

LA SECURITE MARITIME ET LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT : QUELLES CONTRADICTIONS ?

Par LEFEVRE Hélène et COURDE Pierre-Antoine

DEA de droit maritime et océanique

Il semble difficile de donner une définition exacte de la sécurité maritime tant le concept de sécurité est vaste. Dans le langage commun le mot sécurité désigne l'absence réelle de dangers.

Françoise ODIER estime que : « *La sécurité maritime est une notion qui regroupe de nombreux éléments. Elle englobe l'ensemble des normes auxquelles sont soumis les navires, la réglementation à laquelle doit obéir l'entreprise maritime, et les mesures qui gouvernent la navigation en mer ou dans les zones portuaires¹* ». Cette définition large concerne aussi bien les prescriptions techniques du navire, les prescriptions juridiques applicable à l'entreprise maritime, que les règles de la navigation en mer ou dans les zones portuaires. Elle exclut de la sécurité maritime le facteur humain, alors même qu'il est admis que 80 % des événements de mer ont pour origine la défaillance d'un ou plusieurs membres de l'équipage².

Certains auteurs différencient : la sécurité de la navigation « *qui cherche à assurer la sauvegarde de la vie humaine en mer et la défense contre les dangers naturels et navals* »³, et la sûreté du commerce « *qui a pour objectif la protection du navire et de son équipage contre les dangers dits de course résultant des pratiques criminelles dont la mer reste le théâtre de prédilection : piraterie, traite des esclaves, trafic de stupéfiant.* »

La sécurité maritime concerne traditionnellement la sécurité des personnes embarquées, la sécurité du navire, mais aussi la sécurité de la cargaison des navires, et la sécurité financière de l'entreprise maritime. On observe un élargissement de la notion de sécurité de la mer à la terre. De plus en plus la notion de sécurité s'étend aux riverains des côtes et au littoral.

La notion d'environnement est un terme récent dans notre langage, qui exprime le fait d'environner, c'est à dire d'entourer. Le droit international de l'environnement « *a pour objet de protéger la biosphère contre les détériorations majeures et les déséquilibres qui*

¹ ODIER (F.), *La sécurité maritime : une notion complexe, le rôle des organisations internationales dans son élaboration*, ADM 1998, pp. 235-243

² PAUL (D.), LE DRIAN (J.-Y.) : *Après l'Erika l'urgence*, Rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale, n°2535, Les Documents d'information de l'Assemblée Nationale, Tome I, rapport, p 73.

³ BOISSON (P.), *Politiques et droit de la sécurité maritime*, édition Bureau Veritas 1998, p 11.

*pourraient en perturber le fonctionnement normal.*⁴ » La biosphère désignant la totalité de l'environnement. La protection de l'environnement vise donc à préserver la biosphère des nuisances.

L'étude du développement de ses notions révèle la préoccupation très ancienne de sécurité maritime par rapport à une prise de conscience récente de la nécessité de protection de l'environnement.

Les dangers de la mer ont conduit au développement très ancien de règles de sécurité. Réglementation de la navigation sous l'Antiquité allant de l'interdiction de naviguer pendant la mauvaise saison⁵, la pratique du jet dont les pertes étaient supportées par l'armateur et le propriétaire de la cargaison.

Pendant le Moyen Age avec une navigation plus éloignée des côtes apparaissent les premières réglementations. Des règles de prévention limitées vont se généraliser au cours de l'Ancien Régime. Il faut attendre le XIXe siècle avec développement du transport maritime et des progrès techniques (machines à vapeur) pour voir l'apparition de véritable réglementation visant à assurer la sécurité maritime. Cette réglementation s'opère dans un cadre étatique qui auparavant ne souhaitait intervenir de peur d'entraver le développement de cette industrie. On estimait que cette intervention devait revenir à des opérateurs privés. Dans ce contexte libéral se développèrent les sociétés de classification qui permettaient d'obtenir des renseignements fiables sur des navires afin de calculer les primes d'assurance. Au cours du XXe siècle la réglementation sur la sécurité maritime va s'internationaliser. En 1897 le Comité Maritime International est créé à Anvers, L'OIT va naître au lendemain de la première guerre mondiale. Cette internationalisation de la sécurité maritime se concrétise par la création en 1948 de l'Organisation Intergouvernementale Consultative de la Navigation Maritime OMCI.

L'expédition maritime longtemps régie par le principe de liberté de navigation, d'équipements du navire, etc.... va devenir de plus en plus réglementée et contrôlée.

La protection de l'environnement est une préoccupation récente de la société internationale. Elle s'intéressa d'abord à la pollution trans-frontalière par le biais de traités puis à différents types de pollution comme la convention de Londres du 12 mai 1954 contre la pollution des mers. La notion de protection apparaît plus précisément à la fin des années 1960⁶ à la suite d'une prise de conscience de l'opinion publique de la nécessité de préserver

⁴ KISS (A.) et BEURIER (J.-P.), *Droit international de l'environnement*, Pédone, 2^{ème} édition, n°3, 2000, p 19.

⁵ A Rome la période de navigation ne durait que seulement 50 jours à partir de l'équinoxe d'été.

⁶ KISS (A.) et BEURIER (J.-P.), *Droit international de l'environnement*, Pédone, 2^{ème} édition, n°3, 2000, p 27.

notre biosphère. Le droit international de l'environnement s'est étoffé avec notamment la Conférence de Stockholm en 1972 et la Conférence de Rio en 1992.

Il existe une donc différence temporelle entre ces deux principes. La sécurité maritime est une notion ancienne qui a fait l'objet de nombreuses réglementations, alors que la protection de l'environnement est une notion récente qui commence à être effective.

Mais ces deux notions sont-elles opposées, ou convergent elles vers un même but ? La sécurité maritime n'englobe t'elle pas la sécurité de l'environnement donc sa protection ?

L'étude de ces deux notions montre la complémentarité des acteurs en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement tant dans l'adoption de normes que dans leurs mises en œuvre (I). La protection de l'environnement peut être envisagée comme un moyen pour une sécurité maritime renforcée permettant de légitimer les atteintes au principe de la liberté de navigation (II).

I- La complémentarité des acteurs de la sécurité maritime et de la protection de l'environnement.

Les réglementations internationales qui concernent la sécurité maritime et l'environnement sont au centre des préoccupations internationales. Ainsi les acteurs qui interviennent dans leurs élaborations sont communs aux deux domaines. De plus on remarque une cohésion entre les différentes autorités qui seront responsables de la mise en œuvre de ces règles.

A. Les contributions internationales à l'élaboration du droit de la sécurité maritime et à la protection de l'environnement.

On remarque que la scène internationale est le terrain de prédilection autant pour la sécurité maritime que pour la protection de l'environnement. Cependant la coopération régionale est un facteur commun de développement des deux objectifs qui tend à se généraliser.

1. L'action internationale.

La diversité des organisations concernées par la sécurité maritime ou la protection de l'environnement est évidente cependant on ne peut contester la prépondérance de l'OMI qui est l'exemple même de l'association de la sécurité maritime et de la protection de l'environnement.

a- La diversité des Organisations internationales.

La sécurité maritime et la protection de l'environnement nécessitaient au moment de leurs émergences la mise en place d'un ensemble de règles. Etant donné la nature de leurs objectifs, ces réglementations devaient obligatoirement faire naître une harmonisation entre les différents pays concernés. Ainsi la dimension fut naturellement internationale. Notamment au niveau de l'élaboration de ces règles qui devait émerger d'un consensus entre les Etats qui veulent agir dans le cadre de ces objectifs. Et puis leur considération ne peut avoir qu'un caractère international sinon elle n'aurait aucune utilité ni efficacité. Que ce soit pour la sécurité maritime ou pour la protection de l'environnement, l'universalité des règles est primordiale pour avoir une réelle influence ou mise en œuvre.

Etant donné la nature des préoccupations on peut aisément admettre que la plupart des organisations internationales sont concernées par l'élaboration ou la mise en œuvre de ces objectifs. Que ce soit pour la protection de l'environnement ou la sécurité maritime, la prolifération des normes et notamment la multiplicité des conventions est caractéristique. La protection de l'environnement et la sécurité sont des thèmes multifonctionnels. La réflexion qui accompagne leur développement concerne aussi légitimement l'OIT (Organisation internationale du travail) que l'OCDE (l'Organisation de coopération et de développement économique. Plusieurs organisations internationales sont compétentes en matière de sécurité comme la CNUCE ou l'OIT, soit au titre de la lutte contre les navires sous normes, soit celui de la protection des personnels des navires. On remarque que se rejoignent étroitement les intérêts des différentes organisations. En fait la plupart des règles internationales faisant partie du droit international du navire, elles sont adoptées dans l'objectif précis et unique de prévenir la pollution soit dans un objectif plus large lié à la sécurité générale du navire, ou pour la prévention de la pollution qu'elles aient été à l'origine ou non de ces règles.

Si l'on prend l'exemple de l'Organisation internationale du travail celle-ci a émis une convention en 1919 sur les conditions d'accès à la profession de marin, les effectifs ainsi que les normes minima à bord des navires. Concernant l'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA), on note l'élaboration des normes de sécurité traitant le transport de matière radioactives ainsi que les exigences relatives à la construction et à l'équipement des navires à propulsion nucléaire.

Se pose aussi la question de la coordination entre ces différentes organisations qui poursuivent des objectifs communs mais dans des domaines qui leurs sont propres. La reconnaissance par un grand nombre de pays de convention fondamentale telle que la convention de Montego Bay de 1982 ou encore la convention de Rio de Janeiro en 1983 sur l'environnement permet de chapeauter les différentes organisations et de faire partager les même objectifs par tous les pays acteurs des différentes organisations qui participeront à la mise en œuvre de la sécurité maritime et de la protection de l'environnement. Sous les principes consacrés par ces différentes conventions seront les lignes directrices qui orienteront le consensus entre les Etats.

La coordination des objectifs de sécurité et de protection de l'environnement n'est pas toujours décelable. L'OMI constitue en cela l'exemple même de la complémentarité et la coordination des réglementations de sécurité et de protection de l'environnement.

b- Le rôle central de l'Organisation Maritime Internationale.

« Une navigation plus sûre et un océan plus propre », c'est la devise de l'OMI créée le 6 mars 1948. L'Organisation a la charge d'instituer un système de collaboration entre les gouvernements dans le domaine de la réglementation et des usages ayant trait aux questions techniques de toutes sortes qui intéressent la navigation commerciale internationale et d'encourager l'adoption générale de normes aussi élevées que possible en ce qui concerne la sécurité maritime et l'efficacité de la navigation.

Conformément à l'article 57 de la charte constitutive de l'OMI, « l'organisation est reliée à l'organisation des Nations Unies au titre d'institution spécialisée dans le domaine de la navigation maritime et de ses effets sur le milieu marin. » elle constitue donc une Organisation technique ce qui permet une plus grande efficacité dans l'élaboration des règles concernant la navigation maritime. Le rôle de l'OMI dans la coordination de la sécurité

maritime et de la protection de l'environnement marin est double. Il consiste en la gestion de tous les instruments applicables en la matière, ainsi que l'édiction de normes globales destinées à s'appliquer ou influencer les Etats Membres⁷. Son efficacité tient à son statut international et à la reconnaissance qu'elle acquiert vis-à-vis des intervenants du transport maritime dont le champ d'action est mondial. Ainsi la création de cette organisation marque la volonté d'harmoniser un secteur qui auparavant été marqué par des règles nationales éparses. La nécessité d'internationaliser les règles est primordiale pour la sécurité maritime ainsi que pour la protection de l'environnement.

Au cours du développement du droit international de l'environnement, la nécessité est devenue de plus en plus évidente de créer des mécanismes de coopération de caractère permanents entre Etats Partis aux traités relatifs à l'environnement. Deux considérations majeures militaient en faveur d'une structure internationale en matière maritime. Aucune institution existante ne s'occupait des aspects techniques du commerce maritime dans leur globalité. Auparavant les compétences en matière maritime étaient éparpillées. D'autres facteurs incitaient les Etats à renforcer la coopération internationale dans le domaine maritime : la persistance des accidents rendant nécessaire une amélioration rapide de la sécurité maritime, le besoin d'adopter de nouvelles normes prenant en compte les nouvelles technologies applicables aux navires et à ses équipements ainsi qu'aux conditions de la navigation océanique.⁸

L'OMI est composée de différents comités spécialisés et qui ont un rôle d'élaboration, de réflexion et de négociation. Deux raisons expliquent la création de cet organe au début de 1974 : l'importance croissante des activités de l'Organisation dans le domaine de la prévention des pollutions du milieu marin, depuis la catastrophe du Torrey Canyon en 1967. devant la lourdeur de la tâche, la résolution A. 297 du 23 novembre 1973 le comité de la protection du milieu marin fut officiellement reconnu dans l'acte constitutif de l'OMI 1985. Le CPMM, qui se compose de tous les Etats membres, a pour vocation d'examiner toutes les questions qui relèvent de la compétence de l'OMI dans le domaine de la prévention et de la lutte contre la pollution des mers par les navires, notamment en ce qui concerne l'adoption et la modification de conventions ou de règles, et d'adopter les mesures proposées à faciliter leur mise en œuvre⁹.

⁷ Article 1 de la convention du 6 mars 1948.

⁸ Philippe Boisson, Politiques et Droits de la Sécurité Maritime, p.39.

⁹ op.cit. 2 p.49

Cependant la dimension internationale ne correspond pas qu'à la coopération sous l'égide de l'OMI mais aussi à une régionalisation de l'action.

2- La régionalisation de l'action.

a- L'anticipation des problèmes liés à ces politiques.

L'exploitation des navires ainsi que la préparation des équipages et des armateurs à des situations d'avaries graves constituent un des principaux volets de la sécurité du transport maritime. Pourtant ce n'est qu'en 1993 qu'a été adopté le code International de Gestion de la Sécurité. Le Code Maritime ISM ou « Code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution. » marque l'émergence d'une volonté d'anticipation des problèmes de sécurité (Formal Safety Agreement.)

Devant l'émancipation de l'OMI dans le domaine de la négociation et de la coopération, il n'en reste pas moins que les Etats restent souverains dans la gestion et dans l'élaboration des règles pour les cas particuliers directement liée au concept de mer régionale. Ainsi la coopération entre les pays à un niveau économique permettra une meilleure mise en œuvre des politiques de l'OMI. L'aide aux pays en voie de développement est organisée en partie sous l'égide de l'OMI et notamment de son comité de coopération technique. Il s'agit d'harmoniser l'application des règles de manière à atteindre un degré d'effectivité raisonnable et surtout significatif.

Phénomène relativement rare il y a environ 35 ans, l'unilatéralisme tend aujourd'hui à se banaliser en droit international. Cela est devenu nécessaire à cause de l'insuffisance du système existant et aux intérêts des Etats confrontés à une catastrophe maritime. La survenance d'accidents maritime est venue à plusieurs reprises souligner les faiblesses du système normatif institutionnel. La difficulté de trouver un consensus planétaire, les lenteurs dans l'élaboration et dans l'application du droit qui en résulte, les lacunes et imprécisions des normes et règles qu'il renferme. En matière de sécurité maritime et par la même dans l'intérêt d'une protection efficace de l'environnement marin, les actes unilatéraux prennent souvent la forme de réglementation, c'est-à-dire d'actes juridiques émanant des autorités législatives ou réglementaires de l'Etat.

Cependant les actes unilatéraux ne sont pas la seule réponse à la carence qui est constaté au niveau international mais aussi la coopération régionale qui est devenue primordiale dans l'élaboration internationale d'une cohésion des règles.

b- La coopération régionale.

La lutte globale-régionale contre la pollution des mers est une approche juridique élaborée pour la protection et la préservation d'un milieu marin régional particulier. Ce type de convention ne vise pas à remplacer les autres modèles étudiés plus hauts, mais se veut complémentaire et adapté à des zones géographiques particulières. Ces conventions constituent un réseau cohérent, facilement adaptable et qui peut se répartir en deux catégories : les Conventions régionales préventives contre les nuisances destinées à préserver et protéger l'environnement marin et les conventions curatives destinées à organiser la coopération en cas de situation critique. Les conventions pour la protection des mers régionales ont principalement pour objectifs de réduire ou supprimer les pollutions à leur source et de protéger les milieux marins non encore dégradés. Ces interventions se situent dans un contexte global de prévention et de restauration. On a l'exemple de la Convention de Bonn concernant les pays riverains de la mer du nord, qui constituent une coopération de lutte contre les pollutions des eaux de la mer du Nord par les Hydrocarbures.

De plus la formation d'institution telle que la Communauté Européenne, qui a ses propres compétences pour régler des politiques maritimes, constitue un parfait exemple de coopération régionale. En effet la Commission européenne développe aussi ses interventions en matière de sécurité maritime dans un objectif environnemental. Le MOU, mémorandum de Paris a été signé le 26 juin 1982 sur une initiative française consécutive au naufrage de l'Amoco et du Tanio. Cet accord organise une collaboration régionale pour contrôler de façon harmonisée les navires étrangers dans les ports des Etats signataires, tout en évitant les détournements de trafic et les distorsions de concurrence. Cependant cette action ne se positionne pas en concurrence avec l'OMI mais aurait davantage tendance à susciter la coopération entre les deux institutions.

En puis dans la hiérarchie des normes qui intéressent à la fois la sécurité maritime comme la protection de l'environnement, on ne doit pas considérer que les Etats ne s'expriment que par l'intermédiaire de leur participation à l'action internationale. La souveraineté ou la juridiction reconnue par les Etats côtiers sur certaines subdivisions de l'espace maritime aurait pu amener une contradiction avec le caractère international des règles des conventions de l'OMI. En fait on observe que les mesures qui peuvent être adoptées par les Etats côtiers doivent l'être sous réserve d'être conformes soit aux « règles applicables » soit aux « règlements, procédures et pratique généralement acceptées », qu'il agisse des règles

relatives à la construction, l'équipement et l'exploitation des navires, des règles relatives aux rejets ou des règles de circulation¹⁰. En effet quelques exemples de dispositions nationales montre bien la compétence et la coordination en matière de sécurité et d'environnement des acteurs nationaux. En France l'exemple de la loi Perben est manifeste¹¹. Cette loi concerne la pollution des eaux maritimes par rejets volontaires.

Mais on peut noter que si la sécurité maritime et la protection de l'environnement évoluent parallèlement et même se correspondent dans l'élaboration de la réglementation qui les intéresse, il n'en reste pas moins que leur chemin se sépare au moment de la mise en œuvre.

B- La responsabilité partagée pour la mise en œuvre de ces principes.

La mise en œuvre des politiques de sécurité maritime et de l'environnement est marquée par la rencontre de deux dimensions différentes et complémentaires du droit international. Il s'agit tout d'abord de la compétence de l'Etat du pavillon marquant une dimension mondiale de l'application des normes. Et les compétences de l'Etat du port et côtier qui se voient élargies sous l'influence du droit de l'environnement. En effet cela représente la marche vers la régionalisation nécessaire pour adapter le droit aux différents milieux. La répartition des compétences en matière d'environnement ou de sécurité maritime est basée sur les accords internationaux et notamment sur la convention de Montego Bay.

1) L'Etat Pavillon garant traditionnel du respect des règles internationales.

Aux termes de la convention de Genève de 1958 sur la Haute Mer et de la convention de 1982 sur le droit de la mer, « Les navires naviguent sous le pavillon d'un seul Etat et se trouvent soumis à sa juridiction exclusive en Haute mer. »¹². Une prédominance traditionnelle donne à l'Etat du pavillon compétence pour contrôler et surveiller ses navires. L'un des principaux devoirs de l'Etat du pavillon va être de s'assurer que son « navire » ne présente pas de danger pour les hommes y travaillant, ni pour l'environnement. La Convention de

¹⁰ Michel Morin, La Prévention et la Lutte contre la Pollution par les Navires de commerce, annuaire de droit Océanique et Maritime 1996, Tome XIX, p.179.

¹¹ Le marin du 28 novembre 2003, p.5

¹² Philippe Boisson, Politiques et Droit de la Sécurité Maritime, Bureau Veritas, p.459.

Montego Bay n'est pas très innovante concernant les devoirs de l'Etat pavillon. En fait la convention n'avait pas pour but de renforcer le contrôle de l'Etat du pavillon mais plutôt de tendre vers une réduction du phénomène d'immatriculation sous des pavillons de complaisance.

Pour résumer la compétence de l'Etat du pavillon, elle prend toute sa force au-delà de la mer territoriale. Il faut noter que cette compétence recouvre un but international car en fait un navire est supposé être contrôlé de la même manière quelle que soit sa zone de navigation. L'Etat de pavillon doit veiller, selon l'article 217 de la CMB à ce que le navire qu'il a immatriculé respectent les règles internationales en vigueur destinée à réduire, maîtriser, prévenir les pollutions en application des lois que celui-ci est tenu de prendre pour leur donner effet¹³. L'Etat du pavillon est compétent pour les sanctions disciplinaires et les poursuites pénales. Ce principe est établi par l'article 11 de la convention de 1958 sur la Haute Mer, repris par l'article 97 de la convention de 1982. Et puis il a donc son obligation d'enquête après accident qui présente deux utilités, celle de pouvoir évaluer et instruire le dossier qui mènera aux sanctions et aussi de retirer les enseignements des catastrophes passées.

Toutes ces mesures qui doivent être prévues selon les textes par l'Etat du pavillon résultent de l'exercice classique de la souveraineté. Cela sous-entend que l'Etat du pavillon s'engage à respecter les règles internationales déterminées par l'Organisation Maritime Internationale entre autre. Ainsi aucune distinction n'est faite entre le contrôle par l'Etat du pavillon dans le cadre de la protection de l'environnement ou de la sécurité maritime. On peut d'ailleurs constater qu'au sein de l'OMI un comité a été mis en place de manière à observer et inciter les contrôles par l'Etat du pavillon.

Il faut marquer le processus de contrôle qui en pratique est assuré par deux entités différentes. L'administration de l'Etat dans lequel le navire est immatriculé joue un rôle substantiel mais il ne faut pas oublier l'organisme privé qui assure sa classification. Les deux systèmes ne poursuivent pas la même finalité même si les outils et la méthodologie de contrôle restent similaires. Les enjeux pour chacun de ces acteurs sont différents.

La dualité des contrôles attachée à la nationalité du navire a semblé cependant insuffisante car la protection de l'environnement par le biais de la convention de 1982 a initié de nouvelle autorité de contrôle que sont l'Etat Côtier et l'Etat du Port.

¹³ Alexandre Kiss et Jean-Pierre Beurrier, Droit International de l'environnement, p. 170, Pédone édition 2000.

2) Le renforcement des compétences de l'Etat Côtier et de l'Etat du Port.

Devant la carence de certains Etats face à leur obligation sécuritaire et environnementale, la Communauté maritime internationale ainsi que les Etats directement concernés par des difficultés liées à la sécurité maritime ont décidé de réagir. Cette réaction ne va pas passer par la mise en place d'un autre contrôle fondé sur le lien entre l'Etat et son navire et matérialisé par le pavillon mais sur le pouvoir conféré aux ports qui reçoivent des navires étrangers. Par le biais de la souveraineté dans les limites de la Zone Economique Exclusive, le droit de l'environnement reconnaît cette compétence. La tradition du droit de l'environnement consacre le principe selon lequel chaque Etat doit préserver son environnement. Il faut cependant distinguer les compétences de l'Etat côtier et celles de l'Etat du Port.

a) Les compétences de l'Etat Côtier.

Selon son article 21 la Convention de Montego Bay permet à l'Etat côtier d'adopter des lois et règlements pour préserver l'environnement dans ses eaux sous souveraineté et dans sa Zone Economique exclusive selon l'article 56. Le contrôle de l'Etat côtier a été institué uniquement dans l'optique de défense de l'environnement. Il marque l'avancée du régionalisme dans le cadre de la prévention de l'environnement car cette fois les contrôles sont attachés à un territoire.

Par ses compétences l'Etat Côtier va prévenir les pollutions et aussi sanctionner les atteintes faites à son territoire car il peut donner des suites judiciaires au fait et ceci en fonction de ses propres procédures nationales. Ce que certains appellent le «cotérisme¹⁴ » est le phénomène de développement des compétences de l'Etat côtier depuis la Convention de Bruxelles de 1969 sur l'Intervention en Haute Mer. C'est un glissement de compétences qui doit permettre à l'Etat côtier de prévenir ou affronter les menaces quotidiennes sur son littoral ou sur ses eaux.

L'Etat côtier a des compétences concernant l'immersion et la pollution par les navires. La convention accorde des pouvoirs étendus à l'Etat côtier concernés par les actes de

¹⁴ Jean-Pierre Beurier, La Sécurité Maritime et la Protection de l'environnement : Evolutions et Limites.

pollution. En ce qui concerne la pollution par les navires, au regard de l'article 220, il pourra intenter une action contre le navire. Et ordonner son immobilisation conformément à son droit interne.

La compétence de l'Etat côtier s'est développée sous la pression des nouvelles catastrophes qui ont mobilisé l'opinion publique et elle ne constitue qu'une réponse dans le but de la protection de l'environnement. La compétence de l'Etat du port en revanche instituée par la Convention de Montego Bay constitue une réelle avancée qui permettra de combler les lacunes du contrôle par l'Etat du pavillon.

b) Les compétences de l'Etat du Port.

La convention de Montego Bay qualifie l'Etat du port celui dans le port duquel un navire étranger vient à se trouver volontairement en escale pour tout type d'opération commerciale ou technique.

Celui-ci aussi a marqué l'avancée considérable du régionalisme dans un but de protection de l'environnement mais à la différence de l'Etat côtier qui a principalement une compétence de sanction des violations faites à son territoire, l'Etat du port va axer son action sur la sécurité de la navigation. L'émergence d'un contrôle par l'Etat du port est devenue nécessaire en matière de sécurité maritime afin de combler les lacunes d'un seul contrôle par l'Etat du Pavillon qui était inégalitaire et se révélait parfois inefficace ou inexistant.

Le contrôle par l'Etat du port en matière de sécurité a été introduit de façon très discrète dans la convention Solas de 1974¹⁵. Ce type de contrôle a posteriori est tout à fait dans la logique des règles de sécurité. Les victimes éventuelles des défaillances et au premier chef les contrôleurs des Etats fréquentés par les navires sont dotés du droit de se défendre contre toutes agressions éventuelles des navires inférieurs aux normes. Une telle procédure de contrôle devrait théoriquement pallier les insuffisances des Etats du pavillon, malheureusement ce processus n'a pas toujours le résultat attendu.

Différentes raisons viennent éclaircir ce problème d'effectivité. Tout d'abord l'Etat du pavillon reste le seul compétent pour délivrer les certificats de navigabilité. Et

¹⁵ Françoise Odier, L'Erika ou la Naissance d'une Nouvelle Conception de la Sécurité Maritime,

puis le contrôle par l'Etat du Port est organisé par chaque Etat qui affecte un plus ou moins grand nombre d'inspecteurs pour assurer cette tâche. Dans ces conditions les navires à risque continuent nécessairement à circuler.

Le contrôle de l'Etat du Port s'entend de l'inspection et, éventuellement, de l'immobilisation d'un navire.

Ainsi la compétence de l'Etat du port permettait un contrôle plus efficace en matière de sécurité ou d'environnement car il suppose une meilleure coopération entre les navires et les autorités. En effet le contrôle par l'Etat du Port permet donc d'éviter un coûteux détournement du navire pour un contrôle et les compagnies maritimes n'en seront que davantage coopérantes. Cette procédure a donc permis de faciliter la coopération régionale contre les nuisances, souhaitée par la convention de Montego Bay. Il faut tout de même noter que l'exercice de ces compétences est assorti de quelques garanties pour l'Etat du pavillon comme par exemple la notification à l'Etat pavillon ou encore la demande de la prompte mainlevée de l'immobilisation en cas de paiement d'une caution.

II- LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT COMME MOYEN DE RENFORCEMENT DE LA SECURITE MARITIME

Ces deux notions suivent des démarches différentes, la prévention est la démarche principale de la sécurité maritime alors que la notion de protection de l'environnement suppose qu'il y a déjà eu des atteintes, il s'agit d'une réaction plus ou moins à chaud de la société internationale ou au niveau régional face à tel ou tel type de nuisances. La protection de l'environnement à des incidences sur la sécurité maritime (A) mais est adaptée au concept maritime et donc à la notion de risque inhérent à cette activité (B).

A- Les influences de la protection de l'environnement sur la sécurité maritime

La sécurité maritime à longtemps était le prétexte pour une limitation de la liberté de navigation, les atteintes à ce principe historique du droit maritime se font maintenant avec un prétexte de protection de l'environnement. La protection de l'environnement a entraîné le renforcement de la coopération et de la réglementation internationale (1) en matière de sécurité maritime pour diminuer le risque maritime (2).

1- Le renforcement de la coopération et de la réglementation internationale

Le non-respect par des navires des prescriptions internationales concernant la sécurité conduit inéluctablement à des naufrages. Certains d'entre eux résonnent dans le droit de la sécurité maritime, chaque nouvelle catastrophe écologique marque l'inadaptation des systèmes de prévention des atteintes à l'environnement.

L'augmentation du nombre de naufrages (Olympic Bravery Ouessant 1975 pollution de 1250 t, World Glory, Durban, 1968, 45 000 t...) et du nombre de navires à conduit à l'adoption du règlement internationale de 1972 COLREG créant dans sa règle 10 l'institution progressive de dispositifs de séparation de trafic. 134 Etats représentant 96.77% de la flotte mondiale sont partis à ce règlement. Il s'agit pour des zones de grandes fréquentations d'organiser le trafic par le biais de rails montants ou descendants obligatoires. Il s'agit comme dans le domaine routier de fixer des voies de navigation à sens unique obligatoires séparées par des zones interdites au passage. Ce dispositif apparaît comme un renforcement significatif de la coopération entre les Etats.

Cette coopération est caractérisée par l'obligation de se signaler au MRCC Maritime Rescue Coopération Center faite au navire rentrant dans les dispositifs de séparation de trafic. Tous les navires supérieurs à 200 tonnes d'ici 2004 devront se doter de l'AIS Automatic Identify System . En France la mise en place des Cross (MRCC) s'est faite juste après le naufrage de l'Amoco Cadiz pour porter assistance aux navires en difficulté. Les CROSS sont des services civils spécialisés gérés par le ministère de l'équipement, des transports chargés de la conduite opérationnelle des missions dévolues à l'Etat dans les domaines de la sauvegarde de la vie humaine en mer et de la sécurité de la navigation. Il existe cinq CROSS en France métropolitaine et deux centres opérationnelles de sauvetage maritime sont implantés en outre-mer.

Ce naufrage va montrer l'inadaptation du système de prévention des pollutions (création des CROSS) et de sécurité maritime. En 1978, la société internationale va réagir en matière de sécurité maritime par à l'ajout à la Convention de Londres de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires d'un protocole en 1978. Cette convention a introduit des spécifications techniques précises pour les pétroliers (règles de compartimentage et de stabilité, limitation de la taille des citernes, localisation des citernes à ballast...).

La catastrophe de l'Exon Valdez en mars 1989 en Alaska va conduire directement à la prise de mesures unilatérales des Etats-Unis concernant la sécurité maritime -L'oil pollution

act adopté un an après la catastrophe.. La prise de conscience de la nécessité d'une meilleure protection de l'environnement à ici directement influée sur la sécurité maritime.

Les deux récents naufrages l'Erika et le Prestige ont conduit à une régionalisation de la sécurité maritime et à son renforcement au sein de la Communauté Européenne.

Ces catastrophes très médiatisées peut-être sur-médiatisées conduisent à un renforcement de la sécurité maritime surtout de son contrôle. La protection de l'environnement permet l'adoption de règles de plus en plus poussées en matière de sécurité maritime.

Dans un soucis de protection de l'environnement la société internationale a évolué vers un renforcement de la coopération internationale. Ce renforcement de la coopération dans le domaine des contrôles de l'Etat du port s'est développé depuis la signature du Mémorandum d'entente ou Mou de Paris en 1982. Ce Mémorandum organise une *« collaboration régionale en vue de renforcer la sécurité maritime, de protéger l'environnement et d'améliorer les conditions de vie à bord des navires.* Ce texte a été communautarisé par la directive 95/21 du conseil entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1996. L'OMI en 1191 adopta une résolution demandant aux autorités des Etats membres d'une même région de se regrouper pour adopter des accords similaires au MOU. Il existe quatre autres accords régionaux accord de viña del mar, Mémorandum de Tokyo celui des Caraï bes et de la Méditerranée. Le soucis de protection de l'environnement et de sécurité maritime entraîne une collaboration poussée entre les Etats Dernièrement un Mémorandum d'entente sur le système d'information Equasis a été signé à L'OMI par 7 administrations maritimes Japon Singapour Espagne US Cost Gards RU France et commission européenne. Ce système rassemble les données existantes sur les visites des navires dans le cadre du contrôle de l'Etat du port

Sous ces deux appellations il s'agira de réduire le risque inhérent à cette activité. Le risque de dommages à l'homme au navire à sa cargaison ainsi qu'à l'environnement.

2- La diminution du risque maritime

La sécurité maritime permet de diminuer le risque maritime, auquel s'expose l'entreprise maritime. Par risque *« il s'agit de l'éventualité d'un événement pouvant provoquer des conséquences dommageables ¹⁶ »*. Les risques encourus sont de deux ordres les

¹⁶ BOISSON (P.), *Politiques et droit de la sécurité maritime*, édition Bureau Veritas 1998, p 11.

risques individuels (maladies et accidents du personnel de bord) et les risques collectifs (propres au navire, à sa cargaison et aux conditions de la navigation).

La sécurité maritime a une incidence directe sur le marché du transport maritime. Lorsque que le coup du fret est peu élevé, c'est à dire lorsque la rentabilité du transport maritime est faible les armateurs réduisent autant qu'ils le peuvent leur coût de maintenance tout en respectant au sens le plus stricte la réglementation internationale. Une étude de l'OCDE a montré que pour deux navires considérés conformes aux règles la différence des coûts pouvait être de 13 % entre celui qui une conception exigeante de la sécurité et l'autre qui n'en aurait qu'une application minimaliste¹⁷.

La sécurité maritime œuvre vers une meilleure protection de l'environnement.

La sécurité maritime permet la diminution du risque maritime seulement peut-on parler de diminution de risques de nuisances à l'environnement.

Le risque de nuisances est inhérent à cette activité du fait du type de marchandises transportées. Selon les critères d'identification et de classification de l'OMI « *plus de la moitié des cargaisons des navires peuvent être considérées comme dangereuses ou nuisibles pour l'environnement marin*¹⁸ ». Les marchandises sont qualifiées de dangereuses au regard des risques encourus par des opérateurs et les usagers du transport maritime, sur la base de critères liés à leur toxicité, leur inflammabilité, leur réactivité, leur action corrosive, le risque d'explosion ou leur caractère radioactif. Alors que les marchandises polluantes sont identifiées à partir de données sur les risques pour les ressources vivantes, la santé de l'homme, l'agrément des sites et les atteintes à d'autres usages légitimes de la mer.

Le risque maritime va aussi varier en fonction de l'affrètement. Le commerce maritime est soumis à une forte concurrence. L'affrètement au voyage est beaucoup plus souple que l'affrètement à temps. (Erika)

La protection de l'environnement instaure une meilleure responsabilité des acteurs du transport maritime en agissant sur deux niveaux différents la prévention des atteintes à l'environnement, et la prévention par l'indemnisation des dommages.

¹⁷ ODIER (F), *Une nouvelle étape dans le développement de la sécurité maritime : les leçons de l'Erika*, ADM 1999, p181.

¹⁸ PAUL (D.), LE DRIAN (J.-Y.) : *Après l'Erika l'urgence*, rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale, n°2535, Les Documents d'information de l'Assemblée Nationale , Tome I, rapport, p 51.

B- La protection de l'environnement adaptée au risque maritime

Comme nous l'avons montré la sécurité maritime et la protection de l'environnement sont des notions qui se regroupent sur plusieurs points. Il y a une adaptation de concept du droit de l'environnement au domaine maritime qui peut apparaître comme plus ou moins contradictoire.

1- L'adaptation du concept de pollueur – payeur

Ce principe oblige le pollueur à prendre en charge les coûts causés par la pollution. Consacré dans de nombreuses conventions internationales¹⁹ de portée géographique régionale, ce principe est depuis la conférence de Rio repris dans la déclaration sur l'environnement et le développement durable dans le principe 16. « *Les autorités nationales doivent s'efforcer de promouvoir l'internationalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques compte tenu de l'idée que c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, en ayant en vue l'intérêt du public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement* ». Dépourvu de contenu normatif ce principe est tributaire d'impératifs économiques puisqu'il ne doit pas fausser le jeu du commerce international et de l'investissement. Il apparaît pour la première fois dans une recommandation de l'OCDE du 26 mai 1972 sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement. Ce principe va exercer une forte influence au sein de cet organisme et sur la Communauté Européenne qui en fait « *un pilier de la politique communautaire de l'environnement*²⁰ ». Il a permis l'évolution de plusieurs droits nationaux notamment le droit français qui le définit comme le principe « *selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur*²¹ ». Ce principe présente plusieurs caractères Il peut être envisagé comme un instrument de prévention des pollutions en ce qu'il incite le pollueur à prendre à sa charge les coûts engagés pour réduire la pollution dont il est l'auteur. Il présenta aussi une

¹⁹ De manière expresse dans Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets, Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau trans-frontaliers et les lacs internationaux, Convention d'Helsinki du 9 avril 1992 pour la protection du milieu marin dans la zone de la mer Baltique...

²⁰ SADELEER (N. De : *Les principes de pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, édition Bruylant, Bruxelles, 1999, p 57.

²¹ Article L 200-1 du nouveau Code rural.

fonction curative en obligeant une réparation du dommage causé. Il s'agit en fait de la responsabilité civile du pollueur.

En matière de responsabilité civile, le droit maritime connaît une institution spéciale qui est la possibilité pour le propriétaire du navire de limiter sa responsabilité en constituant un fond de garantie. Un mécanisme d'indemnisation propre aux dommages de pollution a été conçu. Il est organisé par la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969. Actualisé par un protocole conclu en 1992, cette convention fait peser la responsabilité «de tout dommage par pollution qui résulte d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbures de son navire» sur le propriétaire. Le propriétaire sur qui pèse cette responsabilité est en droit de limiter sa réparation selon un mécanisme qui tient compte du tonnage du navire. Pour pallier cette limitation de responsabilité il existe un fond international d'indemnisation (FIPOL) alimentée par une perception sur toute tonne de pétrole débarquée dans un Etat signataire de la Convention l'instituant. Ce plafond régulièrement rehaussé devrait être complété par la création d'un fond européen d'indemnisation.

Le droit maritime apparaît donc sous cet aspect en contradiction avec les principes de protection de l'environnement. La réparation n'est pas intégrale, elle est surtout limitée. Le principe de pollueur-payeur voit donc son champ d'application restreindre dans le secteur maritime.

Le propriétaire est-il réellement le pollueur ou le responsable de la pollution ? Ne faudrait-il pas associer les différents acteurs du commerce maritime pour l'indemnisation des dommages causés à l'environnement ?

2- Quelle sécurité pour une protection effective de l'environnement ?

Les normes de sécurité semblent établies, leurs contrôles sont sans cesse augmentés. Seulement, il existe une disparité dans leur application ainsi que dans leur contrôle. Les maux sont connus, libre immatriculation, mais les moyens de lutte sont difficiles à mettre en place surtout au niveau international.

La sécurité maritime nécessite un pouvoir de contrôle de l'autorité du pavillon sur le navire. Les Etats-Unis grâce à l'OPA s'assurent du respect des conditions de sécurité. L'Europe suite aux différents naufrages ne cesse de renforcer son contrôle sur l'activité maritime. Ce contrôle se diversifie, traditionnellement il concerne le contrôle et le suivi des

navires dans les eaux communautaires ainsi que dans les ports. La directive 2001/105 CE du 19 décembre 2001 organise par le biais d'un agrément communautaire un contrôle des sociétés de classification.

La sécurité maritime englobe la notion de protection de l'environnement. L'application des règles de sécurité diminue le risque de dommage même s'il est inhérent à toute activité nautique. L'application uniforme de ces normes reste le défi actuel de la communauté Internationale. Le développement de règles de sécurité élevé peut engendrer une sécurité à deux vitesses partageant la planète en deux parties bien connues le Nord où le niveau de sécurité et de protection de l'environnement est élevé et le Sud. La lutte contre les atteintes à l'environnement pour être effective et dépasser la bonne intention des Etats de la Société Internationale doit être uniforme. L'application rigoureuse des principes de sécurité serait le premier pas conduisant vers une protection effective de l'environnement. Cette protection face aux intérêts financiers du transport maritime semble être limitée. Le constat de difficulté d'indemnisation des victimes des pollutions revient après chaque nouvelle catastrophe. La responsabilité de protection de l'environnement par l'indemnisation des dommages causés est insuffisante, le système protège les intérêts des armateurs.

Une nouvelle problématique se dégage : comment associer tous les acteurs de la chaîne du transport de marchandises au combat en faveur de la sécurité et de la protection de l'environnement ?

BIBLIOGRAPHIE

ABOUBACAR (F.), *Le contrôle par l'Etat du port en matière de sécurité de la navigation et de protection de l'environnement marin*, DMF, février 2000, pp. 99-105.

BOISSON (P.), *Politiques et droit de la sécurité maritime*, édition Bureau Veritas 1998, 669 p.

BULHER (J.C.), *Les affréteurs et la sécurité des transports maritimes*, DMF, octobre 1999, pp. 795-798.

CARTOUS (L.), *Normes relatives à la sécurité, la pollution, les conditions de vie et de travail à bord des navires* Les Petites Affiches, 13 décembre 1995, n° 149, pp. 19-20.

CARTOUS (L.), *La politique commune sur la sécurité maritime*, Les Petites Affiches, 12 avril 1996, n° 44, pp. 26-27.

KISS (A.) et BEURIER (J.-P.), *Droit international de l'environnement*, Pédone, 2^{ème} édition, n°3, 2000, 424 p.

LANNEAU M., *La mise en œuvre du droit de la Sécurité Maritime*, Mémoire DEA de Droit Maritime et Océanique, Université de Nantes, 2000-2001.

LENGAGNE (G.) et QUENTIN (D.), *De l'Erika au Prestige la politique européenne de la sécurité maritime contrariée*, Rapport d'Information de la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne sur la sécurité Maritime du 4 mars 2003, n° 644, édition les documents d'information de l'Assemblée Nationale, 194 p.

ODIER (F.), *La sécurité maritime : une notion complexe, le rôle des organisations internationales dans son élaboration*, ADM 1998, pp. 235-243.

ODIER (F.), *Une nouvelle étape dans le développement de la sécurité maritime : les leçons de l'Erika*, ADM 1999, pp. 179-189

PAUL (D.), LE DRIAN (J.-Y.) : *Après l'Erika l'urgence*, rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale, n°2535, Les Documents d'information de l'Assemblée Nationale, Tome I, rapport, 442 p.

SADELEER (N. De) : *Les principes de pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, édition Bruylant, Bruxelles, 1999, 430 p.

SERRADJI (S.), *La conception française de la sécurité maritime*, ADMO, Tome XX, 2002, pp. 105-124.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	p 1.
I- LA COMPLEMENTARITE DES ACTEURS DE LA SECURITE MARITIME ET DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT	p 4.
A- Les contributions internationales au droit de la sécurité maritime et de protection de l'environnement	p 4.
1- L'action internationale.....	p 4.
2- La régionalisation de l'action	p 7.
 B- La responsabilité partagée de mise en œuvre de ces principes.....	p 10.
1- L'Etat du pavillon garant traditionnel du respect des règles internationales	p 10.
2- Le renforcement des compétences de l'Etat côtier et de l'Etat du port	p 11.
II- LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT COMME MOYEN DE RENFORCEMENT DE LA SECURITE MARITIME.....	p 13.
A- Les effets de la notion de sécurité en matière de protection de l'environnement	p 13.
1- Le renforcement de la coopération internationale	p 13.
2- La diminution du risque maritime	p 16.
 B- La protection de l'environnement adaptée au risque maritime	p 18.
1- L'adaptation du concept de pollueur – payeur	p 18.
2- Quelle sécurité pour une protection effective de l'environnement ?	p 19.
BIBLIOGRAPHIE	p 21