

Instruction du 1^{er} avril 1992 relative aux problèmes juridiques et contentieux liés aux pollutions marines accidentelles

NOR : PRMX9210014J

PRÉAMBULE

Conformément aux termes de l'instruction du 12 octobre 1978 relative à la lutte contre les pollutions marines accidentelles, la présente instruction a pour objet de préciser, tant à l'échelon central qu'à l'échelon local, le rôle de chaque administration ainsi que les conditions d'intervention pour la constitution et l'instruction des dossiers d'indemnisation et le règlement des problèmes juridiques nés d'une pollution marine accidentelle.

En effet, l'application du principe du « pollueur-payeur » suppose qu'une étroite collaboration s'instaure entre, d'une part, les autorités chargées de la conduite des actions opérationnelles et, d'autre part, les autorités qui sont amenées à intervenir dans le financement des dépenses et le recouvrement des créances.

I. - Constitution et instruction des dossiers d'indemnisation

La constitution des dossiers d'indemnisation débute dès les premières opérations de prévention et de lutte contre le sinistre.

En effet, l'indemnisation dépend largement du caractère plus ou moins complet des dossiers ; cette exigence repose sur :

- la collecte des informations sur les sites d'intervention ;
- la centralisation et le traitement des informations à la préfecture maritime et/ou à la préfecture du département, en cas de déclenchement d'un ou des plans Polmar, ou auprès de chaque administration, dans les autres cas.

Les collectivités locales ont la charge de constituer leur propre dossier d'indemnisation regroupant les dépenses supportées par leur budget, en vue des procédures de recouvrement.

A. - La collecte des informations sur les sites d'intervention

Les responsables des administrations intervenantes sur chaque site doivent établir, selon la périodicité nécessitée par le volume des opérations (en général journalièrement), le bilan des actions entreprises.

Ce bilan de site retrace notamment à l'aide de fiches types préétablies :

- le potentiel humain utilisé (nombre de personnes, nombre d'heures, qualification des personnels) ;
- le potentiel matériel utilisé des administrations (type de matériel, nombre d'heures) ;
- le potentiel matériel loué par les administrations (type de matériel, nombre d'heures) ;
- les matériaux consommables (dispersants, etc.) achetés dans le cadre des opérations de lutte ou à fin de remplacement des stocks utilisés dans le cadre des opérations de lutte ;
- les localisations géographiques précises des actions engagées ;
- les dépenses faites sur site concernant l'hébergement et l'alimentation des personnels.

Il contient par ailleurs des comptes rendus circonstanciés, notamment lorsque la complexité ou la spécificité des opérations entreprises le nécessite.

Chaque bilan de site ainsi établi est transmis :

Lorsque le plan Polmar est déclenché, à la cellule financière créée à la préfecture maritime (Polmar-mer) et/ou à la préfecture du département (Polmar-terre), dans les autres cas, aux « correspondants pollution » locaux désignés à cet effet dans les administrations ;

Lorsque, dans le cadre de pollutions de faible ampleur, les opérations entreprises ne nécessitent pas l'utilisation de moyens multiples, le bilan de site peut prendre la forme d'un compte rendu détaillé des opérations.

B. - La centralisation et le traitement des dossiers

1. En cas de déclenchement d'un plan Polmar

1.1. Les cellules financières

Le préfet maritime, responsable de la lutte contre la pollution dans le cadre du plan Polmar-mer et le préfet du département, responsable de la lutte contre la pollution dans le cadre du plan Polmar-terre, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de créer une cellule financière comportant un représentant des administrations intervenantes (correspondants Polmar) ainsi que le trésorier-payeur général du département où siège la cellule ou son représentant.

Le préfet maritime et le préfet du département dotent les cellules financières de tous les moyens en personnel et en matériels nécessaires à leur fonctionnement (notamment des lignes téléphoniques directes, une télécopie, ...).

Les cellules financières ont pour mission d'assurer la centralisation des documents comptables, de vérifier les imputations budgétaires et de constituer les dossiers d'indemnisation.

Elles sont chargées à cet effet :

De centraliser :

Les documents comptables relatifs à toute opération faisant appel à des services ou moyens extérieurs aux administrations de l'Etat (bons de commande, factures, conventions ou actes de réquisition). Ces documents doivent faire apparaître l'effectivité des paiements par le comptable, le sinistre auquel ils se rattachent ainsi que le département ministériel sur le budget duquel les dépenses ont été imputées ;

Les justificatifs détaillés du coût des interventions des différentes administrations de l'Etat ainsi que les documents y afférents (forfaits, coûts horaires...). Ces justificatifs sont communiqués à la cellule financière soit par les échelons locaux, soit par l'échelon central conformément aux procédures en vigueur dans chaque administration.

Dans toute la mesure du possible, chaque administration procède, avant communication des pièces à la cellule financière, au regroupement de leurs dépenses par référence aux principaux postes mentionnés à l'annexe I.

En cas de multiplicité des sites d'intervention, il sera également procédé à une première répartition des pièces par site géographique de taille significative (la commune dans la plupart des cas).

De vérifier :

En cas de recours au fonds d'intervention Polmar, l'imputation des dépenses des administrations de l'Etat et des collectivités locales en fonction des critères d'éligibilité rappelés dans l'instruction interministérielle du 7 décembre 1977 relative à l'utilisation, la gestion et la réalimentation dudit fonds.

En cas de rejet d'une dépense ne rentrant pas dans le cadre du fonds d'intervention Polmar, la cellule financière en informe « pour suite à donner » le service concerné par l'intermédiaire de son « correspondant Polmar ». Toutefois, elle prend en compte cette dépense lors du traitement du dossier de préjudice.

Si la dépense rejetée a été engagée par une collectivité locale, les documents comptables lui sont retournés dans les meilleurs délais possibles afin qu'il soit procédé au paiement sur le budget de ladite collectivité.

La cellule financière pourra demander, en cas de difficulté, l'avis du ministère de l'environnement qui a autorisé le recours au fonds dont il assure la gestion ou à l'agence judiciaire du Trésor qui a en charge la constitution définitive du dossier de préjudice.

De constituer le dossier d'indemnisation une fois le plan Polmar levé.

La cellule financière veille notamment à la répartition des dépenses selon les principaux postes de préjudice (annexe I) et à la présence de tous les justificatifs comptables nécessaires pour prouver la réalité de la dépense (factures, relevés, états financiers...) et de tous les documents susceptibles d'établir la nature de l'opération engagée (ordres et rapports de mission, fiches de travail...).

Le dossier d'indemnisation est transmis dans son intégralité et sur sa demande à l'agent judiciaire du Trésor chargé des actions en indemnisation engagées à l'encontre du tiers responsable devant les juridictions ou devant les organismes internationaux compétents.

Cet envoi de l'ensemble du dossier est indépendant des procédures relatives à l'émission et à la transmission à l'agence judiciaire du Trésor des états exécutoires.

1.2. Les « correspondants Polmar »

Dès le déclenchement d'un plan Polmar, chaque administration susceptible d'intervenir dans les opérations de lutte (y compris celles qui ne sont pas représentées à titre permanent dans la cellule financière créée auprès du préfet maritime ou du préfet du département) désigne en son sein un « correspondant Polmar ».

Cet agent assure, en ce qui concerne les questions budgétaires et comptables, la liaison entre son administration et l'ensemble des correspondants extérieurs. Son identité et ses coordonnées sont communiquées à la cellule financière dès que celle-ci est constituée.

Il représente son administration au sein de la cellule financière en tant que de besoin.

2. En dehors du déclenchement du plan Polmar

2.1. Les « correspondants pollution » locaux

Les administrations de l'Etat intervenant dans la lutte contre la pollution sont chargées, chacune en ce qui la concerne, de désigner au plan local un « correspondant pollution » qui a pour mission de :

- centraliser les justificatifs détaillés des dépenses engagées par son administration ainsi que les documents afférents (forfaits, coûts horaires...), en précisant les sites géographiques d'intervention si besoin est ;

- réunir les preuves de paiement de toutes les dépenses engagées sur le budget de son ministère. A cet effet, toutes les pièces doivent porter mention du sinistre auquel elles se rattachent ;
- s'assurer que la répartition des dépenses est effectuée par référence aux postes principaux mentionnés à l'annexe I ;
- veiller, lorsque les opérations sont terminées, à la constitution définitive du dossier d'indemnisation qui, outre tous les justificatifs et récapitulatifs comptables nécessaires pour prouver la réalité de la dépense (factures, relevés, états financiers, etc.), comprendra tous les documents susceptibles d'établir la nature de l'opération engagée (ordres et rapports de mission, fiches de travail etc.).

En cas de déclenchement d'un plan Polmar, ces « correspondants pollution » locaux sont désignés comme « correspondants Polmar ».

2.2. Les « correspondants pollution » centraux

Dans chaque administration ayant participé à la lutte contre la pollution et susceptible, à ce titre, de faire valoir des créances, un « correspondant pollution » est désigné au niveau central.

Une liste des « correspondants pollution » centraux est établie par la mission interministérielle de la mer qui est chargée de sa diffusion auprès des administrations concernées. Chaque administration veille à la mise à jour régulière de ce document.

Le « correspondant pollution » central est l'interlocuteur privilégié, au sein de chaque administration, pour les questions juridiques et financières liées aux pollutions marines accidentelles.

A ce titre, il est en relation avec les services concernés dans son administration tant au niveau central qu'au niveau local et avec l'ensemble des autres départements ministériels susceptibles d'intervenir dans le règlement des sinistres.

Dans la phase de centralisation et de traitement des dossiers, le « correspondant pollution » central a un rôle de conseil auprès des « correspondants pollutions » locaux.

En cas d'échec du règlement amiable des dossiers, ceux-ci lui sont communiqués par les « correspondants pollutions » locaux lorsque l'émission d'un état exécutoire est de la compétence du ministre.

Il est alors chargé de :

- vérifier toutes les pièces justificatives produites et les compléter en tant que de besoin par des documents permettant de préciser la nature des dépenses engagées ;
- veiller à une présentation harmonisée du dossier d'indemnisation de son département ministériel ;
- transmettre le dossier d'indemnisation accompagné d'un état exécutoire à l'agent judiciaire du Trésor pour recouvrement. La notification du titre exécutoire au tiers responsable sera précédée, dans toute la mesure du possible, d'une consultation de l'agence judiciaire du Trésor.

II. - Le recouvrement des créances des administrations et des collectivités locales

Indépendamment du fondement juridique utilisé ou de l'autorité compétente, le succès de toute action en indemnisation, amiable ou contentieuse, dépendra largement de certaines actions juridiques devant être entreprises au cours même des opérations d'intervention.

A. - Les actions précontentieuses

Les actions précontentieuses, à la fois outils mis au service de l'action opérationnelle et premières mesures d'éventuels contentieux, sont en premier lieu de la compétence du préfet maritime ou du préfet du département, représentants de l'Etat au plan local.

Le préfet maritime ou le préfet du département informe l'agence judiciaire du Trésor de toute action précontentieuse dont il estime que la nature ou le contexte peut avoir des conséquences graves, soit sur les intérêts financiers de l'Etat, soit sur le déroulement de procédures judiciaires futures. Cette information doit être faite dans les délais les plus courts.

Au cours de la mise en œuvre d'une action précontentieuse, le préfet maritime ou le préfet du département peut demander un avis à l'agence judiciaire du Trésor.

Si une question juridique de principe est soulevée, l'agence judiciaire du Trésor doit être saisie pour avis dans les plus brefs délais.

1. La mise en demeure

La mise en demeure à l'encontre du propriétaire ou de l'armateur d'un navire ou du propriétaire d'une épave présentant un caractère dangereux pour l'environnement, est un acte primordial devant respecter des conditions de compétence et de contenu. Ces conditions sont indépendantes du déclenchement ou non d'un plan Polmar.

La détermination de l'autorité compétente est fonction de la localisation du navire ou de l'épave.

Ainsi, est compétent :

Le préfet maritime, dans les ports militaires, et, dans le cadre de son autorité de police administrative générale en mer, dans la limite de sa circonscription maritime et à partir de la laisse de basse mer,

sauf dans les ports à l'intérieur de leurs limites administratives, dans les estuaires en deçà des limites transversales de la mer et dans les baies fermées dont la liste et les limites sont fixées par arrêté du Premier ministre :

Le directeur, dans les ports autonomes ;

Le président du conseil général, dans les ports départementaux ;

Le maire, dans les ports communaux ;

Le préfet du département dans les ports non militaires relevant de la compétence de l'Etat, autres que les ports autonomes, dans les estuaires et les baies fermées dont la liste et les limites sont fixées par arrêté du Premier ministre, et sur le rivage.

Dans le cas où il peut y avoir doute sur la limite de partage des compétences entre l'une de ces autorités et le préfet maritime, cette autorité et le préfet maritime interviennent conjointement.

Le préfet maritime peut déléguer ses pouvoirs de mise en demeure au commandant de la marine dans les ports militaires et dans les autres cas à l'administrateur des affaires maritimes, chef de quartier. Le préfet du département peut déléguer ses pouvoirs au chef du service maritime dans les ports non militaires relevant de la compétence de l'Etat, autres que les ports autonomes et sur le rivage, et à l'administrateur des affaires maritimes en deçà de la laisse de basse mer.

Dans la très grande majorité des cas, le préfet maritime sera donc compétent en mer et le préfet du département sur le rivage.

Les textes de référence ainsi que le contenu de la mise en demeure sont rappelés en annexe II.

2. L'information du propriétaire ou de l'armateur

Indépendamment de la mise en demeure initiale, lorsque le volume des opérations ou leur coût le justifie, l'autorité qui a en charge les actions opérationnelles doit s'efforcer de tenir informé le propriétaire ou l'armateur des principales étapes des opérations.

L'envoi de tels avis est particulièrement recommandé préalablement au déclenchement d'opérations financièrement lourdes intervenant un certain laps de temps après l'accident.

Les avis doivent contenir une évaluation du coût de l'opération prévue ainsi que la date et l'heure auxquelles l'autorité entend procéder à l'opération aux frais et risques du propriétaire.

Ils doivent également faire référence à la mise en demeure initiale.

3. La préservation des preuves sur le terrain

L'autorité responsable des opérations de lutte contre la pollution veille à la préservation des preuves sur le terrain.

3.1. Pollutions de faible ampleur

Dans la majorité des cas, la préservation des preuves peut être assurée :

- soit par le procès-verbal établi par un agent habilité dans le cadre d'une procédure de contravention de grande voirie ;
- soit par la procédure mise en place aux termes de l'instruction relative à la recherche et à la répression de la pollution de la mer par les navires.

Il est toutefois rappelé que la prise de photographies en couleur du lieu de l'accident est utile. Chaque photographie sera commentée du lieu, de la date et de l'heure où elle a été prise, du nom du navire ainsi que d'une brève légende descriptive.

De même, en cas de pollution par hydrocarbures, des prélèvements d'échantillons doivent être effectués le plus rapidement possible après constatation de la pollution.

3.2. Pollutions ou menaces de pollution importantes

Outre les moyens de preuve rappelés pour les pollutions de faible ampleur, des constatations faites par experts peuvent être nécessaires au traitement ultérieur de ce type de dossier.

En effet, les enquêtes relatives aux causes de l'accident à l'origine de la pollution sont souvent couvertes par le secret de l'instruction pénale.

De même, certains éléments de preuve concernant les rapports entre le capitaine et les personnes responsables du navire peuvent s'avérer utiles alors même qu'ils sont extérieurs aux objectifs de la procédure pénale.

De ce fait, le préfet maritime ou le préfet du département peut demander la désignation d'un expert par voie de référé devant la juridiction judiciaire ou administrative.

Dans un tel cas, le mandat de l'expert ne peut porter que sur la constatation des faits et/ou le recueil des témoignages des tiers et des membres de l'équipage conformément aux dispositions de l'article 238 du nouveau code de procédure civile, à l'exclusion de toute appréciation directe sur les responsabilités.

L'agence judiciaire du Trésor est destinataire en télécopie de la demande en référé.

Si les limites d'un tel mandat s'avèrent manifestement insuffisantes pour préserver les chances de succès des actions contentieuses futures, le préfet maritime ou le préfet du département prend l'attache de l'agence judiciaire du Trésor afin de déterminer la procédure la plus adaptée à la situation.

Lorsque la mission d'expertise doit être effectuée à l'étranger ou que l'un des plans Polmar a été déclenché, seule l'agence judiciaire du Trésor a compétence pour demander la désignation d'un expert judiciaire.

4. Les mesures conservatoires

La demande à l'armateur ou au propriétaire du navire d'une caution ainsi que la saisie-conservatoire du navire sont des actions pré-contentieuses efficaces. Leurs champs d'application et les risques contentieux qu'elles génèrent sont toutefois différents.

4.1. Demande de caution

Le préfet maritime ou le préfet du département au nom de l'Etat ainsi que le maire au nom de la commune, les présidents du conseil général ou régional au nom du département ou de la région ont compétence, chacun en ce qui le concerne, pour demander qu'une caution garantisse le paiement de la créance de la personne publique qu'ils représentent.

Le champ d'application, la forme et les conséquences juridiques d'une caution sont rappelés en annexe III.

4.2. Saisie-conservatoire du navire

Le préfet maritime ou le préfet du département au nom de l'Etat ainsi que le maire au nom de la commune, les présidents du conseil général ou régional au nom du département ou de la région peuvent, chacun en ce qui le concerne, demander la saisie-conservatoire d'un navire.

Toutefois, lorsque l'un des plans Polmar est déclenché ou lorsque la saisie-conservatoire est demandée à l'étranger, seule l'agence judiciaire du Trésor est compétent pour intenter l'action au nom de l'Etat.

A cet effet, le préfet maritime ou le préfet du département informe dans les plus brefs délais l'agence judiciaire du Trésor de toute pollution marine accidentelle pour laquelle il estime qu'il existe un risque sérieux que la créance ne puisse être ultérieurement recouvrée.

Le champ d'application, la forme et les conséquences juridiques d'une saisie-conservatoire sont rappelés en annexe IV.

B. - Les fondements du recours

Les fondements du recours ne seront pas les mêmes en cas de pollution par hydrocarbures et en cas de pollution dite « chimique ». Une présentation en est faite dans l'annexe V.

C. - La mise en œuvre des recours

L'Etat, d'une part, les collectivités locales, d'autre part, ont, chacun en ce qui le concerne, la charge de recouvrer les débours engagés sur leurs budgets respectifs.

Toutefois, lorsque des dépenses qui ressortissent normalement au budget d'une collectivité locale ont été prises en charge par l'Etat soit dans le cadre du fonds d'intervention Polmar en cas de déclenchement du plan Polmar, soit dans le cadre d'une subvention du ministère de l'intérieur hors déclenchement du plan Polmar, leur indemnisation par le tiers responsable est poursuivie par l'Etat.

A cet égard, toute subvention accordée au titre du chapitre VI-B de l'instruction du 12 octobre 1978 doit faire l'objet, lors de son versement, d'une quittance subrogatoire au profit de l'Etat.

En effet, cette subvention, qui s'analyse comme une avance sur indemnisation, doit être intégrée au préjudice dont l'Etat est en droit de demander réparation.

Il en est de même pour toute indemnisation que l'Etat ou une collectivité locale accorde en conséquence de la pollution à une personne privée.

1. En dehors du déclenchement du plan Polmar

1.1. Préjudice lié à des opérations en mer

1.1.1. Recouvrement amiable.

Dans le cadre de pollutions ou de menaces de pollution nécessitant l'intervention du préfet maritime avec ses moyens propres, le recouvrement amiable des débours nés de ces interventions est de la compétence du préfet maritime.

Dans l'hypothèse où le préfet maritime a fait appel aux moyens d'autres administrations concernées, le recouvrement amiable des débours supportés par les différentes administrations peut être assuré par le préfet maritime à la demande des administrations concernées.

1.1.2. Recouvrement forcé.

Lorsque le recouvrement amiable des créances n'a pu intervenir, un état exécutoire doit être émis et transmis pour recouvrement selon la procédure habituelle.

Dans l'hypothèse où le préfet maritime a assuré le recouvrement amiable pour le compte de l'ensemble des administrations concernées, celles-ci doivent être informées rapidement de l'échec des pourparlers à fin d'émission d'un état exécutoire correspondant à leurs débours.

Le préfet maritime communique à l'autorité chargée du recouvrement les garanties qui s'attachent éventuellement à la créance faisant l'objet de l'état exécutoire.

1.2. Préjudice lié à des opérations à terre

1.2.1. Recouvrement amiable.

Opérations courantes : le recouvrement des créances liées à ces opérations est assuré par la collectivité locale concernée.

Opérations de moyenne importance : le recouvrement des créances liées à l'intervention des services communaux dans le cadre des opérations dirigées par le préfet du département est assuré par les collectivités locales concernées.

Le recouvrement amiable des créances liées à l'intervention des administrations de l'Etat est assuré par les administrations concernées.

Le préfet du département, en tant que de besoin, veille à coordonner les actions à l'encontre du tiers responsable.

1.2.2. Recouvrement forcé.

Lorsque le recouvrement amiable des créances des administrations n'a pu intervenir, un état exécutoire est émis et transmis pour recouvrement selon la procédure habituelle.

1.3. Préjudice lié à des opérations en mer et à terre

Lorsque le préfet maritime et le préfet du département sont intervenus dans le cadre d'une même opération, le recouvrement amiable des créances fait l'objet d'une étroite concertation entre leurs services respectifs afin que les demandes présentées au tiers responsable ou à ses assureurs soient, dans toute la mesure du possible, coordonnées.

1.4. Dispositions communes

Lorsque, au cours de la procédure de recouvrement des créances des administrations de l'Etat, l'armateur ou le propriétaire du navire dépose un fonds de limitation de responsabilité, l'autorité chargée du recouvrement en informe l'agent judiciaire du Trésor qui a compétence pour le suivi de la procédure.

2. Déclenchement du plan Polmar

En cas de déclenchement de l'un ou des deux plans Polmar, l'agent judiciaire du Trésor est seul compétent pour conduire les procédures amiables ou contentieuses de recouvrement de l'ensemble des créances des administrations de l'Etat.

Afin d'assurer cette tâche dans les meilleures conditions, l'agence judiciaire du Trésor participe aux « cellules de crise » mises en place au niveau central et peut, en tant que de besoin, déléguer un représentant au niveau local.

Le préfet maritime, le préfet du département et les « correspondants pollution » centraux sont les interlocuteurs privilégiés de l'agence judiciaire du Trésor.

La présente instruction sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 1^{er} avril 1992.

ÉDITH CRESSON

ANNEXE I

PRINCIPAUX POSTES DES GRANDS TYPES DE DÉPENSES

I. - Dépenses relatives à des moyens appartenant aux administrations

A. - Moyens en personnel

Le coût de ces moyens peut être ventilé dans quatre rubriques :

- traitements et salaires (bruts) ;
- heures supplémentaires ;
- régimes indemnitaires ;
- charges sociales payées par l'employeur.

B. - Moyens en matériels

Matériels non consommables :

Le coût de ces moyens peut être ventilé dans trois rubriques :

- coût du carburant ;
- coût de l'entretien normal des matériels ;
- amortissement.

En tant que de besoin doivent figurer les frais de réparation ou de remplacement des matériels endommagés ou détruits.

Sont admises les évaluations de coûts de matériels effectuées à partir de barèmes incluant les données précédentes.

Matériaux consommables :

Les matériaux consommables (dispersants, etc.), achetés dans le cadre des opérations de lutte ou à fin de reconstitution des stocks utilisés doivent être pris en compte.

C. - Dépenses diverses

Sous cette rubrique doivent être entendus notamment :

- les dépenses d'alimentation des personnels intervenant ;
- les frais d'hébergement des personnels et d'acheminement des matériels et des personnels qui ne sont pas implantés sur le site d'intervention ;
- les frais de gestion courants : eau, électricité, téléphone, etc. ;
- les études, expertises.

II. - Dépenses relatives à des moyens n'appartenant pas aux administrations

Les moyens extérieurs auxquels recourent les administrations laissant systématiquement une trace comptable (facture), la définition des postes apparaît comme moins capitale.

On peut toutefois en déterminer trois principaux :

- location de matériels ;
- prestations de services (expertises, analyses, évacuation de déchets, etc.) ;
- fournitures de travaux sur commande (ferronnerie, fabrication de corps morts, etc.).

ANNEXE II

LA MISE EN DEMEURE

1. Textes de référence

1.1. Concernant les compétences

Article 6 du décret n° 61-1547 du 25 décembre 1961 modifié, fixant le régime des épaves maritimes.

Article 3 du décret n° 87-830 du 6 octobre 1987 portant application de la loi n° 85-662 du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant dans les eaux territoriales et les eaux intérieures les navires et engins flottants abandonnés.

Article 1^{er} du décret n° 86-38 du 7 janvier 1986 relatif aux mesures de police maritime à l'égard des navires, aéronefs, engins en plates-formes pouvant causer une pollution marine accidentelle (navires en état d'avarie ou accidentés).

1.2. Concernant le fondement juridique

Article 2 de la loi du 3 juillet 1985 relative aux mesures concernant dans les eaux territoriales et les eaux intérieures, les navires et engins flottants abandonnés.

Article 1^{er} de la loi du 24 novembre 1961 modifiée relative à la police des épaves maritimes.

Article 16 de la loi du 7 juillet 1976 modifiée relative à la prévention et à la répression (...) et à la lutte contre la pollution marine accidentelle.

2. Contenu

2.1. Conditions de fonds

Les visas : outre les textes spécifiques dont les dispositions peuvent être applicables au cas d'espèce, la mise en demeure doit viser expressément les conventions internationales et/ou les lois nationales sur lesquelles l'intervention de l'autorité publique est fondée.

De même, elle doit viser le décret relatif à la compétence pour accomplir la mise en demeure.

Renseignements nécessaires : la mise en demeure doit, dans toute la mesure du possible, contenir les informations suivantes :

- nom et adresse du propriétaire ou de l'armateur du navire. Dans l'hypothèse où l'identité du propriétaire ou de l'armateur du navire est inconnue ou douteuse au moment de la mise en demeure, il convient d'établir et d'adresser celle-ci au nom du capitaine du navire es qualités (art. 10 du décret n° 69-679 du 19 juin 1969 sur l'armement : « le capitaine peut recevoir tous actes judiciaires et extrajudiciaires adressés à l'armateur ») ;
- nom du navire, immatriculation et nationalité ;
- date, heure et lieu de l'accident ;
- descriptif sommaire des circonstances connues.

Délais : les délais prescrits au propriétaire ou à l'armateur doivent être mentionnés. L'heure de référence doit être précisée en temps universel G.M.T.

2.2. Conditions de forme

Aucune condition de forme n'est prescrite pour la mise en demeure. Elle peut donc être écrite (lettre, télécopie, télex) ou orale (émission radio adressée au capitaine).

Toutefois, il est impératif de conserver la preuve de sa réception par son destinataire (accusé de réception de l'envoi postal, original de la télécopie ou du télex faisant apparaître la bonne réception, texte du message radio et documents témoins de l'émission).

Il appartient à l'autorité ayant procédé à la mise en demeure de centraliser ces preuves et de les conserver.

Lorsque la mise en demeure a été effectuée par un autre moyen que l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception, il est préférable de procéder à un tel envoi dans les meilleurs délais, une fois les impératifs opérationnels passés.

Nota. - Il est rappelé par ailleurs à titre d'information qu'aux termes des dispositions de l'article 33 du décret n° 61-1547 du 26 décembre 1961 fixant le régime des épaves maritimes, certaines formalités douanières concernant les cargaisons peuvent s'imposer.

ANNEXE III

LA CAUTION

Le cautionnement est un contrat par lequel une personne s'engage auprès d'un créancier d'une obligation à exécuter cette obligation si le débiteur n'y satisfait pas lui-même.

Il est considéré comme une obligation accessoire à l'obligation principale du débiteur, ce qui le différencie de la garantie à première demande par laquelle le tiers (en général une banque) s'engage d'une manière autonome vis-à-vis du créancier.

Champ d'application : une caution sera demandée de préférence à toute sûreté pour les petites et moyennes créances (inférieures à 500 000 F) et/ou lorsque l'armateur ou le propriétaire du navire est une personne physique ou une petite société exploitant un seul navire.

La caution est de même particulièrement bien adaptée au cas où son bénéficiaire (l'Etat ou une collectivité locale) est le seul créancier dans le cadre de l'événement de mer considéré.

Elle peut être demandée pour une créance fondée en son principe mais non encore établie en son montant. Dans une telle hypothèse, elle sera donnée « à concurrence de ».

Forme : en dehors du cas où elle est accordée par une banque, la caution doit respecter certaines conditions de forme sous peine de nullité. A ce titre, elle doit comporter de la main du signataire la mention manuscrite de la somme cautionnée (principal et intérêts en chiffres et en toutes lettres (art. 1326 du code civil).

La caution doit enfin s'engager solidairement et renoncer expressément au bénéfice de division et de discussion.

Lorsque, en revanche, elle est accordée par une banque, elle échappe aux prescriptions du code civil. Elle bénéficie de la liberté des preuves en matière commerciale et la solidarité est présumée.

Dans tous les cas, la caution doit être établie au bénéfice de la personne publique prise en la personne de l'autorité compétente pour la représenter.

Cette autorité veille à la conservation du titre de caution original qui est le seul document permettant la mise en œuvre de la garantie, à l'exclusion de toute copie même certifiée conforme.

Conséquences : sous condition, le cas échéant, de la solidarité et de la renonciation au bénéfice de discussion, l'exécution de la garantie peut être entreprise directement à l'encontre de la caution si le débiteur principal ne s'acquitte pas de sa dette.

Dans les autres hypothèses, la mise en jeu de la caution ne pourra intervenir que par voie d'assignation, une fois épuisés les recours à l'encontre du débiteur.

ANNEXE IV

LA SAISIE-CONSERVATOIRE

La saisie-conservatoire du navire est régie par les dispositions suivantes :

Convention internationale pour l'unification de certaines règles sur la saisie-conservatoire des navires de mer, Bruxelles, 10 mai 1952 (*Journal officiel* du 14 janvier 1953, p. 515) ;

Articles 70 et 71 de la loi n° 675 du 3 janvier 1967 modifiée portant statut des navires ;

Articles 26 à 30 du décret n° 67-967 du 27 octobre 1967 modifié ;
Articles 48 et suivants de l'ancien code de procédure civile (à titre subsidiaire).

Champ d'application : cette action précontentieuse peut avoir des conséquences contentieuses notables. Elle doit donc être réservée aux cas de pollution importante ou lorsqu'il existe des risques sérieux que la créance ne puisse être ultérieurement recouvrée.

Forme : une saisie-conservatoire peut être demandée pour garantir une créance paraissant fondée en son principe.

Le montant de la créance ne doit donc pas nécessairement être connu au moment de la demande. Une évaluation devra cependant être fournie rapidement afin de déterminer la caution ou la garantie permettant la levée de la saisie.

La demande de saisie-conservatoire est adressée sous forme de requête au président du tribunal de commerce ou, à défaut, au juge d'instance dans le ressort duquel se trouve le navire objet de la saisie.

Conséquences : la saisie-conservatoire est une mesure provisoire ordonnée par l'autorité judiciaire. Elle est limitée dans le temps et doit aboutir en droit français à l'une des conclusions suivantes :

- paiement de la créance par l'armateur ou le propriétaire du navire ;
- dépôt par celui-ci d'une caution ou consignation de fonds entre les mains du payeur général du département dans lequel la saisie a été demandée ;
- assignation du débiteur en vue de l'instance en validité ou de l'instance au fond ;
- requête de l'armateur ou du propriétaire du navire à fin de constitution d'un fonds de limitation de responsabilité. Dans cette hypothèse, l'agence judiciaire du Trésor doit être saisie sans délai afin d'assurer la défense des intérêts de l'Etat.

En cas de difficulté survenant dans la procédure de saisie-conservatoire, le préfet maritime ou le préfet du département peut demander l'avis de l'agence judiciaire du Trésor.

ANNEXE V

LES FONDEMENTS DU RECOURS

1. Pollution par hydrocarbures

Deux fondements distincts existent en droit français pour les actions en indemnisation. L'une concerne l'Etat seul, l'autre l'ensemble des éventuels créanciers.

1.1. S'agissant tant des frais d'intervention (mesures préventives) que des frais de nettoyage engagés par l'Etat, le premier fondement de l'action en indemnisation est l'article 16 de la loi du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression (...) et à la lutte contre la pollution marine accidentelle.

Après mise en demeure restée sans effet du propriétaire ou de l'armateur, ou immédiatement en cas d'urgence, les mesures nécessaires pour mettre fin à la pollution ou au danger de pollution, peuvent être prises par l'Etat aux frais, risques et périls du propriétaire ou de l'armateur.

1.2. Plus généralement, pour l'ensemble des préjudices subis par l'Etat, les collectivités locales ou les particuliers, le fondement des actions en indemnisation résulte des dispositions des conventions de Bruxelles des 29 novembre 1969 et 18 décembre 1971.

- la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 canalise la responsabilité sur le propriétaire du navire qui a l'obligation de s'assurer mais peut, en contrepartie, limiter sa responsabilité en déposant un fonds de limitation dont le montant sera partagé entre les créanciers ;
- la Convention de Bruxelles du 18 décembre 1971 porte création d'un fonds international d'indemnisation (FIPOL) qui verse, à titre subsidiaire ou complémentaire, des indemnités aux victimes d'une pollution survenue sur le territoire d'un Etat partie lorsqu'une indemnisation totale et satisfaisante n'a pu être obtenue en vertu de la convention du 29 novembre 1969 sur la responsabilité.

Parallèlement à ce régime d'indemnisation, les compagnies pétrolières ont mis en place un régime privé afin :

- d'indemniser les victimes à concurrence de 100 MF (TOVALOP - Standing Agreement) et de 420 MF (TOVALOP - Supplément) par sinistre ;

- d'encourager les armateurs à prendre directement en charge, à concurrence de 800 MF, les opérations de lutte dès la survenance de l'accident (CRISTAL).

La mise en œuvre de ces régimes d'indemnisation privés est, en pratique, difficile.

Lorsque l'action en indemnisation est dirigée contre une personne autre que celles visées par les conventions précitées, les règles de droit commun sont alors applicables même si les hydrocarbures à l'origine de la pollution entrent dans le cadre du régime conventionnel.

Ce régime ne concerne en effet que les hydrocarbures persistants transportés en tant que cargaison par des pétroliers (pétrole brut, fuel oil...).

Les autres types d'hydrocarbures (essence, huile diesel légère, kérosène) suivent le régime d'indemnisation des pollutions chimiques et les dispositions de la convention de Londres du 19 novembre 1976 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes sont donc susceptibles d'être appliquées.

2. Pollutions chimiques

Aucun régime international d'indemnisation n'est actuellement en vigueur pour les pollutions dues aux substances chimiques autres que les hydrocarbures persistants transportés. Il convient donc de se référer au droit commun de la responsabilité auquel s'ajoutent toutefois les dispositions particulières aux créances maritimes.

Si le remboursement des frais engagés par l'Etat peut être fondé sur l'article 16 de la loi du 7 juillet 1976, le fondement général des actions en indemnisation demeure celui de droit commun et notamment de l'article 1384 du code civil.

Il appartient donc à la victime de prouver l'existence du fait dommageable, celle du dommage et la relation causale entre l'un et l'autre.

Toutefois, le propriétaire du navire peut, conformément aux dispositions de la convention de Londres du 19 novembre 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, limiter sa responsabilité en déposant un fonds de limitation dont le montant sera partagé entre les créanciers d'un même événement au prorata de leurs créances sauf à établir la faute « inexcusable » du propriétaire.

Par ailleurs, la mise en jeu de la responsabilité du propriétaire du navire peut être combinée avec celles des propriétaires des produits transportés en colis ou fûts lorsque ceux-ci, tombés à la mer, deviennent « juridiquement » des épaves en entrant dans les eaux territoriales.

Ainsi, dans l'hypothèse où l'épave a une valeur marchande, une procédure de vente peut être engagée par l'administration des affaires maritimes et les dépenses peuvent être recouvrées sur le produit brut de la vente.

3. La contravention de grande voirie

Lorsque le domaine public maritime, qui comprend les plans d'eau des ports, est atteint par une pollution, une contravention de grande voirie doit être établie sur le fondement de l'ordonnance de la marine d'août 1681, de la loi du 29 floréal an X ou de l'article L. 322-1 du code des ports maritimes.

Le remboursement des frais de remise en état des lieux pollués pourra être accordé à l'Etat par le tribunal administratif.

Seul le préfet du département est compétent pour poursuivre les contrevenants devant ce tribunal.

Toutefois, cette indemnisation sera soumise à la procédure du fonds de limitation de responsabilité si un tel fonds est déposé par le tiers responsable et pourra donc, en pratique, être réduite.

C'est pourquoi la procédure de contravention de grande voirie devra souvent être abandonnée au profit d'une autre action en indemnisation.