

La lutte contre la pollution venue de la mer

Patricia GOURET et David CHARPENTIER

Nous sommes le 11 décembre 1999. Il est 14h08 ,un appel de détresse est lancé par le commandant de l'ERIKA ne donnant aucune raison motivant cet appel. Le Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage (CROSS) accuse réception de ce message de détresse. Par la suite, nous apprendrons que la citerne n°3C et la citerne n°2 tribord étaient en communication, ce qui signifiait qu'il existait une déchirure de leur cloison longitudinale commune. Grâce à des mouvements de ballaste, le commandant parviendra à redresser partiellement le navire. Or, à 14h30, de nouvelles fissures sont découvertes et à 14h34 le CROSS reçoit un télex de l'ERIKA confirmant la gîte mais annulant la demande d'assistance. Ce ne sera qu'à 21h01 que le CROSS apprendra l'existence de fissures sur le pont de l'ERIKA, mais celui-ci soutiendra que la coque est intacte. L'ERIKA ne lancera son *May Day* que le 12 décembre 1999 à 6h15! La suite nous la connaissons tous, ce sont 14.000 tonnes de fuel lourd qui se déversèrent en mer pour atteindre nos côtes le 25 décembre 1999.

C'était le début d'une catastrophique marée noire venant compléter la liste déjà trop longue des accidents de pétroliers. La longue et douloureuse série débute en 1967 avec le TORREY CANYON. La prise de conscience de l'opinion publique face à cette pollution venue de mer commencera dans les années 1950, avec l'augmentation du transport d'hydrocarbure par mer et par la pollution volontaire du aux déversements des résidus de cargaison ou des produits de soutes, ce que l'on appelle le déballastage¹. Il est dès lors apparu nécessaire de prendre des mesures de lutte contre la pollution venue de mer. Mais qu'entend-t-on par pollution venue de mer?

Le terme « pollution » sera défini pour la première fois lors de la conférence de Stockholm de 1972. Cette définition sera reprise et adaptée au milieu marin par la convention de Montego Bay de 1982 en son article premier, où la pollution du milieu marin est définie comme étant :

« L'introduction directe ou indirecte, par l'homme de substances ou d'énergie dans le milieu marin, y compris les estuaires, lorsqu'elle a ou peut avoir des effets nuisibles tels que des dommages aux ressources biologiques et à la faune et à la flore marine, des risques pour la santé humaine, des entraves aux activités maritimes, y compris la pêche et les autres utilisations légitimes de la mer, des altérations à la qualité de l'eau de mer du point de vue de son utilisation et des dégradations de valeurs d'agrément ».

Quant à la notion « venue de mer » il faut la distinguer de celle dite venue de terre. Contrairement à ce que l'on pourrait penser la pollution venue de terre est de loin celle qui représente le taux de pollution du milieu marin le plus élevé. En effet 80% de la pollution des mers est d'origine tellurique. La pollution venue de mer concerne celle causée par les navires qu'elle soit volontaire ou accidentelle, ainsi que la pollution venue des plates-formes quand elle est due à

¹ A ne pas confondre avec le dégazage comme cela est souvent fait par nombre de journalistes.

l'homme. Cette dernière, même si elle ne représente que 1% des pollutions du milieu marin, existe bien. Toutefois elle ne fera pas l'objet d'une étude dans le présent exposé. Il apparaît en effet plus opportun de cibler l'étude sur la pollution issue des navires. Ce choix se justifie du fait que la pollution due aux hydrocarbures représente la source de pollution des mers la plus sensibilisante pour la population mais également la plus d'actualité.

S'agissant du terme « lutte » rappelons que celle-ci se fait certes *a priori* mais également *a posteriori*. Pour lutter contre ce type de pollution « il ne suffit pas de dire plus jamais. Il faut agir »². Ainsi, cette prise de conscience ressurgie à chaque marée noire ou pollution importante.

Nous pouvons ici reprendre la citation de Charles BAUDELAIRE³, « *Homme libre, toujours tu chériras la mer.* ». En effet, seul l'homme peut protéger l'espace marin contre toute agression dont ce dernier pourrait faire l'objet, car il ressort de la définition précédemment donnée que l'homme en est nécessairement l'instigateur. Les hommes ont donc pris des mesures pour lutter contre cette pollution venue des mers.

Or, comment peut-on expliquer qu'avec l'encadrement juridique aujourd'hui existant des catastrophes telles que celle de l'ERIKA puissent encore se produire? Peut-on prétendre que nous tirons des leçons à chaque catastrophe? Le naufrage de l'ERIKA sera-t-il le révélateur des lacunes des systèmes actuels de lutte contre la pollution venue de mer?

Ainsi, la lutte contre la pollution venue de mer est-elle passée par différentes approches pour aboutir à la mise en place de conventions globales-régionales qui offrent un cadre de lutte novateur et efficace (I). Toutefois, des lacunes dans tous ces systèmes de lutte ont été révélées avec l'affaire de l'ERIKA, c'est pourquoi une remise en cause de ceux-ci doit être envisagée, pour qu'à l'avenir ceci ne se reproduise plus (II).

I - Un encadrement normatif varié, évolutif et innovant

Les premières actions de protection des mers furent des conventions très spécifiques, répondant à un besoin précis. L'océan sera perçu par la suite comme un tout, ce qui entraînera une globalisation de la lutte (A). Mais ces différentes approches se révéleront insuffisantes pour enrayer ce phénomène de pollution par les navires notamment. C'est pourquoi il s'est avéré que l'approche régionale pourrait apporter un certain dynamisme dans ce domaine. Dès lors, toute une série de conventions dites régionales vont apparaître (B).

A - Faiblesses des réactions spécifiques et ponctuelles pour la lutte contre la pollution venue de mer

Nées principalement à la suite de naufrages, les conventions spécifiques ont apporté des réponses rapides pour encadrer ces catastrophes, mais elles

² Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale à la suite du naufrage d'un navire pétrolier sur les côtes de Bretagne, le 16.03.78(n°665-14.11.78).

³ Charles BAUDELAIRE, 1821-1867, « L'homme et la mer ».

ont dû être complétées par la Convention de Montego Bay, qui offre une approche plus globale de cette lutte.

1 - L'approche spécifique : réaction à chaud et a minima

La lutte contre la pollution venue de mer concerne deux types de pollution :

- la pollution volontaire par les navires
- la pollution accidentelle par les navires.

Afin de lutter contre celles-ci et comme les Etats, pris au dépourvu, se sont sentis obligés d'agir vite, ils ont adopté des conventions très spécifiques, c'est-à-dire qu'elles répondaient à un problème bien particulier et à la nuisance par un polluant précis.

On retrouve ainsi en matière de pollution volontaire par hydrocarbures (c'est-à-dire en cas de déballastage) la Convention de Londres du 12 mai 1954, dite OILPOL⁴. Celle-ci interdit les rejets d'hydrocarbure près des côtes, le déversement de mélanges trop riches en hydrocarbure. En effet, ceux-ci ne doivent pas dépasser 100 parties par million (100ppm). Elle institue également un critère d'interdiction selon les tonneaux du navire. Enfin, sans interdire le déballastage, elle l'encadre dans les zones les plus dangereuses. Cette Convention sera renforcée par les amendements de 1962, qui repoussent la limite pour déballaster de 50 à 100 milles des côtes et interdit les rejets pour les grands navires (plus de 300 tonneaux de jauge).

A la fin des années 1960 va apparaître le système du « *load on top*⁵ » et des cuves séparées. L'inconvénient de cette convention OILPOL était que les procès verbaux devaient être adressés au navire en infraction par l'Etat du pavillon, donc cela supposait qu'il accepte de poursuivre son pavillon et qu'il soit signataire de la Convention.

S'agissant de la pollution accidentelle par hydrocarbure, on trouve la Convention de Bruxelles du 29.11.69⁶

Celle-ci a été prise suite au naufrage du TORREY CANYON au large de Cap Land's end en 1967. 124.000 tonnes de pétroles furent déversées. La Convention de Londres de 1954 s'appliquant exclusivement aux cas de pollution opérationnelle, il fallait réagir, encore une fois à chaud et *a minima*. Il y avait un vide juridique à combler. Le problème majeur rencontré avec cet

⁴ Convention pour la prévention de la pollution des eaux de mer par les hydrocarbures.

⁵ Système du chargement par dessus.

⁶ Ce même jour deux conventions furent adoptées :

-« convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures »

-« convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ».

accident est qu'il avait eu lieu en haute mer, c'est-à-dire que seul l'Etat du pavillon était compétent pour intervenir. Or, la Grande-Bretagne, pour protéger ses côtes, décida de bombarder l'épave battant pavillon libérien afin d'enflammer la cargaison. Outre le fait que ce fut un échec, la Grande-Bretagne fut accusée de violation de la souveraineté d'un Etat, en l'occurrence le Libéria, et donc de la violation du Droit International Public.

L'Assemblée Générale des Nations Unies, dans sa Résolution 2467(XXIII) du 21 décembre 1968, aborda pour la première fois le problème de la pollution accidentelle par hydrocarbure. Elle acceptera que les Etats puissent prévenir les risques de pollution au-delà de la limite des juridictions nationales c'est-à-dire en haute mer. Ceci va aboutir à la Convention de Bruxelles de 1969, laquelle va contenir des mesures exorbitantes par rapport au Droit International Public classique. Cette Convention innove donc en de nombreux points :

- elle permet aux parties contractantes de prendre les mesures nécessaires en haute mer pour prévenir, atténuer, éliminer les dangers graves ou imminents qui menacent leurs côtes de pollution,

- elle n'exige pas que la pollution soit survenue, c'est-à-dire que l'existence d'un dommage n'est pas une condition d'intervention des parties contractantes. Une simple menace suffit.

Il s'agit donc d'une exception à la loi du pavillon. Notons toutefois que la riposte doit être proportionnelle à la menace.

Toutefois avec cette Convention une polémique est soulevée concernant le passage inoffensif en haute mer. En effet, comme le relevait M.BEESLEY :

« La Convention de 1969 donne aux parties contractantes le droit de couler un navire accidenté (...) lorsque l'accident crée un risque de pollution, mais n'accorde pas aux Etats riverains le droit de réglementer le passage des navires présentant un tel danger avant qu'il y ait un accident »⁷.

Face aux lacunes relevées de ces systèmes de lutte spécifiques, l'idée que l'océan devait être pris dans sa globalité émergea. Ceci explique l'apparition de nouvelles conventions synthétisant les précédentes conventions et celle plus globale qu'est la Convention de Montego Bay.

2 - Du spécifique au global

La lutte contre la pollution par les navires fut ensuite abordée par la Convention de Londres du 02 novembre 1973, dite MARPOL⁸. Cette convention fut adoptée pour remplacer la Convention OILPOL de 1954, qui n'était pas assez contraignante, et pour renforcer celle de Bruxelles de 1969 en apportant une approche plus préventive.

⁷ LUCCHINI (L) : « La lutte contre la pollution des mers : Evolution ou Révolution », RFDI, 1978, pp721.754.

⁸ « Convention sur la prévention de la pollution par les navires ».

Cette convention, du fait de son caractère universel, s'applique à tous les navires même ceux à effet de surface, tous les semi-submersibles, tous les engins flottants et toutes les plates-formes fixes ou mobiles. Cette Convention oblige les navires à posséder un certificat international de conformité aux normes de prévention de la pollution valable 5 ans. Toutes les parties à la Convention sont habilitées à contrôler les navires faisant escale dans leurs ports pour vérifier la présence d'un certificat valide. La délivrance de ces certificats est de la responsabilité de l'Etat du pavillon. Il est fait obligation aux navires de disposer à bord de systèmes de contrôle des rejets. Tout mouvement de pétrole à bord d'un pétrolier doit être signalé sur un registre prévu à cet effet. Les pétroliers neufs de plus de 70.000 tonnes de port en lourd doivent être dotés de citernes séparées et pratiquer la technique du chargement par dessus. Or cette Convention n'entrera pas en vigueur, du fait de l'influence de certaines entreprises pétrolières. Toutefois, les Etats obtiendront le Protocole de Londres de 17.02.78⁹. Celui-ci impose :

- des citernes séparées, ce qui entraîne l'augmentation du poids du navire cela suppose donc une hausse de la puissance des machines du navire, le tout rendant le pétrolier plus cher.

- un système de nettoyage des citernes au pétrole brut chauffé.

- l'obligation de duplication des systèmes de commandes du moteur et du gouvernail à distance.

Or le 17 mars 1978 se produit le naufrage de l'AMOCO CADIZ, suite à la défectuosité d'une pièce de commande et il n'y avait pas de rechange à bord. Cette catastrophe va donc accélérer l'entrée en vigueur de la Convention MARPOL et du Protocole qui aura lieu le 2 octobre 1983. Celle-ci sera par la suite souvent amendée¹⁰.

Cette Convention ainsi que les Conventions « Collision Regulations » (COLREG) et « Save Our Life at Sea » (SOLAS), constituent un ensemble cohérent qui a permis d'améliorer la sécurité et la qualité de l'environnement en mer. L'Organisation Maritime Internationale (OMI) jouera également un rôle important avec la rédaction du Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution (Code ISM)¹¹.

Face à l'ampleur que prend la pollution des mers dans les années 1970, la Communauté Internationale va chercher une réponse juridique globale que l'on va retrouver dans la Partie XII de la Convention de Montego Bay de 1982 (CBM) portant sur la protection et la préservation du milieu marin. Cette Convention, nous l'avons déjà dit propose une définition de la pollution marine en s'inspirant de la définition donnée lors de la conférence de Stockholm de 1972. La CMB va codifier certains principes déjà existant mais dans ce cadre-

⁹ Protocole additionnel sur la « construction » et la « sécurité à bord ».

¹⁰ La Convention sera amendée en : 1984, 1985, 1987, 1991, 1992, 1996, 1997.

L'amendement du 06.03.92 oblige les navires pétroliers construits après le 06.07.93 à être dotés d'une double coque et renforcer les contrôles sur ce type de navires.

¹¹ International Safety Management.

ci, les réserves seront interdites, ce qui garantit une meilleure application de ces principes. Elle va poser comme principes généraux, la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution. Elle permet à l'Etat du pavillon de décider des règles de délivrance de sa nationalité à un navire et afin de faire face aux Etats trop laxistes, elle va créer des droits pour deux types d'Etats :

-l'Etat côtier (art.220), auquel elle reconnaît des droits face à un navire qui ne bat pas son pavillon mais qui traverse les zones sous sa juridiction (Eaux Intérieures, Mer Territoriale, Zone Economique Exclusive) et qui manquerait aux obligations issues de la présente Convention à laquelle l'Etat côtier serait partie,

-l'Etat du port d'escale. L'article 218 dispose que si le navire se trouve dans un port qui n'est pas celui de son pavillon et qu'il ne vient ni livrer ni prendre dans ce port et qu'il a pollué la ZEE d'un Etat à 3000 km alors, l'Etat du port d'escale qui n'est pas concerné peut toutefois intervenir, car il est partie à la Convention de l'Etat qui se trouve à 3.000km de là. L'Etat du port d'escale peut mener une enquête à bord de ce navire et peut, au nom de l'Etat concerné, engager une action contre ce navire coupable. Cet Etat est également compétent pour empêcher l'appareillage de navire tiers en infraction (art.219).

Nous ne pouvons nier l'intérêt et le rôle joué par ces conventions, qu'elles soient globales ou spécifiques. Mais il faut bien reconnaître qu'elles sont devenues insuffisantes. Chaque partie du globe a ses spécificités, il en est de même pour les mers qui ont leurs caractéristiques et leur écologie propre. Logiquement, l'évolution des règles de lutte contre la pollution venue de mer aurait dû commencer par l'élaboration de quelques principes généraux dont auraient été déduites des règles spécifiques, mais l'histoire en a décidé autrement car les naufrages du TORREY CANYON et de l' AMOCO CADIZ ont pris tout le monde au dépourvu. Ainsi nous sommes partis du spécifique pour aller vers le global, mais cela est vite apparu insuffisant. C'est pourquoi nous nous sommes tournés vers l'approche dite régionale, car celle-ci « permet de tenir compte des particularités physiques ainsi que des caractéristiques hydrographiques et écologiques d'un milieu donné, et d'individualiser le cas de chaque mer par un passage du stade formel au stade institutionnel ».¹²

B - L'approche globale-régionale :prototype institutionnel du XXIème siècle

L'approche régionale est apparue dès le début des années1970 comme étant la solution la plus adéquate en matière de préservation des milieux marins. Les Etats ont été très largement favorables à la conclusion d'accords « locaux ». Ainsi de nombreuses conventions ont été élaborées afin d'organiser une coopération internationale visant d'une part à prévenir les accidents et d'autre part à mettre en place des actions en cas de catastrophes écologiques.

¹² DEJANT-PONS(M) : « Les principes du PNUE pour la protection des mers régionales », Droit de l'environnement marin développements récents, Actes du colloque des 26et27.11.87, Brest, p65

DUPUY(R-J) :colloque « la protection de l'environnement et le droit international », Académie de Droit International de la Haye, Sijthoff. Leiden, 1975, p622.

Depuis la Conférence des Nations Unies de Stockholm sur l'environnement, les océans sont devenus un domaine d'action prioritaire en matière de protection des milieux naturels. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), créé la même année, a concentré ses efforts sur la pollution des mers et a lancé en 1974 le programme pour les mers régionales. Il choisit comme premier thème la Mer Méditerranée et lancera à cette occasion en 1975 « Le Plan Bleu ».

1 - Le système préventif de Barcelone

Le contenu du « Plan Bleu » est un programme d'expertise et d'études prospectives visant l'harmonisation du développement socio-économique et la sauvegarde de l'environnement dans la région Méditerranée. La réalisation de ce programme se fera par étapes successives jusqu'aux horizons 2000 et 2025. Ce système organise une protection globale du milieu marin et rejette la vision sectorielle de la lutte contre la pollution. Les Etats s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour protéger et améliorer le milieu marin en Méditerranée ainsi que toute mesure pour prévenir réduire et combattre la pollution tant par immersion, que par produits polluants que la pollution tellurique.

Le grand intérêt du système de Barcelone est qu'il se matérialise en l'élaboration de mécanismes juridiques de degrés différents. Cela se traduit d'une part par l'élaboration d'une convention-cadre contenant les obligations minimales pour tous les riverains, et d'autre part par l'élaboration de protocoles additionnels auxquels les Etats adhèrent librement. Ces protocoles sont spécifiques ce qui fait qu'ils s'adaptent bien aux particularités locales, géographiques, politiques et économiques.

Ce système de convention-cadre/protocoles rend les Etats signataires plus volontaires pour signer que si ils s'étaient sentis contraints dans un cadre stricte. De plus ces derniers se sentent plus engagés car directement concernés.

En matière de prévention, la convention-cadre prévoit des mesures d'engagements généraux visant à faire prendre aux Etats les mesures nécessaires pour protéger et améliorer le milieu marin en Méditerranée, ainsi que des mesures pour prévenir, réduire et combattre la pollution. Les protocoles additionnels permettent d'aller plus loin dans la lutte. Aujourd'hui la Convention de Barcelone de 1976 est complétée par 6 protocoles additionnels¹³. Ce système sera transposé à 12 mers régionales¹⁴.

2 - Innovation du système de lutte contre la pollution survenue

L'échouement du TORREY CANYON le 10.02.67 (et la marée noire qui en a résulté) a montré que les Etats riverains n'étaient pas préparés à ce genre de

¹³ Interdiction d'immersion : 1976 ; coopération en cas de situation critique : 1976 (inspiré de l'Accord de Bonn de 1969) ; pollution tellurique : 1980 ; plateau continental et plate-forme : 1994 ; diversité biologique : 1995 ; transport transfrontalier de déchets dangereux : 1996.

¹⁴ Koweït : 1978 ; Abidjan : 1981 ; Lima : 1981 ; Djeddah : 1982 ; Cartagena de Indias : 1983 ; Nairobi : 1985 ; Nouméa : 1986 ; Païpa : 1989 ; Bucarest : 1992.

catastrophe. Ainsi, quelle que soit les précautions prises par les Etats un accident majeur peut survenir. Il fallait donc se doter de moyens d'intervention rapide et massive pour limiter l'impact d'un accident déjà survenu.

Les riverains de la Mer du Nord furent les premiers à réagir du fait de la présence dans cette zone de la plus forte concentration de trafic maritime au monde. C'est ainsi qu'ils signèrent le 6 juin 1969 un accord de coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la Mer du Nord par les hydrocarbures¹⁵. L'information réciproque et la mise au point de schémas d'intervention vont permettre une riposte rapide, adaptée et au moindre coût. L'organisation maritime consultative intergouvernementale incitera les Etats à mettre en place une coopération active fondée sur des procédures communes et une information réciproque sur les systèmes nationaux de lutte. Tout le système sera basé sur la solidarité inter-étatique.

Les deux éléments essentiels de cette action curative sont d'une part la circulation de l'information et d'autre part l'action concertée. Concernant la circulation de l'information, l'Accord de Bonn de 1969 prévoit par exemple la diffusion des systèmes nationaux d'intervention, la désignation des autorités compétentes et la reconnaissance réciproque des procédures d'assistance. L'autre aspect de la circulation de l'information est la capacité de la ou des parties contractantes à évaluer l'importance du risque pour préparer la réponse la plus adéquate. C'est ce que l'on appelle l'évaluation du risque. Ainsi, l'Etat qui a eu connaissance de l'accident informe les autres parties contractantes (PC) par l'intermédiaire d'autorités compétentes. Grâce à cette information les PC suivent l'évolution du phénomène et l'Etat le plus menacé fait une évaluation du risque. C'est cette phase qui permet de déclencher l'intervention la plus adaptée. S'agissant de l'action concertée elle doit être déclenchée par les parties directement concernées grâce à des procédures d'intervention. Chaque Etat partie à, sous sa responsabilité, une zone et c'est l'Etat dont la zone est concernée par l'évènement qui décide de l'action à entreprendre, dont le contenu doit être prévu au plan interne dans les plans d'urgence. L'Etat concerné peut faire appel à une assistance extérieure, ceci étant l'élément clé de la coopération active. Pour remplacer les centres régionaux permanents, lourds et coûteux le Conseil des ministres de l'environnement a créé le 21 mai 1987 une force permanente d'intervention qui collabore avec les autorités compétentes désignées par les Etats membres.

Toutefois comme tout système l'approche régionale connaîtra elle aussi des obstacles à sa parfaite application.

3 - Les inconvénients de l'approche régionale

L'approche régionale facilite les relations entre des partenaires soudés par des intérêts précis et communs. Par conséquent cela permet d'aborder « d'un point de vue global, synthétique et entre les Parties directement intéressées, les divers types de problèmes posés par les pollutions »¹⁶. On peut rapprocher

¹⁵ Accord de Bonn du 06.06.69, révisé en 1983.

¹⁶ LUCCHINI(L). précédemment cité. p739.

cette approche de copropriété avec la nécessité de prendre collectivement des mesures pour protéger celle-ci. Toutefois cette technique régionale connaît quelques inconvénients.

En premier lieu, on peut craindre que les PC d'une de ces conventions régionales ne se livrent à des faits de pollution en dehors de la zone maritime concernée, et cela malgré les précautions prises par certaines de ces conventions. Par exemple l'article 3 paragraphe 2 de la Convention de Helsinki de 1974¹⁷ dispose :

« les PC feront tout leur possible pour veiller à ce que l'application de la présente Convention n'entraîne pas une augmentation de la pollution dans les zones marines situées en dehors de la zone de la mer Baltique ».

Ensuite, le caractère régional de ces conventions ne garantit pas les signataires contre l'action de pays tiers. On retrouve dès lors le principe de la relativité des traités qui empêche les normes adoptées de produire leur plein effet. La règle « *res inter alios acta* » est l'une des plus anciennes et des mieux établies du Droit International Public. Les organes arbitraux ont souvent eu à reconnaître l'effet relatif des traités comme par exemple dans l'affaire de Clipperton¹⁸.

Du côté de la Cour Permanente de Justice Internationale ce principe a également été affirmé dans l'affaire de l'Usine de Chorow. Ce principe sera même codifié par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités :

Article 34 « un traité ne crée ni obligation ni droit pour un Etat tiers sans son consentement ».

Toutefois, la pratique va venir assouplir ce principe en lui faisant reconnaître des exceptions. Il en est ainsi lorsque des traités créent des droits au profit de tiers ou lorsque les traités impliquent des droits ou obligations que les tiers ont acceptés. Par contre, cela peut apparaître plus délicat lorsqu'il s'agit de traité prescrivant des obligations à un Etat non partie qui ne les aurait pas expressément acceptées. Toutefois en matière de préservation du milieu marin ce principe de la relativité des traités perd de son caractère absolu.

Pour cela plusieurs techniques ont pu être inventoriées.

* Tout d'abord la Convention peut exhorter des tiers à les rejoindre en devenant membre à leur tour. C'est le cas de Barcelone 1976 qui invite « toutes les Parties habilitées à adhérer à la Convention et aux Protocoles à le faire le plus tôt possible ».

* Ensuite, les Etats tiers peuvent être incités à respecter les prescriptions conventionnelles, comme c'est le cas avec la Convention d'Helsinki où il est dit qu'il est important que les dispositions adoptées « soient appliquées aussi par les navires battant pavillon d'autres Etats ». Bien sûr sans ce cadre les

¹⁷ Convention sur la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique.

¹⁸ Sentence arbitrale du roi d'Italie du 27.01.31.

dispositions de la convention n'ont pas la même portée juridique pour les PC que pour les Etats tiers.

* On retrouve après une autre technique consistant non plus à compter sur la bonne volonté des Etats tiers, mais à utiliser tous les moyens juridiques afin de pallier au mieux leur absence. Pour cela en combinant la compétence territoriale et celle du pavillon les PC pourront élargir leur champ d'action.

* On peut également tenter de soumettre à la réglementation non plus les Etats tiers mais les personnes physiques ou morales. Ainsi dans la Résolution n°1 de la Conférence d'Helsinki il est demandé aux Etats participants «d'inciter les affréteurs de leur nationalité à inclure dans les chartes-parties une clause stipulant que tout navire affrété à destination d'un port de la mer Baltique observera, pour la protection de la dite mer Baltique, les mêmes dispositions qu'un navire battant pavillon de l'une des PC ».

* Enfin, l'exception la plus caractérisée à la règle « *res inter alios acta* » sera celle découlant du constat que « dans l'intérêt de la lutte anti-pollution, les mesures adoptées seront applicables à tous »¹⁹.

La doctrine tend à justifier ces atteintes au principe de la relativité des traités en se fondant sur l'idée d'intérêt général. Il s'agirait de reconnaître que la protection du milieu marin contre la pollution vise à assurer une mission de service public écologique au profit de la communauté Internationale présente et à venir. « La lutte contre la pollution constitue un domaine où la solidarité devrait être naturelle »²⁰. Toutefois, comme le soulignait M.LUCCHINI, on peut se demander si il s'agit d'une exception à la règle « *res inter alios acta* », ou plutôt la naissance d'une « coutume internationale relative à la sauvegarde des océans contre la pollution »²¹.

Dès lors, si il est indéniable que la méthode régionale est la plus efficace car elle a « l'avantage d'être plus précise et mieux adaptée aux données concrètes que des règles de portée mondiale »²², elle ne peut enrayer à elle seule la pollution venue des mers et plus précisément celle due aux navires (volontaire ou accidentelle). Il faut une alliance de l'approche régionale et mondiale, globale et spécifique.

Toutefois quel que soit le niveau institutionnel atteint, le naufrage de l'ERIKA du 12.12.99 nous montre, une fois de plus, que le risque zéro n'existe pas et que des efforts sont encore à faire pour prévenir, réduire et maîtriser au mieux les pollutions par hydrocarbure.

¹⁹ LUCCHINI(L).précédemment cité.p745.

²⁰ LUCCHINI(L).précédemment cité.p746.

²¹ LUCCHINI(L).précédemment cité.p747.

²² RUIZ (J.J), « Nouvelles technologies et droit de l'environnement marin »,Kluwer Law International,Ltd.R.U.,2000,pXXXVI.

II - L'insuffisance des moyens de lutte contre la pollution venue de mer

Les conventions internationales et régionales apportaient des réponses à la lutte contre la pollution venue des mers. Jusqu'alors nous pensions qu'elles offraient les moyens suffisants pour parer à toute catastrophe du moins pour en limiter au maximum les dégâts. Or, le naufrage de l'ERIKA il y a 2 ans, au large de nos côtes a révélé l'insuffisance des instruments en place (A) et suscité une prise de conscience de la part de nombreux acteurs, tout en rappelant l'urgence à prendre de nouvelles mesures.

A - ERIKA: un constat d'échec des instruments existants

Le naufrage de l'ERIKA, très médiatisé en France, n'a pas seulement créé une grande émotion parmi la population, il a aussi été l'occasion d'une nouvelle réflexion sur la pollution. C'est le droit de la sécurité maritime dans toutes ses composantes (prévention, lutte, réparation) qui est confronté à la réalité de l'ERIKA. L'une des premières leçons que l'on peut en tirer est l'échec de la prévention, prévue par nombre de conventions. Mais cette catastrophe révèle également les lacunes du système français ainsi que les problèmes d'application des normes internationales et donc elle remet en cause l'O.M.I.

1 - L'échec de la sécurité maritime

Avant toute chose, gardons bien à l'esprit que si l'ERIKA naviguait bien sous pavillon de complaisance (pavillon maltais) cela ne constitue pas un élément déterminant dans son naufrage. Il s'agit sûrement d'un élément aggravant mais pas une cause exclusive du sinistre. Il faut bien faire attention de ne pas faire l'amalgame entre pavillon de complaisance et pavillon sous norme. Selon de nombreux rapports tels que ceux de la Mission Commune d'Information du Sénat du 27 juin 2000²³ ou de la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale du 27 juillet 2000²⁴ il ressort que l'ERIKA n'était pas un navire poubelle et qu'il avait été soumis à l'ensemble des divers contrôles préventifs institués tant par les Etats que par les Sociétés de Classification et par les professions pétrolières elles-mêmes. Selon ces rapports le navire n'encourait aucune critique, il avait subi 10 visites de contrôle pendant l'année précédent le sinistre.

Le système de contrôle de l'état des navires s'articule autour de divers pôles. Pour les contrôles traditionnels l'Etat du pavillon et les Sociétés de Classification (SC) sont compétents. Depuis le Mémorandum de Paris de 1982, l'Etat du port peut effectuer des contrôles approfondis en cas de doute sur le navire, quel que soit son pavillon. Quant aux Compagnies Pétrolières, pour ne plus être elles-mêmes transporteurs, elles ont mis en place un système de contrôle des navires affrétés dénommé « Vetting ».

Du point de vue de la forme, le système de contrôle préventif pour l'ERIKA a bien fonctionné. Le dernier contrôle de la SC le RINA, a été fait 08.05.99. Le

²³ RICHEMONT(H de), « Erika :indemniser et prévenir », Rapport du Sénat, 1999-2000, 217p.

²⁴ LE DRIAN(JY) : « Après l'Erika, l'urgence », rapport de la commission d'enquête pour l'Assemblée Nationale, 2000, 442p.

dernier contrôle effectué par l'Etat du port remontait au 12.11.99, à Novorossiysk. L'ERIKA était affecté d'un coefficient de ciblage de 12 (sachant que pour les bons navires il est de 8 et pour les mauvais navires il est de 40)²⁵.

De plus diverses Compagnies Pétrolières ont visité l'ERIKA au titre du « vetting » sans qu'aucun d'elle ne décèle d'anomalie majeure telle que la faiblesse des structures dues principalement à la corrosion de sa coque et des cloisons des ballastes.

Ainsi ce naufrage démontre bien que les systèmes de contrôle préventifs actuels, fréquents et attentifs autant soit peu, ne permettent pas d'examiner efficacement les effets de la corrosion des structures due au vieillissement mais aussi aux opérations de ballastage faites avec de l'eau de mer.

Rappelons que 40% des plus gros transporteurs d'hydrocarbure, les VLCC, ont plus de 20 ans d'âge. De plus, s'ajoute à cela une logique économique : les produits « blancs », les plus chers, sont transportés par les navires les plus modernes, les plus récents, alors que les produits « noirs », les plus toxiques, les plus corrosifs (tel que le fuel n°2) constituent des frets pauvres, transportés par les navires les moins coûteux et les plus anciens.

L'échec des systèmes de prévention actuels des sinistres est démontré par l'ERIKA. Ce qu'il faudrait ce serait de revoir le système de visites des navires. Celles-ci pour être efficaces devraient être faites en cale sèche et in ne faudrait plus se contenter d'inspections dites « cosmétiques » c'est-à-dire se limitant à l'examen de l'extérieur.

D'autre part concernant le contrôle par l'Etat du port il est prévu dans le Mémoire de Paris de 1982 que les Etats Parties s'engagent à effectuer un nombre d'inspections par an correspondant à 25% du nombre estimé de navires de commerce entrés dans leurs ports. Seuls 14% des navires entrés dans les ports français ont été inspectés²⁶. Cela vaut aussi pour les autres Etats Parties. Ce constat révèle un problème plus profond que celui du manque d'effectif, c'est-à-dire du nombre insuffisant d'inspecteurs pour exercer ces contrôles. « Ce qui fait défaut est plutôt le manque de volonté politique de mettre en œuvre des programmes d'inspection plus rigoureux »²⁷. Une évolution serait peut-être à chercher du côté de l'Union Européenne.

Ainsi, un effort énorme est à faire du point de vue de la prévention, sachant que la prévention des risques est moins coûteuse, moins traumatisante et plus aisée que la réparation des pollutions.

Ces problèmes de prévention se retrouvent également en matière de déballastage. Les fuites des cuves de l'ERIKA rappellent que les Etats membres n'ont toujours pas veillé à l'existence d'un nombre suffisant de stations portuaires de déballastage, malgré les engagements qu'ils ont tous pris

²⁵ Rapport du Sénat 1999/2000, déjà cité, p161.

²⁶ Rapport du Sénat, 1999-2000, p163.

²⁷ MORIN(M) : « à propos du naufrage de l'Erika : les limites du Mémoire de Paris », JMM, vendredi 14 janvier 2000, p59.

au niveau européen. M.BARISICH(A)²⁸ a fait état de 600.000 tonnes d'hydrocarbure déversés en Méditerranée du simple fait du déballastage. Ce type de pollution représente plusieurs dizaine de fois celle générée par le naufrage de l'ERIKA. Selon le rapport de la Commission d'Enquête pour l'Assemblée Nationale, ces rejets sont déjà soumis à une réglementation très stricte qui trouve sa source principale dans la Convention de Londres du 2 novembre 1973 modifiée par le protocole de 1978 que nous avons déjà évoqué. Le grand problème du déballastage est l'identification du navire pollueur et la preuve de sa culpabilité. Ainsi, comme moyen de lutte pourrions nous peut-être envisager plus de prévention et donc supposer :

- que le CEDRE²⁹ pourrait coordonner les expertises scientifiques et archiver les données obtenues,
- une obligation de dépôt par les navires, dans les ports de l'Union Européenne, d'échantillons des hydrocarbures de cargaison et des soutes,
- l'archivage des données et la coordination de dispositif par la future Agence Européenne de Sécurité Maritime.

Malheureusement la prévention et la sécurité maritime ne sont pas les seules lacunes du système de lutte contre la pollution que l'affaire de l'ERIKA va révéler.

2 - Les lacunes du système français

En France, la lutte contre les pollutions accidentelles du milieu marin est organisée par la circulaire du premier ministre du 17 décembre 1997 qui en fixe les conditions générales. Elle est complétée localement par des plans de secours spécialisés :

- dans chaque département littoral par le plan « Polmar-terre »
- dans chaque zone de responsabilité de préfecture maritime, par le plan « Polmar-mer »
- au niveau central, par le recueil des données de caractère national ou international.

Cette circulaire permet de déclencher des plans dès que le risque d'un incident est connu. La conduite de la lutte en mer relève du préfet maritime dans la limite de sa zone de responsabilité. Les pollutions sont combattues par celui-ci grâce aux moyens de la Marine et des administrations dont ils coordonnent l'action en mer. Si le recours à des moyens supplémentaires s'avère nécessaire, le préfet maritime déclenche le Plan Polmar-mer. Dès la cassure de l'ERIKA, le 12 décembre 1999, ce Plan a été déclenché par le préfet maritime de Brest. Il n'est pas possible de revenir en détail sur l'action de la Marine nationale et de « l'Abeille Flandre » mais leurs interventions ont été de véritables succès. Malgré les critiques faites à l'encontre du remorqueur, son

²⁸ Responsable pour la protection civile à la Direction Générale de l'Environnement.

²⁹ Centre de Documentation de Recherche et d'Expérimentation sur la pollution accidentelle des eaux. Créé en 1978 suite au naufrage de l'AMOCO CADIZ.

action a eu « pour effet de limiter les conséquences du naufrage de l'ERIKA »³⁰. En effet comme le rappelle le rapport du Sénat, si le passage de remorque avait échoué, les côtes françaises auraient connu une pollution pire, tel que ce fût le cas lors de l'échouement de la partie avant du pétrolier russe NAKHODA. Celui-ci, faute de n'avoir pu être remorqué s'était brisé en deux à 80km de l'île de Honshu (Japon) le 2 février 1997. La partie arrière avait coulé par des fonds de 1.800m et 300km de côtes ont été touchés. La partie avant est venue s'échouer devant la ville de Mikuni et a pollué la côte avec les 1.300 tonnes de fuel qu'elle contenait. Donc, toujours selon le rapport du Sénat, la prise en remorque par « l'Abeille Flandre » de l'ERIKA a permis d'éviter la pollution des côtes par 10.000 tonnes de fuel supplémentaires.

Concernant le pompage, la réussite ne fût que partielle, en raison d'une part du fait des problèmes spécifiques posés par le fuel lourd et d'autre part de l'inadaptation des navires de pompage à ce type de pétrole. Toutefois, même si la quantité pompée ne représente que 10% du fuel qui s'est déversé en mer, cela équivaut quand même à environ 13.000 tonnes de pétrole en moins sur nos côtes.

Ainsi la mise en oeuvre du Plan Polmar-mer, de façon centralisée par une seule autorité compétente a été globalement satisfaisante. Il n'en n'a pas été ainsi malheureusement avec les Plans Polmar-terre qui ont été lancés dans 5 départements appartenant à 3 régions différentes et ceci de façons quasiment indépendantes. Les plans de secours départementaux Polmar-terre répondent à un souci d'anticipation et de programmation de la lutte contre les pollutions des zones côtières ou littorales. La conduite de ces plans est confiée au préfet dans la limite de son département. En fait, un nombre important d'acteurs ont vocation à intervenir lors de sa mise en oeuvre. La première application de ce dispositif tel que révisé en 1997 se fera à la suite du naufrage de l'ERIKA.

Selon le rapport de l'Assemblée Nationale, celui-ci s'est révélé totalement inefficace comme le montrent ces paroles de M.GRESSIEL³¹ :

« A la question de savoir si nous avons manqué de matériels, je puis apporter deux éléments de réponse : [...] en ce qui concerne les barrages, nous avons constaté, compte tenu des fortes houles qui régnaient partout, que nous manquions de barrages de gros calibres, résistants à ce type de mer [...] nous avons manqué de lieux de stockage organisés, étanches, pour accueillir tous les déchets ramassés. »

Le déclenchement des plans Polmer-terre n'a pas été un succès pour plusieurs raisons :

. la faculté d'anticipation des services a été prise en défaut ;(problème d'accord dû à la désignation du préfet de Charente-Maritime comme coordinateur des opérations. Mais substitution par la préfet de la région Bretagne).

³⁰ Rapport du Sénat 1999-2000, p27.

³¹ Directeur des transports maritimes des ports et du littoral.

. les acteurs les plus exposés (élus locaux et service public de proximité) ont manqué d'information.

. le cadre départemental dans lequel sont élaborés les plans de secours Polmar-terre n'est pas adapté à une situation dans laquelle une pollution est très importante.(ERIKA = 5 départements, 3 régions).

Ainsi, l'efficacité des dispositifs Polmar-terre repose tant sur l'état du matériel que sur la préparation du personnel. D'où la nécessité d'organiser des exercices de simulation sur le terrain et d'actualiser les plans de secours. On peut donc relever que l'une des lacunes de l'instruction ministérielle de 1997 est de ne pas indiquer la périodicité à laquelle les plans de secours départementaux Polmar-terre doivent faire l'objet d'une actualisation.

Après les Plans Polmar terre et mer il convient de s'arrêter sur le rôle joué par le CROSS, qui lui non plus n'a pas été exempte de critiques. En effet après l'annulation à plusieurs reprises des avis de détresse émis pas le commandant de l'ERIKA la CROSS aurait-il dû intervenir sans attendre la demande claire, précise et définitive d'assistance, qui est intervenue trop tard. Dans le doute aurait-il dû déclencher les opérations d'assistance? Ce point sera à revoir pour l'avenir.

Echec de la lutte a priori, échec des mesures d'intervention, que reste t-il alors pour les victimes une fois que cette pollution a atteint le rivage et est venue souiller nos plages?

3 - La remise en question des systèmes de responsabilité et d'indemnisation

Depuis l'affaire du TORREY CANYON de 1967 beaucoup de progrès ont été fait dans la mise en place des mécanismes de réparation des dommages dus aux pollutions par hydrocarbure.

Nous retrouvons ici deux textes :

* la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969³²dite CLC (Civil Liability Convention). Cette Convention sera modifiée par le protocole du 27 novembre 92 . Cette Convention 69/92 fait peser la responsabilité du dommage par pollution sur le propriétaire du navire. Il s'agit d'une responsabilité de plein droit c'est-à-dire sans faute. Le propriétaire ne peut invoquer que des exceptions limitativement énumérées. Cette responsabilité est limitée et garantie par une assurance. Toutefois, cette Convention prévoit aussi que lorsque le propriétaire du navire ou l'exploitant du navire a commis une faute téméraire et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait, la responsabilité devient illimitée.

³² Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

* la Convention de Bruxelles du 18 décembre 1971³³. Cette Convention crée le FIPOI. Elle sera modifiée par deux protocoles du 19 novembre 1976 et du 27 novembre 1992. Ce fonds garantit l'indemnisation complémentaire des victimes de pollution mais de façon limitée. Le plafond étant de 135 millions de DTS (soit 20 millions d'euros)³⁴.

Le montage juridique qui se cache derrière l'affaire de l'ERIKA fait que le propriétaire est difficilement identifiable, c'est pourquoi on cherche à mettre en cause l'affréteur TotalFina. Concernant le FIPOI les premières estimations des dommages ont laissé apparaître que celui-ci risquait de ne pas être suffisant pour indemniser toutes les victimes touchées par le naufrage, d'autant plus que le plafond de 135 millions de DTS s'applique à l'ensemble des sommes dues, tant par le propriétaire que par le FIPOI. Aujourd'hui, il est difficile de connaître exactement à combien s'élève le préjudice mais nous pouvons déjà affirmer que le plafond prévu ne sera pas suffisant.

Un débat a été lancé et l'affaire a même été en justice afin de déterminer si le pétrole devait être considéré comme un déchet ou une épave. Tout l'intérêt dans ce débat est de déterminer le responsable. En effet, s'il est reconnu que le pétrole a la nature juridique d'une épave on pourra engager la responsabilité du propriétaire de celle-ci, c'est-à-dire TotalFina. Pour le moment, seul le Tribunal de Commerce de Saint-Nazaire a statué et rendu un arrêt en date du 16 décembre 2000 opposant la Commune de Mesquer à la Société Total. Il y est reconnu que « le fait que les hydrocarbures soient à l'occasion d'un transport maritime déversés accidentellement dans la mer ne saurait suffire à leur donner la qualification de déchets expressément visés pour une catégorie particulière d'activité dont ne relève pas naturellement un déversement en mer », en effet « juridiquement c'est l'abandon qui crée le déchet c'est-à-dire la renonciation de la part de celui qui le détient à en faire usage »³⁵. Alors peut-être y aurait-il possibilité de se retourner vers la notion d'épave?

A côté de tout ceci ce naufrage a aussi fait la lumière sur l'efficacité de l'OMI.

4 - Quelle efficacité des normes internationales?

L'ERIKA va donner lieu à réflexion sur les conditions de mise en œuvre des textes et donc sur le cadre dans lequel ils s'insèrent. On assiste à une réelle remise en cause explicite du rôle de l'OMI. Celle-ci met en place les dispositions applicables en matière de sécurité des navires et de navigation maritime. Cette organisation internationale a servi de cadre à l'adoption de conventions internationales applicables qu'autant que les gouvernements les ont ratifiés et veulent bien les appliquer. Dès lors le cadre juridique est-il bien adapté?

³³ Convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbure.

³⁴ Soit 1.3 milliards de francs.

³⁵ DMF mars 2000, pp 259-184, note TASSEL(Y)

Les conventions et normes internationales de l'OMI sont élaborées par des délégations représentant les Etats au sein de plusieurs comités et sous comités spécialisés. Comme le relevait le Secrétaire Général de l'OMI, le dialogue au sein de l'OMI est assez formalisé et plutôt lent. Les limites de cette organisation sont d'une part que les conventions qu'elle adopte n'acquiescent force de norme de droit international opposable que si un certain pourcentage d'Etats signataires représentant une proportion donnée du volume de la flotte mondiale les ratifie (ce pourcentage varie selon les conventions), d'autre part que les codes et recommandations de l'OMI n'ont force obligatoire que s'ils sont intégrés aux dispositions des conventions ou aux législations internes des Etats membres.

On peut, comme le relève Madame.ODIER³⁶, faire un parallèle avec le transport aérien. Dès sa création, l'OACI(Organisation de l'Aviation Civile Internationale)a eu un rôle directeur en matière de sécurité aérienne. Elle s'est dès lors considérée comme la « Haute Autorité de l'air source directe de la sécurité, à laquelle les aéronefs sont tenus de se plier ». Lors de la création de l'OMI en 1940 le monde maritime n'était pas prêt à se plier à une telle approche de la sécurité. Toutefois, l'évolution du monde de la mer permettrait aujourd'hui d'envisager cette voie.

A cela s'ajoute le fait que l'OMI n'a à sa disposition aucun pouvoir de contrôle de l'application de ses propres conventions et aucun pouvoir de police. Elle dépend donc du bon vouloir des Etats et notamment de ceux de libre immatriculation pour l'entrée en vigueur des normes qu'elle produit.

Ces réflexions nous amènent donc à nous demander s'il n'y aurait pas un autre cadre dans lequel les actions de lutte pourraient être envisagées? Pouvons-nous nous aligner sur la conception américaine de la sécurité maritime? Autrement dit, quelles sont les perspectives d'avenir dans ce domaine?

B - Quelles perspectives pour le XXIème Siècle ?

Suite au naufrage de l'ERIKA, les esprits se sont tournés vers d'autres horizons, afin de rechercher les meilleurs moyens de lutte contre ce type de pollution. Des efforts seront fait au niveau européen mais également au niveau des Etats côtiers.

1 - Vers une approche européenne de la lutte contre la pollution venue de mer

³⁶ ODIER(F) : « L'Erika ou la naissance d'une nouvelle conception de la sécurité maritime », Espaces et ressources maritime, 1999-2000, N°13, pp32-39.

Il semblerait que l'innovation essentielle que porte en lui le naufrage de l'ERIKA réside dans la réflexion sur la pertinence d'une action européenne en matière de sécurité maritime. L'Union Européenne (UE) était déjà intervenue suite au naufrage de l'AMOCO CADIZ. En effet, elle a été à l'origine d'un programme communautaire spécifique et de quelques actions normatives relatives à la prévention et à la lutte contre les pollutions marines par hydrocarbure. Mais cette fois-ci « le regard vers l'Europe devient plus insistant : le salut est recherché dans cette direction »³⁷.

Jusqu'alors les initiatives de la Communauté Européenne avaient été liées à la survenance de catastrophes maritimes, comme l'illustre la référence à la « prévention de la pollution marine » et à la « sécurité du trafic maritime » lors du Conseil européen de Brême des 6 et 7 juillet 1978, qui eut lieu suite au naufrage de l'AMOCO CADIZ en mars 1978. Plusieurs mesures seront également prises, telle que la Résolution du 26 juin 1978, qui institue un programme d'Action des Communautés européennes en matière de contrôle et de réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbure en mer.³⁸ Puis durant les années 1980, les Britanniques et les Danois contesteront la compétence de la Communauté Européenne (CE). Pour prendre des mesures dans le domaine de la sécurité maritime et pour « calmer le jeu » la Commission admettra qu'aucun transfert de compétence n'a eu lieu concernant les matières traitées par les conventions internationales. Toutefois on assiste à « un regain d'intérêt, voir à un mouvement de réappropriation communautaire du thème "sécurité maritime". Le naufrage de l'Erika participe à ce mouvement, le prolonge et peut-être le consacre »³⁹.

Cela commence par une communication de la Commission du 24.02.93 "pour une politique commune de la sécurité maritime". On se situe dans le domaine de la compétence partagée, c'est-à-dire qu'on applique le principe de subsidiarité. D'ailleurs la CE a reconnu que « l'OMI doit être le premier organisme responsable en matière d'établissement des normes de sécurité maritimes. La mondialité des transports maritimes oblige à agir par priorité au niveau international ». Puis une deuxième communication "vers une nouvelle stratégie maritime" sera publiée en mars 1996.

Le naufrage de l'ERIKA s'inscrit dans ce mouvement de renforcement du statut des compétences communautaires en matière de sécurité maritime⁴⁰. Ainsi le Parlement européen et le Conseil des ministres proclamèrent en janvier 2000 la nécessité d'une action rigoureuse au plan communautaire. La Commission, dans une communication du 21 mars 2000, en définira les modalités. Les suggestions de la Commission s'articulent en deux volets. Pour le premier volet (Paquet Erika 1) elle a rédigé 2 projets de directive et un projet de règlement⁴¹. Ces textes portent sur :

³⁷ LE MORVAN(D) :Vers une stratégie européenne en matière de sécurité maritime :les leçons de l'Erika »,Espaces et ressources maritimes, 1999-2000 ,N°13 ,p22.

³⁸ JOCE 194. du 19.07.78.

³⁹ LE MORVAN(D), précédemment cité, p25.

⁴⁰ LE MORVAN(D), p26.

⁴¹ Se rapporter au projet de dossier de presse « Erika, 2 ans après »,pp15-17.

- le contrôle par l'Etat du port avec des inspections plus étendus sur les pétroliers et autres navires à risque ainsi que le bannissement des navires de plus de 15 ans d'âge qui ont été immobilisés plus de deux fois au cours des deux années précédentes et qui battent pavillon d'Etats figurant sur la "liste noire" du Mémoire de Paris. Cette directive impose aussi l'embarquement d'une boîte noire pour tous les navires afin de faciliter les enquêtes après accident.

- les SC : les nouvelles règles accroissent leurs responsabilités financières et leurs obligations et visent à unifier les modalités de contrôle de ces sociétés au sein de l'espace européen .

- l'accélération du calendrier prévu pour l'abandon des pétroliers à simple coque.

Quant au "Paquet Erika 2" il est constitué de trois mesures :

- un contrôle plus strict du trafic maritime. Pour éviter que des navires qui ne répondent pas aux normes de sécurité puissent échapper aux contrôles prévus par le premier Paquet de mesures, la Commission propose de renforcer le système de surveillance et de contrôle des navires qui transitent au large des côtes de l'Union Européenne. Il est également prévu à cet égard la mise en place d'un système de notification couvrant les navires qui ne font pas escale dans les ports européens. Il est aussi prévu l'établissement obligatoire de ports de refuge dans chaque Etat membre pour accueillir les navires en détresse.

- une meilleure indemnisation des dommages de pollution du littoral. La Commission propose la création d'un Fond européen de compensation(Fonds COPE) des dommages de pollution, qui viendrait compléter, à concurrence d'un plafond global de 1 milliard d'euros, l'indemnisation des victimes en cas de dépassement des plafonds fixés par les règles existantes. Ce fond sera financé par les entreprises européennes importatrices de pétrole. Il est aussi prévu dans ce cadre-ci que les Etats membres pourront condamner à des amendes financières toute personne impliquée dans le transport des hydrocarbures en mer en cas de comportement négligent de sa part.

- création d'une Agence européenne de sécurité maritime⁴². Sa mission serait :

- * l'audition et l'évaluation des SC. Elle leur attribuerait un label indépendant de l'IACS⁴³selon leurs performances dans le cadre du Mémoire de Paris,

- * inspection sur place des conditions dans lesquelles les contrôles des navires par l'Etat du port européen sont effectués,

⁴² Rapport de l'Assemblée Nationale, 2000,p160.

⁴³ International association of Classification Societies.

* formation conjointe d'inspecteurs européens pour le contrôle des navires au titre des Etats du port,

* évaluation de la manière dont les administrations maritimes des Etats candidats à l'adhésion à l'UE remplissent leurs obligations en tant qu'Etat du pavillon et en tant qu'Etat du port,

* l'exploitation des bases de données de la Commission européenne.

Enfin, lors du Conseil des ministres des Transports qui s'est déroulé le 28 juin 2001 à Luxembourg, celui-ci a décidé d'imposer 2015 comme «délai ultime pour les pétroliers à simple coque faisant escale dans un port de l'Union ou battant pavillon d'un Etat membre »⁴⁴.

Loyola de Palacio, commissaire européen aux Transports, a justifié cette mesure par le fait que les européens ne peuvent accepter que leurs côtes soient moins bien protégées que celles des Etats-Unis. Il est également prévu maintenant qu'en cas de météorologie et d'état de la mer défavorable que:

- si un Etat membre estime qu'un navire est susceptible de créer un risque grave pour la sécurité ou la pollution, il peut aller jusqu'à interdire au navire de quitter le port et ce, jusqu'à ce qu'il soit établi qu'il n'existe plus de risque;

- si un Etat membre estime que le départ du navire peut créer un risque, il peut recommander à celui-ci de ne pas quitter la zone affectée.

Pour finir Madame de Palacio a relevé que les limites actuelles des responsabilités des armateurs devraient être revues : « en cas de négligence grave, la responsabilité devrait être illimitée ».

Les propositions de l'UE apparaissent *a priori* pleines de bon sens, toutefois seul l'avenir nous le dira. On peut aussi se demander si un alignement sur l'Oil Pollution Act pourrait être opportun.

2 - Vers un alignement sur le modèle américain?

A la suite de l'échouement de l'EXXON VALDEZ en Alaska en 1989, les Etats-Unis vont se doter d'une législation unilatérale très sévère pour se prémunir de tels dangers. L'Oil Pollution Act de 1990 (OPA) représente un niveau de contrainte inégalé auparavant. « Il résulte d'une volonté parfaitement raisonnée de mettre la totalité des dommages de pollution à la charge des pollueurs c'est-à-dire des transporteurs, dans la mesure où la pollution a pour origine un événement au navire »⁴⁵.

⁴⁴ JMM vendredi 06.07.00, « Accord sur les mesures de sécurité maritime »,p1187.

⁴⁵ ODIER(F) : « OPA :une étape dans le droit de la pollution »,Espaces et ressources maritimes, 1992, N°6, pp219-225

L'OPA institue un régime de responsabilité illimitée des armateurs et affréteurs, alors que la limitation de la responsabilité avait toujours été considérée comme un élément de base de toutes les conventions maritimes. On justifiait cela par le risque de mer, l'importance des valeurs engagées de toute opération maritime. De plus, dans ce texte la pollution y est considérée comme un tout. Or, jusqu'à maintenant, les législations régissant ce domaine avaient toujours dissocié la prévention de la réparation et de la répression.

L'OPA a également mis en place des amendes, en cas de déballastage, très dissuasives, et c'est cela qui manque en Europe où il existe un système d'amende inférieur pour les déballastages sauvages aux coûts d'un déballastage contrôlé à terre. Par ailleurs, certains navires sont interdits d'escale aux Etats-Unis, tels que les pétroliers de capacité supérieure à 30.000 tonnes, dépourvus de double coque ou âgés de plus de 23 ans, tel l'ERIKA.

Mais si sous certains aspects l'OPA pourrait avoir des effets positifs en matière de lutte contre la pollution par hydrocarbure, il ne faut pas pour autant vouloir entièrement calquer ce texte lié à un contexte différent du notre⁴⁶. En effet, il ne faut pas oublier que ce texte repose sur la non-responsabilité absolue des compagnies pétrolières. M. VALLAT reproche aussi l'influence américaine en ce qui concerne la solution unique qui est celle de la double coque. Comme il le rappelle, les navires à double coque imposées par les Etats-Unis sont plus sûrs à petite vitesse (moins de 3 ou 4 nœuds) mais peuvent être dangereux, explosibles et polluants dès lors que la deuxième coque est crevée, car dans ce cas les doubles coques se remplissent donc le navire est plus difficilement manœuvrable pour les remorqueurs, et il s'y crée des poches de gaz donc il y a un risque d'explosion.

De ce point de vue l'alignement sur l'OPA ne serait pas pertinent d'autant plus qu'au niveau européen un nouveau système est en train d'être mis en place. Il s'agit du E3 (Ecologique, Economique et Européen). Ce système combine les avantages du double et du simple coque. Ainsi en cas d'échouement et de déchirure du fond, la pression de la hauteur d'eau entourant la coque est supérieure à la pression du pétrole dans le double fond et il n'y a pas d'écoulement du pétrole vers l'extérieur.

De plus, en cas de problème, on peut transvaser le pétrole, soit par pompage, soit par pression hydrostatique vers les ballastes latéraux vides. Enfin la taille et les moyens d'accès prévus dans toute la double muraille permettent une inspection facile de l'état de la structure.

Ainsi L'OPA pourrait sur certains points être source d'inspiration pour les pays membres de l'UE mais il faut reconnaître que ce système n'est pas parfait quant à la construction des navires. Toutefois, la création des pétroliers double coque et l'instauration d'une date butoir désignant la fin des navires simple coque ont été comme une sorte de motivation, d'incitation pour l'UE à en faire autant voir plus que les Américains en mettant en place un calendrier plus contraignant.

⁴⁶ VALLAT(F) : « Erika, les premières leçons », Revue maritime, mai 2000, pp 7-16.

L'ERIKA aura donc permis de faire avancer à grand pas les choses et cela se concrétise par la prise de mesures nouvelles et par l'émergence réelle de l'UE dans ce domaine, mais il n'en demeure pas moins que les résultats ne sont pas encore certains.

3 - Un plan en 6 points :le réveil des Etats côtiers

Fin octobre 2001 les représentants des administrations allemandes, américaines, britanniques, canadiennes, espagnoles, françaises, hollandaises, norvégiennes, singapouriennes, et sud coréennes ainsi que ceux de la Commission européenne et de l'OMI, se sont retrouvés à Tokyo pour réfléchir sur les problèmes de sécurité maritime, de transport terrestre et d'environnement. Ceci était fait dans la perspective d'une conférence ministérielle qui a dû avoir lieu les 15 et 16 janvier 2002 à Tokyo⁴⁷. Ce "club de Tokyo" devait y adopter 6 mesures qui seront présentées à l' OMI. Ces mesures sont les suivantes :

- * faciliter la réalisation volontaire des audits sur le respect par les Etats d'immatriculation les diverses conventions internationales sur la sécurité du navire et la prévention de la pollution ;

- * inciter l'armateur à observer les niveaux les plus élevés en matière de sécurité du navire et de prévention du risque de pollution ;

- * favoriser la transparence de l'information concernant l'état physique du navire. Il s'agirait en fait d'un soutien à EQUASIS, plate-forme de banque de données. Au travers EQUASIS les Etats s'engagent à inciter les SC, les structures patronales regroupant les compagnies pétrolières et les armements du pétrole, les assureurs et les affréteurs, à alimenter EQUASIS en informations relatives à l'état du navire ;

- * faire en sorte que la seconde phase de la mise en œuvre du code ISM au 1^{er} juillet 2002 soit une réussite. Il s'agit de faire en sorte « qu'aucun navire concerné par le code ISM ne soit autorisé à naviguer après le 1^{er} juillet 2002. s'il ne respecte pas totalement les dispositions de ce code » ;

- * mettre en place une coopération avec l'OMI, des programmes d'échanges d'inspecteurs de sécurité des navires et organiser des rencontres internationales sur les procédures de contrôle ;

- * mettre en place des systèmes terrestres de suivi des mouvements maritimes.

Ainsi, nous pensions que tant la prévention que la réparation de toute marée noire pouvait être gérée parfaitement. Or nous n'avons eu la preuve, durant ces deux années, que de l'échec des systèmes existants. Certes tout n'a pas

⁴⁷ « Sécurité maritime :les Etats côtiers s'organisent », JMM,vendredi 30.11.01, pp12-13.

échoué mais rien n'a parfaitement fonctionné non plus. Nous pouvons cependant nous satisfaire des efforts faits depuis lors tant au niveau international, européen que national. En effet, comme le note M. SERRADJI⁴⁸, la France est un grand pays maritime par ses idées et ses réalisations⁴⁹ : la conception des CROSS que le monde nous envie, la base de données Sirenac qui constitue l'épine dorsale du Mémorandum de Paris, EQUASIS, le traitement des marins étrangers abandonnés dans les ports nationaux. Ainsi, nous pouvons raisonnablement penser qu'il appartient à la France, trop souvent touchée par les marées noires, de donner l'impulsion au niveau européen et international.

⁴⁸ Directeur de la direction des affaires maritimes et des gens de mer.

⁴⁹ JMM, 30-11-2000, p13.