

De la compétence pénale en matière de pollution causée par les navires
CJCE, 23 octobre 2007, affaire C 440/05

par Isabelle Corbier
Docteur en droit
Avocat au Barreau de Paris

L'arrêt rendu par la Cour de Justice des Communautés européennes le 23 octobre 2007 (affaire C 440/05) n'est pas une surprise. Annulant la décision-cadre 2005/667/ JAI du Conseil du 12 juillet 2005 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires, la Cour de Justice a affiné l'analyse développée dans l'arrêt du 13 septembre 2005 par lequel elle avait déjà annulé la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Tout en réaffirmant le principe selon lequel la législation pénale ne relève pas de la compétence de la Communauté européenne, la Cour de justice a autorisé le législateur européen à imposer aux Etats membres l'obligation d'instaurer des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives pour garantir l'effectivité des normes édictées en matière de pollution causée par les navires. S'inscrivant dans un plus vaste débat – l'incidence du droit communautaire sur le droit pénal en matière de protection de l'environnement¹ - l'arrêt illustre l'évolution du droit communautaire en matière de pollution causée par les navires (1). Il trouve un premier écho dans la décision rendue le 16 janvier 2008 par le Tribunal de Grande Instance de Paris, statuant en matière correctionnelle, dans l'affaire de l'*Erika* (2).

I. Faut-il rappeler que la sécurité maritime et la protection de l'environnement marin n'ont pas toujours constitué la préoccupation majeure de l'Union européenne. En 1985, après avoir rappelé les obligations des Etats membres en leur qualité d'Etats du pavillon (faire respecter les normes de sécurité), d'Etats du port (veiller au bon déroulement d'un grand

¹ Selon le titre de l'Avocat général Damaso Ruiz-Jarabo Colomer, *Mélanges en l'honneur de Ph. Léger, le droit à la mesure de l'homme*, Pédone, 2006, p. 285 et s.

nombre de mouvements de navires) et d'Etats côtiers (être responsables pour la protection de l'environnement marin), la Commission relève que la sécurité en mer est régie par diverses conventions internationales adoptées dans le cadre de l'OMI². Tout en notant que la ratification de ces conventions, applicable dans le monde entier est souvent lente et que leur mise en œuvre laisse parfois à désirer, la Commission estime cependant que le système fonctionne de façon satisfaisante et qu'il est bénéfique aux échanges mondiaux en général et communautaires en particulier. Aussi considère-t-elle que les actions entreprises par la Communauté dans le domaine de la sécurité maritime et de la prévention de la pollution doivent essentiellement tendre à soutenir le système international élaboré par l'OMI.

A la suite des naufrages de l'*Aegean Sea* (13 décembre 1992) et du *Braer* (5 janvier 1993), l'analyse de la Commission évolue : sans doute l'OMI doit-elle pouvoir continuer à poursuivre ses objectifs mondiaux, mais la Communauté européenne doit prendre des mesures prioritaires efficaces³.

Faut-il rappeler que le droit international est marqué par les traits de la société internationale. Dès lors qu'il dispose des trois éléments que sont un gouvernement, un territoire, une population, un Etat existe *per se* et *de facto*. Sujet du droit international, il n'est soumis à aucun pouvoir souverain. La société internationale est en effet une société horizontale, fondée sur « l'égalité souveraine des Etats » (art. 2 § 1 de la Charte des Nations Unies)⁴. Dans cette société où cohabitent ces entités indépendantes, il n'existe pas d'autorité législative distincte. La souveraineté de l'un limite la souveraineté de l'autre. Le droit international repose aussi sur le consentement des Etats. « Les règles de droit liant les Etats procèdent de la volonté de ceux-ci ... Les limitations de l'indépendance des Etats ne se présument pas »⁵. Aucune règle n'oblige un Etat à accepter de limiter ses pouvoirs si celui-ci n'y a pas consenti expressément ou tacitement. L'Etat demeure libre de soumettre l'exercice de sa souveraineté aux obligations de son choix. « La faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat »⁶. Autrement dit, le droit international va se développer par l'action même de ceux qu'il est destiné à régir⁷.

² « Vers une politique commune des transports », *Bulletin des Communautés Européennes*, supplément 5/85, p. 31-32.

³ « Pour une politique commune de la sécurité maritime », Com (93) 66 final, 24 février 1993, p. 12 et 14.

⁴ « Tous les Etats jouissent de l'égalité souveraine. Ils ont des droits et des devoirs égaux et sont des membres égaux de la communauté internationale, nonobstant les différences d'ordre économique, social, politique ou d'une autre nature », Résolution 2625 (XXV), 4 novembre 1970, relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats.

⁵ CPIJ, Affaire du *Lotus*, 7 septembre 1927, Série A, n°10, p. 18.

⁶ Affaire du *Wimbledon*, 1923, Série A, n°1, p. 25.

⁷ J.-A. Carrillo-Salcedo, « Droit international et souveraineté des Etats », *RCADI*, t. 258 (1996-IV), p. 47.

En matière de sécurité maritime et de protection du milieu marin, le droit international de la mer reconnaît une compétence de principe à l'Etat du pavillon pour faire respecter les règles et normes internationales et prendre les lois et règlements nationaux nécessaires pour les faire appliquer⁸. A lui également de prévoir les sanctions. Mais l'Etat du pavillon n'est pas celui qui subit le préjudice de la pollution causée par ses propres navires. Aussi la Convention sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, a-t-elle reconnu des compétences concurrentes à l'Etat riverain et à l'Etat du port. Le droit international reste cependant largement tributaire du volontarisme étatique pour mettre en œuvre la législation internationale aux échelles nationales et prévoir les sanctions.

Tel n'est pas le cas à l'échelle européenne. « Nouvel ordre juridique de droit international » (aff. 26/62), l'ordre juridique communautaire est un ordre propre, intégré au système juridique des Etats membres (CJCE15 juillet 1964, *Costa c/ Enel*, aff. 6/64, *Rec.*, p. 1141) dont les sujets sont aussi les ressortissants des Etats membres (CJCE, 5 février 1963, *Van Gend En Loos*, aff. 26/62, *Rec.*, p. 3). C'est pourquoi, après les naufrages de l'*Erika* (13 décembre 1999) et du *Prestige* (19 novembre 2002), la Communauté européenne s'est dotée d'un véritable arsenal de textes concernant la sécurité maritime et la prévention de la pollution (paquets dits Erika I et Erika II).

Mais comme l'explique Maïtena Poelemans, l'exécution du droit communautaire ne suffit pas pour en assurer l'effectivité⁹. L'exécution correcte doit être contrôlée et les violations portées à ce droit doivent être sanctionnées. La sanction est très vite apparue comme une nécessité pour assurer l'effectivité du droit communautaire. A l'intégration du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux, se sont donc ajoutés la nécessaire effectivité de ce droit et son respect tant par les autorités nationales que par les particuliers¹⁰.

En matière de pollution causée par les navires, l'Union européenne s'est dotée en 2005 de deux instruments : la directive 2005/35/ CE du 7 septembre 2005 et la décision cadre 2005/667/JAI du 12 juillet 2005. La directive et la décision-cadre avaient pour objet de rapprocher, voire d'harmoniser les différentes législations des Etats membres de l'Union européenne afin de sanctionner pénalement les responsables des pollutions intentionnelles ou accidentelles causées par les navires, survenues dans les eaux côtières des Etats membres de l'Union européenne et en haute mer. La directive qui fait l'objet d'une question préjudicielle actuellement pendante devant la Cour de justice des Communautés européennes (affaire C

⁸ V. I. Corbier, « Souveraineté et pavillon », *ADMer*, 2005, p. 186 et s.

⁹ M. Poelemans, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant/LGDJ, 2004, p. 33.

¹⁰ M. Poelemans, *La sanction dans l'ordre juridique communautaire*, Bruylant/LGDJ, 2004, p. 75.

308/06) fixe les principes et les définitions. La décision-cadre précisait la nature des sanctions. Or, selon la jurisprudence bien établie de la Cour de justice des Communautés européennes¹¹, la législation pénale ne relève pas de la compétence de la Communauté. Il n'appartenait donc pas à cette dernière d'instaurer l'obligation pour les Etats membres de prévoir des sanctions pénales en cas de pollution par les navires. La Cour de justice considère toutefois que le législateur communautaire peut imposer aux Etats membres l'obligation d'instaurer des sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de lutte contre les atteintes graves à l'environnement. Le non respect des normes communautaires en matière de sécurité maritime entre bien dans ce champ d'application.

II. Une règle de droit ne cesse pas d'être une règle de droit parce qu'il n'y a pas de moyens pour contraindre à son application et parce que sa violation reste dépourvue de sanction¹². Le comportement illicite n'affecte ni l'existence de la règle ni son caractère juridique¹³. Mais l'absence de sanctions en droit international de la mer se heurte aujourd'hui à l'incompréhension de la société civile. Défendre l'environnement, c'est avant tout protéger l'homme contre lui-même et contre des actes qui menacent les conditions de son existence¹⁴. Le droit pénal apparaît alors comme le relais nécessaire pour sanctionner ces atteintes, la seule réponse « effective, proportionnée et dissuasive » pour reprendre les expressions de la Cour de justice des Communautés européennes. L'arrêt rendu le 16 janvier 2008 par le Tribunal de Grande Instance de Paris, dans l'affaire de l'*Erika* en témoigne.

Pour appliquer le droit pénal français, le Tribunal a jugé que la loi n°83-583 du 5 juillet 1983 modifiée n'avait pas le même champ d'application que la Convention MARPOL en ce qui concernait les comportements répréhensibles et les personnes punissables.

Le Tribunal a tout d'abord recherché quels étaient les comportements répréhensibles. Constatant que Messieurs Savarese et Pollara avaient, de façon délibérée et concertée, pour des raisons de coût, décidé d'une diminution des travaux effectués à Bijela dans des proportions telles qu'ils ne pouvaient ignorer que cela mettait en jeu la sécurité du navire, le Tribunal a jugé qu'ils avaient, chacun, commis une faute caractérisée ayant exposé autrui à un

¹¹ CJCE, 11 novembre 1981, Casati, aff. 203/80 ; 16 juin 1998, Lemmens, affaire C-226/97 ; 13 septembre 2005, Commission/Conseil, aff. C-176/03.

¹² P. Weil, « Le droit international en quête de son identité », *RCADI*, t. 237, (1992-IV), p. 53.

¹³ D. de Béchillon, *Qu'est-ce qu'une règle de Droit ?*, Odile Jacob, 1997, p. 61.

¹⁴ Damaso Ruiz-Jarabo Colomer, *Mélanges en l'honneur de Ph. Léger, le droit à la mesure de l'homme*, Pédone, 2006, p. 286.

risque d'une particulière gravité qu'ils n'avaient pu ignorer et qui s'était réalisé les 11 et 12 décembre 1999. Estimant que cette faute était à l'origine de la persistance de la corrosion généralisée du navire, qui se situait là où s'étaient produits les dommages et avait contribué à la ruine du bâtiment, le Tribunal en a conclu que leur faute avait été l'une des causes du naufrage et comme telle, avait provoqué l'accident de mer. Le Tribunal a aussi jugé que Monsieur Savarese avait commis une faute caractérisée en décidant de fréter de nouveau à temps l'*Erika*, le 14 septembre 1999, alors qu'il savait que les travaux de réparation de Bijela avaient été réduits dans des proportions telles qu'il ne pouvait ignorer que cela mettait en jeu la sécurité du navire.

Le Tribunal a également retenu une faute d'imprudence commise par l'inspecteur du RINA en renouvelant le 24 novembre 1999, le certificat de classe dans la précipitation, sous la pression de contraintes commerciales, avec la seule réserve d'une nouvelle inspection avant fin janvier 2000 et sans prescrire des mesures d'épaisseur à effectuer aussitôt, notamment dans les citernes latérales de ballast n°2, alors que les zones suspectes de corrosion substantielle qu'il avait observée tout juste quinze jours après la visite spéciale quinquennale étaient, pour un professionnel, le signe manifeste de l'état préoccupant des structures d'un navire transportant habituellement des produits polluants. Constatant que cette faute d'imprudence avait été commise par un inspecteur qui avait le pouvoir de décider seul du renouvellement du certificat de classe, le Tribunal a retenu la responsabilité pénale de la société RINA à raison de son activité de classification.

De même, le Tribunal a retenu une faute d'imprudence commise par l'inspecteur du vetting de la société TOTAL SA en acceptant l'*Erika* pour l'affrètement et en n'ayant pas écarté définitivement un an et deux jours auparavant un pétrolier dont l'âge, la discontinuité de la gestion technique et de l'entretien du navire, le mode d'affrètement habituellement choisi et la nature du produit transporté auraient dû être regardés comme rédhibitoires pour l'acheminement de cargaisons aussi polluantes que des produits pétroliers, dits produits noirs, tels que du fuel oil n°2. Constatant que cette faute avait été commise par le représentant de la société devenue TOTAL SA, le Tribunal a retenu la responsabilité pénale de ladite personne morale.

Pour déterminer si lesdites personnes entraient dans le champ d'application de l'article 8 de la loi n°83-583 du 5 juillet 1983 modifiée¹⁵, le Tribunal a tout d'abord estimé qu'il lui

¹⁵ Lequel vise le capitaine, le responsable de la conduite ou de l'exploitation à bord, le propriétaire, l'exploitant ou leur représentant légal ou dirigeant de fait s'il s'agit d'une personne morale, ou toute autre personne que le

appartenait de préciser le champ d'application de ladite loi. Selon le Tribunal, la loi ne renvoyant à aucune disposition particulière concernant le pouvoir de contrôle ou de direction dans la gestion ou la marche du navire et n'imposant pas davantage qu'un tel pouvoir s'exerce à bord du navire ou au moment de l'accident, les quatre personnes disposaient bien dudit pouvoir.

Constatant que Monsieur Savarese était poursuivi à titre personnel, en tant que propriétaire, à travers sa société maltaise TEVERE du navire *Erika*, bien qu'il n'eût pas juridiquement cette qualité, le Tribunal a jugé que Monsieur Savarese exerçait jusqu'à la perte du navire un pouvoir de contrôle dans la gestion du pétrolier. De même, le Tribunal a considéré que Monsieur Pollara avait exercé en fait un pouvoir de contrôle sur la gestion de l'*Erika* en suivant les travaux effectués sur le pétrolier et en étant un des responsables de la société à laquelle la gérance technique de l'*Erika* avait été confiée. Le Tribunal a également retenu le pouvoir de contrôle sur la gestion du navire de la société RINA, chargée de la classification du pétrolier et ayant à ce titre réalisé la visite annuelle de classification le 24 novembre 1999 en vue de s'assurer de l'état des structures de l'*Erika*. Concernant enfin la société TOTAL SA, le Tribunal a estimé qu'elle avait exercé de fait un pouvoir de contrôle en vérifiant de façon détaillée que l'*Erika* remplissait les conditions de sécurité qu'elle avait définies, puis obtenu l'assurance de la part du gérant technique que les remarques formulées lors de l'inspection du pétrolier seraient prises en compte.

Avouons-le : cette analyse n'emporte pas la conviction. L'application du droit pénal en matière de pollution par les navires a-t-elle pour seul but de sanctionner les comportements fautifs ? Le besoin du Tribunal de justifier son analyse permet d'en douter¹⁶. La disproportion criante entre l'action de l'homme et l'étendue de ses conséquences fait à n'en pas douter du besoin de réparation un véritable impératif social. La voie pénale doit-elle pour autant devenir la voie d'indemnisation pour les victimes de pollution causée par les navires ?

Capitaine ou le responsable à bord exerçant, en droit ou en fait, un pouvoir de contrôle ou de direction dans la gestion ou la marche du navire.

¹⁶ « En décidant que Messieurs Savarese et Pollara, et les sociétés RINA et TOTAL SA relèvent bien de l'une au moins des catégories de personnes punissables, il n'est pas question, comme on l'a prétendu, de trancher en législateur, de se livrer à des « contorsions » juridiques, de succomber à la tentation de la poche profonde ou encore de céder à une dérive compassionnelle. Il s'agit pour le juge, conformément à sa mission, sa subordination à la loi ne signifiant pas son effacement, de constater qu'une situation de fait entre dans le champ d'une règle de droit, fût-elle appliquée pour la première fois à la rupture en deux d'un pétrolier en pleine charge ».