

Séminaire

« La fin de vie des navires, les prérogatives et les obligations des États : comparaison entre les conventions de Nairobi (2007), de Hong-Kong (2009) et de Bâle (1989) »

2 février 2021

Société de législation comparée, section droit de l'action publique

* * *

Pierre BOURDON¹

La jurisprudence administrative sur la fin de vie des navires²

* *

*

1. Les réflexions sur la fin de vie dépassent la distinction classique entre droit public et droit privé. Et les débats ne concernent pas que la fin de vie humaine. Ils concernent plusieurs grandes catégories de la science juridique : les institutions, les actes juridiques, mais aussi les biens. Ce sont ces derniers qui nous intéressent dans la présente contribution : la fin de vie des navires. Et l'action de l'Administration concernant la fin de vie des navires a été mise en avant au cours des 15 dernières années. En grande partie du fait des nécessités liées à l'environnement, comme l'a signalé le professeur Gaël Piette dans sa présentation³. Mais pas seulement. Le Conseil d'Etat a eu à traiter en 2006 du sort de l'épave du porte-avion Clemenceau. Au cœur de cette affaire se trouvait un enjeu environnemental. Mais des affaires d'épaves révèlent aussi d'autres enjeux. La Cour européenne des droits de l'Homme a constaté en 2016 l'existence de « 270 épaves » dans le port de l'île de Lampedusa⁴, « *l'état de délabrement de ces bateaux est par ailleurs révélateur du degré de désespoir des personnes qui y risquent leurs vies en traversant la Méditerranée* »⁵.
2. Marie-Armelle⁶, Romulus⁷, Sainte-Bernadette⁸... Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de se prononcer sur le sort d'un certain nombre de navires en fin de vie. Le site Internet Legifrance recense une petite vingtaine de décisions du Conseil d'Etat. La jurisprudence est donc assez fournie pour un sujet dont il faut admettre qu'il est ciblé. Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'Etat porte une attention particulière aux affaires d'épaves : nombreuses sont les décisions rendues en formation de Section, sinon de sous-sections réunies. La jurisprudence administrative a défini la notion d'épave dans une décision rendue en 1987 : « *ce navire qui n'était plus en état de naviguer, était réduit, avec sa cargaison, à l'état d'épave* »⁹. Les épaves ne sont pas seulement les navires hors d'état de naviguer. Il n'a pas été exclu que des

¹ Professeur de droit public à l'Université de Cergy-Pontoise.

² Le présent article a été rédigé à partir d'une communication prononcée lors d'une conférence organisée par la Société de législation comparée (SLC), section droit de l'action publique, le 2 février 2021.

³ Cf. *supra* [XXX].

⁴ CEDH Grande chambre, 15 décembre 2016, *Khlaïfia contre Italie*, aff. n° 16483/12, point 78.

⁵ *Ibid.*, point 79.

⁶ CE Section, 13 mai 1970, *Ministre de l'Équipement*, req. n° 70933, *Rec.*

⁷ CE Section, 23 juin 1972, *Société Maregida Compania Naviera*, req. n° 81031, *Rec.*

⁸ CE Section, 1^{er} décembre 1971, *Dame veuve Benoist*, req. n° 75788, *Rec.*

⁹ CE Section, 23 octobre 1987, *Société Nachfolger Navigation Company Limited et autres*, req. n° 72951, *Rec.*

marchandises d'un navire jetées ou tombées à la mer, telles qu'une citerne¹⁰ ou des billes de bois¹¹, « doivent être regardées comme des épaves »¹². Il s'agit d'une définition assez classique que l'on retrouve désormais dans le Code des transports, mais aussi dans les différentes conventions internationales, notamment à l'article 1^{er} de la convention de Nairobi.

3. Qu'en est-il de l'application du droit international public et, tout particulièrement, des conventions de Bâle (1989), Nairobi (2007) et Hong Kong (2009) ? Il faut bien admettre que leur utilisation dans la jurisprudence administrative est rare. Encore faut-il aussi reconnaître que leur ratification en France est récente pour deux d'entre elles¹³. La convention de Hong-Kong n'est même pas encore entrée en vigueur, faute de ratifications en nombre suffisant de la part des Etats. Quoi qu'il en soit, le juge administratif préfère recourir à d'autres sources dont l'effet en droit interne est établi. Tel a par exemple été le cas dans l'affaire du porte-avions Clemenceau où les requérants avaient invoqué la convention de Bâle, tandis que le juge a préféré s'en tenir à l'application équivalente d'un règlement européen¹⁴. Le commissaire du gouvernement Yann Aguila avait relevé à ce sujet que l'effet direct dans l'ordre interne de la convention de Bâle n'était « pas clairement jugé »¹⁵. Le tribunal administratif de Lille l'a même exclu dans une affaire concernant l'épave du navire « Sea Beirut » exportée vers la Turquie¹⁶. La cour administrative d'appel de Douai a eu la même appréciation¹⁷. Néanmoins, malgré cette application indirecte, la jurisprudence administrative témoigne bel et bien du respect du droit international public lorsqu'elle traite de navires en fin de vie¹⁸.
4. La jurisprudence administrative a eu l'occasion de préciser les droits et les obligations de l'Etat en ce qui concerne les épaves. Les droits de l'Etat permettent à ce dernier de traiter des problématiques inhérentes aux épaves : leur encombrement, voire leur dangerosité. Ces difficultés concernent plutôt le propriétaire de l'épave. L'Administration de l'Etat peut traiter ces problèmes au moyen de pouvoirs de police spéciale (I). Il existe également des difficultés en lien avec des épaves : le sauvetage, l'enlèvement, parfois la découverte. Ces questions font de plus en plus souvent intervenir un tiers par rapport à l'épave à l'égard duquel l'Etat doit assurer une protection (II).

* * *

¹⁰ CAA Nantes, 29 juin 2012, *Société Team Ship Management GmbH*, req. n° 10NT02040.

¹¹ CAA Douai, 30 juin 2011, *Société Tunisian Sea Transport Company*, req. n° 08DA00549.

¹² CAA Nantes, 29 juin 2012, *Société Team Ship Management GmbH*, req. n° 10NT02040.

¹³ Loi n° 2012-1290 du 22 novembre 2012 autorisant la ratification de la convention de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires – loi n° 2015-820 du 7 juillet 2015 autorisant la ratification de la convention internationale de Nairobi sur l'enlèvement des épaves.

¹⁴ Seuls les visas de la décision font état de la loi n° 90-1078 du 5 décembre 1990 autorisant l'approbation de la convention de Bâle et du décret n° 92-883 du 27 août 1992 portant publication de la convention.

¹⁵ *RDP*, 2006, p. 1671.

¹⁶ TA Lille, 10 février 2005, *Association Greenpeace France*, req. n° 0202312.

¹⁷ CAA Douai, 30 mars 2006, *Association Greenpeace France*, req. n° 05DA00498.

¹⁸ Cf. également CE Section, 22 avril 1988, *Entreprise Dodin*, req. n° 59512, *Rec.*

I/ Les droits de l'Etat sur la fin de vie des navires affectent surtout les propriétaires

5. Les droits de l'Etat sur les navires en fin de vie sont, pour l'essentiel, des prérogatives de police qui s'exercent vis-à-vis des propriétaires des épaves (A). La jurisprudence veille au respect de certaines garanties au bénéfice des propriétaires (B).

A/ Des pouvoirs de police pour l'Etat à l'égard des épaves

6. La police spéciale des « *épaves maritimes* » est prévue depuis une loi du 24 novembre 1961 codifiée dans le Code des transports en 2010¹⁹. Les pouvoirs de police, très étendus à l'égard des épaves, relèvent en principe du préfet de département. Toutefois, selon la zone où se trouve l'épave, la compétence de police peut appartenir à une autre autorité, telle que le préfet maritime, l'autorité portuaire, voire le commandement militaire.
7. L'autorité de police peut assurer le sauvetage et la conservation d'une épave. En cas de danger, l'autorité administrative peut prendre des mesures qui vont de la récupération à la destruction de l'épave, voire « *toute autre opération en vue de supprimer le caractère dangereux de cette épave* »²⁰. Même en l'absence de tout danger, l'autorité peut déchoir le propriétaire de ses droits et vendre l'épave²¹. Les pouvoirs s'exercent après mise en demeure du propriétaire en cas de danger ou d'entrave d'une épave. Le Conseil d'Etat a admis que, « *sans méconnaître aucun principe de droit international* », l'autorité de police peut exercer ses pouvoirs en haute mer en cas de « *danger grave et immédiat* »²². La convention de Nairobi sur l'enlèvement des épaves ne remet pas en cause la portée de cette jurisprudence²³.
8. Tous les frais engagés par l'autorité de police en vue du traitement de l'épave doivent en principe être mis à la charge du propriétaire. A cette fin, l'Administration peut dresser un procès-verbal afin de constater une contravention de voirie²⁴, voire une contravention de grande voirie²⁵. Le PV peut être dressé après l'exécution d'une mesure de police, telle que l'enlèvement de l'épave²⁶. La récupération des frais auprès du propriétaire est imprescriptible, par extension du principe d'imprescriptibilité du domaine public²⁷. Cette imprescriptibilité est utile, car il peut être difficile – et donc long – de retrouver le propriétaire d'un navire. A l'inverse, la responsabilité de l'Administration ne peut être engagée que pour faute lourde lorsque les pouvoirs de police sont mis en œuvre en « *urgence* »²⁸.

¹⁹ Loi n° 61-1262 du 24 novembre 1961 relative à la police des épaves maritimes.

²⁰ Articles R. 5142-1 à R. 5142-8 du Code des transports.

²¹ Articles L. 5142-1 à L. 5142-8 du Code des transports.

²² CE Section, 23 octobre 1987, *Société Nachfolger Navigation Company Limited*, req. n° 72951, *Rec.* – CE, 16 mars 2011, *Ministre de la Défense et des anciens combattants*, req. n° 324984, *Rec.*

²³ Cf. les exclusions prévues à l'article 4 de la convention de Nairobi.

²⁴ CE Section, 23 juin 1972, *Société Maregida Compania Naviera*, req. n° 81031, *Rec.*

²⁵ CE 2/6 SSR, 19 juin 1974, *Sieur Borghini*, req. n° 85301, 89585, *Rec.* – CE Section, 22 avril 1988, *Entreprise Dodin*, req. n° 59512, *Rec.*

²⁶ CE Section, 13 mai 1970, *Ministre de l'Equipement*, req. n° 70933, *Rec.*

²⁷ CE Section, 22 avril 1988, *Entreprise Dodin*, req. n° 59512, *Rec.*

²⁸ CAA Nantes, 21 janvier 1993, *Port Autonome de Nantes-Saint-Nazaire*, req. n° 90NT00171.

9. L'étendue des pouvoirs de police et le régime indemnitaire favorable aux services de l'Etat ne doivent pas masquer les garanties reconnues aux propriétaires des épaves par la jurisprudence administrative.

B/ Des garanties pour les propriétaires des épaves

10. La jurisprudence administrative a élaboré un régime de récupération des frais de police favorable, sous certains aspects, aux propriétaires des épaves. L'on pouvait pourtant éventuellement s'attendre à ce que le juge soit plus sévère. Un auteur a souligné « *la difficulté de trouver un fondement légal approprié permettant à l'Etat de mettre à la charge des responsables les coûts des opérations mises en œuvre pour assurer la sécurité des côtes et prévenir les risques de pollution* »²⁹. Il ressort finalement de la jurisprudence un régime très proche de la gestion d'affaires du Code civil. Une sorte de responsabilité quasi-contractuelle, même si la terminologie n'est pas convenable en matière de police.
11. En premier lieu, lorsque l'épave est vendue par l'Administration, cette dernière ne conserve pas nécessairement le fruit de la vente. Elle doit déduire le prix de vente de l'épave des frais mis à la charge du propriétaire³⁰.
12. En deuxième lieu, les frais de démolition ne doivent pas être mis à la charge du propriétaire de l'épave enlevée et confisquée³¹. En cas de destruction de l'épave, la jurisprudence admet même l'indemnisation de la perte de cargaison³².
13. En troisième lieu, les frais de sauvetage de l'épave ne peuvent être mis à la charge du propriétaire que dans la limite des dépenses ayant eu un « *résultat utile* » pour le propriétaire de l'épave. Le Code civil lui-même requiert une gestion « *utile[]* » de l'affaire d'autrui³³. L'utilisation par la jurisprudence administrative de la notion de « *résultat utile* » plutôt que celle, plus civiliste, de « *dépense utile* » n'est évidemment pas un hasard. Le Conseil d'Etat s'en est tenu à reprendre les termes figurant, et à l'article 10 de la loi n° 67-545 du 7 juillet 1967 relative aux événements de mer, et à l'article 12, paragraphe 1^{er}, de la convention de Londres du 28 avril 1989 sur l'assistance maritime³⁴.
14. Ainsi, les prérogatives de police de l'Etat à l'égard des épaves et de leurs propriétaires sont importantes. Mais des garanties, que l'on ne trouvait pas dans les textes, ont été reconnues par la jurisprudence. C'est donc à plus forte raison que des garanties existent pour les tiers par rapport à l'épave.

²⁹ DEGOMMIER Sébastien, « Note sous CAA Nantes, 2 décembre 2008, *Ministre de la Défense contre Compagnie China Shipping Container Lines* », *AJDA*, 2009, p. 40.

³⁰ CE 2/6 SSR, 19 juin 1974, *Sieur Borghini*, req. n° 85301, 89585, *Rec.*

³¹ CE Section, 8 octobre 1975, *Sieur Lahaille et Société centrale d'échanges internationaux*, req. n° 91408, *Rec.*

³² CE Section, 23 octobre 1987, *Société Nachfolger Navigation Company Limited et autres*, req. n° 72951, *Rec.*

³³ Articles 1301 et 1301-2 du Code civil.

³⁴ CE 5/4 SSR, 16 mars 2011, *Ministre de la Défense et des anciens combattants contre Compagnie China Shipping France Container Lines*, req. n° 324984, *Rec.*

II/ Les obligations de l'Etat sur la fin de vie des navires concernent surtout les tiers

15. L'Etat est soumis à des obligations qui ont essentiellement pour objectif de protéger les tiers par rapport aux épaves (A). C'est donc assez paradoxalement que de telles obligations ont tendance à être externalisées par l'Etat auprès des tiers (B).

A/ Des obligations protectrices des tiers

16. La protection des tiers ressort bien de la jurisprudence administrative. Dès les années 1980, le Conseil d'Etat a mis des obligations à la charge des services de l'Etat, telles que l'obligation d'indiquer à un tiers l'identité du propriétaire d'une épave remorquée par ses soins³⁵.
17. La décision *Association Ban Asbestos France* rendue par le Conseil d'Etat en 2006 à propos de l'épave du porte-avions Clemenceau témoigne du caractère protecteur de la jurisprudence vis-à-vis des tiers³⁶. Cette décision est inédite à certains égards et elle fait d'ailleurs partie des « cas » qui « peuvent particulièrement être relevés » selon les auteurs des *GAJA* dans la 16^{ème} édition de 2007 (p. 832)³⁷. Au cours des années 2000, l'affaire du Clemenceau a connu plusieurs changements de cap, les autorités ne sachant que faire de l'épave amiantée. Il avait été décidé de l'envoyer en Grèce, mais les autorités grecques s'y étaient opposées. Finalement, l'épave devait être évacuée en Inde et c'est ce qui a donné lieu à un contentieux en référé. En première instance, le juge des référés du tribunal administratif de Paris avait rejeté la requête présentée par plusieurs associations de protection de l'environnement. Le Conseil d'Etat va quant à lui faire l'effort d'admettre l'urgence à suspendre l'autorisation de transférer l'épave du Clemenceau en Inde. Cette décision témoigne de la volonté de la jurisprudence de veiller à ce que les services de l'Etat se soucient des tiers. Le commissaire du gouvernement Yann Aguila le soulignait d'ailleurs, au moins implicitement, dans ses conclusions rendues sur cette affaire :

« L'office du juge de cassation doit sans doute être adapté aux enjeux de l'affaire et qu'en l'espèce, les enjeux sont tels que l'exercice d'un contrôle étroit paraît raisonnable »³⁸.

Par ces mots, le commissaire du gouvernement appelait le juge de cassation à effectuer un effort de contrôle et de censure de la décision de transfert du Clemenceau, mettant en avant, à deux reprises dans la même phrase, des « enjeux », au pluriel. Lorsqu'on lit la décision du Conseil d'Etat, on constate bien que ces enjeux concernaient particulièrement les tiers :

« Les risques en matière de protection de l'environnement et de la santé publique (...) sont de nature à porter une atteinte suffisamment grave et immédiate aux intérêts défendus par les associations requérantes ».

³⁵ CE Section, 1^{er} février 1980, *Frances et autres*, req. n° 10367, *Rec.*

³⁶ CE Section, 15 février 2006, *Association Ban Asbestos France, Association Greenpeace France, Comité anti-amiante Jussieu, Association nationale de défense des victimes de l'amiante (ANDEVA)*, req. n° 288801, *Rec.*

³⁷ La 18^{ème} édition des *Grands arrêts de la jurisprudence administrative* (Dalloz, Paris, 2011, p. 785) ne distingue plus la décision *Association Ban Asbestos France* et s'en tient à faire état de son apport.

³⁸ *RDP*, 2006, p. 1671.

Dans ces « *intérêts* », il y a notamment ceux de l'Etat tiers, en l'occurrence l'Inde, qui ont été protégés.

18. Il était opportun que le Conseil d'Etat rappelle les obligations de protection des tiers dans sa décision *Association Ban Asbestos France* de 2006. Car depuis les années 2000, il existe une tendance de l'Etat à externaliser auprès des tiers un certain nombre de missions, et donc d'obligations, vis-à-vis des épaves.

B/ Des obligations transférables aux tiers

19. La collaboration de l'Etat et des tiers dans la gestion des épaves est ancienne. Après l'édition de mesures de police, l'autorité administrative fait souvent appel à des entreprises spécialisées dans le traitement des épaves. Le tiers qui participe au sauvetage ou à l'enlèvement d'une épave peut être indemnisé par l'Etat sur le fondement de la théorie du collaborateur occasionnel du service public en cas d'« *impossibilité d'obtenir le paiement de cette créance auprès des propriétaires du navire* »³⁹. Cette théorie appartient à la catégorie de la responsabilité sans faute, comme la théorie de la gestion d'affaires évoquée en amont⁴⁰. Ainsi, que ce soit pour les propriétaires ou pour les tiers, la jurisprudence administrative traite de questions indemnitaires sous l'angle de la responsabilité sans faute. Il faut toutefois remarquer une évolution, à la fois dans le comportement de l'Etat, mais aussi dans le positionnement de la jurisprudence administrative. Une partie de la jurisprudence de ces dernières années témoigne d'une moindre protection des tiers.
20. En 2013, la cour administrative d'appel de Marseille avait été saisie du cas d'un cocontractant titulaire d'un marché ayant pour objet la destruction d'épaves. L'entreprise avait dû faire face à des difficultés au cours de l'exécution du contrat qui avaient engendré des charges supplémentaires. La cour administrative d'appel de Marseille avait admis de faire jouer la théorie des sujétions imprévues au profit du cocontractant de l'Administration (encore un cas de responsabilité sans faute !)⁴¹. L'Administration devait donc indemniser son cocontractant pour les frais supplémentaires liés au traitement des épaves⁴².
21. En revanche, quelques années plus tard, la cour administrative de Douai a refusé d'indemniser la collectivité territoriale gestionnaire d'un port qui lui avait été transféré par l'Etat. L'affaire concernait le port de Boulogne-sur-Mer, dans le département du Pas-de-Calais, très grande infrastructure puisqu'il s'agit notamment du premier port de pêche de France en tonnage de poissons pêchés (40 à 50 000 tonnes annuelles). La gestion du port de Boulogne-sur-Mer a été transférée en 2007 à la Région Nord-Pas-de-Calais (devenue Hauts-de-France) sur le fondement de la loi du 13 août 2004⁴³. Le transfert de gestion d'un port est une opération lourde, surtout lorsque l'infrastructure s'étend sur environ 820 hectares. On imagine le volume des pièces de procédure rendant compte, notamment, de l'état du port et des charges à prévoir. Cependant, l'état des lieux rend-t-il systématiquement compte de l'état des épaves présentes dans l'enceinte d'un port ? N'est-il pas parfois difficile d'apprécier l'état d'un navire et sa

³⁹ CAA Marseille, 28 décembre 2000, *Commune de Calvi*, req. n° 97MA01570, 98MA00636, *Tab*.

⁴⁰ *Cf. supra* n° 10.

⁴¹ CAA Marseille, 25 mars 2013, *Société Crozel TP*, req. n° 10MA03174.

⁴² Aucun pourvoi en cassation n'a été formé contre cet arrêt.

⁴³ Article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

qualité éventuelle d'épave ? L'arrêt de la Cour EDH, cité en amont⁴⁴, montre que des épaves sont parfois susceptibles de naviguer... Dans l'affaire du port boulonnais, la Région avait dû faire face au traitement d'épaves qui avaient alourdi les coûts de gestion du port. Au total, l'enjeu financier du litige devant la cour administrative d'appel s'élevait à environ 20 millions d'euros. La Région fût déboutée par le tribunal administratif de Lille, puis la cour administrative d'appel de Douai. Cet arrêt de 2016, qui n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation, marque une rupture par rapport à la jurisprudence classique qui protège mieux les tiers.

22. Très récemment, un référé mesures utiles a donné lieu à une décision *Société Tuanui* rendue par le Conseil d'Etat le 19 novembre 2020. L'affaire concernait l'épave du navire « Shen Gang Shun 1 » échouée sur le territoire de la collectivité de Polynésie-Française. La cargaison de l'épave menaçait même de se répandre dans les eaux, au risque de créer une pollution importante. Le gouvernement de la Polynésie-Française a demandé au juge des référés de l'habiliter à prendre lui-même les mesures adéquates de police en lieu et place des services de l'Etat. Le Conseil d'Etat, confirmant l'ordonnance rendue en première instance par le juge des référés du tribunal administratif de Papeete, a souligné qu' « il appartient au gouvernement de la Polynésie française de prévenir les dommages à l'environnement pouvant résulter d'une pollution du domaine public maritime. A ce titre, il pouvait demander au juge des référés d'ordonner les mesures utiles prescrites par l'ordonnance attaquée, dès lors qu'il n'avait pas le pouvoir de les prendre ». Dans cette formulation, l'on ne peut manquer de relever une apostrophe envers l'Etat qui devait prendre en amont les mesures nécessaires. Le Conseil d'Etat n'est pas allé plus loin, par exemple en obligeant l'Etat à apporter son soutien à la collectivité territoriale, voire à prendre lui-même les mesures utiles. Cette décision marque donc, elle aussi, une rupture par rapport à la jurisprudence classique qui prévoit une meilleure protection de l'Etat vis-à-vis des tiers⁴⁵.

* * *

23. Un vœu, un regret et une question peuvent être exprimés en guise de conclusion. En effet, il faut souhaiter que le précédent contenu dans la décision *Société Tuanui* ne se répète pas. Comme le souligne le professeur Philippe Yolka dans son commentaire de la décision, les services de l'Etat ont fait preuve dans cette affaire d' « *une forme d'attentisme* »⁴⁶. Cette posture est particulièrement dommage lorsque sont en cause les pouvoirs de police. D'autant plus que, dans d'autres matières, les autorités et les mesures de police ne sont pas toujours suffisamment respectées. *Quid* si les pouvoirs de police ne sont pas employés par l'Etat lorsque c'est nécessaire, voire indispensable ?

⁴⁴ Cf. *supra* n° 1.

⁴⁵ CE 6/5 CR, 19 novembre 2020, *Société Tuanui*, req. n° 440644, *Tab.* – CE 6/5 CR, 19 novembre 2020, *Société Tuanui*, req. n° 439912.

⁴⁶ *JCP (A)*, n° 2, 2021, comm. 2013.