacrifices volontaires engagés par le propriétaire du navire, pour réduire la pollution sont considérés comme des dommages par pollution (CFIPOL71/92, art.4§2)

³⁴⁵ Contrairement à ce qu'il se passe aux Etats-Unis avec l'Oil Pollution Act de 1990, système très proche de celui-ci (les Etats-Unis ne participent pas au FIPOL), où les deux limitations s'ajoutent.

fonds communautaire, capable de porter la contribution des entreprises pétrolières à un milliard d'euros. L'OMI souhaitant garder l'initiative a alors mis en place une nouvelle organisation appelée 'fonds complémentaire' ou 'FIPOL 2'.

En effet, le système du FIPOL tel que défini par la CFIPOL71/92 prévoit dans son article 33 les modalités et surtout les limites de modification des plafonds d'indemnisation; or un délai de cinq ans est nécessaire entre chaque amendement visant à modifier les limites³⁴⁶ (art.33§6a): aussi après la dernière hausse portant le plafond de 135 à 203 millions de DTS, suite à une décision du 18 octobre 2000, la seule solution envisageable était de créer un fonds différent³⁴⁷.

Cette nouvelle organisation est juridiquement indépendante du fonds déjà existant mais son fonctionnement s'appuie sur les procédures actuelles qu'elle ne fait que compléter, elle gèrera un fonds propre qui, cumulé avec le premier FIPOL, permettra d'atteindre 750 millions de DTS, soit 1 milliard d'euros environ. Ce protocole a rapidement été approuvé par le Danemark et la Norvège, et selon Claudie HAIGNERE, *"la majorité des Etats membres de l'Union européenne l'auront approuvé avant le 30 juin"*³⁴⁸.

Son application aux lieux de refuge ne posera pas de problème supplémentaire aux victimes qui n'auront à présenter qu'une seule demande d'indemnisation qui vaudra pour le fonds de 1992 et le fonds complémentaire³⁴⁹.

Mais il faut aussi savoir ce qu'il advient dans le cas de la faute inexcusable et personnelle de la personne à laquelle est accordée le privilège de limiter sa responsabilité.

c) Réparation et faute inexcusable

129.- Comme pour la LLMC76 (cf. supra n°122 et 123), la CLC69/92 ne permet pas de limiter le montant des dédommagements dus (ici par le propriétaire), *"s'il est prouvé que le dommage par pollution résulte de son fait ou de son omission personnels, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement"*³⁵⁰.

Pierre BONASSIES fait remarquer³⁵¹ que la Convention de 1969 avait prévu que le propriétaire du navire perdait son droit à limitation si l'événement source de pollution était causé par sa faute

³⁴⁶ Limites qui sont de toutes façons plafonnées, cf. CFIPOL71/92, art.33§6b et 33§6c.

³⁴⁷ Selon Claudie HAIGNERE, ministre déléguée aux Affaires européennes, la raison est différente: *"en raison de divergences au sein de l'OMI, il n'avait pas été possible de se limiter à une révision des plafonds en vigueur"*, cf. 'Le Sénat adopte à son tour la création du FIPOL 2', JMM, 25 juin 2004, p.6

³⁴⁸ cf. 'Les députés autorisent la création du FIPOL 2', Le Marin, 14 mai 2004, p.4

³⁴⁹ cf. 'Le Sénat adopte à son tour la création du FIPOL 2', JMM, 25 juin 2004, p.6

³⁵⁰ cf. CLC69/92, art.V§2

³⁵¹ cf. "Après l'Erika: les quatre niveaux de réparation des dommages résultant d'une pollution maritime par hydrocarbures", par Pierre BONASSIES, RDCMAT, octobre-novembre-décembre 2000, p.143

personnelle'. On est alors tenté de faire un parallèle avec la Convention de 1957 qui prévoyait la faute simple (cf. supra n°122) comme suffisante pour déchoir le droit à limitation. Mais l'interprétation des Tribunaux risque d'être aussi sévère que pour la LLMC76, et la notion de faute *personnelle* sera pareillement 'oubliée'.

Mais la Convention ne vise ici que la faute inexcusable du propriétaire, la faute personnelle inexcusable des personnes au service du navire, faisant l'objet de l'article III§4, permet de sortir de la 'canalisation' mise en place par la Convention: les victimes se baseront alors sur le droit national pour faire valoir leurs droits.

La réparation concernant les préjudices à un lieu de refuge dans le cas d'une faute inexcusable seront donc illimités.

Ce système spécifique aux navires citernes (pollution par hydrocarbures) trouve son pendant pour les substances nocives et potentiellement dangereuses.

4.3.2.2.2 La pollution par substance nocive ou potentiellement dangereuse

130.- La pollution par des produits chimiques peut également s'avérer très grave pour l'environnement, c'est pourquoi a été adoptée le 3 mai 1996 à Londres sous l'égide de l'OMI, la Convention SNPD (ou HNS), qui doit permettre une indemnisation en cas de pollution par des produits autres que les hydrocarbures³⁵², suivant un système très proche de la CLC69/92. Son plafond a été fixé à 100 millions de DTS.

A cette Convention, il faut ajouter le fonds SNPD, équivalent du FIPOL, mais géré de façon différente et plus complexe³⁵³.

Cette Convention n'étant pas entrée en vigueur, les victimes devront se retourner vers la LLMC76 pour leur indemnisation, au plafond trop faible compte tenu des préjudices possibles pour un lieu de refuge.

De même que les substances chimiques ont un régime à part, à la pollution par les soutes répond un régime particulier.

4.3.2.2.3 La pollution par les soutes

131.- Il a fini par apparaître aux yeux de tous que certains gros navires de charge contenaient plus d'hydrocarbure dans leurs soutes à combustible que de petits caboteurs pétroliers, pourtant contraints à une navigation plus stricte³⁵⁴ et, si la CLC69/92 permet la constitution d'un fonds

³⁵² Ces substances prises en compte figurent sur une longue liste limitative, chacune d'entre elles étant identifiée dans le code IMDG.

³⁵³ cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.271, n°377ter, édition provisoire septembre 2003

³⁵⁴ Comme par exemple pour le rail d'Ouessant, avant l'adoption récente d'un nouveau dispositif.

spécialement dédié à l'indemnisation des dommages occasionnés par tous les hydrocarbures (soute et cargaison) des navires visés, il n'en est pas de même de tous les autres navires.

L'OMI a donc adopté le 23 mars 2001 une Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute, rédigée sur le modèle de la CLC69/92, à ceci près que la responsabilité du propriétaire n'est pas canalisée: les personnes au service du navire (capitaine, pilote, assistant,...), pourront donc être l'objet d'une action en responsabilité fondée sur les règles du droit commun.

Un système d'assurance obligatoire est institué, avec l'octroi à la victime d'une action directe.

Mais, si la responsabilité du propriétaire est limitée selon la Convention, aucune constitution de fonds spécial n'est obligatoire: ce plafond sera celui calculé par la LLMC76³⁵⁵. Alors on peut se demander en quoi consiste l'avancée, puisque comme cette Convention n'est pas encore en vigueur, c'est encore le régime général qui s'appliquera aux dommages en cause³⁵⁶.

Enfin, selon Patrick VERHOEVEN³⁵⁷, une limite générale à toutes ces conventions résulte du fait qu'elles ne couvrent que les dommages de pollution. Les répercussions économiques causées par un navire obstruant l'entrée d'un port par exemple, ne seront pas indemnisées, c'est pourquoi il faut chercher d'autres moyens d'indemnisation, et pouvoir repousser les limites étudiées.

4.3.3 Sortir des limites du principe 'pollueur-payeur'

Il existe cependant quelques moyens qui peuvent permettre une indemnisation du lieu de refuge qui aille au-delà des plafonds du FIPOL et surtout de la LLMC76. Le premier d'entre eux, qui a été traité supra, consiste à prouver la faute personnelle inexcusable de la personne en droit de limiter sa responsabilité, auquel cas cette limitation ne s'applique plus.

Deux autres possibilités sont encore offertes; la première consiste à mettre en cause d'autres tiers impliqués dans le sinistre qui ne sont pas tous obligatoirement protégés par les limitations instituées par ces conventions (4.3.3.1), la seconde à octroyer au lieu de refuge utilisé une rémunération d'assistant (4.3.3.2).

³⁵⁵ cf. cours de droit maritime de Pierre BONASSIES, p.272, n°378, édition provisoire septembre 2003, et Philippe DELEBECQUE, RTD com. 54 (4), octobre - décembre 2001, p.1049-1050.

³⁵⁶ cf. rapport GRAILLOT, chap.8.1.2, p.49

³⁵⁷ cf. 'Does Europe need a new oil spill compensation fund?', par Justin STARES, Lloyd's List, May 4, 2004. Patrick VERHOEVEN, secrétaire général d'ESPO, s'exprime ainsi: "*These conventions do not cover non-pollution damage, such as economic damage caused by a ship blocking entry to a port, or the recovery of the actual costs related to the accommodation of a ship in distress*", il est vrai que si le dommage économique est effectivement une conséquence de la pollution, son éligibilité au titre des créances soumises aux conventions peut être problématique, cependant, les coûts engagés pour recevoir un navire en difficulté (crippled ships, aurait-il dû dire) font partie des mesures de sauvegarde pour prévenir ou limiter une pollution, et devront être dédommagés.

4.3.3.1 Les autres tiers pouvant être mis en cause

132.- On doit penser en premier lieu au tiers responsable du sinistre. Il s'agira là d'agir contre l'armateur de l'autre navire qui a pu aborder celui qui a l'usage du lieu de refuge. L'action reposera sur le Règlement International pour Prévenir les Abordages en Mer, et il est bien rare de n'avoir rien à reprocher à l'une ou l'autre des parties. Cependant l'autre armateur, même si son navire est fautif, pourra invoquer la limitation de responsabilité telle que définie par la LLMC76. En second lieu on pensera à agir contre le chantier naval, qui a pu commettre une faute dans la construction du navire, ou lors du dernier arrêt technique. L'indemnisation pouvant en résulter sera néanmoins très longue à obtenir, car les rapports d'expertise seront souvent conditionnés par les possibilités d'examen d'une épave.

On pourra de la même manière mettre en cause la société de classification, et l'accuser de négligence pour avoir délivré des certificats obligatoires à un navire en état d'innavigabilité. Ces dernières ont en effet été régulièrement mises en cause lors du naufrage de l'Erika et celui du Prestige³⁵⁸. Bernard ANNE, patron de la branche maritime du Bureau Veritas, indique: *"notre premier rôle, c'est de faire en sorte que les navires s'améliorent[...]Si, malgré nos efforts pour convaincre l'armateur de prendre les dispositions nécessaires, nous nous apercevons que les choses n'ont pas été faites dans le bon sens, nous arrêtons de travailler avec ces armateurs"*³⁵⁹. Mais entre le moment des avertissements répétés adressés par la société de classification, et celui où cette dernière refuse de lui délivrer un certificat, peut survenir un accident majeur. Pendant cette période il pourra être reproché à la société de classification de n'avoir pas agi alors qu'elle connaissait les problèmes du navire. Cet exercice d'éducation des armateurs s'apparente alors à un numéro de funambule: éviter une perte importante de clientèle tout en restant intègre pour la sécurité.

Une autre possibilité résulte de la mise en cause de l'Etat du pavillon pour avoir accordé au navire un pavillon de complaisance. Le sujet n'est pas nouveau, mais se heurte à l'immunité juridictionnelle des Etats. Ainsi, le parquet général de la Cour d'appel de Paris s'est prononcé le 10 mai 2004, pour la nullité de la mise en examen de l'Autorité Maritime de Malte, soupçonnée d'avoir délivré un pavillon de complaisance à l'Erika³⁶⁰.

L'Etat côtier peut être mis en cause également, que ce soit pour défaut d'entretien des aides à la

³⁵⁸ *"Failure of ABS to inspect ballast tanks prompts move to make such checks compulsory"*, cf. 'IACS to tighten rules after Prestige audit loophole', par Brian REYES, Lloyd's List, January 29, 2003.

cf. également 'ABS defends Prestige survey', Lloyd's List, January 30, 2003

³⁵⁹ cf. 'Bernard ANNE du Bureau Veritas: "à l'armateur d'entretenir son navire"', par Louis BAUMARD, Le Marin, 10 janvier 2003, p.6-7.

³⁶⁰ L'Autorité Maritime de Malte faisait l'objet de poursuite pour 'mise en danger de la vie d'autrui et complicité de pollution', cf. "'Erika": selon le parquet, Malte ne peut être poursuivi', Le Marin, 14 mai 2004, p.4.

navigation, ou pour sa gestion du sinistre.

Cette liste n'est pas limitative et montre simplement que les plafonds mis en place par les conventions peuvent être dépassés, y compris en l'absence d'une faute personnelle inexcusable du propriétaire ou de l'armateur. Une autre solution consiste à rémunérer le lieu de refuge comme un assistant.

4.3.3.2 Une rémunération d'assistant pour le lieu de refuge

Cette rémunération permettra de combattre les réticences quant à accorder refuge à un navire potentiellement dangereux pour l'environnement (a), pour peu que celle-ci soit également attractive (b).

a) Encourager les Etats à ouvrir leurs lieux de refuge

133.- La solution pour faciliter l'accès des navires en difficulté aux lieux de refuge peut passer par un encouragement financier donnant au lieu de refuge un statut d'assistant. Cette théorie est défendue par Eric VAN HOOYDONK: *"It is not unthinkable that ports could be legally regarded as salvors"*³⁶¹. Un port ou un lieu sûr est en effet par essence nécessaire à toute opération d'assistance. Cependant, le port n'est pas légalement le sous-contractant de la compagnie d'assistance, alors qu'il l'est dans les faits. Il paraît donc justifié d'accorder au port qui a accepté, ou auquel on a imposé, un navire en difficulté, une partie de la rémunération d'assistance. Cette coopération entre plusieurs assistants afin de prévenir des dommages à l'environnement fait l'objet de l'article 11 de la CA89.

On pourrait objecter le droit coutumier et gratuit d'accès aux lieux de refuge. Mais il s'agit alors de navires en détresse et non de navires en difficulté (cf. supra n°54). L'assistance aux personnes est gratuite, mais l'assistance aux biens mérite une rémunération, il en est de même de 'l'assistance à l'environnement'.

Dans le cas d'une assistance imposée par l'autorité maritime, on se tournera vers l'article 5³⁶²; aux termes duquel les assistants seront alors le navire remorqueur (s'il y a lieu), les moyens mis en œuvre par la Marine Nationale (ou autre) pour diminuer la pollution, et le lieu de refuge qui a accueilli le navire, qui tous peuvent se prévaloir des droits et des recours prévus par la Convention. L'article 5§3 indique que c'est la législation nationale qui déterminera dans quelle

³⁶¹ Eric VAN HOOYDONK, Anvers, le 11 décembre 2003, cf. le CMI yearbook 2003, p.403-445, disponible sur: http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm

³⁶² Concernant les opérations d'assistance effectuées sous le contrôle d'autorités publique, CA89 art.5§2: *"Toutefois les assistants effectuant de telles opérations sont habilités à se prévaloir des droits et des recours prévus par la présente Convention pour les opérations d'assistance"*.

mesure l'autorité publique peut se prévaloir des droits et des recours prévus par la CA89³⁶³, pour faire valoir ses droits à rémunération.

b) Le montant de l'indemnité

134.- Le montant de l'indemnité à percevoir pour le lieu de refuge se fera alors à la lumière des articles 13 et 14 de la CA89. Si la somme calculée à l'aide de l'article 13 est insuffisante, il pourra alors espérer un gain tel que calculé par l'article 14. En effet, si *"l'assistant a prévenu ou limité les dommages à l'environnement par ses opérations d'assistance, l'indemnité spéciale due par le propriétaire à l'assistant en vertu du paragraphe 1 peut être augmentée jusqu'à un maximum de 30% des dépenses engagées par l'assistant"* (art.14§2): le lieu de refuge peut donc légitimement rentrer dans ses frais, avec un bonus de 30%, qui pourra même être porté jusqu'à un maximum absolu de 100% si le tribunal le juge équitable et juste.

L'essentiel étant, au regard des sommes engagées, d'avoir un interlocuteur solvable.

Le processus d'admission et les conséquences de la présence d'un navire en difficulté dans un lieu de refuge, tels qu'existant actuellement, étant étudiés, il s'agit à présent d'en tirer des conclusions sur leur valeur et leur évolution possible.

³⁶³ Eric VAN HOOYDONK regrette que la CA89 se soit arrêtée là, une uniformité internationale étant préférable. Anvers, le 11 décembre 2003.

CONCLUSION

On ne peut émettre d'appréciation concernant l'avenir de la notion de lieux de refuge, qu'en revenant préalablement en arrière pour résumer l'avancement des travaux qui ont été faits. Puis, à partir de là, on peut envisager une évolution possible des textes, de leur interprétation, et des mentalités concernant le principe de l'admission des navires en difficulté.

Résumé

135.- Cette recherche sur le thème des lieux de refuge a permis de faire le point sur un sujet encore en évolution mais dont un certain nombre d'aspects semblent acquis.

Le droit international permet à l'Etat côtier d'accorder refuge à un navire en difficulté, et même d'intervenir au cas où ses intérêts légitimes se trouvent menacés, individuellement, ou en collaboration avec d'éventuels assistants ou d'autres pays. Le droit européen oblige les Etats membres à définir des plans concernant l'accueil de navires en difficulté, recommande la coopération entre Etats membres dans le domaine de la pollution, mais n'oblige pas un Etat à accorder refuge, bien que certains eurodéputés soient favorables à une répression de la politique NIMBY.

Le droit français, quant à lui, a investi le préfet maritime de larges pouvoirs concernant la défense environnementale, mais l'autorité portuaire peut refuser l'admission d'un navire en difficulté dans un port désigné comme lieu de refuge par la préfecture maritime. Dans ce cas, l'autorité d'arbitrage n'est pas encore clairement définie et pourrait être du ressort du Premier Ministre.

Puis, parce que la pollution maritime dépasse largement le cadre de nos frontières, des accords sont passés entre les Etats voisins, en application du droit international et européen. Mais même dans leur forme future, ces accords ne prévoient rien sur le sujet, hormis l'accord de Bonn qui définit des critères communs à prendre en compte lors d'une décision. Et il sera difficile d'aller au-delà tant le sujet reste sensible dans les différents pays.

Il résulte des différents textes une procédure mise en place pour les navires en difficulté, qui se découpe en plusieurs phases.

La première, qui concerne les renseignements et la détection de ces navires est internationale et technique. En effet, une grande part est laissée à la collaboration entre Etats, mais également à l'initiative du navire lui-même, qui a le devoir de signaler tout incident pouvant entraîner un risque de pollution. Or, cet aspect est aussi technique car il est nécessaire de mettre en œuvre des

moyens importants pour prévenir des comportements de 'voyous des mers'. L'application des progrès scientifiques fournit dans ce domaine une aide appréciable (avions POLMAR, satellites, AIS, VDR).

La seconde phase résulte du déclenchement de l'alerte, suite à un risque de pollution décelé dans la phase précédente. Il est alors nécessaire d'évaluer ce risque pour en tirer les conséquences en matière de mesures à prendre. A cette occasion, le préfet maritime s'entoure d'un large comité d'experts choisis à l'avance, dont la consultation permet d'envisager toutes les conséquences de l'événement, et décide s'il y a lieu d'effectuer une mise en demeure fixant un délai, à l'expiration duquel il pourra intervenir. Sinon, si le danger est imminent et son évolution non maîtrisée, il peut décider d'agir sans mise en demeure préalable.

La troisième phase découle de la réflexion effectuée sur le problème, quand la solution retenue est l'utilisation d'un lieu de refuge. Il faut noter qu'une aide importante à la décision est en cours de développement avec les fiches de lieu, qui regroupent toutes les informations nautiques et les conséquences environnementales, qu'elles soient humaines, écologiques ou économiques. Leur consultation doit permettre le choix de la 'moins pire' des solutions quand il s'agit de faire rallier le lieu de refuge au navire en difficulté, tout en expliquant aux élus et à la population les raisons de cette décision, et en gardant à l'esprit que l'évolution de la situation peut amener à prendre d'autres décisions pour lesquelles il convient d'avoir déjà réfléchi à l'avance.

La dernière phase concerne les conséquences de l'admission d'un navire en difficulté dans un tel lieu. Il s'agit de prime abord, de tout faire pour limiter l'ampleur de la pollution, en agissant premièrement à bord du navire, puis en mer, et enfin à terre.

Il faudra aussi informer le public de l'ensemble des actions menées sur le terrain, gérer les contestataires, les bénévoles et les journalistes sans qu'il y ait d'entrave au bon déroulement des opérations³⁶⁴.

Viendra alors la question de la réparation des dommages. Les sommes disponibles seront très différentes selon les conventions applicables et les types de dommage à être indemnisés. Ainsi les sinistrés du Prestige percevront moins du tiers du montant de leur demande de réparation³⁶⁵, les sinistrés de l'Erika ayant été plus chanceux puisque TotalFina avait volontairement contribué aux dédommagements³⁶⁶. A présent, le FIPOL 2 est en place et son plafond, d'un montant d'un

³⁶⁴ Source: Lion plan (Diff. Restr.), annexe 11 'Relations avec les médias', prévention des interférences sur zone: *"le préfet maritime interdit la navigation et le survol de la zone sinistrée. Néanmoins, si des bâtiments ou des avions sont spécialement affrétés par les médias, un bâtiment d'Etat est désigné pour veiller à ce que les mesures de sécurité appropriées soient observées et que les opérations en cours ne soient pas perturbées"*.

³⁶⁵ cf. 'Does Europe really need a new oil spill compensation fund?', par Justin STARES, Lloyd's List, May 4, 2004.

³⁶⁶ cf. 'Prestige disaster brings in new wave of rules', par Sandra SPEARES, Lloyd's List, March 17, 2004: *"The case of the Prestige had also been 'unlucky' in comparison with the Erika, where cargo owners TotalFina had voluntarily contributed to the costs of clean-up and agreed to stand last in line for compensation"*.

milliard d'euros, permettra une indemnisation conséquente (bien que les retentissements économiques seront difficilement pris en compte) pour les pollutions par hydrocarbures provenant d'un navire-citerne uniquement. Les autres cas de pollution devront se contenter des plafonds du régime général de la LLMC76.

A moins que l'idée selon laquelle un lieu de refuge puisse se prévaloir de la qualité d'assistant ne s'impose, et permette ainsi une rémunération effective, qui soit suffisamment attractive, capable ainsi de diminuer les réticences de la population, quant à l'acceptation de voir leur cadre de vie sacrifié au nom de l'intérêt général.

Evolution

136.- A la lumière de ce qui vient d'être étudié, il convient, en premier lieu, de compléter la législation nationale afin de définir clairement quelle autorité est susceptible de trancher un conflit entre l'autorité portuaire et le préfet maritime. Il faut remarquer que le choix en faveur d'une autorité politique, vers lequel on semble se diriger ne sera pas une garantie d'indépendance, car la solution prise risque de dépendre de la prochaine échéance électorale (cf. supra n°39, les conflits d'autorité). Un texte récent permettra peut-être de répondre prochainement à cette question: il s'agit de la loi 2004-809, qui permet au Gouvernement, dans les conditions de l'article 38 de la Constitution, de prendre par ordonnance les mesures nécessaires *"à l'actualisation et à l'adaptation du Livre III du Code des ports maritimes relatif à la police des ports maritimes. Ces mesures définiront [...] les conditions d'accueil des navires en difficulté..."*³⁶⁷. Enfin, il faut espérer que le travail sur les fiches de lieux aboutisse rapidement, afin que tout soit prêt en cas d'incident prochain.

Il paraît également nécessaire d'inclure, dans les accords bilatéraux, des dispositions concernant les lieux de refuge. En particulier, la question d'admettre un navire en difficulté dans les eaux d'un autre Etat que celui dans lequel il se trouve au moment de l'événement, doit être débattue. Il faut, aussi, accélérer la ratification:

- du protocole de 1996 à la LLMC76,
- de la Convention SNPD, ou faire au moins en sorte d'étudier son évolution pour qu'elle soit ratifiée rapidement, et
- de la Convention sur les Soutes, bien qu'aucune obligation de constitution d'un fonds spécifique ne soit prévue, ce qui atténue son intérêt.

137.- Sur le plan européen, il est souhaitable d'accélérer la mise en place de dispositions

³⁶⁷ cf. loi 2004-809, art.31§1

conformes à l'article 26§3 de la directive 2000/59/CE, "*visant à faciliter le recouvrement ou le remboursement des frais et dommages encourus*" lors de l'accueil de navires en difficulté. Le projet de la mise en place d'un instrument financier européen, qui n'est pas enterré³⁶⁸, sera peut-être une réponse à ce problème, alors que peu d'Etats ont transposé la directive 2002/59/CE. Ce dernier point fait dire, dans l'entourage de la Commissaire espagnole Loyola DE PALACIO, "*si c'est la terminologie de la directive qui leur pose problème, nous ne sommes pas contre le fait de la modifier*"³⁶⁹.

138.- Sur le plan international, l'OMI a adopté des directives sur les lieux de refuge, et la question de l'opportunité d'un nouvel instrument juridique international est en discussion au CMI.

Pour Eric VAN HOOYDONK, une telle convention est essentielle et accessible. Elle permettrait de définir le droit d'accès, les méthodes de décision, les responsabilités, les compensations de pertes financières pour les ports, l'attribution de rémunérations d'assistance et les modalités concernant les garanties financières. Les plans constituent des aides à la décision appréciables mais ne sont pas suffisamment contraignants pour régler les questions de responsabilité et de compensation. Ces derniers y gagneraient à être harmonisés. De même, selon lui, l'autorité qui doit prendre la décision de l'admission d'un navire en difficulté dans un lieu de refuge serait mieux placée sur un plan régional, par continent ou bassin maritime. La réticence traditionnelle des Etats face à une diminution de leur souveraineté pourrait être compensée par certains bénéfices, incluant des rémunérations d'assistance aux ports. Cette solution présente l'avantage d'alléger les responsabilités des décideurs politiques ou locaux.

Mais les atouts d'une nouvelle convention ne sont appréciables que lorsqu'elle est en vigueur or, pour le moment, ni le protocole de 1996 à la LLMC76, ni la Convention SNPD, ni la Convention sur les Soutes, ne le sont encore.

Les ambitions d'une telle convention sont énormes et l'abandon d'une partie de la souveraineté des Etats au profit d'une autorité tierce n'est pas la moindre des difficultés rencontrées, comme le souligne Patrick GRIGGS³⁷⁰, "*il serait irréaliste de créer une convention qui imposerait aux*

³⁶⁸ cf. 'Rapport STERCKX: de nouvelles avancées pour la sécurité', par Didier PAVY, Transports Actualités, n°794, du 16 au 29 avril 2004, p.10: "[...] *la nécessité de disposer d'un instrument financier européen spécifique pour la réparation des dommages causés par les pollutions marines [...]*";

'Does Europe really need a new oil spill compensation fund?', Lloyd's List, May 4, 2004: "*ESPO is undecided on the need for a new fund, said secretary general Patrick VERHOEVEN*";
et rapport GRAILLOT, chap.10.9.3, p.56.

³⁶⁹ cf. 'Lieux de refuge: on avance, mais le brouillard persiste...', JMM, 26 décembre 2003, p.9.

³⁷⁰ Patrick GRIGGS, président du CMI, cf. 'Modèle britannique ou français?', par Antoine TOZ, JMM, 26 décembre 2003, p.10.

Etats une obligation absolue de garantir l'accès à un navire en détresse sans accorder la possibilité de le refuser en fonction du risque encouru. Aucun d'eux n'accepterait de la signer", ainsi, il semble peut probable qu'un tel instrument puisse entrer en vigueur avant longtemps, car même si l'opinion publique se mobilise aisément à chaque catastrophe, les médias sont friands d'actualités nouvelles, et une information chassant l'autre, la colère fait rapidement place au fatalisme et à l'oubli³⁷¹. Et, même si un jour une convention sur le sujet devait entrer en vigueur, il faut tout de même que le système fonctionne efficacement jusque là. Cela n'empêche pas d'engager une réflexion concernant des modifications à apporter aux conventions existantes, visant à la déchéance du droit à limitation, notamment en cas de non observation d'une obligation de compte-rendu³⁷².

A cette fin, une interprétation de la CA89 donnant la qualification d'assistant pour un lieu de refuge est une solution qui a ses avantages, en considération de l'indemnité spéciale prévue par l'article 14. Mais, il faut tout de même reconnaître les mérites des fonds qui, comme le FIPOL 2 ont des plafonds élevés, et ne nécessitent pas de recherche de responsabilité, permettant une indemnisation assez rapide³⁷³.

Pour conclure, il faut rappeler que les réclamations de la France et de l'Espagne pour la catastrophe du Prestige ont déjà atteint la barre du milliard US\$ (et ce chiffre continuera d'augmenter, tant qu'il restera du fioul dans l'épave), alors que l'indemnisation ne dépassera pas les 290 millions US\$, à comparer avec les coûts de nettoyage d'un lieu de refuge, qui s'élèvent en moyenne à 60 millions US\$³⁷⁴.

³⁷¹ Selon Jo LE GUEN, *"Tout cela va se dissoudre tranquillement dans le temps et dans l'espace"*, réponse de Jo LE GUEN (association 'Keep it Blue') du 20 juin 2004, recueillie via courriel, à la demande de la position de son association au sujet des lieux de refuge.

³⁷² cf. rapport GRAILLOT, chap.10.9.2, p.56

³⁷³ cf. 'Does Europe really need a new oil spill compensation fund?', Lloyd's List, May 4, 2004: *"It is quite forgotten that the main advantage of the fund is for the victims, they are compensated without the apportioning of any blame. This is a good system"*, rappelle Alfons GUINIER, secrétaire général de l'ECSA.

³⁷⁴ cf. 'Does Europe really need a new oil spill compensation fund?', par Justin STARES, Lloyd's List, May 4, 2004.

TABLE DES ANNEXES

<u>Annexe 1:</u> Directive 2002/59/CE (extraits: art.20 et annexe IV)	119
<u>Annexe 2:</u> Modèle de mise en demeure	121
<u>Annexe 3:</u> Accord de Bonn (extraits du manuel de lutte contre la pollution : chapitres 26.1 et 26.2).....	125
<u>Annexe 4:</u> Courrier d'Edouard BERLET, Délégué Général d'Armateurs de France, à Dominique BUSSEREAU, Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer, du 18 février 2002	129
<u>Annexe 5:</u> Texte de la plainte de l'association 'Keep it Blue' contre le Préfet Maritime de l'Atlantique	132

ANNEXE 1

ANNEXE N°1

Directive 2002/59/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil, JOCE 5/8/2002 L208/10-L208/27 (extraits)

Article 20 **Lieux de refuge**

Après avoir consulté les parties concernées et en tenant compte des directives pertinentes de l'OMI, les Etats membres établissent des plans en vue d'accueillir des navires en détresse dans les eaux relevant de leur juridiction. Ces plans comportent les dispositions et les procédures nécessaires tenant compte des contraintes opérationnelles et environnementales, afin de garantir que les navires en détresse puissent se rendre immédiatement dans un lieu de refuge, sous réserve de l'autorisation de l'autorité compétente. Lorsque les Etats membres le jugent nécessaire et faisable, les plans comportent des arrangements pour la fourniture de moyens et d'installations adéquats pour l'assistance, le sauvetage et la lutte contre la pollution.

Les plans pour l'accueil des navires en détresse sont rendus disponibles sur demande. Les Etats membres informent la Commission au plus tard le 5 février 2004 des mesures prises en application du premier alinéa.

ANNEXE IV

Mesures que les Etats membres peuvent prendre en cas de risque pour la sécurité maritime et la protection de l'environnement (en application de l'article 19, paragraphe 1). Lorsque, à la suite d'un incident ou de circonstances du type décrit à l'article 17 affectant un navire, l'autorité compétente de l'Etat membre concerné estime, dans le cadre du droit international, qu'il est nécessaire d'écarter, d'atténuer ou d'éliminer un danger grave et imminent menaçant son littoral ou des intérêts connexes, la sécurité des autres navires, ainsi que celle des équipages, des passagers ou des personnes se trouvant à terre, ou de protéger le milieu marin, cette autorité peut, notamment:

- a) restreindre les mouvements du navire ou lui imposer un itinéraire déterminé. Cette exigence n'affecte pas la responsabilité du capitaine en matière de sécurité dans la conduite de son navire;
- b) mettre le capitaine du navire en demeure de faire cesser le risque pour l'environnement ou pour la sécurité maritime;
- c) envoyer à bord du navire une Equipe d'Evaluation en vue d'évaluer le degré de risque, d'aider le capitaine à remédier à la situation et d'en tenir informé le centre côtier compétent;
- d) enjoindre au capitaine de rejoindre un lieu de refuge en cas de péril imminent, ou imposer le pilotage ou le remorquage du navire.

5.8.2002 L 208/27 Journal officiel des communautés européennes FR

ANNEXE 2

ANNEXE 3

**Accord de Bonn (extraits du manuel de lutte contre la pollution:
chapitres 26.1 et 26.2)**

Lieux de refuge

26.1 METHODE RATIONNELLE DE DESIGNATION ET D'UTILISATION DES LIEUX DE REFUGE

1. Les Parties Contractantes ont entériné la méthode rationnelle suivante pour la désignation et l'utilisation des lieux de refuge lorsqu'il ne convient pas de faire entrer un navire sinistré dans un port en cas :

- d'incendie,
- d'explosion,
- d'avaries du navire,
- de collision,
- de pollution,
- d'instabilité du navire,
- d'échouage.

2. Dans de tels cas, il est impératif de prendre en compte, en procédant à une évaluation attentive des risques suscités par les événements et par les circonstances connexes :

- la sécurité des personnes à bord,
- la menace pour la sécurité de la population,
- les zones environnementales classées,
- les habitats et les espèces sensibles,
- les pêcheries,
- les installations économiques/industrielles,
- les ressources d'agrément,
- les équipements et la main-d'œuvre disponible,
- les conditions météorologiques, l'état de la mer et la situation géographique,
- la bathymétrie,
- les marées et les phénomènes saisonniers.

3. Dans la planification des interventions et en ce qui concerne une zone pouvant servir de lieu de refuge, l'on prévoira :

- les rôles et les responsabilités des autorités et des intervenants chargés des opérations,
- les besoins et les disponibilités en matériel d'intervention,
- les techniques d'intervention requises et autorisées,
- la coopération internationale, régionale ou bilatérale,
- la logistique en place pour les interventions d'urgence, telle que déchargement, remorquage, arrimage, sauvetage et stockage,
- les conséquences douanières et financières à considérer dans les opérations d'intervention.

4. Les Parties Contractantes ont noté que la désignation et l'utilisation de lieux de refuge pouvait se heurter à une opposition locale et impliquait des décisions politiques. Il convient donc de faire savoir clairement aux autorités et à la population en cause qu'un lieu de refuge bien défini peut limiter l'ampleur du littoral menacé par l'échelle des dangers suscités par le navire sinistré. Les lignes directrices internationales telles que celles élaborées à l'heure actuelle dans le cadre de l'OMI ont pour but de faire préparer des check-listes tant pour les autorités auxquelles il est demandé de choisir des lieux de refuge, que pour le capitaine d'un navire ayant besoin d'un tel lieu. Des renseignements structurés sur l'incident, les caractéristiques du navire, les questions connexes de sécurité, le type d'aide nécessaire, la couverture des polices d'assurance etc., permettront aux états riverains de déterminer plus aisément les risques en question. Les décisions à prendre sur les méthodes adéquates, les solutions à apporter dans les activités d'intervention et la détermination de lieux adéquats de refuge tant dans le cas des incidents de type général que dans celui des options au cas par cas seront accélérées par une information ainsi structurée.

26.2 PRINCIPES DE LA PRISE DES DECISIONS A LA SUITE D'UNE DEMANDE DE LIEU DE REFUGE

1. L'approche intégrée élaborée par l'OMI est constituée soit par des check-listes destinées aux administrations contribuant à l'évaluation des risques ainsi qu'aux capitaines des navires ayant besoin de lieux appropriés de refuge, soit par une structure de prise des décisions au cas par cas. Les check-listes ci-après devraient faciliter le choix de tels lieux de refuge au cas par cas, ainsi que la détermination du type de renseignements devant être communiqués par le capitaine du navire, le gérant, l'assureur ou l'agent, informations nécessaires aux autorités chargées de la décision, qu'un lieu adéquat de refuge puisse être choisi ou non pour le navire en détresse. Toutefois, une Partie contractante n'a pour l'heure aucune obligation contraignante d'offrir des lieux prédéfinis de refuge ou des havres sûrs. La Résolution A.852(20) de l'OMI donne des lignes directrices sur la structure d'un système intégré de planification des interventions en cas d'urgence à bord des navires. Conformément à ces lignes directrices, deux types de check-listes, l'une destinée aux autorités responsables et l'autre à la planification des interventions à bord, représentent l'état actuel des délibérations dans le cadre de l'OMI.

2. Check-list des renseignements destinés a une autorité compétente :

- renseignements relatifs à l'identification du navire,
- Etat du pavillon, renseignements sur l'équipage,
- renseignements sur la cargaison, les soutes, le ballast,
- position du navire sinistré, conditions météorologiques et état des marées,
- distance par rapport au lieu préféré de refuge, contraintes,
- données géographiques et hydrographiques du lieu de refuge et de ses approches,
- moyens de communication disponibles,
- armateur, agent local, assureur, ambassade/consulat,
- un contrat d'assistance/sauvetage existe/est prévu, qui est/sera l'entreprise,
- type d'accident/de détresse, risques en question,
- classement des mesures d'assistance en fonction des priorités, délai dans lequel les décisions doivent être prises,
- type de compétences et de matériel nécessaires aux mesures d'intervention,
- disponibilité du matériel et de la main d'œuvre, moyens de transport,
- définition des risques maxima pour le littoral/la population/les intérêts connexes et les interventions éventuelles,

- participation d'autres agences responsables au processus de prise des décisions,
- accès au lieu de refuge pour les opérations d'assistance/sauvetage/déchargement de la cargaison depuis le littoral/en mer,
- contraintes d'ancrage ou de poste à quai au lieu de refuge,
- y a-t-il une menace imminente due au risque d'émission accidentelle de substances dangereuses
- acceptation anticipée des mesures par la population, travail des médias et participation,
- existence d'un plan d'organisation des secours au lieu de refuge,
- dans quelle mesure l'assurance couvre-t-elle financièrement les risques impliqués par les mesures d'intervention,
- fourniture d'une garantie bancaire par l'affréteur/le gérant,
- autres intérêts susceptibles d'être touchés par les mesures d'intervention (agrément, tourisme, pêche, protection de la vie sauvage etc.)

3. Check-list des renseignements devant être communiqués par un navire en détresse :

- renseignements relatifs à l'identification du navire,
- Etat du pavillon, renseignements sur l'équipage,
- renseignements sur la cargaison, les soutes, le ballast,
- position actuelle, conditions météorologiques et état des marées, prévisions,
- distance par rapport au lieu préféré de refuge, contraintes,
- assistance d'un pilote/d'une escorte requise,
- moyens de communication disponibles,
- le moteur et le dispositif de propulsion, les groupes d'alimentation électrique auxiliaire, le gouvernail fonctionnent-ils ou non,
- le navire flotte, est échoué, l'ancre est prête à être jetée,
- avaries de la coque ou autre,
- risques/présence d'un incendie et explosion, émission de substances dangereuses, et si oui : source et quantité,
- renseignements sur l'affréteur, l'agent local, le destinataire de la cargaison, l'assureur, l'ambassade/le consulat,
- existence d'un contrat ou intention de souscrire un contrat d'assistance/sauvetage, nom/adresse de l'entreprise,
- heure d'arrivée estimée du navire de sauvetage/de l'entreprise,
- type d'accident/détresse, risques en cause,
- l'équipage doit-il être évacué ou non,
- intention ou non d'abandonner le navire, autres alternatives possibles,
- mesures d'intervention/de précaution prises par l'équipage, ont-elles réussi, prochaines mesures prévues/prises, état de la sécurité d'exploitation à bord,
- classement des mesures d'assistance dans l'ordre des priorités, délai prévu pour la prise des décisions,
- type de compétences et de matériel nécessaires aux mesures d'intervention,
- autre assistance requise en stand-by.

ANNEXE 4

ANNEXE 5

ANNEXE N°5

Texte de la plainte de l'association 'Keep it Blue' contre le Préfet Maritime de l'Atlantique

Ci-dessous, le texte de la plainte :

Monsieur le Procureur de la République

Tribunal de grande Instance de BREST

Objet : Dépôt de plainte

~~~~~

Monsieur le Procureur,

L'association keep it blue, immatriculée à la Préfecture de la Seine Saint-Denis sous le n° 2844 en date du 9 juin 2000, domiciliée pour la présente 52 rue de Porscave 29810 - Lampaul Plouarzel, dont l'objet est de mener toute action en faveur de l'environnement et des Droits de l'Homme, dépose plainte contre le préfet maritime de l'Atlantique pour abstention de combattre un naufrage, négligence grave, mise en danger de la vie d'autrui et mise en danger de l'environnement maritime à la suite de l'échouage du navire Melbridge Bilbao sur l'archipel de Molène.

Il est tout à fait anormal que l'autorité maritime laisse un navire aller droit sur une île durant 2 heures sans faire autre chose que de l'appeler à la radio.

La préfecture maritime disposait de tous les moyens légaux et de matériels permettant d'envoyer un hélicoptère et des hommes sur le bateau.

Le fait qu'il faille une heure pour réunir l'équipage d'un hélicoptère, alors que partout en France des pompiers, par exemple, interviennent en quelques minutes, montre bien le laxisme qui prédomine dans l'approche de ces problèmes malgré les naufrages de type ERIKA et toutes les déclarations qui ont suivi.

Sans parler du plan vigie-pirate qui concerne jusqu'aux bureaux de poste des villages les plus reculés mais pas le préfet maritime.

Que se serait-il passé si ce bateau avait été bourré d'explosifs et avait décidé d'entrer à 15 nœuds dans la rade de BREST et de foncer droit sur l'île Longue ?

Qui serait intervenu ? Dans quelles conditions ? Sous quel délai ?

Négligence pour le naufrage de l'AMOCO CADIZ,

négligence pour le naufrage de l'ERIKA,

négligence pour l'échouage du MELBRIDGE BILBAO.

Ces comportements sont inqualifiables et motivent le dépôt de cette plainte.

Veillez agréer, Monsieur le Procureur, l'expression de nos sentiments respectueux.

Jo Le Guen

Directeur

# **BIBLIOGRAPHIE ET REFERENCES DOCUMENTAIRES**

## **Bibliographie**

LUCCHINI Laurent/VOELCKEL Michel, "Droit de la mer", tome 2, volume 2, éditeur Pedone, 1996

REMOND-GOUILLOUD Martine, "Droit maritime", éditeur Pedone, 1988

LATTY J., "Traité d'économie maritime", tome 4, éditeur Imprimerie Nationale, 1960, (ouvrage cité par Laetitia PREZEAU, "Assistance imposée et port-refuge: paradoxe ou contradiction?" mémoire 2002, DESS Droit de la Mer et des Activités Marines)

BOISSON Philippe, "Politiques et droit de la sécurité maritime", éditions Bureau Veritas, 1998

REBORA Jean-François, "L'assistance maritime" (thèse), Faculté de Droit et de Science Politique d'Aix-Marseille, Bibliothèque du Centre de Droit Maritime et des Transports, éditions Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2003

## **Mémoires**

PREZEAU Laetitia, "Assistance imposée et port-refuge: paradoxe ou contradiction?" mémoire 2002, DESS Droit de la Mer et des Activités Marines (Université de Lille 2 - Droit et santé, faculté des sciences juridiques, politiques et sociales),

TEVANUI Chung, "Les ports-refuges" mémoire 2003, DESS Centre de Droit Maritime et des Transports (Université d'Aix-Marseille III - faculté de droit et de sciences politiques).

## **Revues**

### **Droit Maritime Français**

→ CA Rouen (2<sup>e</sup> ch.), 25 janvier 1969, navires Novokuznetsk et Gravisia, décision publiée au DMF 245 de mai 1969, p.301, note de M. VANNIER

→ "La mer, espace de droit administratif place du préfet maritime dans l'action de l'Etat en mer" par le Commissaire en chef CELLIER, DMF 472, 1988, p.283-298

→ Jugement du TC Bordeaux, 'Heidberg', 23 septembre 1993, DMF 1993, p.731-737

→ "L'accès aux ports des navires en détresse", par Robert REZENTHEL, DMF 602, mars 2000, p.281

→ "Contribution aux réflexions sur les mesures nécessaires pour éviter de futures catastrophes", par François ARRADON, DMF 607, septembre 2000, p.693

→ "Les lieux de refuge", par JANBON L., DMF 634, février 2003, p.160

→ "La Convention internationale de 1989 sur l'assistance", de Pierre BONASSIES, DMF 635, mars 2003, p.239-259

→ Réflexions de L'Académie de Marine sur la sécurité maritime, DMF 637, mai 2003, p.467

→ "L'intervention de l'autorité portuaire dans le contrôle des navires", par LE GARREC M.-Y., DMF 637, mai 2003, p.484

### **Journal de la Marine Marchande**

→ "Les ports-refuges: des bouées de sauvetage qui peuvent devenir des bombes", par Robert REZENTHEL, JMM, 4 mai 2001, p.796

→ 'Lieux de refuge: on avance, mais le brouillard persiste...', JMM, 26 décembre 2003, p.9

→ 'Modèle britannique ou français?', par Antoine TOZ, JMM, 26 décembre 2003, p.10

→ 'Quadrature du cercle', par Antoine TOZ, JMM, 26 décembre 2003, p.10

→ "Brest: Argonaute, assistance, soutien et dépollution", par Michel FAUCOMPRE, JMM, 6 février 2004, p.17

→ 'Le Sénat adopte à son tour la création du FIPOL 2', JMM, 25 juin 2004, p.6

→ 'Antipol Med 2003: retour d'expérience préoccupant', JMM, 9 juillet 2004, p.9-10

### **La revue maritime**

→ "Le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre les pollutions de la mer", par Jean-Yves LE DREFF (capitaine de vaisseau, directeur de LDF Consultants), et Michel COUVE (administrateur en chef des affaires maritimes), La revue maritime n°468

### **La Tribune**

→ "Promouvoir la sécurité maritime", par Edouard BERLET, délégué général d'Armateurs de France, La Tribune, 23 janvier 2003

## **Le Marin**

→ "Pollution: les Etats européens de Méditerranée comparent leurs moyens", par Pierre GRAVES, Le Marin, 3 janvier 2003, p.11

→ "ports refuges: l'autre vision de Roselyne BACHELOT", par Michel LE TALLEC, Le Marin du 10 janvier 2003

→ 'Bernard ANNE du Bureau Veritas: "à l'armateur d'entretenir son navire"', par Louis BAUMARD, Le Marin, 10 janvier 2003, p.6-7

→ 'Zone de refuge et préfets maritimes: précisions du Secrétaire général de la Mer', par Michel LE TALLEC, Le marin, 9 mai 2003

→ "Ports refuges: du 'sur mesure' et pas de liste", par Michel LE TALLEC, Le Marin, 4 juillet 2003

→ 'Antipol 2003: exercice majeur en Méditerranée', par Pierre GRAVES, Le Marin, 10 octobre 2003

→ Propos du Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON, par Pierre GRAVES, Le Marin, 17 octobre 2003, p.3

→ "L'Agence européenne de sécurité maritime pourra affréter des navires antipollution", Le Marin, 13 février 2004, p.2

→ 'Les députés autorisent la création du FIPOL 2', Le Marin, 14 mai 2004, p.4

→ "'Erika": selon le parquet, Malte ne peut être poursuivi', Le Marin, 14 mai 2004, p.4.

→ "'Prestige': le pompage a commencé", par José AROCENA, Le Marin, 11 juin 2004, p.2

## **Le Télégramme**

→ 'Délai d'alerte des hélicoptères: la Marine lance une étude', par Fabien ROUX, Le Télégramme, 22 novembre 2001

## **Lloyd's List**

→ 'IACS to tighten rules after Prestige audit loophole', par Brian REYES, Lloyd's List, January 29, 2003

→ 'Prestige could have been saved', par Brian REYES, Lloyd's List, January 31, 2003

→ 'Ireland determined to drive through pollution sanctions', par Brian REYES, Lloyd's List, January 7, 2004



→ 'Spanish ships refuge decree has cash sting', par Brian REYES, Lloyd's List, February 18, 2004

→ 'UK SOSREP urges co-operation on finding best place of refuge', par Brian REYES, Lloyd's List, February 19, 2004

→ 'Brussels cries foul over safety fiasco', par Justin STARES, Lloyd's List, February 27, 2004

→ 'Europe gets down to clearing up the mucky business of places of refuge', par Brian REYES, Lloyd's List, March 3, 2004

→ 'Owners face sharp increases in limitation of liability levels', par Joe ATKINSON, Lloyd's List, March 3, 2004

→ 'Prestige disaster brings in new wave of rules', par Sandra SPEARES, Lloyd's List, March 17, 2004

→ 'Greenpeace bid to keep Prestige on political agenda', Lloyd's List, April 6, 2004

→ 'Spain's secret list of 35 places of refuge raises eyebrows', par Brian REYES, Lloyd's List, April 19, 2004

→ 'Does Europe need a new oil spill compensation fund?', par Justin STARES, Lloyd's List, May 4, 2004

### **Lloyd's List Law Report**

→ Lloyd's List Law Report 1958, vol.2: Court of Appeal, Leeds Shipping Company Ltd v Société Française Bunge, p.127-146

### **LSM, Lloyd's Ship Manager**

→ "Not in my backyard", "Desperately seeking a haven", Lloyd's Ship Manager, February 2001, p.3-4

### **NAVIGATION, revue technique de navigation aérienne, maritime, spatiale, terrestre**

→ revue Navigation, vol. 51, n°204, octobre 2003, p.74 par Pascal AVON

→ revue Navigation, vol.52, n°207, juillet 2004, p.113

### **Revue de Droit Commercial, Maritime, Aérien et des Transports**

→ "Après l'Erika: les quatre niveaux de réparation des dommages résultant d'une pollution maritime par hydrocarbures", par Pierre BONASSIES, RDCMAT, octobre-novembre-décembre 2000, p.140-145

→ "Navires en détresse en quête d'un port de refuge", FIGUIERE G., RDCMAT, janvier-février-mars 2002, p.13

### **Revue Trimestrielle de Droit Commercial**

→ Philippe DELEBECQUE, RTD com. 54 (4), octobre - décembre 2001, p.1049-1050

### **Transports Actualités**

→ 'Rapport STERCKX: de nouvelles avancées pour la sécurité', par Didier PAVY, Transports Actualités n°794, du 16 au 29 avril 2004, p.10

### **Sites internet**

Accord de Bonn: <http://www.bonnagreement.org/>

Accord RAMOGE: <http://www.ramoge.org/>

Administration suisse: <http://www.admin.ch>

AESM: <http://www.emsa.eu.int>

Association 'Keep it Blue': <http://www.keepitblue.net>

CDMT: <http://www.cdmt.droit.u-3mrs.fr>

CEDRE: <http://www.le-cedre.fr>

Comité Maritime International: <http://www.comitemaritime.org>

ESPO: <http://www.espo.be>

IFREMER: <http://www.ifremer.fr>

ONU: <http://www.un.org>

Parlement européen: <http://www2.europarl.eu.int>

UNEP: United Nations Environment Programme: <http://www.unepmap.gr>

Union des Avocats Européens: <http://uae.lu>

### **Conférences**

8 avril 2003, Paris: table ronde "Ports et lieux de refuge", organisée par la Fédération Française des Pilotes Maritimes

24 novembre 2003, Marseille: conférence 'info navire' sur les lieux de refuge, organisée par l'Institut Méditerranéen des Transports Maritimes

11 décembre 2003, Anvers: international workshop on Places of Refuge, organised by the European Institute of Maritime and Transport Law , the European Sea Ports Organisation and the Transport Department of the University of Antwerp.

8 janvier 2004, Toulon: visite du CROSSMED, du COM, du Transport de Chalands de Débarquement Foudre, et conférence du Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON, Adjoint au Préfet Maritime de la Méditerranée, sur l'action de l'Etat en mer.

8 mars 2004, Marseille: dîner débat sur la sécurité maritime, organisé par l'Union des Avocats Européens, commission "droit des transports" (voir le site de l'UAE), avec M. Francis VALLAT, principal intervenant.

31 mai-4 juin 2004, Vancouver: 38<sup>e</sup> conférence du CMI, atelier concernant les lieux de refuge, et compte-rendu visible sur [http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003\\_part02\\_c.htm](http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm)

28 juin 2004, Marseille: journée de conférences et de débats, sous la présidence d'honneur de François GOULARD, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, organisée par la société Marine Consultant.

## Entretiens

26 janvier 2004, Toulon: Entretien avec le Commissaire Général de la Marine Jean-Louis FILLON, Adjoint au Préfet Maritime de la Méditerranée.

25 mars 2004, Marseille: Entretien téléphonique avec Joseph MOYSAN, commandant du Port Autonome de Marseille-Fos.

20 juin 2004, internet: Communication par courriel avec Jo LE GUEN, fondateur de l'association 'Keep it Blue'

23 juillet 2004, Toulon: réunion de travail à la Préfecture Maritime de Toulon sur le thème des lieux de refuge, avec: l'Administrateur en Chef Bruno CELERIER, chef de la division "action de l'Etat en mer" de la Préfecture Maritime de la Méditerranée; l'Administrateur Principal Dominique BRESSON, Chef du bureau "activités maritimes"; le Commissaire de la Marine Cédric KAHN, Chef du bureau "environnement/contentieux"; et le Capitaine de corvette (R) Gilles BERNARD.

2 août 2004, internet: Communication téléphonique et courriel avec Jean Christophe BURVINGT, de la préfecture maritime de Cherbourg, concernant le Manche plan.

1<sup>er</sup> septembre 2004, internet: Communication téléphonique et courriel avec Jean-Pierre VIEUXBLED, officier de permanence à l'Etat-Major de la préfecture maritime de Toulon.

# TABLE DES MATIERES

|                                                                                                      |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SOMMAIRE .....</b>                                                                                | <b>2</b>  |
| <b>ABREVIATIONS ET ACRONYMES FRANÇAIS ET ANGLAIS .....</b>                                           | <b>3</b>  |
| <b>INTRODUCTION.....</b>                                                                             | <b>8</b>  |
| <b>1. L'ENVIRONNEMENT JURIDIQUE .....</b>                                                            | <b>13</b> |
| <b>1.1 LE DROIT INTERNATIONAL.....</b>                                                               | <b>13</b> |
| 1.1.1 La Convention sur le droit de la mer .....                                                     | 13        |
| 1.1.2 La Convention sur l'intervention et son protocole.....                                         | 15        |
| 1.1.3 La Convention sur l'Assistance de 1989.....                                                    | 17        |
| 1.1.4 La Convention sur la préparation à la lutte contre la pollution de 1990 .....                  | 19        |
| <b>1.2 LE DROIT COMMUNAUTAIRE .....</b>                                                              | <b>20</b> |
| 1.2.1 La directive 2002/59/CE.....                                                                   | 21        |
| 1.2.2 Le règlement CE/2002/1406 instituant l'Agence Européenne pour la<br>Sécurité Maritime.....     | 24        |
| 1.2.3 La directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires .....                    | 25        |
| 1.2.4 La décision 2000/2850/CE concernant la coopération dans le domaine<br>de la pollution .....    | 25        |
| 1.2.5 La résolution 2003/37/COD introduisant des sanctions en cas<br>d'infraction de pollution ..... | 26        |
| <b>1.3 LE DROIT FRANÇAIS.....</b>                                                                    | <b>26</b> |
| 1.3.1 Les textes français relatifs à l'intervention de l'Etat en mer .....                           | 26        |
| 1.3.2 L'action de l'Etat en mer .....                                                                | 27        |
| 1.3.2.1 Les pouvoirs du préfet maritime .....                                                        | 27        |
| 1.3.2.2 Les limites du pouvoir du préfet maritime.....                                               | 28        |
| 1.3.3 Les autres autorités concurrentes du préfet maritime.....                                      | 29        |
| 1.3.3.1 Les autorités portuaires .....                                                               | 29        |
| a) Limites géographiques.....                                                                        | 29        |
| b) Nature et étendue des pouvoirs .....                                                              | 30        |
| 1.3.3.2 Le préfet de département.....                                                                | 31        |
| 1.3.3.3 Le préfet de zone de défense.....                                                            | 31        |
| 1.3.3.4 Le maire .....                                                                               | 32        |

|            |                                                                                                     |           |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1.3.4      | Point sur les conflits d'autorité .....                                                             | 32        |
| <b>1.4</b> | <b>LA COOPERATION ENTRE ETATS.....</b>                                                              | <b>33</b> |
| 1.4.1      | Les textes internationaux prônant la collaboration entre Etats pour la<br>lutte antipollution ..... | 34        |
| 1.4.2      | Les accords bilatéraux ou multilatéraux liant la France .....                                       | 34        |
| 1.4.2.1    | Les accords internationaux liant la France.....                                                     | 34        |
| a)         | La Convention de Barcelone .....                                                                    | 34        |
| b)         | L'accord de Bonn.....                                                                               | 35        |
| 1.4.2.2    | Les accords à vocation régionale liant la France.....                                               | 36        |
| a)         | Le Manche plan .....                                                                                | 36        |
| b)         | L'accord RAMOGE.....                                                                                | 37        |
| c)         | Le Biscaye plan et le Lion plan .....                                                               | 38        |
| <b>1.5</b> | <b>APERÇU DU POINT DE VUE D'AUTRES PAYS EUROPEENS.....</b>                                          | <b>38</b> |
| 1.5.1      | L'Allemagne .....                                                                                   | 39        |
| 1.5.2      | La Belgique .....                                                                                   | 39        |
| 1.5.3      | Le Danemark .....                                                                                   | 39        |
| 1.5.4      | L'Espagne .....                                                                                     | 40        |
| 1.5.5      | L'Italie.....                                                                                       | 41        |
| 1.5.6      | Le Royaume-Uni .....                                                                                | 41        |
| 1.5.7      | Bilan des différents points de vue .....                                                            | 41        |
| <b>2.</b>  | <b>LA CONNAISSANCE DE LA SITUATION AVANT TOUTE DECISION.....</b>                                    | <b>43</b> |
| <b>2.1</b> | <b>LA DETECTION DES NAVIRES EN DIFFICULTE .....</b>                                                 | <b>43</b> |
| 2.1.1      | Qu'est ce qu'un navire en difficulté?.....                                                          | 43        |
| 2.1.1.1    | Navires en détresse et navires en difficulté.....                                                   | 44        |
| 2.1.1.2    | Navire en difficulté, tentative de définition .....                                                 | 45        |
| 2.1.2      | Le suivi des navires .....                                                                          | 46        |
| 2.1.2.1    | Le signalement volontaire venant du navire .....                                                    | 46        |
| 2.1.2.2    | Le signalement obligatoire des navires .....                                                        | 46        |
| a)         | Les zones motivant un compte-rendu du navire.....                                                   | 46        |
| b)         | Les comptes-rendus après événement .....                                                            | 48        |
| 2.1.2.3    | Le signalement automatique des navires.....                                                         | 49        |
| 2.1.2.4    | L'observation du trafic .....                                                                       | 50        |
| <b>2.2</b> | <b>ALERTE ET EVALUATION.....</b>                                                                    | <b>51</b> |

|            |                                                                                      |           |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 2.2.1      | Le déclenchement de l'alerte.....                                                    | 51        |
| 2.2.2      | La consultation d'experts .....                                                      | 51        |
| 2.2.2.1    | Les sources juridiques.....                                                          | 52        |
| 2.2.2.2    | La détermination de l'opportunité de la solution 'lieu de refuge' .....              | 52        |
| 2.2.2.2.1  | L'évaluation de la situation à bord.....                                             | 52        |
| 2.2.2.2.2  | L'évaluation de la situation à terre.....                                            | 55        |
|            | a) Les experts des produits polluants, de la météorologie et<br>du navire.....       | 55        |
|            | b) Les experts des conséquences probables sur<br>l'environnement.....                | 56        |
| 2.2.2.2.3  | La détermination du préjudice environnemental.....                                   | 57        |
|            | a) Les risques de santé publique.....                                                | 57        |
|            | b) Les risques écologiques .....                                                     | 57        |
|            | c) Les risques économiques .....                                                     | 57        |
| <b>2.3</b> | <b>LA MISE EN DEMEURE.....</b>                                                       | <b>58</b> |
| 2.3.1      | La mise en demeure: une nécessité?.....                                              | 58        |
| 2.3.2      | Les sources juridiques permettant la mise en demeure .....                           | 59        |
| 2.3.3      | Qui peut procéder à une mise en demeure?.....                                        | 60        |
| 2.3.4      | Quand procéder à une mise en demeure?.....                                           | 60        |
| 2.3.5      | La forme et le destinataire d'une mise en demeure .....                              | 61        |
| 2.3.6      | Les conséquences d'une mise en demeure .....                                         | 61        |
| <b>3.</b>  | <b>LE CHOIX DU LIEU DE REFUGE .....</b>                                              | <b>63</b> |
| <b>3.1</b> | <b>DEFINIR CE QU'EST UN LIEU DE REFUGE.....</b>                                      | <b>63</b> |
| 3.1.1      | Recherche de définitions appropriées aux notions voisines de lieu de<br>refuge ..... | 63        |
|            | a) La notion de port.....                                                            | 63        |
|            | b) Le port de refuge.....                                                            | 64        |
|            | c) Ports sûrs et lieux sûrs .....                                                    | 64        |
|            | d) Les définitions du lieu de refuge.....                                            | 65        |
|            | e) Nécessité d'une définition spécifique.....                                        | 66        |
| 3.1.2      | Particularités des lieux de refuge.....                                              | 66        |
|            | a) Les critères nautiques.....                                                       | 67        |
|            | b) L'infrastructure du site .....                                                    | 67        |

|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| c) Le statut juridique du lieu .....                                      | 67        |
| d) L'environnement du lieu .....                                          | 67        |
| <b>3.2 LES FICHES DE LIEUX.....</b>                                       | <b>68</b> |
| <b>3.2.1 L'établissement des fiches de lieu.....</b>                      | <b>68</b> |
| <b>3.2.1.1 Une demande juridique .....</b>                                | <b>68</b> |
| <b>3.2.1.2 Une réponse technique .....</b>                                | <b>70</b> |
| a) L'inventaire des lieux: le volet nautique.....                         | 70        |
| b) Le volet risque des lieux retenus .....                                | 71        |
| <b>3.2.2 La publication des fiches de lieu .....</b>                      | <b>71</b> |
| <b>3.3 LA PRISE DE DECISION .....</b>                                     | <b>72</b> |
| <b>3.3.1 L'analyse de la situation.....</b>                               | <b>72</b> |
| a) La situation à bord et sur zone .....                                  | 72        |
| b) L'évaluation des chances de succès de l'opération de ralliement.....   | 73        |
| c) Les incidences diplomatiques et financières.....                       | 74        |
| <b>3.3.2 Les mesures de sauvegarde.....</b>                               | <b>75</b> |
| a) Les mesures de sauvegarde des intérêts en jeu .....                    | 75        |
| b) Les mesures de sauvegarde concernant la pollution .....                | 75        |
| <b>3.3.3 Le navire dans le lieu de refuge.....</b>                        | <b>77</b> |
| a) Faire accepter le choix du lieu .....                                  | 77        |
| b) La conduite du navire dans le lieu choisi.....                         | 78        |
| c) Le traitement du navire dans le lieu de refuge .....                   | 78        |
| <b>4. LES CONSEQUENCES DU CHOIX.....</b>                                  | <b>82</b> |
| <b>4.1 LIMITER LA POLLUTION .....</b>                                     | <b>82</b> |
| <b>4.1.1 La lutte contre la pollution en mer .....</b>                    | <b>83</b> |
| <b>4.1.1.1 L'organisation de la lutte contre la pollution en mer.....</b> | <b>83</b> |
| <b>4.1.1.2 L'utilisation des moyens de lutte .....</b>                    | <b>84</b> |
| a) Le remorquage .....                                                    | 84        |
| b) La localisation des nappes de pollution.....                           | 85        |
| c) Le confinement des nappes.....                                         | 86        |
| d) L'épandage de dispersants .....                                        | 87        |
| e) Le stockage des moyens .....                                           | 88        |
| f) Le pompage des épaves.....                                             | 88        |
| <b>4.1.2 La lutte contre la pollution à terre .....</b>                   | <b>89</b> |

|                        |                                                                                 |            |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.1.2.1                | L'organisation de la lutte contre la pollution à terre.....                     | 89         |
| 4.1.2.2                | Stratégie et moyens de la lutte à terre .....                                   | 90         |
| a)                     | Priorités de la lutte.....                                                      | 90         |
| b)                     | Les moyens.....                                                                 | 91         |
| <b>4.2</b>             | <b>GERER L'INFORMATION .....</b>                                                | <b>92</b>  |
| 4.2.1                  | Politique générale .....                                                        | 92         |
| 4.2.2                  | L'information au niveau national.....                                           | 93         |
| a)                     | Cas d'un événement national.....                                                | 93         |
| b)                     | Cas d'un événement ayant des conséquences internationales .....                 | 93         |
| 4.2.3                  | L'information au niveau local .....                                             | 93         |
| 4.2.4                  | L'information des élus, des associations.....                                   | 94         |
| <b>4.3</b>             | <b>INDEMNISER.....</b>                                                          | <b>95</b>  |
| 4.3.1                  | Le principe 'pollueur payeur' .....                                             | 96         |
| 4.3.2                  | Les limites du principe 'pollueur-payeur'.....                                  | 97         |
| 4.3.2.1                | Le régime général de responsabilité.....                                        | 97         |
| a)                     | Conditions d'exigibilité .....                                                  | 98         |
| b)                     | Les restrictions du droit à la limitation.....                                  | 98         |
| c)                     | L'indemnisation d'un lieu de refuge selon le régime général.....                | 100        |
| d)                     | Evolution du régime général .....                                               | 103        |
| 4.3.2.2                | Les régimes spéciaux de responsabilité .....                                    | 103        |
| 4.3.2.2.1              | Réparation des dommages provenant des<br>hydrocarbures d'un navire citerne..... | 103        |
| a)                     | La CLC69/92.....                                                                | 104        |
| b)                     | Les FIPOLs .....                                                                | 105        |
| c)                     | Réparation et faute inexcusable .....                                           | 107        |
| 4.3.2.2.2              | La pollution par substance nocive ou potentiellement<br>dangereuse .....        | 108        |
| 4.3.2.2.3              | La pollution par les soutes .....                                               | 108        |
| 4.3.3                  | Sortir des limites du principe 'pollueur-payeur' .....                          | 109        |
| 4.3.3.1                | Les autres tiers pouvant être mis en cause .....                                | 110        |
| 4.3.3.2                | Une rémunération d'assistant pour le lieu de refuge .....                       | 111        |
| a)                     | Encourager les Etats à ouvrir leurs lieux de refuge .....                       | 111        |
| b)                     | Le montant de l'indemnité.....                                                  | 112        |
| <b>CONCLUSION.....</b> |                                                                                 | <b>113</b> |



|                                                                                                                                                                                       |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>TABLE DES ANNEXES .....</b>                                                                                                                                                        | <b>118</b> |
| <b>ANNEXE 1:</b> Directive 2002/59/CE (extraits: art.20 et annexe IV) .....                                                                                                           | 119        |
| <b>ANNEXE 2:</b> Modèle de mise en demeure.....                                                                                                                                       | 121        |
| <b>ANNEXE 3:</b> Accord de Bonn (extraits du manuel de lutte contre la pollution:<br>chapitres 26.1 et 26.2).....                                                                     | 125        |
| <b>ANNEXE 4:</b> Courrier d'Edouard BERLET, Délégué Général d'Armateurs de<br>France, à Dominique BUSSEREAU, Secrétaire d'Etat aux Transports<br>et à la Mer, du 18 février 2002..... | 129        |
| <b>ANNEXE 5:</b> Texte de la plainte de l'association 'Keep it Blue' contre le Préfet<br>Maritime de l'Atlantique .....                                                               | 132        |
| <b>BIBLIOGRAPHIE ET REFERENCES DOCUMENTAIRES.....</b>                                                                                                                                 | <b>134</b> |
| <b>TABLE DES MATIERES .....</b>                                                                                                                                                       | <b>140</b> |