

L'IMMOBILISATION DU NAVIRE DANS LES PORTS MARITIMES

François CILIENTO

DEA Sciences juridiques de la Mer

L'immobilisation des navires dans les ports maritimes est un sujet porteur de nombreuses controverses. La plus évidente ressort de la Convention de Genève du 3 décembre 1923 à laquelle la France a adhéré et qui a permis de proclamer la liberté d'accès des navires dans les ports maritimes des États signataires de la Convention. Cette liberté implique non seulement le droit d'entrer dans un port, mais également d'en sortir.

De plus, il appartient à l'autorité portuaire de prendre des mesures conformes à la destination du domaine public portuaire (c'est-à-dire l'accès et la rotation aux quais ainsi que la sécurité des navires dans les ports) et de tenir compte des nécessités de l'intérêt général. Or l'immobilisation forcée d'un navire n'est pas compatible avec la vocation du port de permettre la rotation des navires aux postes à quai.

Ainsi, afin de permettre le fonctionnement normal du service public, il est nécessaire d'assurer la disponibilité des postes à quai. C'est ainsi que l'article 15 du règlement général de police des ports maritimes de commerce et de pêche dispose que « *le bâtiment doit libérer le poste à quai à l'expiration du délai fixé pour le chargement ou déchargement ou même plus tôt si les opérations sont terminées* ». L'infraction à ces dispositions est réprimée par une contravention de troisième classe prévue par l'article R353-2 du Code des Ports Maritimes (CPM).

Si l'immobilisation est possible, en revanche, il ne paraît pas envisageable que l'autorité portuaire puisse saisir les autorisations de naviguer ou les livres de bord pour garantir l'immobilisation réelle du navire. Dans ce cas il y aurait « voie de fait » bien qu'il ait été jugé, pour le retrait par le Préfet du titre de circulation qu'il avait délivré à un pilote d'avion, que cette mesure ne constituait pas une voie de fait, puisque cela était justifié par le trouble à l'ordre public¹.

L'immobilisation des navires peut en revanche être une arme redoutable pour la préservation de l'environnement et la vie du personnel à bord. Toutefois, les conditions de mise en œuvre des différentes inspections relatives à la sécurité et à l'environnement ne sont pas les mêmes selon les pays. C'est pourquoi nous devons faire face à de grandes distorsions au sein-même de l'Union Européenne s'agissant des contrôles de sécurité, ce qui va fausser inéluctablement la concurrence entre les grands ports d'Europe.

¹ Tribunal des Conflits, 21 juin 1993 « Préfet de Saint Denis c/ Berni »

Cependant, une harmonisation des législations ne cesse de s'accroître à travers le Mémorandum de Paris du 26 janvier 1982 et les directives européennes, voire même à l'échelon extra-communautaire avec l'apparition de textes mis en place par l'Organisation Maritime Internationale, tel que le Code ISM, inséré dans la Convention SOLAS (Convention de Londres sur la sauvegarde de la vie humaine en mer du 17 juin 1960).

Ainsi, l'immobilisation du navire peut-elle résulter soit de l'obligation pour le service public portuaire d'immobiliser le navire - c'est le cas dans le cadre des procédures de saisie du navire (I) - soit de la volonté même de l'autorité portuaire d'immobiliser le navire dans l'attente du paiement de l'amende ou bien pour des raisons de sécurité et respect de l'environnement (II).

I - L'OBLIGATION POUR LE SERVICE PUBLIC PORTUAIRE D'IMMOBILISER LE NAVIRE

Il est fréquent que l'autorité portuaire subisse l'immobilisation du navire dans ses bassins dans le cadre d'une procédure de saisie. Les textes relatifs à cette procédure ne concernent que les rapports entre le saisi et le saisissant. Seul l'article 26 du décret du 27 octobre 1967 portant sur le statut des navires et autres bâtiments de mer, évoque les autorités portuaires dans les termes suivants : « *lorsqu'il est avisé d'une saisie par la notification de la décision qui l'a autorisée, le service du port refuse l'autorisation de départ du navire* ». Une telle situation implique par conséquent des contraintes d'exploitation des ouvrages et outillages portuaires.

A - L'immobilisation du navire dans un port dans le cadre de la procédure de saisie

La continuité du service public, ainsi que la sécurité des personnes et des biens doivent être assurées. L'autorité portuaire qui a, dans la plupart des cas, la qualité de tiers à la procédure de saisie, dispose de moyens juridiques pour éviter ou limiter les inconvénients de l'immobilisation des navires saisis.

1 - Le déplacement d'un navire saisi à l'intérieur d'un port

L'article 26 du décret du 27 octobre 1967 ne vise que l'interdiction de départ du navire du port, mais ne s'oppose pas expressément à son déplacement à l'intérieur des limites portuaires.

Ainsi, les officiers du port peuvent ordonner, pour des raisons liées à l'exploitation des ouvrages ou à la sécurité, le déplacement d'un navire d'un poste à quai vers un autre. Ce mouvement peut être opéré par l'équipage, mais parfois il n'est pas rémunéré et quitte le navire : dans cette hypothèse, lorsqu'il y a un péril imminent (incendie, risque

d'explosion, ...), l'autorité portuaire intervient d'office d'après l'article R311-7 alinéa 4 CPM. Les officiers du port ont le droit, dans les cas d'urgence ou d'inexécution des ordres qu'ils auraient donnés, de se rendre à bord et de prendre, à la charge des contrevenants, toutes les mesures nécessaires à la manœuvre du navire. S'il n'y a pas d'urgence, les autorités portuaires doivent s'adresser au juge administratif qui statuera en référé pour l'intérêt du port.

2 - Le déplacement d'un navire d'un port vers un autre

Selon l'article 27 du décret du 27 octobre 1967, les juges du Tribunal de Grande Instance (TGI) statuant en la forme des référés peuvent autoriser le départ du navire. Pour obtenir cette autorisation, le requérant doit fournir une garantie suffisante. Ces dispositions sont rédigées dans l'intérêt unique du débiteur saisi, et ne visent donc que le propriétaire du navire. L'autorité portuaire ne peut donc recourir aux règles de droit commun dans le cas où un navire encombrerait le port.

En revanche, il en va différemment si l'occupation prolongée du navire cause une gêne aux installations du port ou constitue un risque pour la sécurité des personnes ou des biens. Selon les articles 808 et 809 du Nouveau Code de Procédure Civile, l'autorité portuaire a la faculté de demander au Président du TGI la levée de l'interdiction de laisser sortir le navire. Cependant, il convient de rappeler que l'article 1^{er} du décret du 2 juin 1940 instaure un caractère obligatoire au service public portuaire. On peut dès lors se demander si l'exploitation de ce service est compatible avec la mise en œuvre de mesures conservatoires, comme la saisie des navires, laquelle a été instituée pour assurer la protection des intérêts essentiellement privés.

B - La légalité de la procédure de saisie des navires vis-à-vis des autorités portuaires

Le Conseil Constitutionnel a jugé à diverses reprises que la continuité du service public constituait un principe de valeur constitutionnelle. Il l'a d'ailleurs rappelée dans sa décision concernant la réforme du régime d'occupation du domaine public de l'État et de ses établissements publics².

La finalité de l'exercice du pouvoir de police dans les ports maritimes consiste à éviter ou à supprimer les troubles à l'exploitation des ouvrages et installations. Or l'interdiction de laisser sortir un navire peut perturber cette exploitation par l'indisponibilité d'un poste à quai, par les risques engendrés par la présence de matières dangereuses à bord, ou par l'abandon du navire par l'équipage qui n'a pas été rémunéré depuis une longue période.

² Décision n°94-346 DC du 21 juillet 1994

Ainsi, d'après l'article 26 du décret de 1967, appartient-il à l'autorité judiciaire d'apprécier l'opportunité de faire droit à cette décision : n'y a-t'il pas, dans ce cas, atteinte au principe de valeur constitutionnelle de séparation des pouvoirs³...

II - L'IMMOBILISATION FORCÉE DU NAVIRE DU FAIT DE L'AUTORITÉ PORTUAIRE

L'autorité portuaire cette fois ne subit plus l'immobilisation du navire, mais en est à l'origine. En effet, celle-ci peut immobiliser un navire dans les cas où son propriétaire ne paierait pas une amende infligée par l'autorité portuaire, ou bien si le navire présente un danger pour l'environnement, le port et ses installations.

A - Dans l'attente du paiement de l'amende

D'après l'article L321-5 du CPM, en cas d'infraction à la police des ports, et si le contrevenant ne peut justifier un domicile en France, il peut être astreint à fournir une caution ou à verser une garantie permettant le recouvrement des amendes. En cas d'impossibilité ou refus de fournir une garantie, l'objet ayant servi à commettre l'infraction pourra être séquestré.

Ainsi, un navire pourra être immobilisé dans le port si l'armateur refuse de garantir le paiement de l'amende. Toutefois, ce texte ne vise pas la garantie des frais de réparation des dommages. On peut s'interroger sur la justification de ces dispositions qui permettent l'immobilisation d'un navire dans un port en cas de défaut de garantie du paiement de l'amende, laquelle n'est pas d'un montant élevé, alors que rien n'est prévu pour garantir le paiement des frais de réparation des dommages causés aux installations portuaires (dont le montant est en général élevé).

De plus, l'immobilisation peut être imposée pour garantir une créance modeste, alors que les dispositions du règlement général de police des ports de commerce et de pêche imposent aux navires de quitter leur poste à quai dès la fin des opérations commerciales, afin d'assurer une bonne rotation et une meilleure disposition du port. Ce règlement entrave finalement le bon fonctionnement du service public portuaire. Une fois encore ces dispositions, même si elles ont été créées dans l'intérêt de l'autorité portuaire elle-même, viennent perturber le bon déroulement de ce service public.

En revanche, d'autres cas d'immobilisation de navire peuvent être prononcés par l'autorité portuaire et ce dans l'intérêt du personnel à bord et de l'environnement. Ces prérogatives ont une telle importance qu'elles priment, pour ainsi dire, sur le bon fonctionnement du service public portuaire tant leur application est nécessaire.

³ Conseil Constitutionnel, décision n°119 DC du 22 juillet 1980

B - L'immobilisation du navire pour des raisons de sécurité et respect de l'environnement

Afin d'assurer la sécurité des personnes et des biens, les autorités maritimes sont conduites à exercer un contrôle, plus ou moins strict selon les États, des conditions de sécurité à bord des navires. A ce titre, il est prévu que l'immobilisation des navires peut être ordonnée soit par l'exercice du contrôle, soit dans l'attente d'une mise en conformité des équipements avec les normes fixées par les textes en vigueur.

1 - Dans le droit interne

L'article 3 alinéa 2 de la loi n°83-581 du 5 juillet 1983 sur la sauvegarde de la vie en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution, dispose « *qu'au cas où le navire ne pourrait prendre la mer sans danger pour lui-même, les personnes embarquées ou le milieu marin et ses intérêts connexes, tels que définis par la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969, son départ peut être interdit ou ajourné après la visite d'un officier ou inspecteur du port* » (ce sont les mêmes dispositions que la Convention SOLAS de Londres du premier novembre 1974).

L'article 13 de cette même loi de 1983 réprime la pollution de la mer par les hydrocarbures et prévoit que « *le navire qui a servi à commettre l'une des infractions définies aux articles 1 et 8 de la présente loi peut être immobilisé sur décision du procureur de la République ou le juge d'instruction saisi* ». Mais il y a une levée de l'interdiction par l'autorité judiciaire si une garantie est fournie pour payer l'amende.

Cette loi prévoit ainsi l'immobilisation du navire dans deux hypothèses : pour des raisons de sécurité, ou pour garantir le paiement de l'amende qui pourrait être infligée à l'armateur pour non-respect des règles de sécurité.

2 - Dans le droit international

A la suite de la conférence régionale européenne sur la sécurité maritime du 2 novembre 1980, les pays littoraux membres de la CEE ainsi que les pays nordiques non adhérents (Norvège, Suède et Finlande), reconnaissent qu'une « *action efficace des États du port est nécessaire pour prévenir l'exploitation des navires inférieurs aux normes [...] et qu'il faut éviter de fausser la compétition entre les ports* ». Ce texte est le Mémoire d'entente sur le contrôle des navires par l'État du port, signé à Paris le 26 janvier 1982.

Il n'a pas la valeur juridique d'une convention internationale, il n'est pas ratifié par le parlement et n'est pas publié au Journal officiel. C'est un simple accord inter-administratif entre les centres de sécurité maritime des États signataires. L'article 3-7 prévoit que « *si des manquements présentant des risques pour la sécurité, la santé et l'environnement sont commis à bord du navire, l'autorité fait en sorte que les risques*

disparaissent avant que le navire prenne la mer, et donc peut imposer l'immobilisation du navire ». Mais l'article 3-11 ajoute qu'il « *doit être évité, dans la mesure du possible, de retarder ou retenir indûment le navire* ».

L'OMI s'est également intéressée à la sécurité maritime dans l'article 3-3 annexe à la Résolution R466 du 19 novembre 1981. En l'absence de certificat en cours de validité, on considérera qu'il y a commencement de preuve que le navire pourrait ne pas répondre aux normes requises et donc possibilité d'immobiliser le navire et de le faire inspecter.

L'Union Européenne est elle aussi venue compléter les textes avec la directive 93/75/CEE du Conseil du 13 septembre 1993 relative aux conditions minimales exigées pour les navires transportant des marchandises dangereuses ou polluantes à destination des ports maritimes de l'Union Européenne. Il en va de même avec la Directive du 19 juin 1995 concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de l'Union Européenne ou dans les eaux relevant de leur juridiction, des normes internationales relatives à la sécurité, la prévention de la pollution et les conditions de vie et de travail à bord.

Toutes ces directives permettent d'immobiliser le navire lorsqu'une anomalie concernant la sécurité, la santé ou l'environnement a été décelée par l'État du port. Ainsi, l'immobilisation des navires sous-normes dans les ports permettra-t-elle, à long terme, de réaliser un formidable « contre-pied » à l'utilisation des pavillons de complaisance et au laxisme des armateurs qui préfèrent la rentabilité économique à la sécurité de leur personnel et de l'environnement.

En outre, l'immobilisation du navire pourra être effectuée pour des raisons douanières ou pour des raisons de trafic illicite de stupéfiants en application de la Convention de Vienne du 20 décembre 1988 autorisant les commandants de bâtiments de l'État français à ordonner le déroutement des navires soupçonnés vers une position ou un port approprié, où des investigations approfondies seront effectuées.

Les conditions de contrôle des normes de sécurité des navires constituent un élément de concurrence entre les ports maritimes : les navires sont moins nombreux à fréquenter les ports des États où le contrôle des navires est rigoureux... Il est donc nécessaire d'harmoniser les législations des États, au moins au sein de l'Union Européenne, en matière de sécurité des navires et de conditions d'exercice des contrôles, afin d'écarter la concurrence déloyale existant entre les ports les plus rigoureux dans leur contrôle. Dans cette optique, les directives européennes, le Mémoire de Paris, et les textes de l'Organisation Maritime Internationale contribuent à la réalisation de cette nécessaire harmonisation.