

Le lieu refuge : Une notion en débat

La sécurité maritime et la prévention des pollutions marines ont donné lieu à de nombreuses conventions internationales sous l'égide de l'OMI et de la Convention de Montego Bay. Il existe un corpus réglementaire régissant la sécurité en mer, que ce soit pour le sauvetage de personnes en mer ou bien pour l'assistance à un navire lorsque la vie humaine n'est pas en danger, mais susceptible d'entraîner le naufrage du navire ou un danger pour l'environnement ou la navigation. Les textes nationaux, européens et internationaux donnent la possibilité aux Etats côtiers d'intervenir lorsqu'un navire est en détresse et les incitent fortement à l'accueillir. Pourtant l'actualité avec le cas du Ruby qui en août 2024, s'est vu refuser son entrée dans les ports de Lituanie et de Suède malgré de graves avaries, interroge sur l'efficacité de la notion de lieu refuge. La solidarité des gens de mer est-elle répliquable aux Etats membres de l'UE ?

Distinction entre sauvetage et assistance

En 2003, des directives de l'OMI sur les lieux de refuge (zone et port refuges) pour les navires ayant besoin d'assistance ont été adoptées (résolution A.949(23)). Les lignes directrices recommandent aux États côtiers d'élaborer des procédures qui permettraient une évaluation efficace et objective des risques afin de permettre au navire d'entrer dans un lieu de refuge et de contenir des éléments qui devraient être pris en considération lors de la réalisation de ces évaluations.

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, consacre la notion de lieu refuge. Elle est le fruit des retours d'expérience de l'*Erika* et du *Prestige*. L'esprit de cette réglementation était d'accueillir au plus vite et dans les meilleures conditions possibles un navire en difficulté afin d'éviter un désastre encore plus grand. Elle se distingue des notions de sauvegarde de la vie humaine en mer et d'assistance.

Le sauvetage de la vie humaine en mer relève d'une obligation de secours en mer, elle est universelle et s'applique même en temps de guerre entre ennemis. Elle ne donne pas lieu à rémunération, c'est ce qu'on appelle communément la solidarité des gens de mer. Le sauveteur pourra néanmoins prétendre à un remboursement en cas de pertes subies ou de frais exposés lors du sauvetage.

Il n'est dû qu'aux personnes et non aux biens. Selon l'article L 5262-5 C. des transports, le capitaine qui ne respecte pas ce devoir de sauvetage (sauf si sa propre sécurité en engagée), encourt une peine de deux ans d'emprisonnement et 3 750 € d'amende. Outre les marins, cette obligation de sauvetage s'applique également aux Etats côtiers via la règle 7 chapitre 5 de la Convention SOLAS ainsi que via la Convention de Hambourg de 1979 sur la recherche et le sauvetage maritime (Convention SAR). Ce texte impose aux Etats de fournir aux personnes en détresse en mer au large de leurs côtes les services de recherche et de sauvetage. En France, ce sont les CROSS (Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage) qui assurent cette fonction régaliennne de l'Etat, en coordonnant différents moyens d'interventions, qu'ils soient inter-ministériels (Marine Nationale, Douanes, Sécurité Civile) ou reconnus d'utilité publique comme la SNSM, ou encore privés (mobilisation opportune de navires dans la zone de sauvetage).

Contrairement au régime du sauvetage, celui de l'assistance maritime n'est pas obligatoire sauf en cas d'abordage ou lorsque des vies humaines sont en jeu. Il relève d'un contrat écrit ou oral entre les deux parties. Il faut la présence d'un péril réel pour l'assisté, sinon cela relève d'une prestation de service ordinaire, tel un remorquage. Les tribunaux apprécient de manière large la notion de danger, elle sera évaluée au moment où l'assistance est apportée et non lorsqu'elle est demandée. L'assistance est un contrat commercial qui peut être rémunéré, mais seulement en cas de succès de l'opération, c'est le principe du "*No cure no pay*". Les indemnités perçues seront fonction des risques pris par le sauveteur, du résultat utile et de la valeur des biens sauvés.

L'assistant est soumis à une obligation de moyen et non de résultat, l'assistant s'engage à faire de son mieux pour sauver le plus de choses possibles. Il propose ses services aux conditions qu'il choisit au regard de la situation du navire. Le capitaine du navire évalue ses chances de s'en sortir seul en refusant le service de l'assistant ou bien d'y recourir. Précision, l'assistant n'aura pas droit à rémunération si le capitaine du navire en péril lui a opposé une défense expresse et raisonnable, l'assistant ne doit pas avoir un comportement abusif. L'assistance maritime est régie par la Convention internationale de Londres de 1989, qui en donne une définition assez large "*tout acte ou*

activité entrepris pour assister un navire ou tout autre bien en danger dans des eaux navigables ou dans n'importe quelles autres eaux". Le droit français est plus précis voir les articles L 5132-1 C. des transports et suivants. L'assistance consiste le plus souvent à remorquer le bâtiment assisté en lieu sûr. L'assistance doit être un acte matériel, se tenir prêt à intervenir au côté du navire en difficulté n'est pas considéré comme de l'assistance.

Le secours peut consister en une réparation de la coque, transvaser une partie de sa cargaison pour alléger le navire. Bien que le contrat d'assistance ne concerne que l'assisté et l'assistant, en cas d'échec il y a fort à parier qu'il y ait des répercussions en termes de pollution. Or, la limitation de la pollution ne faisait pas partie des objectifs de l'assistance, seul le navire et sa cargaison comptaient dans la règle "*No cure, no pay*". En clair, dans une situation désespérée aucun navire assistant n'allait entreprendre quoi que ce soit. C'est la raison pour laquelle, à la suite des grandes marées noires des années 70, le système a été modifié. Les P&I Clubs se mirent à offrir une couverture spéciale à l'assistant qui, ayant tenté d'éviter la pollution, n'est pas parvenu à sauver le navire. La Convention de Londres de 1989 a consacré cette pratique : l'assistant intervenant sur un navire qui menace de causer des dommages à l'environnement et qui n'a pas pu sauver le navire ou sa cargaison, se voit garantir une indemnité spéciale, le "*safety net*", décorrélé de la règle de "*No cure, no pay*" (Art L5132-5 C Transp). Mais en cas de défaillance du privé quels sont les recours de l'Etat côtier ?

L'Etat n'est pas chargé de l'assistance aux navires stricto sensu. Il n'intervient en la matière qu'à titre subsidiaire, à la condition que le navire (et sa cargaison) représente(nt) un danger caractérisé pour l'Etat côtier (atteinte à l'environnement, la santé des riverains, répercussions économiques... et en cas d'inaction ou action insuffisante de la part de l'armateur. Le principe fondamental de l'assistance aux navires en difficulté réside en effet dans la primo-responsabilité de l'armateur du navire.

P&I Clubs : Les P&I Clubs sont des mutuelles d'armateurs créées en Angleterre au milieu du XIXème siècle pour couvrir la responsabilité civile des armateurs et des affrèteurs de navires que les assureurs traditionnels dits "à primes fixes" ne garantissaient pas. Dans ce système mutualiste, les assurés sont leur propre assureur : sans être animés par l'esprit de profit, ils mettent en commun une organisation particulière de la gestion des risques qu'ils rencontrent et dont ils veulent se prémunir. C'est un type d'assurance que les armateurs souscrivent pour couvrir les coûts potentiellement énormes de tout dommage qu'ils causent accidentellement aux personnes, aux biens et à l'environnement. Le coût de l'assurance P&I peut varier en fonction de plusieurs facteurs : la taille et le type du navire, la nature de la cargaison, les zones de trade, les antécédents de sinistres du propriétaire ou de l'exploitant du navire et le niveau de couverture nécessaire. Avec le temps les P&I Clubs sont regroupés au sein d'un Groupe International des Clubs qui comprend 12 P&I Clubs. Les 12 clubs du Groupe International couvrent en responsabilité environ 90 % du tonnage mondial. Les Clubs membres du Groupe International ont créé un pool pour couvrir ensemble des réclamations supérieures à 10 millions de USD.

Les marges de manœuvre de l'Etat côtier

Le droit international reconnaît en effet à l'Etat côtier certains droits et responsabilités, notamment en matière de sauvegarde de la vie humaine en mer, de protection des populations et de l'environnement ainsi que de maintien de la libre circulation des navires (Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer, Convention SOLAS, Convention de Bruxelles de 1969, Convention de Londres de 1969 ...). En vertu de ses différentes responsabilités, l'Etat côtier peut exiger d'un capitaine ou armateur qu'il prenne les mesures appropriées pour faire cesser la menace d'un danger constitué par son navire pour le littoral ou les intérêts connexes de l'Etat. En cas de non-application, d'échec de ces mesures ou d'urgence avérée, l'Etat côtier peut prendre toute disposition appropriée pour faire face à la menace.

Dans le cadre européen, la directive 2002/59/CE décline des leviers d'action de l'Etat côtier. L'article 17 de cette directive impose à tout capitaine d'un navire de plus de 300 UMS navigant dans la zone économique exclusive d'un Etat de signaler sans délai au centre côtier géographiquement compétent tout incident ou accident compromettant la sécurité du navire ou de la navigation ou susceptible de conduire à une pollution des eaux ou du littoral, ainsi que toute nappe de produits polluants ou tout conteneur ou colis dérivant observés en mer. Ce sont les CROSS qui sont compétents pour la France, dans leur zone de responsabilité.

L'article 19 de cette même directive conforte le droit d'intervention de l'Etat côtier dans ces circonstances en prévoyant notamment la possibilité de :

- restreindre les mouvements du navire ou lui imposer de suivre un itinéraire déterminé ;
- mettre en demeure l'armateur du navire de mettre fin au danger représenté par son navire ;
- envoyer une équipe d'évaluation et d'intervention à bord du navire afin d'évaluer le degré de risque, d'aider le capitaine à remédier à la situation et d'informer le centre côtier de la situation à bord ;
- agir d'office pour mettre fin au danger représenté par le navire (intervention à bord, escorte, remorquage...) ;
- imposer un lieu ou port refuge.

Les dispositions de la directive 2002/59/CE ont en outre été renforcées par la directive 2004/35/CE20, qui donne à l'Etat côtier la capacité d'imposer à l'armateur de faire cesser tout danger causé à l'environnement et de se substituer à l'armateur, en cas de « menace imminente » de survenue d'un "dommage environnemental".

L'assistance aux navires en difficulté

En France, le dispositif d'Organisation de la Réponse de Sécurité Civile (ORSEC) en mer, définit l'organisation

générale des secours permettant de faire face, sous l'autorité unique du préfet Maritime, à l'ensemble des crises de sécurité civile pouvant survenir en mer dans les zones sous sa responsabilité. Ce dispositif comprend des dispositions générales et des déclinaisons spécifiques, concernant respectivement la recherche et le sauvetage de personnes en détresse en mer (SAR), la lutte contre les pollutions marines (POLMAR), la circulation ou navigation perturbée (CIRC), ainsi que l'assistance aux navires en difficulté (ANED). Elle se définit par une situation qui ne met pas ou plus en cause la sauvegarde de la vie humaine (les personnes à bord ont déjà été secourues ou la situation n'est pas assez grave pour mettre en cause leur sauvegarde) : le navire est en difficulté.

Ce dispositif se divise en trois niveaux selon le degré de gravité de la situation (renforts humains, et expertises supplémentaires, mise en œuvre d'une équipe de gestion de crise...). Le niveau ORSEC trois, est le niveau le plus critique il correspond à une situation grave dans laquelle le navire ou sa cargaison présente une menace imminente ou à terme pour la côte, le trafic maritime ou l'environnement. Cela peut être aussi une situation dans laquelle l'équipage n'est pas en mesure de lutter contre un sinistre sans une intervention significative de moyens extérieurs incluant des moyens privés et des moyens de l'État. Enfin, une situation qui révèle que le sinistre ne pourra éventuellement pas être maîtrisé dans toutes ses conséquences. Si malgré l'intervention du bord et/ou d'une équipe d'intervention, le navire ne retrouve pas sa pleine capacité, il peut être décidé de procéder au remorquage vers un lieu de refuge ou vers la haute mer, en fonction de l'analyse du risque.

Le lieu refuge : quelle réalité ?

On peut noter une nette amélioration ces dernières années de la sécurité en mer dans les eaux de l'Union européenne, grâce notamment à l'harmonisation entre Etats européens des règles, de leur application, de leur contrôle et des sanctions qui s'y rattachent (renforcement de ciblage des contrôles portuaires, la mise en place d'un système de contrôle des sociétés de classification, la hausse des fonds disponibles pour l'indemnisation des futures victimes de pollution via le FIPOL). Suite au naufrage de l'Erika en 1999, les Etats de l'UE ont souhaité renforcer la sécurité maritime dans leurs eaux avec l'adoption des Paquets législatifs Erika 1, 2 (2000) et 3 (2009). Le dernier paquet prévoyait la désignation au préalable de lieux (refuges) afin d'accueillir les navires nécessitant une assistance. L'article L 5331-3 du C. des transports dispose que "*L'Etat détermine les conditions d'accueil des navires en difficulté*

et que l'autorité administrative enjoint s'il y a lieu à l'autorité portuaire d'accueillir un navire ayant besoin d'assistance. Elle peut également, s'il y a lieu, autoriser ou ordonner son mouvement dans le port."¹

La notion de lieu ou port refuge s'inscrit dans le dispositif ORSEC et plus précisément dans le chapitre consacré à l'ANED précédemment décrit. Le but est d'avoir un circuit d'information spécifique et une gestion des opérations la plus fluide possible car beaucoup d'acteurs seront mobilisés. Si nécessaire dans certains ports, le préfet maritime peut enjoindre à l'autorité portuaire l'entrée d'un navire dans un port refuge si cette autorité s'y oppose. L'objectif est d'avoir un arbitrage rapide concernant la situation d'un navire en péril et risquant de se voir refuser l'accès aux ports par les autorités et populations locales qui craignent légitimement une menace écologique, économique et sociale en cas d'aggravation de la situation. L'intérêt général doit primer sur l'intérêt individuel. Plus un navire endommagé est forcé de rester longtemps en mer, plus son état risque de se détériorer. Le fait d'amener un navire accidenté dans un lieu refuge a l'avantage de pouvoir confiner et donc de limiter l'étendue de la pollution sur le littoral.

Le lieu refuge peut permettre de procéder à un transfert de cargaison ou endes réparations afin de prévenir d'éventuels dommages à l'environnement. La liste de lieux refuges est établie par l'administration bien que par nature tous les ports sont des lieux refuges. Le choix du lieu ou port d'accueil dépendra de plusieurs facteurs : les moyens portuaires : prise en charge et réception de marchandises dangereuses, installation de réparation (atelier, chantier naval, grues), moyens de transfert (grues, barges, pompes...), la présence de moyens de lutte contre la pollution, la bathymétrie et le tirant d'eau du navire, l'évaluation de l'impact économique et écologique, la prévision météorologique...

Bien que l'arsenal juridique soit présent, une précision sémantique fait défaut celle du "navire en difficulté" décrit à l'article R 5331-27 du C. des transports. L'Etat est alors libre d'en interpréter les critères. La situation d'un navire à un moment donné dépend de très nombreux facteurs internes (état de la coque, fonctionnement des appareils à gouverner, la propulsion...) et externes (environnement géographique et météorologique...). L'évaluation est complexe. Enfin, l'Etat côtier n'est pas tenu de répondre favorablement à la demande d'un navire qui souhaite assistance. Il doit évaluer tous les facteurs et les risques avec objectivité et offrir un abri chaque fois que cela est possible.

¹ Cet article est issu de la transposition en droit français de plusieurs directives européennes au travers notamment des ordonnances 2004-691 du 12 juillet 2004 (qui a créé l'article L 361-1 du Code des Ports

Maritimes devenu l'article L 5331-3 du Code des Transports) et l'Ordonnance n° 2011-635 du 9 juin 2011 qui a ajouté l'obligation d'accueil sur injonction de l'autorité administrative.

On semble alors assister parfois à la "politique de la patate chaude" entre les Etats européens. Les tergiversations politiques peuvent prendre le pas face à une situation de crise, l'analyse du risque reste subjective. Il sera difficile de reprocher à un Etat d'avoir refusé un navire qui au final, aura sombré. Cela pourra même lui permettre de démontrer que le navire était effectivement une menace pour les côtes. Le risque politique est bien trop grand et il sera toujours plus facile de désigner l'armateur ou les sauveteurs comme responsables du naufrage que d'assumer une décision qui verra un navire s'échouer dans une baie ou sombrer, totalement ou partiellement, dans un port. Pour peu que cela se produise sur des côtes à forte fréquentation touristique et où l'économie maritime est très présente. Ce flottement européen n'est pas nouveau et avait déjà eu lieu avec l'affaire du *Castor* (2000), du *Prestige* (2002), du *Napoli* (2007) ou bien encore du *MSC Flaminia* où le ministre des Transports et de la mer de l'époque Frédéric Cuvillier avait refusé d'accueillir le navire accidenté. Pour rappel, le 14 juillet 2012 le porte-conteneur transportant 2 876 EVP (sa capacité totale était de 6 750) à destination d'Anvers situé au milieu de l'Atlantique est victime d'une violente explosion au niveau de la cale n°4. Avant d'envisager l'entrée du *MSC Flaminia* dans un port européen, les experts s'assurent qu'il n'y a plus de risques d'incendie ou d'explosion dans les conteneurs en périphérie de l'évènement initial et que les structures sont suffisamment résistantes pour supporter un remorquage malgré l'intensité des explosions et de l'incendie. Ainsi, après une période passée dans les eaux internationales durant laquelle l'incendie est maîtrisé et la stabilité restaurée, l'état du navire est jugé suffisamment stable pour que le transit vers les eaux britanniques soit autorisé le 19 août. Dans un premier temps, les autorités britannique, française, belge, néerlandaise et allemande le refusent dans leurs eaux. Finalement, sera pris en charge au port de Wilhelmshaven. Cet accident occasionna la mort de trois marins et deux blessés. Les causes de ces explosions restent aujourd'hui inexpliquées. Pour certains observateurs, le *MSC Flaminia* répondait bien à la définition d'un navire ayant besoin d'assistance (gîte du navire, incendie sous contrôle mais non éteint, flans attaqués par le feu). Si ce dernier ne rentrait pas dans cette définition quel navire pourrait alors y prétendre ? Les porte-conteneurs présentent des incertitudes plus fortes, notamment en raison de la présence à bord de marchandises dangereuses déclarées ou non. D'où une plus grande frilosité des autorités. Pourtant l'esprit de la réglementation est de tout faire pour accueillir au plus vite et dans de bonnes conditions le navire, et ce afin d'éviter un désastre plus grand. Personne n'ignore plus que le maintien en haute mer n'est pas la solution.

Si le navire est vraiment en détresse et finit par couler (*Pétrolier Prestige*), le remède est pire que le mal, et si le navire finit par s'en sortir seul ou par l'assistance de tiers, c'est repousser le problème et peut s'analyser en une volonté politique de ne prendre aucun risque. Une des pistes de solution ne serait-elle pas de mutualiser ce risque entre les Etats européens ? Quel rôle joue l'*European Maritime Safety Agency* (EMSA) ?

L'EMSA : une réponse coordonnée entre Etat ?

L'EMSA vérifie les plans nationaux de mise en place de lieux refuges. Un groupe de coopération composé de représentants des Etats membres, de l'industrie maritime, de sociétés de classification, d'assureurs, de P&I Club, du *Norwegian Coastal Administration*, de l'EMSA et de la Commission européenne participent régulièrement à des exercices sur les lieux refuges afin de mieux coordonner les actions de chacun. Lors d'accidents maritimes, l'EMSA contribue avec le CEFIC (Conseil Européen pour l'Industrie Chimique) et le CEDRE (Centre français d'expertise en pollutions accidentelles des eaux) à la mise en place du réseau MAR-ICE. Ce réseau permet d'obtenir des informations et des conseils spécifiques aux produits et à l'accident concerné dans un délai d'une heure. Ce service est disponible 24 h / 24 et 7 j / 7 auprès d'un point de contact exclusivement réservé à cet effet au sein du CEDRE et accessible aux administrations maritimes nationales compétentes.

L'une des pistes envisagées est un renforcement de la solidarité entre Etats européens (disposants ou non d'un littoral), via la mise en place d'un système d'indemnisation ou de taxe (à l'instar de la redevance de navigation aérienne) en cas de dommages subis par l'Etat côtier accueillant. Cette ponction viendrait amoindrir la perception du risque et contrebalancerait un fonctionnement en silo des Etats membres. Elle pourrait palier à une indemnisation des P&I insuffisante ou inexistante. Pour autant, la fréquence de ces évènements n'est pas assez significative pour mobiliser les Etats membres à légiférer sur la mise en place d'une telle indemnisation. Les solutions se feront au cas par cas. L'autre piste serait d'engager la responsabilité internationale des Etats, si l'Etat en question, a pris une décision de refus non raisonnable ayant entraîné des dommages à un autres Etat. Le gigantisme des navires et les nouveaux modes de propulsion dont le nucléaire pour la marine marchande, font peser de nouveaux risques. Risques qui devront être anticipés par les autorités des Etats membres.

Camille VALERO