

Les lieux de refuge pour les navires en détresse

Par

Eric VAN HOOYDONK

Professeur à l'Université d'Anvers

Avocat

I.- Ebauche de la problématique et action internationale

Depuis les naufrages de l'*Erika* en 1999 et du *Prestige* en 2002, le statut juridique des lieux de refuge et des navires en détresse est l'une des questions les plus abondamment commentées du droit maritime tant privé que public (1). Ce sujet domine l'agenda de l'OMI, des Nations Unies, du

(1) Voy. Blanco-Bazan, A., *Places of refuge*, intervention à la 30^e conférence de droit international, Ottawa, 18-20 octobre 2001, p. 4. ; Boisson, Ph., *Politiques et droit de la sécurité maritime*, Paris, Bureau Veritas, 1998, 197 e.v., n° 356 et suiv. ; Browne, B., *Places of refuge - The IUMI Solution*, contribution au congrès IUMI à Seville en septembre 2003, 26 p. ; Devine, D.J., « Ships in distress - a judicial contribution from the South Atlantic », *Marine Policy*, 1996, 229-234 ; de Zayas, A.-M., « Ships in distress », dans *Encyclopedia of public international law*, XI, Amsterdam, North-Holland, 1989, 287-289 ; Griggs, P., « Places of refuge », http://www.espo.be/news/event_11-12-2003.asp (consulté le 6 août 2004) ; Hetherington, S., « Prestige' Can the Law Assist ? », <http://www.comitemaritime.org/future/futuridx.html> (consulté le 6 août 2004) ; Janbon, L., « Les lieux de refuge », *DMF* 2003, 157-167 ; Kasoulides, G.C., « Vessels in distress. 'Safe havens' for crippled tankers », *Marine Policy*, 1987, 184-195 ; Le Garrec, M.-Y., « L'intervention de l'autorité portuaire dans le contrôle des navires », *DMF* 2003, (476), 483-489 ; Maes, F., « De Belgische wet ter bescherming van het mariene milieu (1999) en zeeverontreiniging », dans Van Hooydonk, E. (éd.), *Zeeverontreiniging. Preventie, bestrijding en aansprakelijkheid*, Anvers/Apeldoorn, Maklu, 2003, point 7.2.4 ; Oya Özçayir, Z., « Ports of refuge », *JIML*, 2003, 486-495 ; Rézenthel, R., « L'accès aux ports des navires en détresse », *DMF* 2000, 276-281 ; même auteur, « Le port de refuge : de la bouée de sauvetage à la bombe », *Revue de droit de l'environnement*, 2002, 94 et suiv. ; Shaw, R., « Places of refuge : international law in the making ? », *JIML*, 2003, 159-180, <http://www.comitemaritime.org/future/futuridx.html> (consulté le 6 août 2004) ; Timagenis, G.J., « Places of Refuge as a Legislative Problem », <http://www.comitemaritime.org/future/futuridx.html> (consulté le 6 août 2004) ; Van der Velde, W., « The position of coastal States and casualty ships in international law », 38 pp., http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm (consulté le 6 août 2004) ; Van Hooydonk, E., « Casualty ships, vessels in distress and maritime lepers », *Lloyd Special Report*, novembre 1999, 21-25 ; même auteur, « Some Remarks on Financial Securities Imposed by Public Authorities on Casualty Ships as a Condition for Entry into Ports », dans Huybrechts, M. (éd.), Van Hooydonk, E. et Dieryck, C. (co-éd.), *Marine insurance at the turn of the Millennium*, II, Anvers/Groningen/Oxford, Intersentia, 2000, 117-136 ; même auteur, « Ports of refuge for ships in distress : not in my front pond ? », *Transport Insurance in Belgium*, Spécial Lloyd, décembre 2003, 3-11, http://www.espo.be/news/event_11-12-2003.asp (consulté le 6 août 2004) ; même auteur, « The obligation to offer a place of refuge to a ship in distress. A plea for granting a salvage reward to ports and an international convention on places of refuge », *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly*, août 2004, à paraître ; Young, C., « The International Maritime Organization and the development of an international legal framework for places of refuge », http://www.espo.be/news/event_11-12-2003.asp (consulté le 6 août 2004).

LES LIEUX DE REFUGE POUR LES NAVIRES EN DETRESSE

CMI, de l'Accord de Bonn de lutte contre la pollution de la mer du Nord, de l'Union Européenne et des intéressés publics et privés, des propriétaires et exploitants de navires aux groupements environnementaux en passant par les P & I Clubs, les autorités portuaires, les services de guidage du trafic, du pilotage et du sauvetage et les entreprises d'assistance.

En 2003, la plupart des Etats membres de l'Union européenne ont désigné des lieux de refuge, en application de la directive 2002/59/CE sur le suivi du trafic des navires (2). Le Parlement européen a demandé à la Commission européenne de formuler des propositions de règles adéquates de responsabilité et d'indemnisation (3). Le CMI, qui offre son soutien en la matière à l'OMI, a mis sur pied l'*International Sub-Committee on Places of Refuge*, qui doit formuler des propositions d'action internationale sur la base de renseignements obtenus par le biais de questionnaires adressés aux associations nationales de droit maritime (4). En décembre 2003, l'OMI a déjà adopté les *Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance* (5), et un séminaire international très intéressant a été

(2) Voy. art. 20 de la 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, *Journal officiel* n° L 208 du 5 août 2002, p. 10.

(3) Dans sa Résolution sur le renforcement de la sécurité maritime à la suite du naufrage du *Prestige* (2003/2066(INI)) du 23 septembre 2003, basée sur un rapport du MPE anversois Dirk Sterckx, le Parlement européen :

« 9. note que la catastrophe du *Prestige* a clairement montré que l'accueil des navires en détresse est encore insuffisamment organisé ; invite les États membres à honorer en temps voulu et intégralement, en coopération avec l'AEEM, leurs engagements en matière de plans d'urgence nationaux et en matière de désignation de lieux de refuge ; à cet égard, les États membres devraient notamment indiquer dans quelles circonstances ils comptent rendre obligatoire l'utilisation de lieux de refuge et les doter des moyens nécessaires à l'application des plans d'urgence ;

10. invite la Commission à présenter, dès avant février 2004, des propositions concernant l'indemnisation pour les lieux de refuge et à étudier la possibilité de mettre en place un régime de responsabilité financière applicable aux ports qui refusent d'accueillir les navires en détresse ;

11. souligne que, pour les situations d'urgence maritime, chaque État membre doit disposer d'une structure de décision et de commandement claire et d'une autorité indépendante ayant les pouvoirs juridiques, financiers et techniques nécessaires pour prendre, en cas d'urgence, des décisions contraignantes applicables dans les eaux territoriales et la zone économique exclusive ;

12. demande à la Commission de faire établir par l'AEEM l'inventaire des structures de commandement et autorités compétentes appelées à intervenir en cas de situation d'urgence maritime (par exemple, la Préfecture maritime en France et le Secretary of State's Representative au Royaume-Uni) et de formuler des recommandations relatives aux échanges de meilleures pratiques, à la promotion de la coopération entre États membres et à l'introduction de directives européennes ou d'exigences minimales en la matière ; [...]

38. invite la Commission et les États membres à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour obtenir, dans le cadre de l'OMI, un accord sur une convention internationale de droit public concernant les lieux de refuge ».

(4) Voy. les documents dans le *CMI Yearbook 2002*, Anvers, 2003, pp. 117 et suiv.

(5) Résolution A.949(23) (voy. le texte intégral dans le *CMI Yearbook 2003* Vancouver I, Antwerp, 2004, pp. 344-357 et sur http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm (consulté le 30 juillet 2004). Dans sa résolution n° 58/240 du 23 décembre 2003 intitulé « Les océans et le droit de la mer », l'Assemblée générale de l'ONU se félicitait que l'Organisation maritime internationale s'emploie à élaborer des directives concernant des lieux de refuge pour les navires en détresse et encourage les États à établir des plans et à définir des modalités d'application de ces directives pour accueillir ces navires dans leurs eaux (point 25).

organisé à l'Université d'Anvers (6). A cette occasion, la Commission européenne a annoncé de nouvelles propositions pour la fin 2004. En attendant, les discussions au sujet de cette problématique se sont poursuivies au 38^e congrès international de droit maritime du CMI à Vancouver, du 31 mai au 4 juin 2004. La présente note est un bref compte rendu des discussions qui ont eu lieu lors de ce congrès.

II.- Rapports exposés au congrès du CMI à Vancouver

Le 3 juin 2004, sous la présidence de Stuart Hetherington, président du *CMI International Sub-Committee on Places of Refuge*, une journée entière était consacrée à la problématique des lieux de refuge. Ces discussions ont attiré un très grand nombre d'auditeurs. Les membres du *Sub-Committee* ont commencé par résumer les notes explicatives qu'ils avaient préparées (7).

L'auteur de la présente note a analysé la question de principe de savoir si les navires en détresse ont le droit d'entrer dans un port de refuge (8). Ce droit continue d'être défendu dans la littérature relative au droit de la mer, mais il s'oppose à la pratique actuelle où les états refusent fréquemment l'accès. De tels refus sont souvent motivés par les dangers pour l'environnement, mais paradoxalement, ce sont parfois eux qui entraînent de véritables catastrophes écologiques, comme dans le cas du *Prestige*. Quatre théories juridiques peuvent être défendues : 1^o) les navires en détresse jouissent d'un droit d'accès absolu, 2^o) les états jouissent du droit absolu de refuser de tels navires, 3^o) les états doivent peser, au cas par cas, les intérêts en jeu et les risques encourus, 4^o) le droit d'accès est présumé, les états ne peuvent refuser un navire qu'en cas d'extrême nécessité et la décision doit être prise par une instance neutre, si possible supranationale, sur la base d'une appréciation technique des risques pour l'entièreté du littoral ou du bassin maritime, indépendamment de toute influence politique. Cette quatrième et dernière solution est clairement la meilleure. Les *IMO Guidelines*, la directive européenne sur le suivi du trafic des navires et la structure britannique SOSREP (9) vont en ce sens. Pourtant, la nécessité d'un traité international subsiste. Dans la pratique, de simples *Guidelines* restent souvent trop peu connues et inefficaces. Pour certains aspects, les initiatives européennes ne suffisent pas. Un traité sur les ports de refuge pourrait reprendre des principes concernant la structure et les critères de prise de décision, la responsabilité des autorités, en particulier des autorités portuaires et des capitaines du port, l'indemnisation des autorités pour

(6) Voy. les comptes rendus sur http://www.espo.be/news/event_11-12-2003.asp (consulté le 6 août 2004).

(7) Voy. tous les textes dans le *CMI Yearbook 2003 Vancouver I*, Antwerp, 2004, pp. 313-498 et sur http://www.comitemaritime.org/year/2003/2003_part02_c.htm (consulté le 6 août 2004).

(8) Van Hooydonk, E., « The obligation to offer a place of refuge to a ship in distress. A plea for granting a salvage reward to ports and an international convention on places of refuge », *CMI Yearbook 2003 Vancouver I, o.c.*, pp. 403-445.

(9) *Secretary of State Representative*.

les frais qu'elles ont encourus et les dégâts occasionnés, etc. Il faut créer une incitation afin d'encourager les états et les ports à laisser entrer les navires en détresse. Cela pourrait se faire en octroyant aux ports, qui jouent un rôle vital dans presque toutes les actions de sauvetage, une sorte de rémunération d'assistance.

Richard Shaw a fait un compte rendu des mécanismes corrects de prise de décision (10). Tout d'abord, il n'existe pas, en droit international, d'obligation générale pour les états littoraux de désigner des lieux de refuge. Cependant, une telle obligation peut découler de réglementations spécifiques telles la directive européenne sur le suivi du trafic des navires et les règles internationales en matière de pollution maritime. Les états membres de l'UE répondent de façon diverse à la question de savoir si les lieux de refuge désignés par les autorités doivent être rendus publics à l'avance. La Grande-Bretagne et l'Irlande sont défavorables à la publication, car cela attirerait des *maritime lepers* venus d'ailleurs. Cependant, il s'agit en partie d'un faux problème, vu que les caractéristiques de la plupart des lieux de refuge potentiels se trouvent décrites dans les manuels nautiques qui se trouvent à bord de chaque navire. Il semble pourtant préférable, notamment en raison de la réaction des autorités locales, de ne pas publier la liste des lieux de refuge. Les *IMO Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance* devraient contribuer à une meilleure prise de décision en ce qui concerne l'admission de navires en détresse. Un exemple intéressant de structure de prise de décision est le système britannique SOSREP, dans lequel une seule personne, indépendante et techniquement formée et expérimentée, prend, au nom du gouvernement et pour tout le pays, toutes les décisions nécessaires en ce qui concerne les navires en détresse. Ainsi, on évite toute confusion entre différentes administrations et toute décision conflictuelle, et on assure une prise de décision cohérente et efficace. Les infractions aux décisions du SOSREP sont punissables. La structure SOSREP a mis en pratique les recommandations de Lord Donaldson concernant le Commandement et le Contrôle en matière de Sauvetage et d'Intervention de 1999, elle est basée juridiquement sur le *Merchant Shipping Act* de 1995, et a fonctionné pour l'instant à la satisfaction générale. La structure de prise de décisions aux Etats-Unis, en Afrique du Sud et en France est comparable à la structure britannique.

Stuart Hetherington a commenté la problématique de la responsabilité et la possibilité de mettre en place des incitants financiers en vue de faciliter l'accès des navires en détresse (11). Dans sa conférence approfondie, il a inventorié les amendements possibles aux régimes juridiques internationaux en vigueur. L'une de ses idées-force était que des actions contre les états qui admettent des navires en détresse de façon négligente seraient

(10) Shaw, R., « Designation of Places of Refuge and Mechanism of decision Making », *CMI Yearbook 2003 Vancouver I, o.c.*, pp. 446-456.

(11) Hetherington, S., « Civil Liability and Monetary Incentives for Accepting Ships in Distress », *CMI Yearbook 2003 Vancouver I, o.c.*, pp. 457-467.

envisageables lorsque les conventions CLC et FUND ne permettent pas d'indemnisation complète. Une telle possibilité existe également lorsque des navires en détresse sont refusés de façon négligente. Il est vrai qu'il ne sera alors souvent pas facile de démontrer le lien causal entre la décision des autorités et les dommages (environnementaux). Le régime de responsabilité est notamment influencé par les obligations des états en matière de protection de l'environnement reprises dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. On pourrait parvenir à une amélioration du statut juridique existant des lieux de refuge en amendant la convention OPRC ou la Convention sur l'intervention en haute mer, ou en adoptant un Code, des *Guidelines* ou une *Model Law*. Une obligation explicite d'élaborer des plans d'accueil de navires en détresse, inspirée de la directive européenne sur le suivi du trafic des navires, pourrait être annexée à la convention OPRC. On pourrait encourager les autorités nationales à accueillir des navires en détresse en les exonérant en principe de toute responsabilité. Des dispositions en ce sens pourraient être annexées aux conventions CLC, Bunker et HNS. L'indemnisation des états pourrait être réglée par la convention OPRC. Eventuellement, un fonds spécial d'indemnisation pourrait être créé. L'attribution d'une prime de sauvetage aux ports devrait être mise en œuvre par le biais d'une modification de la Convention de Londres sur l'assistance. La couverture par les assurances peut être garantie par une *standard letter of comfort* des P & I Clubs. En la matière, le respect des limites de la responsabilité reste une question épineuse.

Dans une brève intervention, Frank Wiswall a attiré l'attention sur les dangers d'une poursuite en justice des commandants et officiers de navires en détresse qui occasionnent des pollutions (12). De telles poursuites peuvent dissuader le commandant de rechercher un lieu de refuge et le contraignent à mettre en balance la sécurité du navire, de l'équipage et de la cargaison avec le risque personnel de poursuites judiciaires. Dans tous les cas, les dispositions concernant la juridiction pénale en haute mer de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer doivent être respectées. De plus, cette même convention limite en principe la pénalisation de la pollution à de simples amendes, rendant impossible l'arrestation ou l'emprisonnement.

Enfin, Gregory Timagenis a défendu l'aménagement obligatoire d'installations d'accueil pour navires en détresse sous la forme de bassins fixes ou flottants pouvant être mis à disposition à des endroits stratégiques le long de la côte (13). Quelles que soient les mesures supplémentaires en vue de sécuriser le trafic maritime, les accidents et la pollution environnementale ne pourront jamais être entièrement prévenus. Grâce aux installations d'accueil, les difficultés en ce qui concerne la désignation de ports de

(12) Wiswall, F.L., « Penal Liability », *CMI Yearbook 2003 Vancouver I, o.c.*, pp. 468-469.

(13) Timagenis, G., « Reception Facilities for Ships in Distress », *CMI Yearbook 2003 Vancouver I, o.c.*, pp. 470-478.

refuge, la publication de listes de ces ports et l'organisation d'une prise de décision adéquate seraient éliminées. Comme il s'agit de mesures préventives, celles-ci sont prioritaires par rapport aux solutions qui passent par les règles de responsabilité et les pénalisations. Le financement des installations d'accueil doit se régler au niveau international. Les coûts doivent être partagés entre le secteur de la navigation, l'industrie pétrolière et les états littoraux. Les Fonds FIPOL peuvent jouer un rôle à cet égard. L'élaboration d'un régime juridique pour les installations d'accueil doit aller de pair avec une limitation des dimensions des navires. Les règles concernant les installations d'accueil doivent de préférence être intégrées à des conventions existantes au contenu apparenté, qui sont facilement amendables et largement appliquées. C'est la Convention MARPOL qui entre le plus en ligne de compte. Une alternative possible serait la Convention OPRC. Les questions de responsabilité, d'assurance et de financement ressortissent aux conventions CLC et FUND.

III.- Résultat des discussions

Sur base des propositions ci-dessus et de la liste des questions concrètes rédigée par le président du *Sub-Committee*, l'assemblée s'est lancée dans un débat long et animé. La nécessité d'une initiative de convention internationale a été confirmée dans la grande majorité des interventions. Notamment les associations de droit maritime américaine, belge, brésilienne, canadienne, chinoise, française, irlandaise, sud-africaine et suédoise ont plaidé pleinement en faveur d'un régime conventionnel spécifique, que ce soit par l'adoption d'une convention séparée sur les lieux de refuge ou par l'amendement de conventions existantes. D'autres intéressés de poids, comme l'International Association of Ports and Harbours (IAPH), l'International Salvage Union (ISU) et l'International Union of Marine Insurance (IUMI) se sont déclarés partisans de cette solution. Il n'y a pas eu consensus général sur la question de savoir quels aspects devraient être réglés par convention. Certains se sont avérés partisans d'une réglementation globale. Plusieurs participants souhaitaient à tout le moins une solution à l'insécurité juridique concernant le droit d'accès et le droit de refus, et ont plaidé pour un droit d'accès qualifié. La plupart des intervenants souhaitaient également une réglementation conventionnelle concernant la problématique de la responsabilité et de l'indemnisation qui inclurait des incitations en vue d'encourager les ports à accueillir les navires en détresse. Certains ont également plaidé pour une assurance obligatoire. Pour le reste, l'idée de travailler avec une *standard letter of undertaking* des P & I Clubs a rencontré un certain soutien. La solution de l'aménagement d'installations d'accueil fut relativisée d'un point de vue nautique, notamment en raison de la capacité limitée des bassins flottants.

Certaines délégations doutaient cependant de l'opportunité d'une solution passant par des textes conventionnels. C'était le cas des associations

de droit maritime italienne, japonaise et néerlandaise, et de l'*International Group of P & I Clubs*. Leurs arguments comprenaient notamment la réticence des états à limiter leur souveraineté. Pour le reste, une délégation a mis en doute le fait que l'OMI ait donné mandat au CMI d'examiner la nécessité d'un nouveau régime conventionnel. Un autre intervenant a cité en guise d'alternative la mise en place d'une structure de prise de décision comparable au système britannique SOSREP. A leur tour, certains doutaient qu'une telle structure s'accorde à toutes les cultures administratives nationales.

Finalement, l'assemblée a décidé que le *CMI International Sub-Committee* rédigerait un rapport sur les problèmes juridiques actuels, et en particulier la problématique de la responsabilité et de l'indemnisation, et qu'il poursuivrait ses travaux de concert avec le *Legal Committee* de l'OMI et avec d'autres instances intéressées. Cette décision a été entérinée par l'assemblée plénière du congrès du CMI.

IV.- Considérations

Le débat qui a eu lieu lors du congrès du CMI à Vancouver a surtout révélé que le régime juridique des lieux de refuge est particulièrement complexe. Il relève tant du droit de la mer que du droit maritime privé. Certaines questions ne sont actuellement pas réglées, du moins conventionnellement. Les problèmes de responsabilité et d'indemnisation trouvent, par le biais de l'application des conventions existantes, une solution fragmentaire et donc insatisfaisante. La possibilité d'un règlement juridique global diminue à mesure que certains aspects se trouvent réglés séparément. On peut faire référence aux recommandations opérationnelles pour la prise de décision incluses dans les *IMO Guidelines* en matière de lieux de refuge. Celles-ci ne relèvent cependant que de la *soft law*, dont l'efficacité reste à démontrer. Les solutions régionales, comme l'obligation d'élaborer des plans d'accueil de navires en détresse reprise dans la directive européenne sur le suivi du trafic des navires, ne connaissent pas d'application mondiale et n'offrent pas de solution adéquates pour les bassins marins bordés également par des états non membres de l'UE. Aucun de ces instruments ne règle les questions épineuses de la responsabilité, de l'indemnisation et des incitations. Une solution qui passerait par un règlement conventionnel global qui instaure de nouvelles règles et qui amende les conventions existantes conserve notre préférence. Lors du congrès du CMI, cette solution n'a suscité que des objections mineures. Le fait que les états seraient réticents à voir réduite leur souveraineté en matière de prise de décision concernant les navires en détresse ne constitue pas une objection valable. Un régime conventionnel doit être compris en tant qu'il bénéficie à toutes les parties concernées. Les états peuvent trouver dans un régime conventionnel la sécurité juridique en ce qui concerne leur propre responsabilité et celle des propriétaires de navires. Les ports peuvent

LES LIEUX DE REFUGE POUR LES NAVIRES EN DETRESSE

obtenir une indemnisation et éventuellement une incitation supplémentaire. Les principes de prise de décision objective et neutre peuvent alléger la responsabilité politique locale. En fin de compte, l'amélioration du régime juridique doit contribuer à une diminution du nombre d'incidents de pollution. A notre sens, le monde juridique devrait en tout cas continuer à élaborer un projet de régime conventionnel. Les états auront alors le choix politique d'adopter ou non ce régime. La spécificité du dossier des ports de refuge, c'est que ce choix se fera sous l'influence de l'opinion publique, qui pourra se mobiliser à nouveau dès le prochain incident, et qui a montré, dans les cas de l'*Erika* et du *Prestige*, qu'elle constitue une force motrice importante. Les gouvernements qui refusent un régime légal mis à leur disposition par le monde juridique et qui contribuent ainsi à de nouvelles catastrophes seront confrontés à une lourde responsabilité. Que l'OMI leur donne ou non un mandat explicite à cet égard, le CMI et les associations de droit maritime peuvent fournir dans cette question un travail d'une grande pertinence et d'une grande utilité sociales.