

L'ÉVOLUTION DU DROIT MARITIME INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE LUTTE ANTIPOLLUTION

Prof. Dr. Antoine VIALARD*

Introduction

Cette conférence maritime régionale se déroule dans le cadre du vingtième anniversaire, de triste mémoire, du naufrage de l'Amoco-Cadiz (17 mars 1978) et de la pollution massive des côtes bretonnes qui en résulta. Au vrai, on aurait pu battre le rappel de tous les européens "*hideux de mars*", à commencer par le Torrey-Canyon (18 mars 1967), trente ans déjà, ou, pourquoi pas, l'Olympic Bravery (13 mars 1976), vingt deux ans après, ou encore, Tanio (7 mars 1980), dix huit ans après. Mars fatals de tous ces bateaux ivres qui permettent au "*soleil bas, taché d'horreurs mystiques, d'illuminer de longs figements violets, pareils à des acteurs de drames très antiques, les flots roulant au loin leurs poisons pétroliers*" (comme aurait pu dire, à peu près, Arthur Rimbaud, s'il eût vécu parmi nous).

A toutes choses malheur serait-il bon ? Toutes ces catastrophes de pollution ont eu des répercussions directes sur le contenu du droit maritime international dans le domaine de la lutte contre la pollution des mers. Entendons-nous bien sur la notion ici utilisée de "*droit maritime international*". On laissera évidemment de côté l'impact de ces catastrophes sur le droit interne, franco-français, comme, par exemple, la résurrection d'un Préfet Maritime doté de pouvoirs étendus en mer, dans les limites de sa juridiction, le développement du rôle des CROSS ou encore l'affrètement de puissants chiens de garde, les remorqueurs de haute mer.

En revanche, le concept de droit maritime international me paraît devoir recouvrir deux concepts que, pédagogiquement, les universitaires séparent pour la commodité de leurs enseignements et l'exiguïté de leurs compétences : le droit de la mer et le droit maritime, ou plus généralement le droit public international de la mer, c'est-à-dire le régime politique des mers et des océans, et le droit privé international des activités humaines en mer, et le traitement des dommages qui peuvent être causés par de pareilles activités. Dichotomie quelque peu artificielle dès lors que la sécurité maritime est en jeu, dès lors que la préservation de l'environnement est en cause : "*la*

* Doyen honoraire de la Faculté de droit de l'Université Montesquieu - Bordeaux IV.

sécurité de la navigation est une pièce essentielle de l'ordre public de la mer" (Lucchini et Voelckel, Droit de la mer, Tome 2, Volume 2, p. 304, n° 909, Pédone 1996)

Dans le premier cas, on observe la remise en cause sous la pression écologique de quelques principes fondamentaux, fondateurs, du régime de la liberté des mers, qui conduisait pratiquement à faire du navire étranger un asile hors d'atteinte des autorités locales.

Dans le second cas, les règles traditionnelles, tant celles qui gouvernent l'assistance maritime aux navires en danger que celles qui commandent la réparation des dommages causés par l'entreprise maritime sont remises en cause, ou, en tout cas, profondément remaniées.

Mais avant même d'entrer dans le détail des évolutions constatées au plan du droit matériel, il faut noter que l'un des effets premiers de ces catastrophes de marées noires aura été un glissement définitif des compétences dans l'élaboration des conventions de droit maritime, spécialement du droit maritime privé. Si l'élaboration du droit public de la mer, depuis longtemps déjà, relève du mécanisme des traités interétatiques et de la coutume internationale, en revanche, les conventions internationales de droit maritime privé était jusqu'au naufrage du Torrey Canyon un quasi-monopole d'une association internationale privée, le Comité Maritime International, composé de représentants des grandes associations de droit maritime existant à travers le monde, juristes, universitaires, avocats, assureurs, armateurs, etc. Le naufrage du Torrey Canyon va accélérer le déclin déjà amorcé de cette vénérable institution fondée en 1897; en effet, dès le lendemain de ce naufrage, un Comité juridique va être créé au sein de l'Organisation Maritime Consultative Intergouvernementale (OMCI, devenue O.M.I. en 1982), organisme spécialisé des Nations Unies dont le siège est à Londres, qui va dorénavant être en charge de l'élaboration des grandes conventions internationales dont nous allons parler¹.

Peut-on raisonnablement, dans un temps raisonnable, traiter de toutes ces évolutions, de tous ces bouleversements ? L'art est long, et le temps est court, disait Baudelaire,

¹ A la même époque, mais pour des raisons différentes, un autre organisme spécialisé des nations unies, la CNUCED, conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement, va lui aussi se sentir investi de la mission de collaborer à la réforme du droit maritime international par laquelle passait l'élaboration d'un Nouvel Ordre Économique international, dont cette Conférence se faisait le prosélyte le plus ardent. O.M.I. et CNUCED se fixant les mêmes objectifs, se faisaient donc concurrence dans l'élaboration d'un certain nombre de projet de convention ou, en tout cas, avançaient en ordre dispersé. Ce qui était concurrence assez stérile est, depuis quelques années devenu convergences opératoires : et, dans l'élaboration des projets de convention de droit maritime privé les plus récents, le travail est mené de front au sein des deux organismes par le moyen des JIGE, Joint International Group of Experts, qui permettent à toutes les intelligences de se réunir et d'avancer de front. D'ailleurs, dans ces travaux, le CMI n'est pas absent, étant admis à faire valoir son point de vue.

suivant sur ce point Longfellow : quelques minutes d'exposé pour vingt ans d'évolution, c'est peu ! et d'autant plus que je parle depuis trois minutes déjà. Il faut donc faire des choix et se contenter de présenter à grands traits les points forts de ces évolutions et bouleversements, en laissant dans l'ombre nombre de règles dont l'intérêt sans doute n'est pas moindre. Ainsi par exemple, nous passerons sous silence les énormes efforts déployés, notamment à l'O.M.I. pour rendre la construction des navires (pétroliers, entre autres) plus sûre, la formation et la compétence des équipages plus performantes, plus sûre la navigation maritime, etc.

Au plan strictement international, l'apport des pollutions par hydrocarbures, la pression écologique sur le droit de la mer et sur le droit maritime, peuvent s'évaluer dans deux directions, semble-t-il :

- Tout d'abord au regard du droit de la mer (1ère partie), avec, notamment, la consécration de "*l'écologie maritime*" par la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, consolidant ou consacrant la possibilité pour les États d'intervenir à bord des navires étrangers, y compris en haute mer, ainsi que d'autres atteintes au principe de la liberté des mers avec la mise en place de systèmes de séparation de trafic en haute mer, au-delà de la limite extérieure des eaux territoriales (Ouessant, Manche, par exemple), sans même parler des règles plus techniques destinées à réduire, prévenir ou éliminer le risque de pollution.

- Ensuite, au regard du droit maritime proprement dit (deuxième partie), dans les répercussions financières du risque ou des accidents écologiques, comme on le constate avec les nouvelles règles en matière d'assistance maritime (convention de Londres 1989) ou avec les nombreuses conventions relatives à la réparation des dommages causés par la pollution, tant dans le domaine des hydrocarbures, que dans celui des marchandises dangereuses (H.N.S.), voire dans le domaine nucléaire.

I. La pression écologique sur le droit de la mer.

La pression écologique sur les principes traditionnels du droit de la mer est protéiforme. Il nous faut faire une sélection. Nous retiendrons (1) l'entrée triomphante de la protection du milieu marin dans le nouveau droit de la mer (1982), qui, refoulant le principe fondamental de la liberté de la haute mer, vient valider et consolider des acquis précédents tels que (2) l'ingérence à bord des navires étrangers, ou, encore (3), la recherche systématique, toujours au mépris de la liberté des mers, de la sécurité maritime (cf. système de séparation des trafics).

Trois axes forts peuvent donc articuler cette première partie : l'invasion de l'obsession environnementale dans le nouveau droit de la mer, l'interventionnisme sur les navires étrangers, l'amélioration des conditions de sécurité afin de préserver l'environnement marin.

1. L'obsession environnementale dans le nouveau droit de la mer.

Dans le prolongement direct de la catastrophe de l'Amoco-Cadiz, l'obsession environnementale a été l'un des puissants leviers de l'élaboration d'une nouvelle convention internationale sur le droit de la mer. Il s'agit de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée à Montego-Bay, le 10 décembre 1982.

L'impact écologique, nettement repérable dans plusieurs des 320 articles de cette convention, se fait plus particulièrement prégnant dans la Partie XII qui lui est entièrement dédiée (Protection et préservation du milieu marin). Désormais, aux termes des 45 articles qui y sont consacrés, les États ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin, de coopérer à tous les échelons géographiques pour cette préservation, de se fournir mutuellement les moyens d'information et de lutte contre les accidents, de procéder à une surveillance continue des risques de pollution en milieu marin, quelle que soit l'origine de la pollution (tellurique, maritime, atmosphérique ou trans-atmosphérique, etc.).

Surtout, cette convention légitime, a posteriori, les conventions internationales qui avaient pu être prises, dès après Torrey-Canyon, pour battre en brèche l'espèce d'immunité dont jouissaient les navires étrangers en haute mer, dans les eaux territoriales (passage inoffensif) et jusque dans les eaux intérieures. On relève ainsi, parmi tous les autres, l'article 221 (Mesures visant à empêcher la pollution à la suite d'un accident de mer) qui autorise *"les États, en vertu du droit international, tant coutumier que conventionnel, à prendre et faire appliquer **au-delà de la mer territoriale** (c'est nous qui soulignons) des mesures proportionnées aux dommages qu'ils ont effectivement subis ou dont ils sont menacés afin de protéger leur littoral ou les intérêts connexes... contre la pollution ou une menace de pollution résultant d'un accident de mer, ou d'actes liés à un tel accident, dont on peut raisonnablement attendre des conséquences préjudiciable"*.

2. Un droit d'ingérence à bord des navires étrangers.

Très limité dans le droit de la mer traditionnel, le droit pour un Etat d'intervenir à bord des navires étrangers, soit dans les eaux intérieures ou territoriales, soit même en haute mer, sort considérablement renforcé des dernières catastrophes de pollution marine. Désormais, les États disposent de certains pouvoirs d'investigation ou d'intervention à bord des navires étrangers.

A) Le contrôle des navires par l'État du port (M.O.U.).

Traditionnellement, le contrôle des navires était le fait de l'Etat du pavillon, et, aussi, parfois, de l'Etat riverain; en principe, seul l'État du pavillon disposait du pouvoir d'imposer à ses propres navires le respect des conventions internationales auxquelles cet État était partie, notamment en matière de sécurité de la navigation maritime. Mais la catastrophe de l'Amoco-Cadiz a accéléré la prise de conscience qu'il fallait instituer un "contrôle rapproché" et permettre des contrôles par l'autorité maritime de chaque port fréquenté par le navire. La convention de Montego-Bay, on vient de le voir, prévoit pareil contrôle (articles 218, 221).

Anticipant à peine, dès le début de l'année 1982, la Communauté Européenne avait décidé d'instaurer un pareil contrôle. Long à se mettre en place pour des raisons de concurrence portuaire interne à l'Union Européenne, le principe de contrôle par chaque Etat des navires fréquentant ses ports a fini par s'imposer après la catastrophe de l'Amoco-Cadiz. Le 26 janvier 1982, fut en effet adopté le Mémoire de Paris (ou, plus exactement, le "Mémoire d'entente sur le contrôle des navires par l'État du port"). Cet accord, signé par la plupart des États européens, prévoit que chaque État signataire mettra en place un système de contrôle en vue d'assurer que les navires étrangers, même battant pavillon d'un État non signataire, sont conformes aux normes internationales en matière de sécurité maritime (SOLAS, SCTW 1978, COLREG, OIT n° 147, notamment).

Les Etats signataires se fixent un quota annuel de navires étrangers à inspecter, et une périodicité pour éviter que les mêmes navires ne fassent l'objet de contrôles répétés après une première inspection (pour cela, un système d'information centralisé est organisé, dont le pivot est le Centre Administratif des Affaires Maritimes de Saint-Malo, qui centralise quotidiennement toutes les informations en provenance des différents Etats européens parties à l'accord. L'Etat du port peut interdire au navire la poursuite du voyage, si des manquements graves sont constatés; l'armateur devra remédier aux défauts relevés avant de pouvoir reprendre la mer. Certains Etats, dont la France, publie (depuis 1994) des "listes de la honte" (black list), c'est-à-dire la liste nominative des navires retenus au moins deux fois dans les derniers 24 mois pour des problèmes de sécurité.

Pratiquement, la concurrence "par défaut de contrôle" entre les différents ports de l'Union européenne a cessé. Tous les États parties au M.O.U. jouent le jeu; et, chaque année, plus de 10.000 navires sont soumis à l'inspection qu'il prévoit, et 300 à 400 navires sont ainsi retenus jusqu'à leur remise en état de navigabilité.

Le système a fait des adeptes, en Amérique du Sud, dans les Caraïbes, et en Asie du Sud-Est.

B) L'intervention en haute mer à bord des navires étrangers.

On touche là à quelque chose d'impensable, d'iconoclaste, dans le droit de la mer traditionnel.

La convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures (ratifiée par la France, entrée en vigueur en 1975), et étendue en 1973 aux H.N.S. (convention de Londres 2 novembre 1973 -> loi 24 avril 1985) pose une règle tout à fait exorbitante du droit international de la mer classique en autorisant l'Etat riverain à prendre toute mesure contre un navire étranger, alors même qu'il se trouverait en haute mer (sans doute dans la zone économique exclusive), présentant des risques de pollution.

Cette innovation a été confortée, si besoin en était, par la convention de Montego-Bay, dans son article 221 ci-dessus rappelé. Jusqu'alors, en haute mer, hormis le cas de piraterie, un État ne disposait à l'égard des navires étrangers que d'un simple "droit de reconnaissance", permettant l'identification du navire et, à la rigueur, une vérification de certains éléments de cette identité et de son activité.

Avec la convention de 1969, c'est d'un véritable pouvoir d'intervention dans la conduite ou dans la manœuvre du navire étranger dont les États riverains disposent, lorsque le navire, victime d'un accident maritime, présente une menace sérieuse pour l'environnement et lorsque ni le capitaine, ni l'armateur, ni l'Etat du pavillon n'agissent pour éviter une catastrophe. C'est incontestablement une victoire du droit de l'environnement sur le droit de la mer traditionnel, et spécialement sur la suprématie de la loi du pavillon en haute mer.

Dans ce cadre, le Préfet maritime a le pouvoir de mettre en demeure l'armateur ou le propriétaire du navire de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au danger représenté par ce navire et sa cargaison. Si l'intéressé ne prend pas ces mesures dans le délai imparti, ou d'office lorsqu'il y a urgence, le PréMar peut faire exécuter les mesures nécessaires aux frais, risques et périls de l'armateur ou du propriétaire.

3. L'amélioration de la sécurité.**Les dispositifs de séparation des trafics.**

Ce sont encore des préoccupations environnementales qui sous-tendent les conventions ou mesures destinées à préserver la sécurité de la navigation au prix du sacrifice du principe de la liberté des mers.

Le naufrage de l'Amoco-Cadiz a accéléré la généralisation des dispositifs de séparation des trafics, avec cette particularité qu'ayant été fixés au-delà de la limite extérieure des eaux territoriales, leur efficacité dépend de la bonne volonté du marin

qui s'y trouve confronté. En effet, si chaque Etat est libre de créer et d'imposer dans ses eaux territoriales et dans ses eaux intérieures des routes recommandées, voire imposées, il n'en va pas de même en Haute Mer. Là, c'est l'O.M.I. qui a la compétence pour fixer ces itinéraires de séparation des trafics; mais les États riverains disposent de peu de moyens de coercition pour les imposer. Il appartient à chaque Etat d'en imposer le respect à leurs navires. En cas d'infraction, les moyens d'action sont assez maigres. Il reste que le capitaine qui se mettrait en situation d'infraction et qui serait à l'origine d'un accident pourrait se voir appliquer la règle 2 (a) du Règlement 1972 pour prévenir les abordages en mer (COLREG) disposant que tout capitaine est fautif en cas de négligence quelconque *"quant à toute précaution que commande l'expérience ordinaire du marin ou les circonstances particulières dans lesquelles se trouve le navire"*. Il s'établit ainsi une présomption selon laquelle un capitaine qui n'utilise pas un dispositif de séparation de trafic, manque à son obligation de précaution.

II. La pression écologique sur le droit maritime international privé.

Le droit maritime privé s'est toujours préoccupé des retombées financières de l'exploitation des navires, à l'occasion des événements de mer qu'ils pouvaient affronter. Il a développé des règles de solidarité en matière d'assistance maritime; il a toujours retenu l'idée que l'entreprise maritime était une entreprise à responsabilité limitée.

Dans ces deux domaines, particulièrement, les accidents de pollution ont eu des retombées importantes, conduisant à la remise en cause de solutions apparemment inscrites sur le roc, ou à perfectionner ou tenter de perfectionner les solutions jusque-là retenues, lorsqu'elles ont démontré, en ces occasions, leur insuffisance et leur limites. De nombreuses conventions internationales de droit maritime privé ont ainsi subi la pression écologique, et ont fait reculer les solutions économiques qui prévalaient dans le droit maritime traditionnel. Ainsi en va-t-il de la règle *"No cure no pay"* en matière d'assistance; ainsi en va-t-il encore de la quête sans fin d'un système de réparation des dommages de pollution satisfaisant.

1. La pression écologique sur le régime de la rémunération d'assistance : du *"no cure no pay"* au *"safety net"* (De la convention de Bruxelles du 23 septembre 1910 à la convention de Londres du 28 avril 1989).

La règle traditionnelle, en matière de rémunération d'assistance maritime, est la règle *"No cure, no pay"* ou, si l'on préfère la langue de Colbert à celle d'Edward LLOYD, *"Pas de résultat utile, pas de rémunération"*. Cette règle (article 2 de la convention de 1910; et aussi encore article 12 de la convention de 1989) conduit à refuser toute

rémunération, voire toute indemnisation, à l'assistant dont les efforts n'auront pas été couronnés de succès. D'où le risque de découragement de l'assistant actuel ou potentiel qui, constatant la trop grande difficulté du sauvetage à entreprendre, y renonce lorsque ne pèse sur lui aucune obligation légale de porter secours au navire en danger (pour le sauvetage des biens, cette obligation n'existe que dans le cas du danger résultant d'un abordage; dans ce cas, chacun des navires doit, autant qu'il le peut sans danger pour lui-même ou les personnes qui se trouvent à son bord, porter assistance à l'autre : cf. Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, article 98). Cela est regrettable, quoique sans véritable conséquence écologique -et encore, il y a toujours les soutes-, lorsque le navire en danger ne présente aucun danger sérieux de pollution : il ira par le fond; et les assureurs corps paieront à l'armateur la valeur agréée de son navire perdu.

En revanche, cela devient hautement préoccupant lorsque le navire en perdition est une bombe écologique, parce qu'il transporte des cargaisons de pétrole, ou que ses soutes en sont remplies, parce qu'il transporte des "*substances nocives ou potentiellement dangereuses*" (hazardous and noxious substances -H.N.S.-, diraient les lointains descendants de LLOYD). C'est ainsi que fut abandonné le sauvetage du superpétrolier KHARG V, il y a quelques années (décembre 1989-janvier 1990) en raison des difficultés que ce sauvetage présentait.

Les assureurs maritimes, d'abord, l'O.M.I. ensuite, ont pris conscience du caractère néfaste de la règle "No cure, no pay", dans un pareil contexte. Et c'est pourquoi les assureurs londoniens, puis français, dès le début des années 1980, ont mis au point des contrats d'assistance maritime incorporant la technique dite du "*filet de sécurité*" (safety net). Il s'agit de la règle consistant à prévoir, quel que soit le résultat obtenu par l'assistant, l'indemnisation des frais qu'il aura exposés -même en pure perte- pour la préservation et la protection de l'environnement à l'occasion des opérations d'assistance menées au service d'un navire présentant un risque de pollution de l'environnement marin. Cette solution, contenue actuellement dans la LLOYD'S open form 1995 comme dans la convention d'assistance proposée par les assureurs maritimes français, est aujourd'hui reprise dans la convention de Londres du 28 avril 1989, sous la forme d'une indemnité spéciale (article 14) destinée sinon à rémunérer, du moins à indemniser de ses dépenses, l'assistant qui aura fait tout son possible pour éviter le dommage de pollution.

La question s'est d'ailleurs posée de savoir si l'assistant avait droit dans ce cas, outre l'indemnisation stricte de ses dépenses de préservation ou tentatives de préservation de l'environnement, à une petite "*prime*" d'encouragement sous la forme d'un "*profit équitable*". La Chambre des Lords, saisie de cette difficulté dans l'affaire du Nagasaki Spirit, a choisi (décision du 6 février 1997), à juste titre selon moi, à tort selon

d'autres auteurs très autorisés², d'appliquer la règle de l'indemnité spéciale d'une manière étroite, fermant ainsi la porte à ce qui aurait pu cependant constituer un encouragement supplémentaire de l'assistant (seul argument valable, au demeurant, en faveur de cette interprétation extensive de la convention de 1989).

Notons que si la France n'a pas ratifié la convention de 1989, la pratique française, via les contrats d'assistance proposés à l'instigation des assureurs maritimes, aboutit à des résultats très comparables. Il serait cependant sage, comme le recommande Pierre Bonassies, de songer à ratifier une convention qui contient une telle disposition favorable à la préservation de l'environnement.

2. La pression écologique sur les modalités -toujours perfectibles- de la réparation financière des dommages de pollution.

Un autre impact de la préoccupation écologique, en droit maritime international, est la prolifération des conventions sur la responsabilité civile et sur l'indemnisation des dommages de pollution, qui viennent aménager et compléter l'arsenal juridique classique en la matière, en remettant en chantier la sacro-sainte règle de la limitation de responsabilité des propriétaires ou exploitants de navires.

En effet, le droit maritime traditionnel fait de l'entreprise maritime une entreprise à responsabilité naturellement limitée. Cette limitation de responsabilité traditionnelle - espèce de prime à l'initiative maritime en contrepartie des dangers de la mer - a pris des formes variables, dans l'espace et dans le temps. Elle s'est fixée, aujourd'hui, sur le modèle imaginé en Angleterre au 19^{ème} siècle, d'un fonds de limitation calculé en fonction du tonnage du navire (dernière expression internationale en date : la convention de Londres du 19 novembre 1976 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes).

Toutefois, le mécanisme mis en place par cette convention, comme d'ailleurs par celle qui l'a précédée immédiatement, la convention de Bruxelles du 10 octobre 1957, a révélé ses limites dès les premiers désastres de marée noire. Notamment, les limites de responsabilité que ces conventions mettent en place au profit des exploitants de navires se révèlent ridiculement basses, et d'ailleurs peu acceptables pour l'opinion publique, par rapport à la gravité des dommages de pollution pouvant résulter d'un accident de la navigation. Pareille insuffisance lança la communauté maritime internationale à la recherche d'un système spécifique et adapté à la nouveauté des dommages et à la gravité des préjudices.

² Pierre Bonassies, L'arrêt Nagasaki Spirit : une première application de l'indemnité spéciale de la convention de 1989 sur l'assistance, DMF 1995, p. 592 et s. ; - La fin de l'affaire du Nagasaki Spirit : une espérance déçue, DMF 1997, p. 451.

Cette quête d'un nouveau Graal a conduit à un foisonnement de conventions internationales (A) tendant, d'une part, à apporter une nouvelle structure au mécanisme de l'indemnisation des dommages de pollution (B), d'autre part, à spécialiser ce mécanisme en fonction du vecteur du dommage (C) et, enfin, à un ajustement permanent du plafond des indemnisations (D).

A) Variétés des pollutions et spécialisation des conventions internationales.

A l'origine, le Comité juridique de l'O.M.I. ne s'est guère préoccupé que de la pollution par les hydrocarbures. Encore s'est-il cantonné alors dans une seule variété de produits polluants : les hydrocarbures persistants transportés comme cargaison ou dans les soutes (pétrole brut, fuel-oil, huile de diesel lourde, huile de graissage et huile de baleine). Il laissait de côté les autres combustibles et les produits raffinés. En 1984, le protocole modificatif -non entré en vigueur- restreint le champ d'application aux seules huiles minérales; exit l'huile de baleine.

Par la suite, on s'est inquiété des risques présentés par les produits chimiques et marchandises potentiellement dangereuses. Ce sera l'occasion de la convention H.N.S. de 1996.

B) Dommage écologique et nouvelles structures des mécanismes de la réparation des dommages de pollution.

Devant la gravité des dommages provoqués par les accidents de pollution massive, les mécanismes classiques de réparation des dommages causés par l'exploitation d'un navire se sont, on le disait ci-dessus, révélés insuffisants. Il fallait donc imaginer autre chose. Au lendemain de l'accident du Torrey-Canyon, cela déboucha sur un original mécanisme d'indemnisation "à deux étages": outre une responsabilité principale mais limitée, somme toute classique, du propriétaire du navire pollueur, on voit apparaître un fonds international d'indemnisation alimenté par des taxes sur les produits polluants transportés, destiné à fournir un complément d'indemnisation aux victimes³. Dans un premier temps, on concentra évidemment les efforts sur les dommages de pollution par certains hydrocarbures; dans un deuxième temps, l'O.M.I., en collaboration d'ailleurs avec la C.N.U.C.E.D, s'est attelée à la tâche, finalement beaucoup plus complexe, de l'élaboration d'une convention sur la responsabilité civile en cas de dommages causés par les H.N.S.

³ Il est à noter, au demeurant, que ce mécanisme ingénieux faisant participer les deux vecteurs du dommage de pollution (l'instrument de transport, d'une part, et la substance polluante, d'autre part) a été "inventé" par les professionnels des transports pétroliers et de l'industrie pétrolière, dès le lendemain du naufrage du Torrey Canyon, sous la forme des plans TOVALOP (Tanker Owners Voluntary Agreement on Liability for Oil Pollution) et CRISTAL (Contract Regarding an Interim Supplement to Tankerowners Agreement on Liability).

Dans le domaine des hydrocarbures, ce seront la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et celle du 18 décembre 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Dans le domaine des substances nocives ou potentiellement dangereuses, ce sera la convention de Londres du 9 mai 1996.

L'une des originalités de ces conventions -et non des moindres au regard du droit des traités internationaux- est qu'elles se reconnaissent applicables aux dommages causés par un navire ne battant pas pavillon d'un État signataire.

Dans les deux cas, surnage l'idée que la responsabilité du propriétaire du navire est une responsabilité limitée. Nous ne sommes pas loin du droit maritime classique. Ce qui est nouveau, c'est donc l'intervention d'un fonds international d'indemnisation qui fait, indirectement, participer à la réparation des dommages le produit polluant, mais, là encore, d'une manière limitée. Toute la question fut ensuite d'ajuster les montants de la réparation tout en conservant l'idée même de limitation.

C) L'ajustement permanent des montants de la réparation.

C'est surtout dans le domaine des dommages de pollution par les hydrocarbures que l'on peut constater cette recherche permanente, par rehaussements successifs, d'un meilleur ajustement des niveaux de réparation (indépendamment d'ailleurs de la question de l'extension des mécanismes de réparation à des dommages causés par d'autres produits hydrocarbures que ceux visés par les conventions originelles).

a) Dans le domaine des hydrocarbures, des protocoles modificatifs aux conventions de 1969 et 1971 sont intervenus pour tenter de rapprocher les niveaux de réparation du dommage effectivement souffert par les victimes de pollution. Jamais, cependant, il n'a été visé à la réparation intégrale. Simplement, aussi bien le niveau de la responsabilité du propriétaire du navire pollueur que le supplément d'indemnisation fourni par le Fonds International ont été régulièrement relevés, pour tenir compte de l'élévation presque constante de la gravité des dommages causés par un accident de pollution. C'est ainsi que trois séries de protocoles modificatifs ont essayé de coller à cette réalité mouvante : en 1976, en 1984, puis en 1992. En réalité, c'est le protocole de 1984 qui montre le mieux l'influence des catastrophes écologiques sur cette volonté d'ajustement. Le plafond de la responsabilité du propriétaire de navire passe de 14 millions de DTS à 59,7 millions de DTS; celui du complément de réparation offert par le Fonds international d'indemnisation passe de 30 millions de DTS à 135 millions de DTS !!! C'est incontestablement en contemplation du naufrage de l'Amoco Cadiz que ces sommes ont été retenues. Pour être complet, il faut dire cependant que ces protocoles ont rencontré un succès très mitigé, puisqu'ils ne sont pas entrés en vigueur qu'en 1996, après le protocole de

1992 dont l'objectif principal a été d'abaisser les seuils requis d'adhésion pour que ces modifications soient effectives.

Les États Unis ont, d'ailleurs, été plus radicaux, puisque le principe même de la limitation de responsabilité du pollueur est éliminé par l'Oil Pollution Act d'août 1990.

b) Dans le domaine des substances nocives et potentiellement dangereuses, la convention du 3 mai 1996 a repris le même schéma d'une réparation à deux étages, on l'a vu. Sur le modèle des conventions "*hydrocarbures*", la pollution provoquée par une HNS sera réparée d'abord par le propriétaire du navire pollueur, à hauteur - variable- de 10 millions à 100 millions de DTS, selon la jauge du navire; et un fonds international assurera un complément d'indemnisation des victimes à hauteur globale de 250 millions de DTS.

La complexité du système HNS, qui, à la différence des hydrocarbures, s'applique à un marché d'approvisionnement maritime très éclaté, est telle que l'on peut craindre que ce mécanisme aura bien du mal à se mettre en œuvre. Pourtant, on en sent bien la nécessité; d'ailleurs les chiffres retenus comme limite d'indemnisation montrent bien que la communauté maritime internationale a bien conscience que le risque "*chimique*" est autrement plus menaçant que le risque "*hydrocarbure*". Il faudra sans doute attendre une catastrophe majeure pour que des efforts soient faits en vue d'assurer l'entrée en vigueur de ces règles.

En conclusion sur ces modalités de la réparation des accidents de pollution, tant par les hydrocarbures que par les substances nocives potentiellement dangereuses, l'exemple des grandes catastrophes de marée noire est là pour nous enseigner que les solutions des conventions internationales sont insuffisantes pour contenter les victimes de ces événements, quand ces victimes n'appartiennent pas au monde fermé du "*shipping international*". Dès lors que les limites fixées, pour importantes qu'elles paraissent être, sont sans rapport avec l'importance réelle des dommages causés, la tentation est grande, chez les victimes qui ignorent tout de la tradition maritime et des nécessités de pareilles limitations, de contourner la règle pour parvenir à une indemnisation illimitée. C'est ce qui s'est produit, par exemple, dans l'affaire Amoco-Cadiz. Sauf à retenir des plafonds de responsabilité significatifs, il se trouvera toujours un plaideur, à plus forte raison si c'est un État (qui dispose du temps et des moyens d'une procédure difficile), pour tenter de prouver la faute inexcusable, cause de déchéance.