

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de la convention internationale de Nairobi
sur l'enlèvement des épaves

NOR : MAEJ1240098L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence et objectifs de la Convention :

Les épaves occasionnées par des accidents de mer peuvent représenter de graves dangers pour la navigation et l'environnement. Ces risques rendent nécessaires leur localisation, leur balisage voire leur enlèvement ou leur destruction.

Dans la mer territoriale, l'intervention sur les épaves (notamment leur enlèvement) relève de la compétence de l'Etat côtier, ce dernier exerçant sa souveraineté sur cet espace maritime conformément aux termes de l'article 2 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (ci-après CNUDM).

En revanche, au-delà de la mer territoriale, en l'état actuel du droit international, aucune règle ne traite expressément de l'enlèvement des épaves malgré l'importance des dangers qu'elles peuvent occasionner. A ce jour, l'enlèvement des épaves situées en dehors des eaux territoriales ne semble possible que dans le cadre du droit d'intervention qui est traditionnellement reconnu à l'Etat côtier lorsqu'une épave située au-delà de sa mer territoriale génère ou est susceptible de générer une pollution pouvant l'affecter¹. Ce droit d'intervention de l'Etat côtier est, en principe, subordonné à des motifs tenant aux seuls risques de pollution et ne peut donc a priori pas s'exercer sur le fondement de la sécurité de la navigation.

¹ Notamment à l'article 221 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, qui autorise l'Etat côtier à intervenir au-delà de la mer territoriale afin de protéger son littoral contre la pollution ou une menace de pollution résultant d'un accident de mer ou liée à un tel accident. Deux autres instruments internationaux ont reconnu le droit pour l'Etat côtier d'intervenir, au-delà de ses eaux territoriales, contre une pollution accidentelle : 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 et son protocole, adopté le 2 novembre 1973, qui étend ces règles aux cas de pollution par des substances nocives autres que les hydrocarbures.

Certains Etats ont décidé d'adopter, dès le début des années 70, des règles internes organisant leur droit d'intervention sur des épaves situées au-delà de leur mer territoriale (Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni, France notamment). Cependant, le flou du droit international a incité, à partir des années 90, les Etats réunis au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) à établir des règles applicables aux épaves situées au-delà des eaux territoriales dans le but de renforcer tout à la fois la sécurité de la navigation et la protection du milieu marin.

C'est dans cette perspective qu'a été adoptée la Convention de Nairobi sur l'enlèvement des épaves, signée le 18 mai 2007. Elle constitue le premier instrument international traitant spécifiquement de l'enlèvement des épaves. Ses dispositions visent à :

- définir ce qu'est une épave ;
- déterminer les critères permettant de qualifier une épave de dangereuse ;
- poser des règles en matière de localisation, de signalisation et d'enlèvement des épaves constituant des obstacles à la navigation ;
- définir l'étendue de la responsabilité du propriétaire du navire devenu épave, qui est tenu de payer les frais relatifs à la localisation, la signalisation et l'enlèvement de cette dernière ;
- rendre obligatoire la souscription d'assurances ou de garanties financières par les propriétaires de navires afin de couvrir leur responsabilité au titre de la Convention ;
- reconnaître aux Etats le droit d'exercer une action directe contre les assureurs à des fins d'indemnisation, pour le remboursement des dépenses engagées au titre des opérations d'enlèvement.

La Convention répond à une double préoccupation. Premièrement, elle vise à fixer au niveau international des règles et des procédures destinées à garantir l'enlèvement rapide et efficace des épaves se trouvant au-delà des eaux territoriales des Etats et présentant des risques pour la navigation et l'environnement. A cette fin, elle reconnaît aux Etats le droit d'intervenir sur les épaves se trouvant dans leur zone économique exclusive (ZEE). Deuxièmement, la Convention pose le principe de la responsabilité du propriétaire de l'épave (le propriétaire inscrit) pour les frais occasionnés par les opérations d'enlèvement, et pose une obligation d'assurance de nature à garantir le recouvrement des frais éventuels.

La Convention a vocation à s'appliquer à la zone économique exclusive (ZEE) des Etats Parties ou, lorsqu'un Etat Partie n'a pas créé une telle zone, à la zone située au-delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci, dans une limite de 200 milles marins. La France, pour sa part, dispose d'une zone économique exclusive². La Convention prévoit aussi que les Etats Parties peuvent étendre sa portée à leurs eaux territoriales.

Le champ d'application matériel de la Convention englobe tous les navires, sous réserve des exclusions suivantes :

- les plates-formes flottantes se livrant à des activités d'exploration, d'exploitation ou de production des ressources minérales des fonds marins ;

² La ZEE française s'étend depuis peu à la mer Méditerranée (décret n° 2012-1148 du 12 octobre 2012). La ZEE française en Méditerranée se substitue à la zone de protection écologique (ZPE) créée en 2003, dont elle reprend le périmètre.

- les navires de guerre et les navires appartenant à un Etat Partie ou exploités par lui, tant que celui-ci les utilise exclusivement à des fins gouvernementales et non commerciales, sauf si cet Etat Partie en décide autrement.

II. Conséquences estimées de la mise en œuvre de la Convention :

Conséquences financières

Les opérations de sécurisation et d'enlèvement d'épaves représentent des coûts variables, qui peuvent, dans certains cas, être considérables³. La Convention vise à garantir et à faciliter le recouvrement par les Etats des frais engagés pour les opérations de localisation, de signalisation et d'enlèvement des épaves. Elle comporte, à cette fin, un volet relatif à la responsabilité civile des propriétaires d'épaves.

La France dispose de procédures en matière de recouvrement des dépenses engagées par l'Etat pour les interventions sur des épaves maritimes dangereuses. Même s'il n'est pas possible de se livrer à une estimation *ex-ante* des conséquences financières de la Convention (sa mise en œuvre est subordonnée, par vocation, à la survenance d'accidents de mer), tout porte à considérer qu'elles seront favorables à l'Etat et aux collectivités publiques puisque la Convention donne désormais à l'obligation de remboursement des frais engagés par l'Etat un fondement en droit international.

Conséquences économiques

Elles concernent les armateurs. Les armateurs français étant d'ores et déjà assurés dans des conditions qui répondent aux exigences de la Convention, cette dernière ne devrait pas entraîner de nouveaux coûts à leur encontre (à l'exception de l'acquittement des frais de délivrance des certificats d'assurance).

Conséquences environnementales

La protection de l'environnement est, avec la sécurité de la navigation, le principal objectif poursuivi par la Convention de Nairobi. Les risques pour le milieu marin ou le littoral font partie des critères retenus par la Convention pour déterminer la dangerosité d'une épave. Dès lors qu'une épave présente un danger au sens de la Convention, un Etat est fondé à prendre les mesures nécessaires à son enlèvement. La mise en œuvre de cette Convention devrait donc avoir un effet positif pour l'environnement marin.

Conséquences juridiques

Même si elle édicte des règles nouvelles, la Convention aborde des matières qui sont déjà régies, en grande partie, par le droit international et le droit interne. Elle a donc vocation à s'articuler avec plusieurs instruments internationaux existants et avec la réglementation nationale (1). Cette dernière devra être adaptée sur certains points (2).

³ A titre d'exemple, le coût de l'opération d'enlèvement de l'épave du paquebot de croisière *Costa Concordia*, échoué le 13 janvier 2012 à proximité de l'île de Giglio au large de l'Italie, est estimé à 236 millions d'euros.

1. Articulation de la Convention avec le droit en vigueur :

Précisions sur l'articulation de la Convention avec le droit communautaire :

Deux textes de droit communautaire sont susceptibles de s'articuler avec la Convention : la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 relative au système communautaire de suivi du trafic des navires⁴, d'une part, et la directive 2009/20/CE du 23 avril 2009 relative à l'assurance des propriétaires de navires pour les créances maritimes, d'autre part.

La directive 2002/59/CE vise à accroître la sécurité et l'efficacité du trafic maritime. Elle prévoit que les Etats doivent avoir accès à toutes les informations importantes relatives aux mouvements et à la situation des navires, en particulier de ceux transportant des matières dangereuses ou polluantes. Elle instaure notamment une obligation pour les Etats de faire circuler certaines informations sur les navires victimes d'incidents ou d'accidents en mer et sur les navires susceptibles de compromettre la sécurité de la navigation ou de constituer un risque pour l'environnement. Cette directive ne contient aucune disposition spécifique sur les mesures que les Etats peuvent prendre pour intervenir sur les épaves (à des fins de signalisation, de sécurisation ou d'enlèvement) et renvoie au droit international à cet égard. Son champ d'application s'articule donc *a priori* nettement avec celui de la Convention de Nairobi, sans chevauchement.

La Directive 2009/20/CE crée, quant à elle, une obligation d'assurance pour les créances maritimes visées dans la convention LLMC. Son articulation avec la Convention de Nairobi est expressément prévue dans la mesure où cette directive indique que ses dispositions ne font pas obstacle à l'application des régimes d'assurance découlant d'autres instruments internationaux, parmi lesquels la Convention de Nairobi sur les épaves.

Précisions sur l'articulation de la Convention avec le droit international :

Sur le droit d'intervention en mer des Etats côtiers :

Tout Etat côtier a l'obligation d'assurer la sécurité de la navigation dans ses eaux intérieures et dans sa mer territoriale. Au-delà de cette dernière, l'Etat côtier a, conformément à l'article 221 de la CNUDM, le droit de prendre des mesures visant à protéger son littoral ou ses intérêts connexes contre une pollution ou une menace de pollution résultant d'un accident de mer. C'est la portée de ce droit que la Convention de Nairobi vient préciser dans le domaine des épaves, tout en rappelant le principe selon lequel les mesures prises doivent toujours être proportionnées aux dommages que l'Etat affecté subit ou risque de subir.

⁴ Titre complet : directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information

La Convention vient se juxtaposer à 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 et au Protocole du 2 novembre 1973⁵. La convention de Bruxelles reconnaît aux Etats côtiers un droit d'intervention en haute mer pour prévenir, atténuer ou éliminer, en cas de danger grave et imminent, une pollution ou une menace de pollution pouvant affecter leurs côtes ou leurs intérêts connexes⁶. Elle permet aux Etats côtiers de « *prendre des mesures appropriées* » pour assurer leur protection à l'égard d'un navire naviguant en haute mer, lorsqu'il y a « *danger grave et imminent* » de pollution susceptible d'avoir des « *conséquences dommageables très importantes* ». La Convention de Bruxelles ne fait pas référence à la notion de la zone économique exclusive (ZEE) car cette notion n'est apparue qu'en 1982 avec l'adoption de la CNUDM. L'expression « haute mer », telle qu'elle y est employée, doit donc s'entendre comme désignant les zones situées au-delà de la mer territoriale.

La convention de Bruxelles de 1969 et son protocole de 1973 sont mis en œuvre en droit interne à l'article L 218-72 du code de l'environnement qui s'applique « *dans le cas d'avarie ou d'accident en mer survenu à tout navire, aéronef, engin ou plate-forme transportant ou ayant à son bord des substances nocives, dangereuses ou des hydrocarbures (...)* ».

La Convention de Nairobi indique, dans son article 4, qu'elle ne s'applique pas aux mesures prises en vertu de la Convention de Bruxelles de 1969. Pour les opérations concernant les épaves, l'application de la Convention de Nairobi devrait prévaloir et, pour les opérations de secours concernant des navires en difficulté transportant des hydrocarbures ou des substances dangereuses, la Convention de Bruxelles devrait en principe s'appliquer.

Sur la définition de l'épave :

La définition de l'épave retenue dans la Convention est relativement large puisqu'elle englobe les navires naufragés et échoués, ceux qui sont sur le point de couler ou de s'échouer ainsi que tous les objets perdus en mer par un navire. Cette définition de l'épave s'appuie sur une définition du navire qui est elle-même très large puisque la Convention assimile aux navires « *les engins flottants et les plates-formes flottantes* », sauf lorsque ces plates-formes se livrent sur place à des activités d'exploration et d'exploitation des ressources minérales des fonds marins.

La différence d'approche avec le droit interne est sensible puisque l'épave est caractérisée en droit national par deux critères cumulatifs qui n'apparaissent pas, en tant que tels, dans la Convention : l'état de non flottabilité et l'abandon du navire par son équipage.

⁵ La convention du 29 novembre 1969 (publiée par le décret n°75-553 du 26 juin 1975) a été complétée par le Protocole de 1973 qui en étend les règles à toutes les substances dangereuses autres que les hydrocarbures.

⁶ Les « intérêts connexes » sont définis dans la convention de Bruxelles comme s'étendant « *a) aux activités maritimes côtières, portuaires, ou d'estuaires, y compris aux activités de pêcheries, constituant un moyen d'existence essentiel pour les intéressés ; b) à l'attrait touristique de la région considérée ; c) à la santé des populations riveraines et au bien-être de la région considérée, y compris la conservation des ressources biologiques marines, de la faune et de la flore* ». La Convention de Nairobi sur l'enlèvement des épaves reprend cette définition tout en l'étendant pour y ajouter « *b/ les attraits touristiques et autres intérêts économiques* », « *c/ la santé des populations riveraines et la prospérité de la région* » et « *d) les infrastructures au large et sous-marines* ».

Sur la responsabilité civile des propriétaires des navires :

La responsabilité civile des propriétaires de navires pour le remboursement des frais d'enlèvement des épaves est actuellement régie par les règles de droit commun. La mise en œuvre de la Convention aura pour effet de substituer un régime de responsabilité spécifique (régime de responsabilité sans faute assorti d'exceptions) au régime de droit commun.

La responsabilité civile des propriétaires de navires dans la Convention se rapporte aux frais de localisation, de signalisation et d'enlèvement des épaves. La Convention n'affecte pas le droit du propriétaire de limiter sa responsabilité en vertu des règles nationales ou internationales applicables dans ce domaine. A cet égard, la Convention du 19 novembre 1976 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes (dite convention LLMC, *Limitation of Liability for Maritime Claims*) plafonne la responsabilité civile du propriétaire du navire à concurrence d'un montant dépendant de la jauge brute du navire⁷. Toutefois, les Etats Parties ont la possibilité d'exclure cette limitation pour « *les créances pour avoir renfloué, enlevé, détruit ou rendu inoffensif un navire coulé, naufragé, échoué ou abandonné, y compris tout ce qui se trouve et s'est trouvé à bord* » et « *les créances pour avoir enlevé, détruit ou rendu inoffensive la cargaison du navire* ».

Lorsqu'elle a ratifié la convention LLMC et le Protocole de 1996 qui l'a modifiée⁸, la France a exclu du plafonnement les créances liées à l'enlèvement des épaves. En conséquence, pour tout accident de mer ayant causé une épave dans la ZEE ou les eaux territoriales françaises, le propriétaire du navire ne peut invoquer la limitation de sa responsabilité pour des créances d'Etat relatives à des opérations d'enlèvement (article L. 5121-4 du Code des transports).

Des exceptions à la responsabilité civile des propriétaires de navires ayant occasionné des épaves sont prévues par la Convention. Au terme de l'article 11, le propriétaire inscrit n'est pas tenu de payer les frais de localisation, de signalisation et d'enlèvement de l'épave, si l'obligation de s'acquitter de ces dépenses est incompatible avec les instruments internationaux suivants :

- la Convention de 1969 (modifiée) sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (dite convention CLC)⁹ ;
- la Convention de 1996 (modifiée) sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (dite convention HNS)¹⁰ ;
- la Convention de 1960 (modifiée) sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire ou la Convention de 1963 (modifiée) relative à la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires ou la législation nationale régissant ou interdisant la limitation de responsabilité en matière de dommages nucléaires ;
- la Convention de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages par hydrocarbures de soute (dite convention Bunkers)¹¹.

⁷ Les montants de limitation de responsabilité prévus à l'article 3 du Protocole de 1996 modifiant la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes ont été amendés par la Résolution LEG.5(99) adoptée le 19 avril 2012 par le Comité juridique de l'OMI.

⁸ Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes (publiée par décret n° 86-1371 du 23 décembre 1986) et Protocole du 2 mai 1996 modifiant la convention LLMC de 1976 (publié par décret n° 2007-1379 du 22 septembre 2007).

⁹ Voir articles L. 218-1 et suivants du Code de l'environnement

¹⁰ « HNS » pour *Hazardous and Noxious Substances*. Cette convention a été modifiée par le protocole adopté à Londres en 2010 (Convention HNS 2010).

¹¹ La loi n°2010-831 du 22 juillet 2010 a autorisé la ratification de cette convention.

Pour la rémunération des services des opérateurs privés intervenant sur une épave ou leur indemnisation, la Convention renvoie à la réglementation existante¹².

Sur l'obligation d'assurance des propriétaires de navires :

La Convention exige des propriétaires de navires qu'ils souscrivent une assurance pour les risques liés aux épaves. La Directive 2009/20/CE du 23 avril 2009 relative à l'assurance des propriétaires de navires pour les créances maritimes¹³ instaure déjà une obligation d'assurance pour les créances maritimes visées dans la convention LLMC. Ses dispositions ne font pas obstacle à l'application des régimes d'assurance découlant d'autres instruments tels que la Convention de Nairobi sur les épaves¹⁴.

2. Incidences de la Convention sur le droit interne :

a) Différences d'approche entre le droit français et la convention

Le droit interne traite de la question des épaves aux articles L5142-1 à L5142-8 et L5242-16 à L5242-18 du code des transports. Son champ d'application et les mesures qu'il vise à prendre ne recouvrent que partiellement le régime de la convention. Le droit interne et la Convention obéissent à des approches différentes sur certaines notions. De plus, le droit interne, qui se préoccupe, avant tout, de régler le pouvoir de police en matière d'épaves et les questions patrimoniales (droits du propriétaire du navire ou de tout autre objet devenu une épave), ne comporte pas de volet relatif à la responsabilité civile des propriétaires d'épaves ou à l'obligation d'assurance. Il devra donc être adapté sous plusieurs aspects.

La définition de l'épave :

Les deux critères qui servent à caractériser l'épave en droit interne sont l'état de non flottabilité du navire et son abandon par l'équipage. Avec le seul critère de la non-flottabilité, le droit interne ne permet pas de qualifier d'épave les navires sur le point de couler ou de s'échouer ou dont on peut raisonnablement attendre le naufrage ou l'échouement si aucune mesure efficace n'est prise. Or ces catégories sont précisément visées par la Convention. Par ailleurs, le critère de l'abandon par l'équipage retenu par le droit national induit également une définition plus restrictive que celle de la Convention. Par ailleurs, à la différence de la Convention, les articles L. 5142-1 et suivants du code des transports ne précisent ni la notion d'accident de mer, ni la notion de danger, ni celle d'intérêts connexes.

Détermination de la dangerosité d'une épave :

La Convention énonce 15 critères à partir desquels l'état de dangerosité de l'épave peut être déterminé. Un tel dispositif n'existe pas en droit interne.

¹² Convention internationale de 1989 sur l'assistance, faite à Londres le 28 avril 1989 publiée par le décret n° 2002-645 du 23 avril 2002. Cette convention, qui reconnaît un pouvoir d'intervention des Etats côtiers en matière d'assistance, est complémentaire à la Convention de Nairobi sur les épaves.

¹³ Directive transposée en droit interne (articles L. 5123-1 et suivants du Code des transports) par l'ordonnance n° 2011-635 du 9 juin 2011 portant diverses dispositions d'adaptation du code des transports au droit de l'Union européenne et aux conventions internationales dans les domaines du transport et de la sécurité maritimes.

¹⁴ Article 2 paragraphe 3 de la directive 2009/20/CE.

La notion d' « enlèvement » :

Cette notion n'est pas expressément définie en droit interne. De plus, il résulte du décret n°61-1547 du 26 décembre 1961 que l'enlèvement ne correspond pas, en droit national, à toutes les actions visées dans la Convention (notamment les opérations de prévention ou d'atténuation des risques).

L'obligation de déclarer l'épave :

La Convention prévoit l'obligation pour le capitaine ou l'exploitant d'un navire d'adresser sans tarder un rapport à l'Etat affecté, lorsque ce navire a été impliqué dans un accident de mer qui a causé une épave (article 5). Une obligation de déclaration existe en droit interne mais elle est seulement à la charge de la personne qui découvre une épave ou du capitaine d'un navire se portant au secours d'un autre navire victime d'un accident de mer, dès lors que ce dernier transporte des hydrocarbures et navigue à moins de 50 milles marins des côtes françaises (article D. 218-5 du code de l'environnement).

La localisation et la signalisation des épaves :

La Convention oblige l'Etat affecté par une épave à avertir de toute urgence les navigateurs et les Etats intéressés de la nature et de l'emplacement de l'épave et à s'assurer que toutes les mesures « raisonnables » sont prises pour signaler l'épave. Sous certains aspects, les règles découlant de la directive 2002/59/CE relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, transposées par les articles L. 5241-1 et suivants du code des transports (sur la navigation maritime, la sécurité et la prévention de la pollution), contribueront à la mise en œuvre de la Convention en matière de localisation et de signalisation des épaves¹⁵.

Les navires en difficultés

S'agissant des navires appelés épaves par la convention et qui sont en fait des navires en difficulté, le droit français comprend des dispositions applicables autres que le régime des épaves, tels que les obligations de signalement des articles L5242-2 et L5242-6 du code des transports (L'article L218-72 du code de l'environnement prévoit par ailleurs l'intervention de l'Etat dans les situations qui relèvent de la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969, les obligations de signalement correspondantes figurant à l'article L5242-7 du code des transports).

b) L'articulation entre le droit interne et la convention

Le régime des épaves du droit français ne s'applique pas au-delà de la mer territoriale, tandis que le régime de la convention de Nairobi s'applique a priori dans la ZEE. Ce n'est que dans la mesure où l'option d'extension de la convention au territoire est exercée par l'Etat que se pose un problème d'articulation entre la convention et le droit national relatif aux épaves et à l'action de l'Etat en mer.

Il résulte des articles 3.2 et 4.4 de la convention que les dispositions de la convention les plus contraignantes pour la souveraineté de l'Etat ne s'appliquent pas lorsque l'épave se trouve dans les eaux territoriales – notamment les obligations de consultation avec l'Etat du pavillon et le mécanisme de règlement des différends.

¹⁵ La directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 a été modifiée en dernier lieu par la directive 2009/17/CE du 23 avril 2009, qui a été transposée en droit national par l'ordonnance n° 2011-635 du 9 juin 2011 portant diverses dispositions d'adaptation du code des transports au droit de l'Union européenne et aux conventions internationales dans les domaines du transport et de la sécurité maritimes.

Néanmoins, les mécanismes de la convention regardant l'intervention de l'Etat, la responsabilité objective du propriétaire du navire et le recours direct à l'assureur, sont subordonnés, même dans les eaux territoriales, à l'existence d'un danger créé par l'épave. La convention est en cela plus restrictive que le droit national, offrant en contrepartie de meilleures garanties financières.

On peut considérer que la possibilité d'intervenir dans les eaux territoriales sur la base de la convention n'empêcherait pas de recourir aux instruments du droit interne pour des actions non prévues par la convention (par exemple l'enlèvement d'une épave en dehors d'un danger avéré). Compte-tenu de l'usage que la France entend faire de la possibilité donnée aux Etats Parties à l'article 3 paragraphe 2 de la Convention d'étendre l'application de la Convention aux épaves se trouvant dans les limites de son territoire, y compris dans sa mer territoriale, une adaptation de la définition de l'épave en droit interne sera nécessaire.

c) Nécessité d'adaptation du droit interne

Les obligations du propriétaire inscrit en matière d'assurance ou de garantie financière :

En droit national, le régime de la police des épaves maritimes qui résulte des articles L. 5142-1 et suivants du code des transports ne traite pas de la responsabilité du propriétaire du navire. L'adoption de mesures sera nécessaire pour instaurer une obligation d'assurance et de certificat, assortie d'une sanction.

Suivant le modèle des conventions existantes, il conviendra d'insérer à l'article L5123-2 du code des transports, un paragraphe ainsi rédigé : « IV. *Le propriétaire inscrit d'un navire, au sens du paragraphe 8 de l'article 1er de la convention internationale de 2007 sur l'enlèvement des épaves, faites à Nairobi le 18 mai 2007, souscrit une assurance ou une autre garantie financière satisfaisant aux exigences de cette convention lorsque ce navire est exploité sous pavillon français, ou touche ou quitte un port français ou une installation située dans la mer territoriale française. Un certificat attestant que la garantie est en cours de validité doit se trouver à bord du navire.*»

Par ailleurs, à effet de sanctionner cette obligation, le I de l'article L. 5123-6 du même code serait complété par un 4° ainsi rédigé : « 4° *Le fait pour le propriétaire inscrit d'un navire, au sens du paragraphe 8 de l'article 1er de la convention internationale de 2007 sur l'enlèvement des épaves, faites à Nairobi le 18 mai 2007, de ne pas respecter les obligations prévues au IV de l'article L. 5123-2 ;*»

Il sera également nécessaire que le droit interne reprenne explicitement l'obligation incombant au propriétaire inscrit de fournir à l'autorité compétente de l'Etat affecté par l'épave, conformément à l'article 9 paragraphe 3 de la Convention, la preuve de l'assurance ou de la garantie financière lorsqu'il a été établi que l'épave représente un danger.

Le régime de l'intervention de l'Etat dans les situations visées par la convention devrait être prévu, comme le fait l'article L218-72 du code de l'environnement pour les accidents de mer au sens de la convention Bruxelles du 29 novembre 1969 (Il semblerait néanmoins judicieux de maintenir une distinction entre navires en difficulté et navires qui ne sont plus en état de flottabilité, pour conserver la structure des codes ; la confusion des deux sous le terme d'épave est une originalité de vocabulaire de la convention dont l'extension à l'économie des codes français ne serait pas nécessairement heureuse).

Sur les différents points mentionnés ci-dessus, les modalités précises d'adaptation du droit interne (articles L. 5142-1 et suivants du code des transports, décret d'application n° 61-1547 du 26 décembre 1961 modifié fixant le régime des épaves maritimes et arrêté du 9 janvier 1987 modifiant l'arrêté du 4 février 1965 relatif aux épaves maritimes, article L 218-72 du code de l'environnement et articles R 218-6 et suivants du code de l'environnement) sont actuellement à l'étude.

Conséquences administratives

Les dispositions de la Convention en matière de déclaration, localisation, signalisation et enlèvement des épaves seront mises en œuvre au travers du dispositif national existant. Ce dernier s'appuie sur les différents organismes responsables de l'action de l'Etat en mer¹⁶. Pour les certificats d'assurance, qui doivent être délivrés à chaque navire d'une jauge brute supérieure à 300, le soin de déterminer les conditions de leur délivrance et de leur validité est laissé aux Etats. Les charges administratives induites par la Convention sont de trois ordres :

1. La délivrance des certificats de garantie financière aux navires sous pavillon français :

L'application de la Convention rendra nécessaire la délivrance de certificats par les directions interrégionales de la mer (DIRM) et le guichet unique du registre international français (RIF). Les certificats devront être conformes au modèle figurant en annexe de la Convention. Le nombre des navires français concernés (navires d'une jauge brute égale ou supérieure à 300) est d'environ 500¹⁷. La délivrance des certificats ne représente pas une charge de travail importante, les contrats élaborés par les compagnies d'assurances et les mutuelles étant standardisés et couvrant déjà les risques visés par la Convention. Il est envisagé, à terme, de déléguer la délivrance des certificats à des organismes habilités. Dans cette attente, des instructions seront données aux DIRM et au guichet unique du RIF.

2. La délivrance de certificats à des navires battant le pavillon d'un Etat non partie à la Convention :

La Convention prévoit qu'un Etat Partie pourra délivrer des certificats à des navires d'Etats non Parties (article 12 paragraphe 2). Le nombre de demandes en ce sens pourrait être élevé dans la période qui précèdera l'entrée en vigueur de la Convention car le nombre des Etats non Parties excède celui des Etats parties. Cette situation devrait toutefois se normaliser progressivement. Quoiqu'il en soit, la délivrance de certificats à des navires d'Etats non Parties n'est pas une obligation mais une simple faculté. Il ne sera pas fait droit à de telles demandes si la charge de travail que représente la délivrance de ces certificats devait s'avérer incompatible avec les nécessités du service.

¹⁶ En métropole : le préfet maritime ; outremer : le délégué du Gouvernement ou le haut-commissaire pour l'action de l'Etat en mer.

¹⁷ Source : base de données des navires du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (direction des affaires maritimes). Au 1^{er} juillet 2010, le nombre de navires est estimé à 492.

3. Le contrôle de la possession des certificats par les navires visitant les ports français :

Selon les termes de la Convention, les Etats Parties ne doivent admettre dans leurs ports que des navires disposant d'une garantie financière conforme aux exigences de la Convention. Les navires devant faire l'objet d'un tel contrôle, relativement simple à effectuer, sont déterminés par la directive 2009/16/CE du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'Etat du port¹⁸.

III. Application de la Convention dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises :

Il n'est pas prévu d'assortir la ratification de la Convention de réserves quant à son application dans ces territoires. Les règles propres au pavillon français en matière de sécurité ou de responsabilité sont appliquées quel que soit le registre d'immatriculation du navire.

IV. Historique des négociations

La Convention internationale sur l'enlèvement des épaves a été adoptée le 18 mai 2007 à l'issue d'une conférence diplomatique réunie par l'Organisation maritime internationale (OMI) à l'Office des Nations unies à Nairobi. Le nombre des signataires de l'Acte Final de la conférence diplomatique est de 61.

Les travaux d'élaboration de la Convention ont débuté en 1993 au sein du Comité juridique de l'OMI mais ils ont été retardés, après le 11 septembre 2001, par la négociation d'autres instruments multilatéraux alors jugés prioritaires. La coordination des travaux de rédaction a été assurée par la délégation néerlandaise auprès de l'OMI.

La Convention est le fruit d'un compromis entre deux approches divergentes quant aux espaces maritimes dans lesquels devaient s'appliquer ses dispositions. Alors qu'un certain nombre d'Etats considéraient que la Convention devait être applicable non seulement dans la ZEE mais aussi dans la mer territoriale, en arguant du grand nombre d'épaves se trouvant dans les eaux territoriales et de l'intérêt d'une harmonisation des règles nationales, d'autres pays (principalement les Etats du Groupe des 77) s'y opposaient au nom de la souveraineté exercée par l'Etat côtier dans sa mer territoriale.

Deux options se présentaient donc : inclure d'emblée la mer territoriale dans le champ d'application de la Convention ou laisser aux Etats Parties la liberté de décider d'appliquer ou non ses dispositions dans leurs eaux territoriales. C'est finalement autour du principe d'une solution laissant cette décision à la discrétion des Etats parties (clause dite d'« *opt in* », à laquelle s'étaient ralliés vingt-deux Etats, parmi lesquels le Canada, l'Australie, la Russie, l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, le Japon et la plupart des Etats européens ainsi que des représentants du secteur maritime) que s'est réalisé le compromis.

Pour sa part, la France s'était montrée favorable, durant les négociations, à l'inclusion de la mer territoriale dans le champ d'application de la Convention afin de donner à cette dernière la meilleure effectivité possible et en raison du grand nombre d'épaves se trouvant généralement dans les eaux territoriales des Etats.

¹⁸ JOCE n° L 131 du 28 mai 2009, p. 57.

V. Etat des signatures et des ratifications

La Convention entrera en vigueur douze mois après la date à laquelle dix Etats l'auront signée sans réserve quant à la ratification, l'acceptation ou l'approbation ou déposé leur instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'OMI.

Au 31 octobre 2012, ces conditions n'étaient pas remplies car seuls cinq Etats (Bulgarie, Inde, Iran, Nigéria, Palaos) avaient ratifié la Convention à cette date. Le Brésil et la Lettonie ont indiqué avoir lancé le processus de ratification. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont fait savoir que leur processus de ratification devait aboutir très prochainement. Le Canada et l'Espagne ont indiqué être encore dans une phase de consultations internes sur l'opportunité d'une ratification. Cinq pays de l'Union européenne (Allemagne, Danemark, Estonie, France, Italie) ont signé la Convention en 2008 mais ne l'ont pas encore ratifiée¹⁹.

Au plan national, la ratification de la Convention de Nairobi constitue un des 138 engagements en faveur de la mer et du littoral énoncés dans le Livre bleu des engagements du Grenelle de la mer (10 et 15 juillet 2009)²⁰.

VI. Déclarations ou réserves :

1. Sur la possibilité d'élargir la portée de la Convention à la mer territoriale :

La France souhaite faire usage de la possibilité donnée aux Etats Parties à l'article 3 paragraphe 2 de la Convention d'étendre l'application de la Convention aux épaves se trouvant dans les limites de son territoire, y compris dans sa mer territoriale. Comme la Convention le prévoit dans son article 4 paragraphe 4, certaines dispositions n'auront pas vocation à être applicables dans la mer territoriale, compte tenu de la souveraineté que l'Etat côtier y exerce.

Conformément à l'article 3 paragraphe 2 de la Convention, la déclaration de la France, qui devra être notifiée au Secrétaire général de l'OMI, pourrait être formulée ainsi :

« Conformément à l'article 3 paragraphe 2 de la Convention qui prévoit la possibilité pour un Etat Partie d'élargir la portée du champ d'application de la Convention, la France déclare que la Convention s'applique aux épaves se trouvant dans son territoire, y compris sa mer territoriale. »

2. Sur la limitation de responsabilité des propriétaires de navires :

La Convention ne contient pas de clause limitant la responsabilité du propriétaire de navire mais elle renvoie, dans ce domaine, aux régimes existants et notamment à celui instauré par la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, dite Convention LLMC, modifiée par le Protocole de 1996. Ces deux instruments ont été signés et ratifiés par la France.

¹⁹ Source : Organisation Maritime Internationale.

²⁰ Il s'agit de l'engagement 29.b qui est inscrit dans la partie consacrée aux « *Pollutions marines* » dans laquelle plusieurs engagements sont déclinés pour « *réduire les pollutions de la mer par les activités maritimes autres que le transport* » (Livre Bleu des engagements du Grenelle de la mer, page 21).

La France avait assorti sa ratification de la Convention LLMC d'une réserve précisant que la limitation de responsabilité des propriétaires de navires ne lui serait pas opposable pour le remboursement des créances « *pour avoir renfloué, enlevé, détruit ou rendu inoffensif un navire coulé, naufragé, échoué ou abandonné, y compris tout ce qui se trouve ou s'est trouvé à bord* ». Cette réserve a été réitérée lors de l'approbation du Protocole du 2 mai 1996 modifiant la Convention LLMC.

L'article 10 paragraphe 2 de la Convention de Nairobi précisant le droit des propriétaires de navires de limiter leur responsabilité en vertu du régime instauré par la Convention LLMC et du Protocole de 1996 la modifiant, il importe de rappeler la décision de la France d'écarter tout droit à limitation de responsabilité pour les créances visées dans la réserve accompagnant la ratification de ces deux instruments. A cet effet, l'instrument de ratification de la France serait assorti d'une autre déclaration, formulée ainsi :

« Dans le cadre de l'article 10 paragraphe 3 de la Convention relatif au droit de limitation de responsabilité du propriétaire, la déclaration que la France avait exprimée lors de la ratification du Protocole du 2 mai 1996 modifiant la Convention de Londres du 19 novembre 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes est rappelée :

En application des dispositions de l'article 7 du présent Protocole modifiant l'article 18, paragraphe 1, alinéa a, de la Convention de 1976 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes, le Gouvernement de la République française réitère sa décision exprimée lors du dépôt de son instrument d'approbation de cette dernière d'écarter tout droit à limitation de responsabilité pour les créances visées à l'article 2, paragraphe 1, alinéas d et e de ladite Convention. »