

Le décret du 2 février 2012 et l'accueil des navires en difficulté : Une décision lourde de conséquences pour les gestionnaires de ports

Paru dans Le Droit Maritime Français, N° 0735 de 04 / 2012

Auteur : Robert REZENTHEL Docteur en droit Chargé de cours à l'Université de Lille II

À la suite du naufrage le 12 décembre 1999 au large des côtes bretonnes du navire *Erika* transportant 37 000 tonnes de fioul lourd, le comité interministériel de la mer qui s'est tenu à Nantes le 28 février 2000 a décidé de permettre aux préfets maritimes d'imposer l'entrée des navires en difficulté dans les ports maritimes.

L'idée était séduisante car sa mise en œuvre permet d'améliorer la protection des zones de pêche, d'activités balnéaires, et d'une manière générale de protéger l'environnement marin contre les pollutions marines accidentelles.

Un navire en difficulté n'est pas qu'une source de pollution. Ce n'est pas toujours le cas, puisqu'en cas d'incendie ou de risque d'explosion à bord, le navire devient un danger pour les populations avoisinantes.

I. – UNE SUCCESSION DE TEXTES POUR IMPOSER L'ACCUEIL DES NAVIRES EN DIFFICULTÉ

Une instruction n° 157 du 2 avril 2002 du Premier ministre relative au plan d'accueil des navires en difficulté dans les ports relevant de l'État est justifiée par « *un souci de sauvegarde de la vie humaine en mer et de sécurité de la navigation, de prévention de la pollution en mer, sur la côte ou dans les ports, de protection des ports et de leur environnement – y compris urbain – contre les sinistres, de protection de l'activité portuaire* ». En cas de risque nucléaire, l'instruction renvoie à celle du 7 septembre 1989 sur l'action des pouvoirs publics en cas d'accident survenant lors d'un *transport maritime de matières radioactives (plan Nucmar)*.

L'instruction du Premier ministre du 2 avril 2002 prévoyait à son point 2.2.1 que « *Les autorités maritimes et les autorités portuaires, en liaison avec les préfets de département, procèdent pour chaque port d'État, que ce soit un port civil ou un port militaire, à une analyse objective des avantages et des inconvénients dans la perspective de l'accueil d'un navire en difficulté, en prenant en considération les différents aspects suivants : facilité d'accès ; taille d'ensemble du port ; capacités de réparation, à sec ou non ; présence de zones sensibles de type "Natura 2000", zones touristiques d'importance, activités de conchyliculture ; moyens en personnel et matériel d'intervention sécurité ; conséquences prévisibles (y compris médiatiques) des différents scénarios envisagés en matière de sécurité des personnes, de risque de pollution, d'incendie, toxique, explosif...* ». Il résulte du point 4 de cette instruction qu'en cas de refus de la part de l'autorité portuaire d'accueillir un navire en difficulté, c'est le ministre ou son représentant qui tranche le désaccord.

Le préambule de la directive n° 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi des navires (1) précisait que : « *L'absence de lieu de refuge peut avoir de graves conséquences en cas d'accident de mer. Il convient, par conséquent, que les États membres établissent des plans pour permettre, si la situation l'exige, l'accueil de navires en détresse dans leurs ports ou dans tout autre endroit protégé dans les meilleures conditions possibles* ». L'article 20 de la directive, intitulé « lieux de refuge » prévoit que : « *les États membres établissent des plans en vue d'accueillir des navires en détresse dans les eaux relevant de leur juridiction. Ces plans comportent les dispositions et les procédures nécessaires tenant compte des contraintes opérationnelles et environnementales, afin de garantir que les navires en détresse puissent se rendre immédiatement dans un lieu de refuge, sous réserve de l'autorisation de l'autorité*

compétente ». L'article 26-3 de ce texte souligne que : « *La Commission examine la nécessité et la faisabilité de mesures, au niveau communautaire, visant à faciliter le recouvrement ou le remboursement des frais et dommages encourus lors de l'accueil de navires en détresse, y compris les exigences appropriées en matière d'assurances et autres mesures de sécurité financière* ».

Une nouvelle instruction du Premier ministre en date du 29 juillet 2004 a pour vocation de fournir le cadre d'un processus décisionnel garantissant la prise rapide de décisions lorsque l'accueil d'un navire en difficulté s'avère nécessaire. Elle ne traite pas des autres mesures que l'autorité maritime peut être amenée à envisager vis-à-vis d'un navire en difficulté (2). Elle indique clairement que : « *L'autorité terrestre peut, selon les situations, décider d'associer les autorités décentralisées concernées à la réflexion qu'elle mène sur la situation créée par le navire en difficulté. Il convient de souligner que cette instruction ne s'applique pas aux navires en difficulté ou en détresse qui seraient susceptibles de constituer un risque majeur et immédiat pour les populations du littoral* ». Une concertation est prévue dans les termes suivants ; « *Les autorités portuaires et les autorités maritimes prévoient les modalités d'une évaluation commune de la situation.*

Elles déterminent également les modalités d'information et d'association des autres autorités – déconcentrées ou nationales – concernées, et notamment de l'autorité terrestre qui, pour sa part et en fonction des problèmes rencontrés, veille à l'information des autorités décentralisées compte tenu de leurs compétences ».

L'[ordonnance n° 2004-691 du 12 juillet 2004](#) portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports a créé un [article L 361-1 du Code des ports maritimes](#) disposant que : « *Le ministre chargé des ports maritimes ou son représentant peut enjoindre à l'autorité portuaire d'accueillir un navire en difficulté, pour des motifs de sécurité des personnes ou des biens ou de risque d'atteinte à l'environnement. Il peut également, pour les mêmes motifs, autoriser ou ordonner son mouvement dans le port. « La réparation des dommages causés par un navire en difficulté accueilli dans un port peut être demandée à l'armateur, au propriétaire ou à l'exploitant »* (3)

La directive n° 2009/17/CE du Parlement européen et du Conseil modifie celle n° 2002/59/CE du 27 juin 2002 dont l'article 20 précise que : « *Les États membres désignent une ou plusieurs autorités compétentes qui ont l'expertise requise et le pouvoir, au moment de l'opération, de prendre de leur propre initiative des décisions en ce qui concerne l'accueil de navires ayant besoin d'assistance* ».

Pour l'instant, le dernier texte publié sur la désignation de l'autorité compétente pour imposer l'entrée d'un navire en difficulté dans un port est le [décret n° 2012-166 du 2 février 2012](#) dont l'article 1^{er} crée un article R 304-12-I du Code des ports maritimes rédigé comme suit :

« I. – *Lorsqu'un navire en difficulté a besoin d'assistance, le préfet maritime ou, outremer, le délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer peut, afin d'assurer la sécurité des personnes ou des biens ou de prévenir des atteintes à l'environnement, décider, après avis du préfet ou du haut fonctionnaire de zone de défense et de sécurité, que ce navire sera accueilli dans un port qu'il désigne. Il enjoint alors à l'autorité portuaire d'accueillir ce navire.*

« II. – *Le préfet de département veille à l'exécution de la décision mentionnée au I. Il peut, si nécessaire, autoriser ou ordonner le mouvement du navire dans le port.*

« *Lorsque le port s'étend sur plusieurs départements, le préfet compétent est celui du département où sont implantées les installations du port accueillant le navire. Il agit après en avoir informé les préfets des autres départements.* ».

Ce texte n'envisage pas de concertation entre les services de l'État et les autorités portuaires concernées. Même si elle existe en pratique, c'est l'État qui impose sa décision de faire entrer le navire en difficulté dans le port.

II. – L'APPRECIATION DES RISQUES

Après la publication de l'instruction du Premier ministre n° 157 du 2 avril 2002, le Gouvernement français s'est préoccupé d'améliorer les conditions d'accueil des navires en difficulté dans les lieux de refuge, un rapport a été demandé à cette fin au Conseil général des ponts et chaussées, à l'inspection générale des affaires maritimes, et au service de l'inspection générale de l'environnement. Il a été remis le 19 juin 2003 au ministre de l'écologie et du développement durable et au Secrétaire d'État aux transports et à la mer.

Les auteurs (4) du rapport se sont interrogés sur la notion de navire en difficulté. Ils ont considéré que « *La réponse à une telle question n'est pas simple car la situation d'un navire à un moment donné dépend de très nombreux facteurs internes (état de la coque, fonctionnement des appareils à gouverner et de propulsion, etc.) et externes (environnement géographique et météorologique, etc.) La simple panne d'un auxiliaire (par exemple d'une pompe d'assèchement) peut avoir des conséquences radicalement différentes selon que le navire est en mer calme ou en pleine tempête, loin des côtes ou au contraire près des secours, etc. Or chacun des facteurs se décline en un grand nombre de sous facteurs (état de la coque peut signifier : état des structures, état des fonds, état des ouvertures, etc.) En outre, leur évolution dans le temps dépend des facteurs environnementaux et des comportements de l'équipage (choix du cap et de la vitesse par exemple) ou des assistants (traction par une remorque) ».*

Le rapport souligne l'importance de la qualité de l'évaluation que les autorités compétentes font de la situation réelle d'un navire qui avoue (ou parfois n'avoue pas) des difficultés. La qualité de cette évaluation ne se limite d'ailleurs pas à la connaissance de l'état du navire et de sa cargaison ainsi que de l'environnement météorologique et géographique ; elle dépend aussi en grande partie de la qualité de la gestion par l'armateur de la sécurité dans son ensemble (équipage, entretien, organisation à terre, etc.) conformément au code I.S.M.

Plusieurs catégories de risques sont identifiés : pour la santé publique (explosion, gaz toxiques, incendies pouvant menacer les habitants voisins d'un lieu de refuge), les risques écologiques (risques sur la faune marine et sur les oiseaux ; risques à moyen ou long terme liés à la présence au fond de matières toxiques) ; les risques économiques (atteintes aux productions marines, au tourisme, les risques socio-culturels (dégradation des sites remarquables), les risques pour les activités portuaires (ex : blocage des accès maritimes d'un port à la suite d'un échouement de navire).

Pour apprécier les conséquences possibles de l'accueil d'un navire en difficulté dans un port il faut s'appuyer sur le dispositif d'expertise existant (le C.E.D.R.E, Météo France, IFREMER...), cependant, le recours à ce processus doit être compatible avec l'urgence opérationnelle.

Le choix d'imposer l'entrée d'un navire en difficulté dans un port présente l'avantage de lui offrir un abri et de traiter sa cargaison avec les moyens de manutention disponibles, en revanche, le remorquage d'un tel navire vers un port peut aggraver l'état de sa structure et provoquer son naufrage.

L'Instruction du Premier ministre du 29 juillet 2004 rappelle que : « *Plusieurs conventions internationales prévoient des obligations de notification en cas d'événements mettant en cause des navires* ». C'est le cas de la liste d'instruments internationaux figurant en annexe 1 de la résolution A. 950 (23) de l'OMI sur les « services d'assistance maritime (MAS) ». Elle doit être complétée par les obligations de l'article 17 de la directive européenne 2002/59/CE du 27 juin 2002. Les choix préalables, effectués après une analyse objective des avantages et des inconvénients de chaque site susceptible d'accueillir un navire en difficulté, permettront à l'autorité maritime de se retourner très rapidement vers le lieu le plus adéquat par rapport aux caractéristiques de la situation.

La concertation est encouragée par l'Instruction qui recommande que les autorités maritimes et portuaires veillent à entretenir une bonne connaissance mutuelle des informations, et

prévoient les modalités d'une évaluation commune de la situation. Elles déterminent également les modalités d'information et d'association des autres autorités – déconcentrées ou nationales – concernées, et notamment de l'autorité terrestre qui, pour sa part et en fonction des problèmes rencontrés, veille à l'information des autorités décentralisées compte tenu de leurs compétences.

Les mesures préparatoires à la charge des autorités portuaires en vue de l'accueil des navires en difficulté concernent essentiellement la détermination des caractéristiques techniques des ouvrages portuaires, ainsi que des services disponibles, et l'établissement de conséquences prévisibles (y compris médiatiques) des différents scénarios envisagés en matière de sécurité des personnes, de risque de pollution, d'incendie, toxique, explosif.

Le point 5.2 de l'Instruction du 29 juillet 2004 prescrit la création d'une cellule de réflexion et d'expertise, ainsi que d'une cellule d'évaluation de la situation. Une fois les éléments d'appréciation disponibles en possession de l'autorité portuaire, celle-ci avise sans délais l'autorité maritime de sa décision d'accueillir ou non le navire et, dans le cas d'un refus, précise les raisons motivant sa décision. Elle en informe l'autorité terrestre. En cas de désaccord entre les autorités portuaires et maritimes, c'est le ministre chargé de la mer qui prend la décision d'accueillir ou non le navire. La décision d'arbitrage ne précise pas les conditions dans lesquelles le navire peut effectuer des mouvements dans le port, ni le poste d'amarrage à retenir. Ces dernières décisions relèvent de la compétence de l'autorité de police portuaire.

III. – LE RÉGIME DE LA RESPONSABILITÉ DE L'AUTORITÉ PORTUAIRE ET LA RÉPARATION DU PRÉJUDICE DES MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ PORTUAIRE

L'autorité portuaire peut-elle voir sa responsabilité engagée en cas d'accueil d'un navire en difficulté ? Même lorsque la décision lui est imposée par le ministre chargé de la mer, la responsabilité du gestionnaire n'est pas nécessairement totalement exclue.

En effet, dès lors que l'arrivée du navire en difficulté est annoncée, l'événement est prévisible, circonstance qui écarte la force majeure, sauf si la cause des dommages (ex : explosion) ne l'était pas. Compte-tenu des informations sur l'état du navire dont dispose l'autorité chargée de la police du port, en cas de sinistre, celle-ci ne pourra qu'exceptionnellement se retrancher derrière une situation imprévisible, irrésistible et insurmontable qui caractérise la force majeure.

Si la décision du ministre constitue une contrainte pour cette autorité de police, les décisions qu'elle prend dans le cadre de l'exercice de ses compétences interviennent selon le droit commun de la responsabilité en cette matière.

Selon l'article L 5331-3 alinéa 3 du Code des transports : « *La réparation des dommages causés par un navire en difficulté accueilli dans un port peut être demandée au propriétaire, à l'armateur, ou à l'exploitant* ». Cette disposition doit s'entendre sous réserve, le cas échéant, de la responsabilité des pouvoirs publics et de l'autorité de police portuaire. Le point 5.3.2 de l'Instruction du 27 juillet 2004 envisage qu'une caution est demandée par l'autorité portuaire à l'armateur ou à son représentant « *pour garantir le paiement de tous les frais engagés dans le cadre de l'opération : mise en sécurité, droits de port, pilotage, remorquage, lamanage, frais divers* ». Le texte ajoute que « *le versement effectif de cette caution ne constitue pas un préalable à la poursuite de la procédure d'accueil* ». La production d'une caution n'est envisagée que pour garantir les propres frais du gestionnaire du port et non pour la réparation des préjudices subis par les usagers du port (ex : immobilisation des navires à la suite de l'échouement du navire en difficulté dans le chenal d'accès au port).

En tout état de cause, l'hypothèse de la réparation des préjudices au-delà du montant du fonds de limitation de responsabilité du propriétaire du navire n'est pas envisagée. L'État va-t-il supporter cette charge particulière ? Si une faute caractérisée est imputable à l'État, la

réparation des préjudices devrait être intégrale, en revanche, si sa responsabilité est fondée sur la rupture d'égalité des usagers devant le service public, l'indemnisation des victimes n'aura lieu qu'en cas de préjudice à la fois anormal et spécial (5). Le caractère anormal dépend de la durée pendant laquelle l'activité de la victime est perturbée, le caractère spécial prend en compte le préjudice particulier subi par rapport à l'ensemble des usagers du port. Si l'on se réfère à la jurisprudence adoptée à la suite du blocage des ports maritimes par les marins pêcheurs, l'anormalité du préjudice est retenue après vingt-quatre heures d'immobilisation pour les entreprises pouvant justifier d'un préjudice spécial, c'est-à-dire en particulier ayant une activité principalement saisonnière.

Il a été jugé qu'il n'y avait pas de préjudice anormal ni spécial lorsque la durée du blocage d'un port n'avait pas dépassé neuf jours, pour :

- un consignataire manutentionnaire (6) ,
- une chambre de commerce et d'industrie concessionnaire de l'outillage public portuaire (7) ,
- un armateur dont le navire n'est pas affecté à un trafic essentiellement saisonnier (8) .

L'indemnisation du préjudice subi par les usagers d'un port ou une autorité portuaire résultant de l'accueil d'un navire en difficulté est susceptible de n'être ni intégral ni rapide.

Sur le plan pénal, la décision d'autoriser l'entrée d'un navire potentiellement dangereux pour la sécurité des personnes et de lui désigner un poste d'amarrage à proximité d'un lieu de travail peut engager la responsabilité pénale de l'autorité de police portuaire sur le fondement de la mise en danger de la vie d'autrui ([art. 225-12-2 du Code pénal](#)), ou en cas d'accident, sur celui de coups et blessures ou homicide involontaires. Selon les circonstances de l'affaire, le Préfet maritime qui aura imposé l'entrée du navire pourra être poursuivi comme co-auteur de l'infraction.

Conclusion

Imposée à l'origine sous la pression médiatique et de l'opinion publique, l'accueil forcé des navires en difficulté dans les ports maritimes n'a pas donné lieu à une réflexion suffisamment approfondie (9) . Par exemple, aucun texte n'évoque le pouvoir de police du maire en matière de sécurité publique, alors qu'il s'exerce sur l'ensemble du territoire municipal, y compris dans les ports (10). Ce pouvoir est distinct de celui du Préfet maritime et du Préfet du département ; il serait légitime que le maire puisse s'opposer à l'entrée d'un navire dans le port lorsqu'il fait courir des risques graves à la population, encore faut-il qu'il soit informé de la situation.

Pour l'indemnisation des préjudices, la réparation intégrale et rapide des victimes n'est pas consacrée par un texte législatif ou réglementaire.

Enfin, la possible responsabilité pénale des autorités portuaires n'a pas été envisagée, alors que l'on n'est pas en principe dans une situation de force majeure qui exclurait cette responsabilité.

Le recours à une instruction, fût-elle du Premier ministre, constitue semble-t-il un fondement juridique insuffisant pour régler des situations dont les conséquences sont susceptibles d'affecter le droit de propriété (au sens de la jurisprudence de la CEDH) des usagers des ports maritimes et la liberté des agents chargés de la police portuaire en cas de poursuites pénales.

Ndlr – Bibliographie des articles parus au DMF sur la notion de port de refuge

Erik VAN HOOYDOOK, « *Places of refuges* », *DMF* 2011, n° 723, p. 299 ;

Bernard MARGUET « Les lieux de refuges pour les navires en détresse – Le point de vue suite à la Conférence d'Athènes », *DMF* 2009 spécial CMI-Conférence d'Athènes, n° 702, p. 341 ;

Frans VAN ZOELLEN « Les lieux de refuges pour les navires en détresse – Le point de vue de l'Association Internationale des ports », *DMF* 2009 spécial CMI-Conférence d'Athènes, n° 702, p. 348 ;

« *Draft instrument on places of refuge* », *DMF* 2009 spécial CMI-Conférence d'Athènes, n° 702, p. 351 ;

IGNACIO ARROYO « L'affaire du *Prestige* : Réflexions sur l'ordonnance du 18 mars 2009 », *DMF* 2009 n° 707, p. 818 ;

Erik VAN HOOYDOOK « Développements récents en matière de lieux de refuge pour navires en détresse (2004-2006) », *DMF* 2006, n° 673 ;

Erik VAN HOOYDOOK « Les lieux de refuge pour les navires en détresse, *DMF* 2004 N° 652 ;

Laetitia JANBON « Les lieux de refuges », *DMF* 2003 n° 434 ;

Antoine LE MONNIER DE GOUVILLE « La répression des pollutions marines : Aspects juridiques et opérationnels », *DMF* 2003 n° 639 ;

Note :

1 : *JOCE* n° L 208 du 5 août 2002 p. 10.

2 : *JO* 21 octobre 2004 p. 17816.

3 : Ce texte est repris à l'article L 5331-3 du Code des transports.

4 : Rapport n° 2003-0031-02 sur « Navires en difficulté et recours aux lieux de refuge » rédigé par Henri Hornus, André Le Berre, Pierre Roussel, Roger Bosc, Vincent Allais, Jean-Yves Hamon, Jean-François Lévy, André Graillot, en collaboration avec le secrétariat général de la mer.

5 : CE Ass. 20 mars 1974 – M.A.T.E.L.T. c/Navarra – *Rec.* p. 200 concl. M. Rougevin-Baville, *JCP G.* 1974 – II – G. – 17552 note G. Liet-veaux, *RDP* 1974 p. 930 note M. Waline, *AJDA* 1974 p. 328 et 303 chron. Franc et Boyon, *D.S.* 1974 – J – p. 481 note Gilli ; CE 4 octobre 1978, ministre de l'équipement c/ sté T.T. Linie, *Rec.* p. 355 ; « Marry Poppin's ou la guerre trans-Manche » E. Langavant et J.P. Paloux, *DMF* 1979 p. 259 ; CE 25 juin 1982, ministre des transports c/ société T.T. Linie, req. n° 17021.

6 : C.E. 22 juin 1984 – secrétaire d'État auprès du ministre des transports chargé de la mer c/ société Jokelson et Handsaem – recours n° 53924 ; C.E. 13 novembre 1985 – secrétaire d'État chargé de la mer, ministre de l'intérieur et de la décentralisation c/ société de gérance et de navigation (SOGENA) – *Rec. tables* p. 772.

7 : C.E. 15 juin 1988 – chambre de commerce et d'industrie de Saint Malo – req. n° 56743.

8 : C.E. 7 janvier 1987 – secrétaire d'État chargé de la mer et ministre de l'intérieur et de la décentralisation c/ société Island View Shipping – recours n° 59173 et 59209 ; CE 12 octobre 1988 – secrétaire d'État chargé de la mer et ministre de l'intérieur et de la décentralisation c/ compagnie nationale Algérienne de Navigation – recours n° 73711 et 74045.

9 : « Le port refuge : de la bouée de sauvetage à la bombe » R. Rézenthel, *Rev. Droit de l'environnement* 2002 – avril – n° 97 – p. 94.

10 : À propos de la lutte contre les incendies dans les ports maritimes : Avis CE Sect. trav. publ. et intér. Réunies du 15 juin 1976, n° 316.911 et 317.388 ; avis CE sect. trav. publ. du 28 janvier 2003, n° 365548, *AJDA* 2003 p. 1167 observ. H. Blanc.