

LA FRANCE ET LES LEÇONS DE L'AFFAIRE DE L'« AMOCO CADIZ »

par

Guy de LACHARRIÈRE

Ministre plénipotentiaire

Conseiller d'Etat

LES LEÇONS DE L'ÉCHOUEMENT DE L'« AMOCO CADIZ »

La catastrophe de l'*Amoco Cadiz* a conduit le Gouvernement français, dans les instances internationales, à passer d'une position de « pays pollueur-pollué » à une position tout-à-fait nette de pays pollué, voisine de celle des Etats-Unis et du Canada. Cette position l'a amené à proposer diverses mesures destinées à prévenir la répétition de tels accidents ou à en limiter les conséquences.

Cette action se développe au sein de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, de l'OMCI et de la Communauté économique européenne.

Elle prendra également la forme, dans les mois qui viennent, de la préparation et de l'organisation d'une conférence régionale sur la sécurité des transports maritimes susceptibles d'engendrer de graves dommages causés par la pollution à l'écologie marine et au littoral.

**

I

L'AFFAIRE DE L'« AMOCO CADIZ »
ET LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES
SUR LE DROIT DE LA MER

Pour le Gouvernement français, l'affaire de l'*Amoco Cadiz* s'analyse comme un incident technique, non catastrophique à l'origine, mais qui dégénère en désastre notamment parce qu'il se produit près des côtes, que l'assistance de remorqueurs (appartenant à une firme privée) n'est demandée qu'après un délai important par le navire et que celui-ci n'informe de sa situation l'Etat côtier que beaucoup trop tardivement pour qu'il puisse y être porté efficacement remède.

En conséquence, les leçons qui ont été, sur le plan du droit international, tirées par le Gouvernement français de la catastrophe de l'*Amoco Cadiz* portent sur deux domaines principaux : celui du droit d'intervention de l'Etat côtier sur un navire en difficulté, et celui, plus général, des pouvoirs de réglementation de cet Etat côtier sur les navires circulant dans les eaux bordant ses côtes.

A) Le droit d'intervention sur un navire en difficulté

La catastrophe de l'*Amoco Cadiz* a montré que des incidents techniques ne peuvent être surmontés efficacement que si l'intervention se produit en temps utile. L'efficacité des moyens de prévention dépend directement des délais disponibles à partir du moment où l'alerte est transmise.

Cette constatation peut conduire à certaines conclusions quant à l'itinéraire que les navires doivent suivre ou aux devoirs de notifications qui peuvent incomber à leur capitaine ; mais sur le plan du droit d'intervention, elle conduit à faciliter celui-ci et à lui permettre de s'exercer aussi tôt que possible dans la chaîne des événements qui peuvent conduire au fait générateur de pollution. Intervenir tard, c'est intervenir trop tard.

Le Gouvernement français s'est donc attaché à obtenir que le droit d'intervention réponde à ce souci. Concrètement, il a fait porter son action sur la définition du fait permettant le déclenchement de l'intervention de l'Etat côtier, et sur les pouvoirs qui appartiennent à cet Etat dans l'exercice de ce droit à l'égard d'un navire dont l'équipage ne demande pas cette intervention ou même y fait objection.

RÉGIME DANS LES EAUX TERRITORIALES ET AU-DELA DE CELLES-CI

Dans les eaux territoriales, le droit d'intervention de l'Etat côtier sur un navire faisant courir à ses côtes un danger de pollution n'est réglementé expressément ni par la Convention de 1958 sur la mer territoriale ni par les « textes » produits sous des noms divers par la présidence de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

Dans le cadre de la convention de 1958, pour que ce droit d'intervention existe il faut admettre que le caractère inoffensif du passage d'un navire, qui subsiste « tant qu'il ne porte pas atteinte à la paix, au bon ordre et à la sécurité de l'Etat riverain » (Art. 14, § 4), est perdu par un acte ou un risque de pollution de la part du navire en question.

Le « texte composite » élaboré par « l'équipe présidentielle » de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer définit désormais avec précision les cas dans lesquels le passage dans les eaux territoriales cesse d'être inoffensif et y inclue « tout acte volontaire et grave de pollution contraire à la présente convention » (Art. 19, 2, h). Mais cette disposition ne couvre pas le cas de pollution accidentelle. Par ailleurs, ce texte composite reconnaît à l'Etat côtier des compétences en matière de réglementation visant à préserver le milieu marin et notamment à l'égard de la pollution par les navires. Mais il ne comporte pas expressément de règles relatives au droit d'intervention.

Dans ces conditions, la définition exacte de ce droit, dans les eaux territoriales, a toujours utilisé un argument a fortiori par rapport aux règles valables au-delà des eaux territoriales.

C'est ce que montrent, par exemple, les travaux préparatoires de la convention de 1969 sur l'intervention en haute mer. La question s'était en effet posée de savoir si la convention en préparation n'allait pas s'appliquer également à la mer territoriale. Mais le délégué de la Pologne s'y est opposé en faisant valoir que « les droits qu'avaient les Etats sur leurs eaux territoriales étaient déjà beaucoup plus étendus que ceux envisagés par la convention ». Par là il exprimait une position majoritaire puisque la Conférence de négociation a repoussé une proposition tendant à inclure, dans le champ d'application de la Convention, les navires faisant usage de leur droit de passage inoffensif dans les eaux territoriales.

Toutefois, en l'absence de réglementation directe et explicite du droit d'intervention même dans le « texte composite » pourtant fort ouvert aux préoccupations de préservation de l'environnement, le raisonnement a fortiori par rapport aux dispositions valables au-delà des eaux territoriales n'a pas perdu toute sa pertinence.

LE DROIT D'INTERVENTION ET LES DISCUSSIONS DE LA CONFÉRENCE
DES NATIONS UNIES SUR LE DROIT DE LA MER

Peu après l'affaire de l'*Amoco Cadiz*, la délégation française à la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (session de mars-avril 1978) a fait porter son action sur un projet d'article 222 sur les « mesures tendant à empêcher la pollution à la suite d'un accident maritime ». Le texte en était le suivant :

« I. Aucune disposition de la présente partie ne porte atteinte au droit qu'ont les Etats de prendre des mesures, conformément au droit international, au-delà des limites de la mer territoriale pour protéger les côtes ou des intérêts connexes, y compris la pêche, d'un danger grave et imminent de pollution ou d'une menace de pollution résultant d'un accident maritime ou d'actes liés à un tel accident.

II. Les mesures prises conformément au présent article doivent être proportionnelles aux dommages réels ou aux dommages dont ces Etats sont menacés. »

Selon notre délégation, ce texte devait être amélioré de manière à permettre très clairement à l'Etat côtier d'intervenir très tôt et d'imposer son intervention même si le commandant du navire intéressé n'en était pas d'accord. Pour parvenir à cet objectif, notre délégation a proposé un nouveau projet d'article 222 supprimant la nécessité d'un dommage grave et imminent (ou d'une menace de tel dommage) pour le déclenchement des mesures par l'Etat côtier, et permettant expressément à cet Etat d'imposer ces mesures. Voici ce texte :

« I. Aucune disposition de la présente partie ne porte atteinte au droit qu'ont les Etats d'imposer toutes mesures appropriées, conformément au droit international, au-delà de la mer territoriale pour prévenir, atténuer et éliminer les dangers que présente pour leurs côtes ou intérêts connexes, y compris la pêche, une pollution ou une menace de pollution résultant d'un accident de mer ou d'actions afférentes à un tel accident.

II. Aux termes du présent article on entend par accident de mer un abordage, échouement ou autre incident de navigation ou événement à bord d'un navire ou à l'extérieur de celui-ci qui aurait pour conséquence soit des dommages matériels, soit une menace de dommages matériels qui, affectant le navire ou sa cargaison, engendreraient ou risqueraient d'engendrer des dommages pour l'environnement marin. »

En dépit de la compréhension particulière que, si peu de temps après la catastrophe de l'*Amoco Cadiz*, les pays souhaitaient nous manifester, nos propositions n'ont nullement fait l'unanimité, plusieurs délégations importantes déclarant vouloir s'en tenir au texte du projet d'article 222.

Toutefois, nous avons fini par obtenir largement satisfaction, ainsi que le montre la rédaction retenue dans le « texte révisé n° I » pour ce qui est devenu le projet d'article 221.

a) En ce qui concerne les circonstances qui permettent à l'Etat côtier d'intervenir, le texte non révisé (donc antérieur à l'affaire de l'*Amoco Cadiz*) exigeait un « danger grave et imminent » de pollution. Dans le texte révisé, cette condition est désormais affaiblie. Il suffit d'une « pollution ou d'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 préjudiciables importantes ». Cependant, en vue de limiter la liberté d'action de l'Etat côtier, l'expression d'accident de mer est définie dans le texte révisé et inclut l'exigence de dommages matériels ou de menace imminente de dommages matériels affectant le navire ou sa cargaison.

b) Nous avons également obtenu satisfaction sur l'étendue des droits de l'Etat côtier à l'égard d'un équipage peu coopératif ou franchement récalcitrant. La France avait proposé que l'Etat côtier ait le droit « d'imposer » les mesures d'assistance. Nous faisons valoir que le droit sur ce point devait être tout à fait clair parce que les décisions des autorités de l'Etat côtier devaient être prises très vite et ne devaient donc pas avoir à souffrir d'une quelconque incertitude sur l'état du droit international. En conséquence, il fallait que le texte indique que l'Etat côtier pouvait non seulement prendre les mesures en question mais même les « imposer ». Du reste, il s'agissait d'une exigence logique : cela n'aurait aucun sens de permettre à un Etat de « prendre » des mesures s'il ne pouvait pas les faire appliquer ; et pour les faire appliquer il fallait pouvoir les imposer.

Notre raisonnement n'a pas permis de surmonter la répugnance de certaines délégations à l'égard du mot « imposer ». Mais ces mêmes délégations reconnaissent la force de notre raisonnement quant au fond. Un accord général s'est donc dégagé pour substituer au mot « imposer » l'expression « faire appliquer », qui nous donne suffisamment satisfaction.

c) Enfin, c'est à notre demande que la référence que les deux versions (avant et après l'*Amoco Cadiz*) font au droit international est précisée, dans le « texte révisé », comme s'entendant du droit coutumier aussi bien que du droit conventionnel. Par là, nous avons voulu faire admettre que, indépendamment de l'éventuelle entrée en vigueur de la future convention du droit de la mer incluant le projet d'article 222, nous avons le droit d'agir d'ores et déjà conformément aux dispositions de ce texte. Pour plus de sûreté, notre délégation a fait des déclarations précisant ce point. En effet, la formulation du texte composite peut passer pour ambiguë. D'une part, la rédaction affirme ne pas porter atteinte au droit existant, ce qui est fort différent de ce que le même texte composite prétend avoir pour effet dans d'autres domaines. On pourrait donc considérer que le texte, sur ce point, ne fait que codifier le droit en vigueur. Mais la force des oppositions entre délégations sur la rédaction de l'article en question peut conduire

à conclure que l'enjeu est bien une modification du droit actuel et non pas sa simple consécration.

En conclusion, selon l'opinion du Gouvernement français, le droit d'intervenir et éventuellement d'imposer des mesures d'intervention soit dans les eaux territoriales soit au-delà de celles-ci est désormais défini de la manière convenable.

B) Les compétences de l'Etat côtier en matière de réglementation des navires naviguant dans les eaux bordant ses côtes

En tirant les leçons de l'affaire de l'*Amoco Cadiz*, le Gouvernement français devait tenir compte de l'état du droit international nouveau en train de se dégager des délibérations de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer.

Ce droit nouveau tendait à faire une place bien plus grande que ne le faisait le droit classique aux préoccupations de préservation de l'environnement.

A cet égard, ses dispositions relatives à la mer territoriale étaient particulièrement significatives. D'abord, parce que cette mer territoriale allait pouvoir, sans contestation aucune, s'étendre jusqu'à 12 milles nautiques. Mais aussi parce que ces dispositions visaient expressément les questions de pollution, ainsi qu'il a été plus haut indiqué.

D'autre part, le concept révolutionnaire de zone économique exclusive allait permettre à l'Etat côtier d'étendre, dans certaines conditions, ses compétences en matière de préservation de l'environnement jusqu'à la limite de la zone, c'est-à-dire 200 milles. De plus, à partir de ces zones économiques était prévue la possibilité pour l'OMCI d'instituer des « aires spéciales » dans une partie des zones économiques qui requiert, en raison de ses caractéristiques particulières, « l'adoption de mesures obligatoires spéciales pour la prévention de la pollution par les navires » (projet d'article 212, § 6).

Du côté français, on a donc considéré que les dispositions relatives aux zones économiques exclusives et notamment à la possibilité de faire créer des « aires spéciales » offraient aux Etats côtiers des possibilités de réglementation suffisantes. A leur égard, aucune modification n'était nécessaire. En revanche, le régime dans les eaux territoriales limitait excessivement les pouvoirs de l'Etat côtier. Cette limite excessive vient de l'article 21 du texte composite. Si le paragraphe I de cet article prévoit que l'Etat côtier peut adopter des réglementations portant surf) la préservation de l'environnement de l'Etat côtier et la préservation, la réduction et le contrôle de sa pollution, le paragraphe II limite considérablement le domaine de cette réglementation : ces lois et règlements ne s'appliquent pas à la conception, à la construction, à l'équipage ou à l'équipement des navires étrangers, à moins

qu'ils ne donnent effet à des règles ou normes internationales généralement acceptées. Pratiquement cela signifie que les mesures portant sur ces quatre domaines, si importants du point de vue de la protection de l'environnement, ne peuvent être prises par les Etats affectés par la pollution que si elles ont reçu, au sein de l'OMCI, l'accord des pays potentiellement pollueurs. Il est clair que les pays pollués souhaitent pouvoir prendre des mesures sans l'accord des pollueurs parce que, compte tenu de l'opposition des intérêts, cet accord peut se faire attendre longtemps. La situation juridique ainsi définie n'était donc pas satisfaisante.

Pour la modifier, la délégation française à la conférence a pensé à utiliser une autre disposition du texte composite qui vise l'accès des navires dans les ports et les eaux intérieures. Il s'agit de l'article 25, § 2 qui prévoit qu'« en ce qui concerne les navires qui se rendent dans les eaux intérieures ou dans une installation portuaire en dehors des eaux intérieures, l'Etat côtier a également le droit de prendre les mesures nécessaires pour prévenir toute violation des conditions auxquelles est subordonnée l'admission de ces navires dans lesdites eaux ou installations portuaires ». Or, les mesures auxquelles un Etat peut subordonner l'admission dans ses ports ou eaux intérieures peuvent porter sur les quatre domaines plus haut énoncés. Il s'ensuit qu'un Etat peut vérifier, dans ses eaux territoriales, la conformité des navires en passage inoffensif avec les réglementations portant sur les quatre domaines considérés à condition que ces navires se rendent dans ses ports ou eaux intérieures.

Mais ces dispositions ne sont guère efficaces si elles sont utilisées isolément par un Etat comme la France : elles risquent de ne concerner qu'un nombre de navires d'autant plus faible que ceux qui allaient normalement se rendre dans des ports français éviteront ces ports pour ne pas avoir à respecter ces réglementations et se rendront dans des ports de l'Etat voisin. L'idée est donc venue d'utiliser ces dispositions sur le plan régional, par exemple entre pays membres de la CEE ou entre pays de l'Europe occidentale. Selon ce schéma, ces pays commenceraient par harmoniser leurs réglementations nationales, concernant les quatre domaines considérés, pour les navires se rendant dans leurs ports. Une fois ces réglementations harmonisées, ces pays se reconnaîtraient réciproquement le droit, dans leurs eaux territoriales respectives, de contrôler l'application de ces réglementations par les navires passant dans leurs eaux territoriales même si ces navires se rendent dans un port appartenant à un des pays participant au système et non pas dans leurs propres ports. Ainsi, dans les eaux françaises, les autorités françaises recevraient de la République fédérale, sous condition de réciprocité, le droit de contrôler la conformité des navires en passage inoffensif avec les réglementations allemandes si ces navires se rendent dans des ports de l'Allemagne fédérale.

Concrètement l'initiative française a pris la forme d'un projet de paragraphe 2 *bis* de l'article 212 : « Les Etats peuvent conclure entre eux des accords en vue de réglementer, sur une base réciproque, l'ad-

mission des navires dans l'ensemble de leurs eaux intérieures ou dans leurs installations portuaires en dehors de leurs eaux intérieures. Un Etat côtier, partie à un tel accord, a le droit, dans sa mer territoriale, de prendre, vis-à-vis des navires qui se rendent dans les eaux intérieures ou dans les installations portuaires en dehors des eaux intérieures d'un autre Etat partie à cet accord, les mesures nécessaires pour faire respecter les conditions d'admission dans lesdites eaux ou installations portuaires, y compris les conditions relatives à la conception, la construction, l'équipage et l'armement des navires ».

Un certain nombre de nations maritimes ont accueilli notre initiative avec méfiance. Elles ont redouté une fragmentation du droit international du fait de l'action de systèmes régionaux. Leur opposition a été particulièrement catégorique à l'égard de la possibilité pour un Etat de prendre des mesures d'application de la réglementation d'un autre Etat, même avec l'accord explicite de celui-ci. En conséquence la proposition française, qui avait l'accord d'un pays aussi préoccupé de la protection de son environnement que l'est le Canada, n'a pu être retenue que partiellement dans la version révisée du « texte composite ». Cette version comporte désormais une disposition, l'article 211, § 3, qui prévoit que des Etats peuvent s'entendre pour donner un contenu identique à leurs réglementations nationales visant à réduire la pollution de la part des navires entrant dans leurs ports, ou dans leurs eaux intérieures ou faisant escale à leurs terminaux en mer. Les pays participant au système le font connaître à l'organisation compétente et lui donnent la publicité convenable. Tout Etat côtier participant au système peut alors exiger de tous les navires passant dans ses eaux territoriales qu'ils lui indiquent s'ils se dirigent vers un Etat appartenant à un tel arrangement mutuel et, dans l'affirmative, qu'ils lui indiquent si le navire satisfait aux prescriptions dudit Etat concernant l'entrée dans ses ports.

Ainsi la France n'a pas obtenu que la délégation de compétence entre pays participant au système puisse porter explicitement sur la totalité des pouvoirs de contrôler l'application des réglementations nationales mais seulement sur la possibilité de se renseigner sur la conformité avec cette réglementation.

Aussi la délégation française a-t-elle fait, devant la commission compétente, une déclaration sur la signification de ce compromis. Faisant observer que celui-ci ne retient qu'une partie de la proposition française, et que la France ne s'y est ralliée que parce qu'il constitue une amélioration du TNCO, notre délégation a précisé son interprétation. Selon celle-ci « il faut se placer dans l'hypothèse où un navire interrogé lors de son passage dans les eaux territoriales d'un Etat A déclare qu'il se rend dans un port d'un Etat B, A et B étant parties à un accord régional. S'il ressort de cette déclaration que ce navire ne répond pas aux conditions d'admission exigées pour entrer dans ce port, de l'avis de la délégation française, cette situation est régie par les dispositions de l'article 25, § 2. Ce texte prévoit que l'Etat côtier a le droit de prendre les mesures nécessaires pour prévenir toute violation

des conditions auxquelles est subordonnée l'admission de ce navire dans les eaux intérieures ou installations portuaires. (Voir doc. A/CONF. 62/C. 3/SR. 38, p. 17).

Compte tenu de l'évolution des travaux de la Conférence, d'une part, et du caractère relativement satisfaisant de ce qui a déjà été obtenu, de l'autre, il n'est pas envisagé pour l'instant de chercher à améliorer radicalement le compromis intervenu sur ce point.

II

LES LEÇONS DE L'AFFAIRE DE L'« AMOCO CADIZ » ET L'ACTIVITÉ DE L'OMCI

Le Gouvernement français a cherché à amener l'OMCI à tirer les leçons de l'échouement de l'*Amoco Cadiz*. Il a proposé que cette organisation se concentre sur les modalités d'action suivantes :

— détermination de nouvelles routes dans la Manche pour les pétroliers ;

— examen de la situation du droit international et des mesures qu'il conviendrait de prendre pour l'améliorer dans les domaines :

- du droit d'intervention de l'Etat côtier,
- des obligations des navires en matière d'information sur leurs positions, leurs routes et les incidents pouvant conduire à des pollutions,
- du régime juridique de l'assistance et du sauvetage.

I) L'organisation du trafic dans la Manche occidentale dans les parages d'Ouessant et des Casquets a fait l'objet d'une note du Gouvernement français en date du 7 avril 1978 qui contenait des propositions de modification du régime existant à l'époque.

C'est sur la base de ces propositions qu'a été institué l'actuel régime du trafic dans les zones considérées. Ce régime, comme l'on sait, repose sur l'idée essentielle qu'il convient, pour améliorer les possibilités d'intervention en cas d'accident, d'éloigner vers le large le trafic des navires susceptibles de causer des pollutions graves du littoral.

On a pu, sur l'instant, reprocher à ces mesures de diminuer les risques d'échouement des navires en question pour augmenter, en revanche, les risques de collision. Toutefois, jusqu'à présent, ces risques de collision ne se sont pas matérialisés.

Quoi qu'il en soit, il faut admettre que l'OMCI a répondu avec promptitude et efficacité aux demandes de la France sur le point considéré, qui était de la compétence de son Comité de la sécurité maritime.

II) Les problèmes liés à l'évaluation des règles pertinentes du droit international et à leur éventuelle modification posaient des difficultés d'un autre ordre.

Trois catégories de problèmes, sur proposition de la France, ont été examinées par les organes compétents de l'OMCI et donc principalement par son Comité juridique :

On le vit bien quand la France fit des propositions. Celles-ci s'ordonnaient autour de trois préoccupations.

1°) Ainsi que le montrait l'affaire de l'*Amoco Cadiz*, beaucoup dépendait de la connaissance que le pays côtier avait des événements qui affectaient un navire susceptible de polluer ses côtes. Il fallait donc revoir le régime juridique des informations qu'il incombe aux navires de fournir, c'est-à-dire en particulier le régime de la signalisation et de la notification des accidents.

Le Gouvernement français a donc proposé, par une note reproduite dans le document LEG XXXV/3/add. I, en date du 30 mai 1978, qu'on impose « notamment l'obligation pour tout capitaine d'un navire en situation d'avarie, avant même que celui-ci ait fait appel à l'assistance d'un remorqueur, d'alerter immédiatement les autorités maritimes de l'Etat côtier le plus proche. Ces autorités pourraient alors prendre et imposer au navire en état d'avarie toutes sortes de mesures en vue d'assurer et de contrôler les secours afin de prévenir tout danger de pollution. Il serait également prévu l'obligation pour toute personne à qui une assistance est demandée d'informer de cette demande d'assistance les autorités maritimes de l'Etat côtier le plus proche ».

L'instrument de création d'une telle obligation pourrait être, d'après le Gouvernement français, une nouvelle convention, cependant que le texte étudié par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer pourrait être revu dans ce sens.

2°) Le Gouvernement français a observé que la Convention de 1969 ne fait jouer le droit d'intervention en haute mer que s'il s'agit d'un danger « grave et imminent ». Cette condition mise à l'exercice de ce droit est trop restrictive. En liaison avec les dispositions sur le droit d'intervention dans le texte composite de la Conférence du droit de la mer, un problème d'harmonisation ou de modification de la Convention de 1969 se pose désormais.

3°) Une réforme de la Convention de 1969 sur le droit d'intervention amène à examiner la modification éventuelle du régime de l'assistance tel qu'il est réglementé par la Convention de 1910 ; « Ce régime, qui protège les intérêts, d'une part, de l'armateur et du chargeur et, d'autre part, de l'assistant, n'est pas satisfaisant à l'égard des Etats côtiers qui peuvent être victimes de graves dommages de pollution à la suite d'un accident maritime dont les conséquences peuvent être amplifiées par le retard à apporter des secours au navire ou à sa cargaison » (document cité). Toutefois, conclut le Gouvernement, « plutôt que de modifier la Convention de 1910, qui est assez ancienne et dont les dispositions sont de pur droit privé, il serait préférable de prévoir un nouvel instrument juridique contenant des dispositions de droit public » (même document).

Ce nouvel instrument juridique a fait l'objet d'un document de travail présenté par les délégations de la France, du Mexique et de l'Uruguay et qui s'intitule « projet d'articles résultant de consultations officielles avec plusieurs délégations et contenant des éléments en vue du développement du droit international en matière d'intervention de l'Etat côtier » (doc. LEG XL/2/I du 6 mars 1979). Son contenu peut se résumer comme suit :

Selon son article I, les Parties à la convention pourraient prendre au-delà de leurs eaux territoriales « les mesures nécessaires pour prévenir, atténuer ou éliminer les dangers que présentent pour leurs côtes ou intérêts qui y sont liés une pollution ou une menace de pollution à la suite d'un accident de mer ou des actions afférentes à un tel accident susceptibles, selon toute vraisemblance d'avoir des conséquences dommageables importantes ».

Après l'article II, qui contient des définitions, l'article III établit pour certains navires victimes d'un accident de mer à moins d'une distance (x) des côtes l'obligation de le notifier immédiatement à l'Etat côtier le plus proche. Cet Etat doit lui-même transmettre cette notification aux Etats qui peuvent être affectés par cet accident, à l'Etat du pavillon de tout navire impliqué dans l'accident de mer, et à l'OMCI.

L'article IV prévoit que tout assistant ou sauveteur se dirigeant vers le navire accidenté ou engagé dans des opérations de sauvetage fait connaître à l'Etat côtier le plus proche sa position et les mesures qu'il s'appête à prendre. Il répond à toute demande de renseignement de l'Etat en question.

Selon l'article V, l'Etat côtier qui estime nécessaire d'intervenir le notifie aux navires intéressés, à l'Etat du pavillon et aux sauveteurs. Il a le droit de donner les instructions qu'il juge nécessaires et adéquates aux navires accidentés et aux sauveteurs. Ces navires et sauveteurs « prennent alors toutes les mesures raisonnablement et techniquement possibles permettant de se conformer à ces instructions ». L'assistant ou le sauveteur destinataire de telles instructions a droit « à une rémunération équitable tenant compte, entre autres, des dépenses engagées et des risques encourus ».

L'article VI dispose que les propriétaires des navires impliqués dans l'accident de mer sont tenus au paiement des dépenses et de la rémunération des mesures prises en application de la présente convention. Toutefois, l'assistant ou le sauveteur qui a agi sous instructions reçues de l'Etat côtier peut se faire payer par celui-ci qui recouvrera les sommes en question auprès du propriétaire du navire accidenté.

Ces diverses propositions françaises ont été longuement débattues devant le Comité juridique de l'OMCI. Sans nier qu'il n'y ait quelques bonnes raisons de vouloir modifier la situation actuelle, la plupart des délégations ont souligné l'importance et la complexité des problèmes soulevés par les propositions françaises. Leur réticence a pris la forme d'une prolongation des études avant la sélection des modalités possibles d'une modification du droit dans les domaines en question.

S'agissant de la réforme de la Convention de 1910, les études pourront se faire avec la coopération du Comité maritime international, en ce qui concerne les aspects de droit privé. Mais le Comité juridique de l'OMCI s'est réservé l'étude des problèmes de droit public de la question de l'assistance (dite obligatoire) que le droit d'intervention de l'Etat (lui-même examiné par ce même Comité juridique) pourrait imposer.

L'affaire de l'« Amoco Cadiz » et la Communauté économique européenne

Le Gouvernement français qui, en 1975 et 1977, avait déjà demandé le développement d'une action commune dans le domaine des transports maritimes, a accentué ses efforts, après la catastrophe de l'*Amoco Cadiz*, pour que la Communauté et ses Etats membres s'associent aux mesures nécessaires pour éviter de telles catastrophes ou en limiter les effets.

Dès le 4 avril 1978, le Ministre des Affaires étrangères, M. DE GUERINGAUD, demandait à la Communauté et à ses membres de mettre en œuvre une série d'actions concrètes.

Le Conseil européen, au cours de sa réunion de Copenhague (7 et 8 avril 1978), a estimé que la Communauté doit faire de la lutte contre la pollution de la mer, en particulier par les hydrocarbures, un objectif important de son action. Aux termes de son communiqué final, il a invité « le Conseil, sur proposition de la Commission, et les Etats membres, à prendre sans délai, au sein de la Communauté, les mesures appropriées et à adopter des attitudes communes dans les enceintes internationales compétentes portant notamment sur :

a) l'application rapide des règles internationales existantes, en particulier sur les normes minima relatives aux conditions d'exploitation des navires,

b) la prévention des accidents par une action coordonnée des Etats membres,

— en vue d'un fonctionnement adéquat des systèmes des routes obligatoires de circulation des navires,

— et en vue d'un contrôle accru à l'égard des navires inférieurs aux normes,

c) la recherche et la mise en œuvre de mesures efficaces de lutte contre la pollution.

Commentant ce communiqué du Conseil européen, la Commission a noté que les demandes précises qu'il contenait marquaient une évolution profonde de la Communauté à l'égard de ces problèmes. Tout se passe, ajoute la Commission dans un document du 27 avril 1978, comme si la Communauté prenait brusquement conscience de l'inefficacité de l'action internationale ; jusqu'ici elle n'a pas abordé de front l'ensemble des problèmes soulevés par la pollution des mers par les hy-

drocarbures. Cela s'explique notamment, d'après la Commission, par l'absence d'une politique commune de la navigation maritime, par l'incertitude et la complexité du droit de la mer et aussi par les inévitables implications d'une éventuelle action unilatérale de la Communauté sur son approvisionnement énergétique.

A partir de cette analyse et compte tenu des directives du Conseil européen, la Commission a donc préconisé un certain nombre d'actions communautaires (document COM (78) 184 final., du 27 avril 1978), qui peuvent se résumer comme suit :

A) Actions contre la pollution causée par les déversements d'hydrocarbures en mer. A la suite de la catastrophe de l'*Amoco Cadiz*, la Commission a remanié une résolution déjà présentée au Conseil et l'a accompagnée d'un programme d'action. Ce programme prévoyait 7 actions : le traitement informatisé des données sur les moyens de lutte contre la pollution en question,

— le traitement informatisé des données pertinentes sur les pétroliers et les structures artificielles susceptibles de polluer,

— des mesures visant à renforcer l'efficacité d'équipes de prompt intervention existantes ou à créer,

— la mise à l'étude d'une participation communautaire à la conception et au développement de « navires dépollueurs »,

— l'étude de l'opportunité d'une initiative communautaire pour répondre aux besoins en remorquage,

— l'étude de la modification éventuelle du régime juridique de la compensation des risques de pollution accidentelle par les hydrocarbures,

— le développement d'un programme de recherches sur les moyens chimiques et mécaniques de lutte contre la pollution par les hydrocarbures rejetés en mer, le sort de ces hydrocarbures et leurs effets sur la faune et la flore marines.

De plus, sous la même rubrique de lutte contre la pollution, la Commission a proposé l'adhésion de la CEE à l'accord de juin 1969 concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution des eaux de la Mer du Nord par les hydrocarbures et la conclusion par la Communauté du protocole à la Convention de Barcelone pour la protection de la Méditerranée contre la pollution par les hydrocarbures et autres substances nuisibles.

B) Action à l'égard des Conventions MARPOL, SOLAS, y compris les protocoles additionnels de 1978, et la Convention de l'OIT n° 147. La Commission a proposé une action coordonnée des Etats membres en vue d'une ratification rapide de ces conventions, tout en observant que les dispositions relatives au contrôle sont trop faibles. Elle a exprimé l'intention de mettre à l'étude leur renforcement, soit dans le cadre de l'OMCI et de l'OIT, soit sur le plan communautaire sur le modèle de ce qui a été fait dans le cas de l'accord administratif du groupe de la Mer du Nord.

C) L'extension des eaux territoriales des Etats membres jusqu'à 12 milles nautiques est formellement proposée par la Commission, suivant en cela la proposition faite par M. DE GUERINGAUD.

D) Extension sur le plan communautaire de l'accord administratif des huit pays de la Mer du Nord. Cet accord, du 2 mars 1978, concerne les normes à appliquer, dans les ports des signataires, à tous les navires, quel que soit leur pavillon, inférieurs à des normes spécifiques découlant d'accords internationaux dans les domaines de l'âge minimum des gens de mer, leurs brevets de capacité, l'alimentation, les examens médicaux, les logements et la prévention des accidents à bord. La Commission exprime l'intention d'en reprendre les termes sur le plan communautaire.

E) La Commission a marqué l'intention d'étudier les termes d'une action commune des Etats au sein de l'OMCI au sujet de :

— l'amélioration des couloirs de navigation, y compris la fixation plus au large des routes fréquentées par les navires les plus dangereux, l'instauration d'un système de surveillance des mouvements des pétroliers et l'obligation de notifier toute avarie à l'Etat riverain ;

— le renforcement de la sécurité de la navigation, en donnant à l'Etat côtier la possibilité d'imposer un pilotage ou une prise en remorque ;

— la mise sur pied d'un système international ou de systèmes régionaux facilitant l'assistance mutuelle (remorquage, corps de sécurité maritime) ;

— la qualification des équipages, notamment en faisant adopter et mettre en vigueur la Convention OMCI sur la formation des gens de mer et la délivrance des brevets.

Deux ans après l'établissement de ce programme d'action, il est clair que les réalisations sont très partielles.

Les seuls résultats obtenus paraissent pouvoir se résumer comme suit :

— une recommandation du 26 juin 1978 relative à la ratification des conventions sur la sécurité du trafic maritime,

— une recommandation du 21 décembre 1978 relative à la ratification de la convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille,

— une directive du 21 décembre 1978 relative aux conditions minimales exigées pour certains navires-citernes entrant dans les ports maritimes de la Communauté ou en sortant,

— une directive du 21 décembre 1978 relative au pilotage des navires par des pilotes hauturiers opérant dans la Mer du Nord et dans la Manche.

Il faut admettre que ces résultats sont faibles. Ils témoignent notamment de la réticence de certains Etats membres, ou de leur réserve, à l'égard d'une extension des compétences de la Communauté en ces matières. Ils procèdent également de la divergence des intérêts nationaux.

A cet égard il est symptomatique que les Etats membres de la CEE ne se soient pas entendus pour étendre leurs eaux territoriales jusqu'à 12 milles nautiques, élargissant ainsi les limites à l'intérieur desquelles les Etats ont les compétences les plus considérables pour lutter contre la pollution par les navires circulant devant leurs côtes.

Ce sont ces réticences et ces réserves qui ont conduit les autorités françaises à proposer la tenue d'une conférence régionale sur la sécurité des transports maritimes et la lutte contre la pollution par hydrocarbures transportés par voie de mer.

Les caractéristiques de cette conférence sont en cours d'examen. Selon le projet actuel, elle devrait se tenir au niveau ministériel, au mois de décembre 1980, et examiner les mesures qu'il y aurait lieu de prendre, dans le domaine juridique mais aussi sur le plan opérationnel, pour améliorer la sécurité maritime dans la Mer du Nord, le Pas de Calais et la Manche.