

Le *Prestige* : une convention internationale peut-elle émerger de cette marée noire ?

Laura RIZKO*

The Aftermath of the *Prestige*: Can an International Convention Rise from these Dark Waters?

El *Prestige*: ¿Puede surgir una convención internacional de este derrame de petróleo?

O *Prestige*: uma convenção internacional pode emergir desta maré negra?

“威望” (*Prestige*) 号漏油事故案：
能否从油污教训中诞生一项国际共识？

Résumé

En droit coutumier, les navires en détresse jouissaient d'un droit de refuge signifiant que les États côtiers avaient comme devoir de leur fournir une assistance. Or, depuis les années 1970, cette règle coutumière a perdu son efficacité. Étant souverain, chaque État bénéficie de droits sur ses eaux intérieures lui permettant de réguler l'accès à ses installations portuaires. Il peut donc, en toute légitimité, refuser l'accès à un navire en détresse s'il l'estime nécessaire ou s'il y a des « motifs raisonnables » de croire que le navire constitue une menace à la préservation

Abstract

In customary law, ships in distress enjoyed a right of refuge, meaning that coastal States had a duty to provide them with assistance. However, since the 1970s, this customary rule has lost its effectiveness. Being sovereign, each State enjoys rights over its inland waters, allowing it to regulate access to its port facilities. A State can therefore, in all legitimacy, deny access to a ship in distress if it considers it necessary or if there are any “reasonable grounds” to believe that the vessel poses a threat to the preservation of the coastal or terrestrial marine environment.

* Avocate et doctorante à l'Université de Montréal. L'auteure tient à remercier la professeure Suzanne Lalonde pour ses conseils et encouragements.

de l'environnement maritime côtier ou terrestre. En vertu de l'état actuel du droit de la mer, la seule obligation qui incombe à l'État côtier est de considérer d'ouvrir ses ports à un navire en détresse.

L'accès aux installations portuaires est présentement régulé par des Directives qui énoncent des lignes directrices à l'intention des commandants et des États côtiers, mais qui n'ont aucune force contraignante. Ainsi, vu l'absence de cadre législatif strict, la protection des « intérêts vitaux » de l'État côtier prime sur le droit du navire d'accéder à un lieu de refuge. Cette tension entre le droit coutumier humanitaire et le droit de l'État côtier de protéger ses intérêts est au cœur du débat concernant la réglementation des endroits de refuge. En effet, la conciliation des intérêts des États côtiers et des navires en détresse constitue un enjeu majeur. Les États côtiers ont le droit de protéger leurs côtes et leurs habitants, et ont également une obligation légale de protéger l'environnement marin. En contrepartie, les navires en détresse ont droit à l'assistance et à la sauvegarde des vies humaines.

À la lumière de la catastrophe environnementale qui a suivi le déversement du pétrolier le *Prestige* en 2002, nous ferons un tour d'horizon des moyens adoptés par la communauté internationale pour remédier à l'insécurité juridique concernant le statut des lieux de refuge pour les navires en détresse. Dans la première partie de cet article, nous présentons au lecteur les diverses directives qui encadrent les lieux de refuge pour les navires en détresse. Notre analyse portera sur la régulation de l'accès aux installations portuaires au Canada, au Royaume-Uni et en Espagne. Dans la deuxième partie, nous discuterons des avantages d'un éventuel traité international et exposerons ses principes directeurs.

Under the current law of the sea, the only duty incumbent upon a coastal State is to consider opening its ports to a ship in distress.

Access to port facilities is currently regulated by guidelines that provide general instructions for commanders and coastal States. However, they have no binding force. Therefore, given the lack of a strict legislative framework, the protection of the “vital interests” of the coastal State prevails over the right of the ship to access a place of refuge. This tension between customary humanitarian law and the right of the coastal State to protect its interests is at the heart of the debate concerning the regulation of places of refuge. Indeed, the reconciliation of the interests of coastal States and ships in distress is a major issue. Coastal States have the right to protect their coasts and inhabitants. They also have a legal obligation to protect the marine environment. In return, ships in distress are entitled to assistance and safeguarding of human lives.

In light of the environmental catastrophe that followed the spill of the oil tanker *Prestige* in 2002, we will shed some light on the means adopted by the international community to address the legal insecurity regarding the status of places of refuge for ships in distress. In the first part of this article, we will present the reader with the legal framework provided for in the guidelines for places of refuge for ships in distress. Our analysis will focus on the regulatory access to port facilities in Canada, the United Kingdom and Spain. In the second part, we will discuss the benefits of a possible convention and outline its contents.

Resumen

Según el derecho consuetudinario, los buques en peligro gozaban de un derecho de refugio, lo que significaba que los Estados ribereños tenían el deber de prestar asistencia. No obstante, desde la década de 1970, esta regla consuetudinaria ha perdido su efectividad. En su calidad de soberano, cada Estado tiene derechos sobre sus aguas interiores que le permiten regular el acceso a sus instalaciones portuarias. Él puede entonces, denegar legítimamente el acceso a un buque en peligro si lo considera necesario o si tiene «motivos razonables» para creer que el buque representa una amenaza para la preservación del ambiente marino, costero o terrestre. En virtud del estado actual del derecho del mar, la única obligación que incumbe al Estado ribereño es la de considerar abrir sus puertos a un barco en peligro.

El acceso a las instalaciones portuarias está regulado actualmente por las directivas que proporcionan las líneas directrices para los comandantes y los Estados ribereños, pero que no tienen fuerza vinculante. Por lo tanto, dada la ausencia de un marco jurídico estricto, la protección de los «intereses vitales» del Estado ribereño priman sobre el derecho del buque a acceder a un lugar de refugio. Esta tensión entre el derecho humanitario consuetudinario y el derecho del Estado ribereño de proteger sus intereses es el núcleo del debate sobre la reglamentación de los lugares de refugio. En efecto, conciliar los intereses de los Estados ribereños y de los buques en peligro es un reto importante. Los Estados costeros tienen derecho a proteger sus costas y habitantes, y también tienen la obligación legal de proteger el medio marino. Como contra-

Resumo

No direito costumeiro, os navios em perigo gozavam de um direito de refúgio, pelo qual os Estados costeiros tinham como dever prestar-lhes assistência. Ora, depois dos anos 1970, esta regra costumeira perdeu sua eficácia. Sendo soberano, cada Estado goza de direitos sobre suas águas interiores, o que lhes permite regular o acesso a suas instalações portuárias. Pode, pois, legítimamente recusar acesso a navios em perigo se considera necessário ou se há «motivos razoáveis» de crer que o navio constitui uma ameaça à preservação do meio ambiente marítimo costeiro ou terrestre. Em virtude do estado atual do direito do mar, a única obrigação que incumbe ao Estado costeiro é de considerar abrir seus portos a um navio em perigo.

O acesso às instalações portuárias é atualmente regulado por Diretivas que elencam linhas diretrizes para comandantes e Estados costeiros, mas que não têm nenhuma força vinculante. Assim, em vista da ausência de um quadro legislativo estrito, a proteção dos «interesses vitais» do Estado costeiro prima sobre o direito do navio de acessar um lugar de refúgio. Esta tensão entre o direito costumeiro humanitário e o direito do Estado costeiro de proteger seus interesses está no centro do debate relativo à reglamentação dos lugares de refúgio. Com efeito, a conciliação dos interesses dos Estados costeiros e dos navios em perigo constitui uma questão maior. Os Estados costeiros têm o direito de proteger suas costas e seus habitantes, e têm igualmente obrigação legal de proteger o meio ambiente marinho. Em contrapartida, os navios em perigo têm direito a assistência e à salvaguarda de vidas humanas.

partida, los barcos en peligro tienen derecho a asistencia y a salvaguardar las vidas humanas.

A la luz de la catástrofe ambiental que siguió al derrame de petróleo del Prestige en 2002, revisaremos los medios adoptados por la comunidad internacional para hacer frente a la incertidumbre jurídica con respecto al estatus de los lugares de refugio para los barcos en peligro. En la primera parte de este artículo, presentaremos al lector las diversas directivas que regulan los lugares de refugio para barcos en peligro. Nuestro análisis se centrará en la regulación del acceso a las instalaciones portuarias en Canadá, Reino Unido y España. En la segunda parte, discutiremos las ventajas de un eventual tratado internacional y expon-dremos sus principios rectores.

À luz da catástrofe ambiental que seguiu ao vazamento do petroleiro *Prestige* em 2002, traçaremos um panorama dos meios adotados pela comunidade internacional para remediar a insegurança jurídica no que concerne ao status dos lugares de refúgio para navios em perigo. Na primeira parte desse artigo, apresentamos ao leitor as diversas diretivas que enquadram os lugares de refúgio para os navios em perigo. Nossa análise abordará a regulação de acesso às instalações portuárias no Canadá, no Reino Unido e na Espanha. Na segunda parte, discutiremos as vantagens de um eventual tratado internacional e exporemos seus princípios diretores.

摘要

根据习惯法，遇险船舶享有避难权，即沿海国家有向它们施援的义务。然而，自七十年代以来，这条习惯法规则已然失效。各国凭借国家主权享有内水权，从而有权规制港口设施的使用。因此，其完全可以合法地拒绝遇险船舶使用港口设施，若其认为有必要或者有“合理理由”相信船舶会威胁到沿海或陆地海洋环境的保护。根据现行的海洋法，沿海国家仅有考虑向遇险船舶开放港口的义务。

目前，港口设施的使用问题由指令来规制，为船长和沿海国家提供一般指南，但没有任何约束力。因此，鉴于严格的法律规则缺位，保护沿海国家的“重大利益”优先于船舶的避难权。基于人道主义的习惯法与基于保护国家利益的国家法之间的紧张，已成为关于避难地如何规制的争论的核心问题。实际上，沿海国家利益和遇险船舶利益的调和构成重大挑战。沿海国家有保护其海岸和居民的权利，也有保护海洋环境的义务，而遇险船舶则有受援和救命的权利。

我们以2002年“威望”（*Prestige*）号漏油事故造成的环境灾难为依据，阐述了国际社会针对遇险船舶避难地对于自身状况从法律上表现出的不安全感所采取的措施。在本文第一部分，我们向读者介绍了规制遇险船舶避难地的各种指令。然后我们重点分析了加拿大、英国和西班牙对于使用港口设施的管制。文章第二部分将探讨制定一部国际条约可能带来的好处、并概述其内容。

Plan de l'article

Introduction	245
I. Un droit d'accès portuaire régi par des directives (la solution actuelle)	248
A. Un aperçu des directives	248
B. Le Canada	251
C. Le Royaume-Uni.....	253
D. L'Espagne	254
II. L'adoption d'une convention internationale sur les lieux de refuge (la solution totale)	256
A. Les avantages.....	256
B. Les principes directeurs d'un éventuel traité	258
Conclusion	261
Annexes	263

*The customary law of refuge for ships and their crews when in distress is a well-established regime that can be traced at least to the 17th century. At the heart of the regime is a right of refuge, which coastal and maritime states recognize on humanitarian grounds.*¹

Ce principe de droit coutumier a pour fondement la sauvegarde des vies humaines². En vertu de ce principe, les États côtiers ont aussi comme devoir de fournir une assistance à ces navires en détresse³. Or, depuis les années 1970, cette règle coutumière en vertu de laquelle les États côtiers autorisent les navires en détresse à entrer dans leurs ports a perdu son efficacité⁴. Bien que les raisons humanitaires et sécuritaires qui sous-tendaient l'application de cette pratique existent toujours, les menaces environnementales et écologiques qui pèsent aujourd'hui sur les États côtiers semblent l'emporter sur le privilège du navire en détresse d'avoir accès à un lieu de refuge⁵. Certes, de nos jours, les navires sont beaucoup plus grands et transportent de lourdes cargaisons. Par conséquent, ils peuvent constituer une menace plus importante à l'encontre des intérêts environnementaux et économiques de l'État côtier⁶.

Dans l'affaire *MV Toledo*⁷, la Haute Cour d'amirauté d'Irlande a jugé que le droit d'accès dont jouissent les navires en détresse n'est pas absolu. Donc, en l'absence d'un équipage à bord à sauver, le navire lui seul ne

¹ Aldo CHIRCOB, « Living with Ships in Distress – A New IMO Decision-Making Framework for the Requesting and Granting of Refuge », (2004) 3 *WMU Journal of Maritime Affairs* 31, 33.

² Anthony MORRISON, *Shelter from the Storm – the problem of places of refuge for ships in distress and proposals to remedy the problem*, thèse de doctorat, Wollongong, Faculté de droit, Université de Wollongong, 2011, en ligne : <<http://ro.uow.edu.au/theses/3218>> (consulté le 1^{er} novembre 2019), p. 12.

³ Aldo CHIRCOB, « Assistance at Sea and Places of Refuge for Ships: Reconciling Competing Norms », dans Henrik RINGBOM (dir.), *Jurisdiction over Ships. Post-UNCLOS Developments in the Law of the Sea*, Boston, Brill Nijhoff Publishers, 2015, p. 140, à la p. 143.

⁴ A. CHIRCOB, préc., note 1, 34 ; A. MORRISON, préc., note 2, p. 1.

⁵ Aldo CHIRCOB, « Ships in Distress, Environmental Threats to Coastal States, and Places of Refuge: New Directions for an Ancient Regime », (2002) 33 *Ocean Dev. & Int'l L.* 207, 207 ; Jens-Uwe SCHRODER, « Dealing with Risk and Uncertainty: How to Improve the Basis for Decisions about Granting Refuge to Ships in Need of Assistance », (2006) 20 *Ocean Y.B.* 595, 597 et 598.

⁶ A. CHIRCOB, *id.*, 216.

⁷ *ACT Shipping (OTE) Ltd. v. Minister of the Marine, Ireland and the Attorney-General (The MV Toledo)*, (1995) 2 *ILRM* 30 ; Yoshifumi TANAKA, « Key Elements in International

bénéficierait pas d'un droit de refuge⁸. Ainsi pouvons-nous dire que ce droit coutumier est principalement humanitaire, et qu'en pratique, ce sont les intérêts de l'État côtier qui sont favorisés⁹. Cela dit, une nuance mérite d'être apportée. À la lumière des incidents tels que l'*Erika*¹⁰, le *Castor*¹¹ et le *Prestige*¹², les États ne semblent pas refuser l'aide humanitaire, mais bien le droit d'accès à un lieu de refuge lorsqu'ils considèrent que les risques sont impérieux. À titre d'exemple, l'Espagne n'a jamais mis en doute son obligation morale de sauver les vies humaines à bord du *Prestige*. En effet, bien qu'elle ait refusé d'accueillir le pétrolier dans ses eaux intérieures, elle a secouru le capitaine et l'équipage¹³.

Tout cela considéré, le problème réside en l'absence d'autorité législative qui prévoit des conditions d'exercice du droit d'accès dont bénéficient les navires en détresse¹⁴. À vrai dire, malgré la proposition du Comité Maritime International (CMI)¹⁵, ce type d'assistance en cas de force majeure ne fait pas l'objet d'une codification. Devant cet encadrement normatif lacunaire, les États côtiers éprouvent de la difficulté à évaluer l'ampleur de la

Law Governing Places of Refuge for Ships: Protection of Human Life, State Interests, and Marine Environment», (2014) 45 *J. Mar. L. & Com.* 157, 162.

⁸ A. CHIRCOP, préc., note 5, 216; A. CHIRCOP, préc., note 1, 34.

⁹ A. CHIRCOP, préc., note 3, à la p. 152; Aldo CHIRCOP, William MOREIRA, Hugh KINDRED et Edgar GOLD, *Canadian Maritime Law*, 2^e éd., Toronto, Irwin Law, 2016, p. 807.

¹⁰ En décembre 1999, le pétrolier *Erika* a lancé un signal de détresse, alors qu'il était chargé de 31 000 tonnes de fioul lourd. Le navire s'est brisé en deux et a coulé dans le golfe de Gascogne après s'être vu refuser un abri en France. Ce refus a causé des dégâts environnementaux majeurs. La quantité de fioul libérée lors du naufrage est estimée entre 7 000 à 10 000 tonnes. Voir A. CHIRCOP, préc., notes 1 et 5 et Lucien LAUBIER, « La marée noire de l'Erika : conséquences écologiques et écotoxicologiques », (2004) 12 *Natures Sciences Sociétés* 216.

¹¹ Le pétrolier *Castor* était en trajet de la Roumanie vers le Nigeria lorsqu'en raison d'intempéries, sa coque s'est fissurée. Il s'est vu refuser un abri par sept États côtiers (l'Algérie, Gibraltar, la Grèce, Malte, le Maroc, l'Espagne et la Tunisie). Ces derniers n'ont pas accepté que le pétrolier entre dans leurs eaux intérieures pour transférer la cargaison et entreprendre des réparations temporaires. Toutefois, il importe de souligner que l'équipage a été secouru et le navire a bénéficié d'une assistance de sauvetage. Voir A. CHIRCOP, préc., note 5.

¹² *Id.*, 208.

¹³ A. CHIRCOP, préc., note 3, à la p. 158; Y. TANAKA, préc., note 7, 168.

¹⁴ A. CHIRCOP, préc., note 5, 215.

¹⁵ CMI, « Draft Instrument on Places of Refuge », (2007-2008) *CMI Yearbook* 126 (ci-après « CMI Draft Instrument on Places of Refuge »); A. CHIRCOP, préc., note 3, à la p. 140.

menace potentielle. Il n'est donc pas étonnant qu'ils fassent preuve d'une grande prudence et refusent l'accès au navire en détresse dès que le risque leur paraît grave¹⁶. Effectivement, la règle coutumière se heurte au « "not-in-my-backyard" syndrome »¹⁷ auquel réfère le professeur Chircop. Dès lors, « [c]e droit [d'entrer dans un port de refuge] continue d'être défendu dans la littérature [...], mais il s'oppose à la pratique actuelle où les États refusent fréquemment l'accès »¹⁸.

Le naufrage du *Prestige*¹⁹ incarne cette tendance et nous éveille quant aux conséquences désastreuses d'un refus à une demande d'accès (Annexe I)²⁰. Le 13 novembre 2002, une fissure dans le pétrolier chargé de 77 000 tonnes de fioul lourd a amené le capitaine à envoyer un SOS alors qu'il était à une distance d'environ 50 kilomètres du littoral de la Galice. Deux heures après l'envoi du signal, le *Prestige* a commencé à déverser sa cargaison dans l'océan Atlantique. En réponse à cette demande de refuge, craignant les répercussions économiques et environnementales, l'Espagne a ordonné au pétrolier de s'éloigner de sa côte. La suite était inévitable : le pétrolier s'est scindé en deux et a coulé six jours après les premières fuites. Le déversement du fioul le long des côtes espagnoles et françaises est l'une des plus grandes catastrophes environnementales qui a suscité à la fois l'attention des pays concernés et des médias²¹. Aujourd'hui, plusieurs s'interrogent encore à propos du bien-fondé de la décision prise par le gouvernement espagnol d'ordonner au capitaine d'éloigner le pétrolier de la côte de Galice²².

¹⁶ J.-U. SCHRODER, préc., note 5, 597.

¹⁷ A. CHIRCOP, préc., note 1, 33-36.

¹⁸ A. CHIRCOP, préc., note 3, à la p. 161 ; Myron NORDQUIST, « International Law Governing Places of Refuge for Tankers Threatening Pollution of Coastal Environments », dans Tafsir MALICK NDIAYE et Rudiger WOLFRUM (dir.), *Law of the Sea. Environmental Law and Settlement of Disputes*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007, p. 497 ; Eric van HOOYDONK, « The Obligation to Offer a Place of Refuge to a Ship in Distress », (2003) *CMI Yearbook* 403, 405.

¹⁹ BAHAMAS MARITIME AUTHORITY, « Report of the Investigation into the Loss of the Bahamian Registered Tanker "Prestige" off the Northwest Coast of Spain on 19 November 2002 », Londres, 2002.

²⁰ A. CHIRCOP, préc., note 3, à la p. 152.

²¹ GREENPEACE, « The Prestige Disaster: One Year On », novembre 2003, en ligne : <<https://www.greenpeace.org/archive-international/Global/international/planet-2/report/2003/11/the-prestige-disaster-one-yea.pdf>> (consulté le 1^{er} novembre 2019).

²² Pablo FERRARA, « International Subjectivity of Corporations Operating in the Area and Universal Jurisdiction for Environmental Damage », dans Lilian DEL CASTILLO (dir.), *Law of the Sea, From Grotius to the International Tribunal of the Law of the Sea. Liber*

Dans les pages qui suivent, nous nous intéresserons à l'encadrement juridique des lieux de refuge pour les navires en détresse. À la lumière de la catastrophe environnementale qui a suivi le déversement et ultimement le naufrage du *Prestige*, comment la communauté internationale prévoit-elle remédier à l'insécurité juridique concernant le statut des lieux de refuge pour les navires en détresse? Nous chercherons à déterminer les meilleures solutions parmi celles en vigueur et celles proposées en vue de mieux concilier les intérêts divergents des États côtiers et des navires en détresse²³. Comme énoncé plus haut, le droit de l'État côtier de protéger ses côtes et ses habitants limite significativement le droit exceptionnel des navires en détresse d'avoir accès à un lieu de refuge²⁴. Pourtant, les États côtiers ne bénéficient pas uniquement de droits sur leurs eaux intérieures, ils ont également une obligation légale de protéger l'environnement marin²⁵. La première partie de ce texte visera donc à présenter l'état actuel de la pratique encadrée par des directives nationales. Dans la deuxième partie, nous discuterons des avantages d'un éventuel traité international et exposerons ses principes directeurs.

I. Un droit d'accès portuaire régi par des directives (la solution actuelle)

A. Un aperçu des directives

De toute évidence, l'incident du *Prestige*²⁶ a suscité une forte réaction politique à l'échelle nationale, européenne et mondiale. En réponse à cette catastrophe, l'amélioration de la sécurité de la navigation et la prévention de désastres environnementaux par les transports maritimes sont devenues des priorités pour les États²⁷. Avant d'étudier les directives qui régis-

amicorum judge Hugo Caminos, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2015, p. 245, à la p. 268.

²³ A. MORRISON, préc., note 2, p. 5.

²⁴ A. CHIRCOB, préc., note 5, 217.

²⁵ *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, 10 décembre 1982, R.T.N.U., art. 192, 194(1) et 194(3)b) (ci-après « C.N.U.D.M. »); *Protocole de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*, 8 novembre 1996, R.T.N.U., art. 3(3); *Id.*, 221; A. CHIRCOB, préc., note 3, à la p. 142.

²⁶ P. FERRERA, préc., note 22, à la p. 268.

²⁷ Veronica FRANK, « Consequences of the Prestige Sinking for European and International Law », (2005) 20 *Int'l J. Marine & Coastal L.* 1, 4.

sent la règle coutumière au Canada, au Royaume-Uni et en Espagne, il convient de faire quelques remarques à propos des directives qui leur ont servi d'inspiration.

D'abord, l'Union européenne (UE) a immédiatement réagi à ce désastre en adoptant la *Directive européenne sur le suivi du trafic des navires*²⁸ exigeant que les États membres désignent des lieux de refuge. Toutefois, cette directive n'a pas reçu l'appui espéré par l'UE²⁹.

Un an plus tard, l'Organisation maritime internationale (OMI) a adopté la *Directive sur les lieux de refuge pour les navires ayant besoin d'assistance*. Celle-ci définit un lieu de refuge comme un endroit « où un navire ayant besoin d'assistance peut prendre des mesures en vue de stabiliser son état, [...] réduire les risques pour la navigation et [...] protéger la vie humaine et l'environnement »³⁰. Bien qu'elle ne recommande pas spécifiquement la désignation de lieux de refuge, cette directive permet d'évaluer le risque au cas par cas³¹ et énonce des lignes directrices à l'intention des commandants et des États côtiers. Nous pouvons ici relever une incohérence entre ces deux directives au sujet de la désignation obligatoire des ports de refuge.

Par ailleurs, il est décevant de constater que la directive émise par l'OMI s'applique uniquement lorsque la sécurité ou la vie des passagers n'est pas en jeu³². Ainsi, son champ d'application se limite aux cas où le navire a besoin d'assistance³³. Or, à l'origine, le droit d'accès aux installations portuaires n'était pas limité au navire et à sa cargaison, il s'étendait à la sauvegarde des vies humaines³⁴. Il nous paraît regrettable que la directive de l'OMI ne fasse pas écho à cette pratique coutumière³⁵. Certes, certains n'y

²⁸ CE, *Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil*, [2002] JO, L 208/10.

²⁹ Rosa Maria DARBRA ROMAN, « Port Perspectives and Environmental Management Considerations », dans Aldo CHIRCOP et Olof LINDEN (dir.), *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 119, à la p. 124.

³⁰ Résolution A.949(23) de l'OMI – *Directives sur les lieux de refuge pour les navires ayant besoin d'assistance*, adoptée le 5 décembre 2003, art. 1.19 (ci-après « Directive de l'OMI »).

³¹ *Id.*, art. 1.7.

³² *Id.*, art. 1.1 et 1.13.

³³ Y. TANAKA, préc., note 7, 165.

³⁴ A. CHIRCOP, préc., note 1, 33.

³⁵ A. CHIRCOP, préc., note 5, 220.

verront pas d'objection, car lorsque le navire est en détresse, la sauvegarde des vies humaines est régie par la *Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes*³⁶. Cette dernière et la directive de l'OMI sont donc complémentaires³⁷. Néanmoins, dans l'optique de favoriser l'efficacité administrative et d'éliminer les difficultés d'interprétation, une refonte de ces deux instruments en une convention nous paraît plus favorable. De surcroît, cette directive passe sous silence d'importantes questions telles que la sécurité financière ainsi que la responsabilité et l'indemnisation des États côtiers³⁸.

Finalement, bien que les lignes directrices de l'OMI visent à encadrer l'accueil des navires ayant besoin d'assistance, leur mise en œuvre est volontaire³⁹. Comme cet instrument n'a aucune force contraignante⁴⁰, le droit d'accès à un port demeure donc incertain. De plus, l'État côtier conserve sa discrétion⁴¹ et peut refuser l'accès à un navire s'il considère que le risque est élevé⁴². En vérité, cette directive favorise indéniablement les intérêts de l'État côtier⁴³. Ainsi qu'il ressort de l'affaire *Maritime Maisie*, les directives de l'OMI ne sont pas appliquées systématiquement⁴⁴. En effet, en décembre 2013, ce navire s'est vu refuser l'accès par le Japon et la Corée du Sud, et ce, malgré le fait qu'ils couraient un plus grand risque environnemental en cas de naufrage⁴⁵. En outre, un tel refus est incompatible avec la *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*⁴⁶, qui interdit le « dumping » de navires⁴⁷. Surnommé le

³⁶ *Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes*, 27 avril 1979, R.T.N.U. [Convention SAR]; *Directive de l'OMI*, art. 1.1.

³⁷ A. CHIRCOP, préc., note 1, 38.

³⁸ A. CHIRCOP *et al.*, préc., note 9, p. 810.

³⁹ *Directive de l'OMI*, art. 3.12; Y. TANAKA, préc., note 7, 165.

⁴⁰ Eric van HOOYDONK, « Les lieux de refuge pour les navires en détresse », (2004) *Annuaire du Comité Maritime International (CMI)* 808, 814.

⁴¹ A. CHIRCOP, préc., note 1, 37 et 42.

⁴² A. CHIRCOP, préc., note 5, 220.

⁴³ A. MORRISON, préc., note 2, p. 3.

⁴⁴ A. CHIRCOP, préc., note 3, à la p. 156.

⁴⁵ LLOYD'S REGISTER, « Safe Haven for Maritime Maisie after 100-day Ordeal », 22 avril 2014, en ligne: <<https://www.lr.org/en/latest-news/safe-haven-for-maritime-maisie-after-100-day-ordeal/>> (consulté le 1^{er} novembre 2019).

⁴⁶ *Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets*, 29 décembre 1972, R.T.N.U. [Convention de Londres].

⁴⁷ C.N.U.D.M., art. 210; A. CHIRCOP, préc., note 1, 35.

« football maritime »⁴⁸, ce navire transportant des substances dangereuses est demeuré à la dérive pendant cent jours. Ce cas illustre l'absence de consensus à l'échelle mondiale sur la désignation de ports comme lieux de refuge⁴⁹. Il témoigne également de la difficulté de mettre en œuvre les lignes directrices de l'OMI (*soft law*) lorsque la politique locale ainsi que les préoccupations environnementales et économiques prennent le dessus. Comme le remarque le professeur Chircop, la problématique des lieux de refuge revêt plusieurs dimensions qui viennent politiser le débat⁵⁰.

Étant donné qu'il n'y a aucune indication que l'OMI procédera à la codification de la règle coutumière sur les lieux de refuge dans un avenir prochain, celle-ci continuera sans doute à évoluer selon la pratique des États⁵¹. Cette organisation semble réticente à s'immiscer dans la pratique des États, par crainte de s'ingérer dans leurs politiques internes. Les États seraient donc les maîtres du jeu : chaque décision prise influencera le sort futur de la réglementation des lieux de refuge, pour le meilleur et pour le pire.

B. Le Canada

En vertu du pouvoir qui leur est conféré par la *Loi maritime du Canada*, les autorités portuaires canadiennes instruisent habituellement le navire de quitter leurs eaux intérieures ou lui interdisent l'accès s'il y a « un problème de pollution ou un risque sérieux de pollution dans la zone de contrôle de la circulation »⁵² et si un navire à proximité est « apparemment en difficulté ou [...] présente un risque de pollution ou un danger pour les personnes et les biens »⁵³. Parallèlement, en vertu de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*, Transports Canada a le pouvoir d'orienter

⁴⁸ THOMSON REUTERS, « Adrift at sea: Fire-hit tanker in North Asia flaws in safe-haven rules », en ligne : <<https://www.reuters.com/article/us-tankerrefuge/adrift-at-sea-fire-hit-tanker-in-north-asia-shows-flaws-in-safe-haven-rules-idUSBREA1B0AF20140212>> (consulté le 1^{er} novembre 2019). On a qualifié le *Maritime Maisie* de « football maritime » en raison de la réticence du Japon et de la Corée du Sud à lui accorder un accès à leurs installations portuaires.

⁴⁹ A. CHIRCOP *et al.*, préc., note 9, p. 814.

⁵⁰ A. CHIRCOP et O. LINDEN, préc., note 29, p. xiii.

⁵¹ A. CHIRCOP, préc., note 3, à la p. 163.

⁵² *Loi maritime du Canada*, L.C. 1998, c. C-10, art. 58(2)b).

⁵³ *Id.*, art. 58(2)e).

un navire ayant besoin d'assistance dans les eaux canadiennes⁵⁴. Ainsi, les fonctionnaires chargés de la prévention de la pollution (délégués ministériels) peuvent « diriger un navire [...] pour prévenir un déversement de matières polluantes en raison, entre autres, de l'état du navire ou d'une partie de son équipement, de l'insuffisance de son équipage de l'état de sa cargaison, de la nature de sa cargaison »⁵⁵. Compte tenu des pouvoirs conférés aux différents acteurs en vertu de ces deux lois fédérales, il est possible que le navire reçoive des directives contradictoires au sujet d'un port particulier⁵⁶.

Au Canada, l'accès aux lieux de refuge est régi par la directive de l'OMI et le *Plan d'urgence national sur les lieux de refuge (PUNLR)*, en vigueur depuis 2007⁵⁷. Inspiré des travaux de l'OMI, ce plan vise à « établir un cadre et une approche d'envergure nationale qui, accompagnés de mesures régionales, fourniront une réponse efficace et effective aux demandes des navires ayant besoin d'aide pour trouver un lieu de refuge »⁵⁸. Le champ d'application du *PUNLR* se limite aux cas où le navire ayant besoin d'assistance⁵⁹ cherche un lieu de refuge dans les eaux canadiennes ou lorsque sa destination finale est le Canada et qu'il rencontre un problème en cours de trajet⁶⁰. Ainsi, conformément à la directive de l'OMI, lorsque la sécurité des passagers est en jeu, la *Convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes* s'applique de façon complémentaire⁶¹. Principalement, le *PUNLR* implante un mécanisme de gestion des risques pour mieux répondre aux situations d'urgence concernant l'accès à un port. Or, parmi les critiques, plusieurs auteurs déplorent la rigidité des critères⁶². De plus, le processus décisionnel prévu par le *PUNLR* peut s'avérer complexe dans une situation d'urgence (Annexe II)⁶³. Effectivement, la consultation des nom-

⁵⁴ TRANSPORTS CANADA, *Plan d'urgence sur les lieux de refuge TP 1470F*, 6 mars 2009, en ligne: <http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/tc/T29-68-1-2010-fra.pdf>, p. 2 (consulté le 1^{er} novembre 2019).

⁵⁵ *Plan d'urgence national sur les lieux de refuge (PUNLR)* – TP 14707, adopté le 3 juillet 2007 (ci-après « *PUNLR* »).

⁵⁶ *Id.*

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ *Id.*

⁵⁹ *Directive de l'OMI*, art. 1.18.

⁶⁰ A. CHIRCOP *et al.*, préc., note 9, p. 812.

⁶¹ *PUNLR*.

⁶² A. CHIRCOP *et al.*, préc., note 9, p. 812.

⁶³ A. MORISSON, préc., note 2, p. 231 et 232.

breux acteurs dans la chaîne décisionnelle risque d'alourdir le processus et de prolonger les délais (Annexe III)⁶⁴. Le *PUNLR* prévoit que tous les efforts devront être réunis afin que les autorités décisionnelles s'entendent sur le protocole à appliquer. Cependant, les rôles attribués aux autorités responsables dans le cadre de la procédure opérationnelle semblent mal s'accorder avec la situation d'urgence. En somme, le *PUNLR* paraît être une version remaniée et inflexible de la directive de l'OMI et dont les exigences méritent à notre avis d'être réévaluées⁶⁵. Dans les pages qui suivent, nous étudierons les directives nationales adoptées de l'autre côté de l'Atlantique.

C. Le Royaume-Uni

Comme nous le rappelle Toby Stone, « [t]he decision to grant a place of refuge is [...] a fine balancing act »⁶⁶. En effet, la question de faire entrer ou pas un navire en détresse dans ses eaux intérieures, quoiqu'épineuse, mérite d'être tranchée par une instance neutre. À ce sujet, lorsqu'un navire nécessite de l'assistance dans les eaux du Royaume-Uni, la Maritime and Coastguard Agency (MCA) qualifie le risque et décide s'il s'agit d'un incident qu'elle défèrera à la Secretary of State's Representative for Maritime Salvage and Intervention (SOSREP)⁶⁷. Afin de concilier les intérêts divergents du navire en détresse et de l'État côtier, le Royaume-Uni a désigné la SOSREP⁶⁸ comme unique personne compétente lorsqu'il y a un risque sévère de pollution : « indépendante [...] et expérimentée, [elle] prend, au nom du gouvernement et pour tout le pays, toutes les décisions nécessaires en ce qui concerne les navires en détresse. »⁶⁹ N'ayant pas d'affiliations politiques, le secrétaire est en mesure de prendre des décisions informées en évaluant les risques de manière objective⁷⁰. La SOSREP prend aussi en considération

⁶⁴ TRANSPORTS CANADA, préc., note 54, p. 8.

⁶⁵ A. CHIRCOP *et al.*, préc., note 9, p. 813.

⁶⁶ Toby STONE, « The Experience of the United Kingdom », dans A. CHIRCOP et O. LINDEN, préc., note 29, p. 429, à la p. 439. L'auteur était l'Officier en chef de la lutte contre la pollution et le sauvetage de la Maritime and Coastguard Agency (MCA).

⁶⁷ Secretary of State's Representative for Maritime Salvage and Intervention [SOSREP]; *Id.*

⁶⁸ T. STONE, préc., note 66, à la p. 439.

⁶⁹ E. van HOOYDONK, préc., note 40, 811.

⁷⁰ R.M. DARBRA ROMAN, préc., note 29, à la p. 129.

la spécificité de chaque incident⁷¹. Bien entendu, les considérations primordiales sont la sécurité et la sauvegarde des vies humaines⁷².

Certes, à première vue, le fait que le pouvoir soit concentré entre les mains d'une seule personne peut paraître arbitraire et propice aux abus. Cependant, depuis sa création, ce système a fait ses preuves et s'est bâti une solide réputation sur la scène internationale. À cet égard, la MCA tente, dans la mesure du possible, de faciliter le processus d'autorisation⁷³. La force de ce système est sans doute le fait que la SOSREP est l'unique entité qui bénéficie d'une autorité décisionnelle. Bien qu'elle coopère avec les capitaines de port et la MCA, la décision ultime lui appartient. Tout cela considéré, il est juste de dire que le Royaume-Uni a réussi à implanter un système qui privilégie l'efficacité et la rapidité dans les situations d'urgence, et ce, au profit du navire en détresse et de l'État côtier⁷⁴.

D. L'Espagne

Les expériences passées nous enseignent que lorsqu'un navire est en situation de détresse, il est presque toujours préférable que l'État l'accueille⁷⁵. De cette façon, le navire est à l'abri et en mesure d'obtenir de l'assistance plus facilement⁷⁶ et l'État côtier est quant à lui en mesure de contenir les dégâts qui ultimement atteindraient son littoral. À titre d'exemple, l'incident du *Prestige* nous a appris qu'un navire qui reçoit l'ordre de s'éloigner de la côte peut occasionner une dégradation plus sévère de l'environnement marin⁷⁷.

En contraste avec la situation britannique, le cas espagnol s'avère plus complexe en raison des multiples acteurs impliqués dans le processus décisionnel (Annexe IV)⁷⁸. En effet, il existe deux entités qui émanent du Ministère général des transports : les autorités portuaires de l'État et l'Administration maritime qui exerce les pouvoirs qui lui sont délégués par le

⁷¹ *Id.*, à la p. 130 ; T. STONE, préc., note 66, à la p. 439.

⁷² T. STONE, préc., note 66, à la p. 439.

⁷³ *Id.*

⁷⁴ *Id.*, à la p. 453.

⁷⁵ A. CHIRCOP *et al.*, préc., note 9, p. 805 ; Y. TANAKA, préc., note 7, 168.

⁷⁶ R.M. DARBRA ROMAN, préc., note 29, à la p. 131.

⁷⁷ Y. TANAKA, préc., note 7, 168.

⁷⁸ R.M. DARBRA ROMAN, préc., note 29, à la p. 131.

Directeur de la Marine marchande espagnole⁷⁹. Alors que les autorités portuaires sont chargées du contrôle des ports publics et des zones maritimes, l'administration maritime est l'organe décisionnel concernant les navires en détresse, car elle contrôle l'accès aux eaux intérieures espagnoles. Elle veille également à la sécurité du trafic maritime et à la prévention de la pollution⁸⁰. Or, cet organe empiète souvent sur la compétence des autorités portuaires, semant la confusion au sein des entités.

En ce qui concerne le déversement du *Prestige*, les dommages à la coque du navire ont été aggravés par le manque d'assistance de la part de l'État côtier, ce qui a entraîné une dégradation importante de l'environnement⁸¹. Après le naufrage de ce pétrolier⁸², le gouvernement espagnol, confronté à la nécessité de prévenir un autre incident de la sorte, a adopté le *Royal Decree 210/2004 on the Monitoring and Information of the Maritime Traffic*⁸³, qui s'inspire des directives de l'UE et de l'OMI. Ce décret prévoit qu'il incombe à la Marine marchande espagnole de prévoir un procédures auquel devra se conformer l'Administration maritime lorsqu'un navire en détresse cherche un endroit de refuge. À cet égard, le décret énonce trois principes⁸⁴ : a) l'État espagnol n'est aucunement obligé d'accueillir un navire en détresse ; b) la décision sera prise par le Directeur de la Marine marchande espagnole au cas par cas ; et c) la nécessité de pondérer les conséquences envisageables. Ceci considéré, les autorités espagnoles ne semblent pas avoir répondu adéquatement à la menace de pollution qui plane sur leur littoral. Compte tenu de l'ampleur des dommages causés par le déversement du *Prestige*, nous sommes déçus de constater les initiatives limitées de l'Espagne.

À la lumière de ce qui précède, nous constatons que la problématique des lieux de refuge évolue en suivant la pratique des États côtiers. Comme le souligne le professeur Chircop, « the ancient custom of places of refuge

⁷⁹ *Id.*, à la p. 132.

⁸⁰ *Id.*, aux p. 131 et 132.

⁸¹ Philip JOHN, « Places of Refuge: Considerations for Determining a Canadian Approach », dans A. CHIRCOP et O. LINDEN, préc., note 29, p. 505, à la p. 519.

⁸² José JUST et Valentin BOU, « After the Prestige Oil Spill: Measures Taken by Spain in an Evolving Legal Framework », (2004) 10 *Spanish Yearbook of International Law* 1, 3 et 4.

⁸³ *Royal Decree 210/2004 on the Monitoring and Information of the Maritime Traffic*, Boletín Oficial del Estado, n° 39, 14 février 2004.

⁸⁴ R.M. DARBRA ROMAN, préc., note 29, à la p. 132 ; J. JUST et V. BOU, préc., note 82, 21 et 22.

for ships no longer operates exclusively within humanitarian law and maritime law. It has a more complex legal habitat. It is a custom that continues to evolve as a result of state practice and in relationship to multilateral conventions »⁸⁵.

En somme, à l'exception de la SOSREP, les directives étudiées précédemment nous paraissent inefficaces et insuffisantes. Compte tenu des désastres environnementaux qui menacent les côtes et les zones maritimes, nous croyons qu'il est de mise que les États côtiers adoptent une attitude active qui reflète un meilleur équilibre entre les intérêts de la sécurité côtière et maritime et la nécessité de secourir les navires et l'équipage en détresse⁸⁶. Pour cette raison et bien d'autres que nous explorerons dans la prochaine section, nous sommes favorables à l'adoption d'une convention internationale qui régirait le droit d'accès aux lieux de refuge.

Ainsi qu'évoqué en introduction, les lieux de refuge sont considérés comme un problème international. Comme il n'y a pas d'organe centralisé qui veille à la protection de l'environnement marin au sein de la communauté internationale, les États côtiers se trouvent à devoir assumer deux rôles qui ne sont pas nécessairement compatibles⁸⁷. En effet, l'État souverain doit gouverner en protégeant ses propres intérêts et doit agir à titre de membre de la communauté internationale en veillant à la protection des espaces maritimes⁸⁸. Cela dit, nous considérons qu'un traité multilatéral permettrait de mieux concilier les préoccupations nationales et internationales.

II. L'adoption d'une convention internationale sur les lieux de refuge (la solution totale)

A. Les avantages

En 2009, en réaction aux lacunes de la directive de l'OMI, le CMI a présenté au Comité de l'OMI un rapport en vertu duquel les États auraient l'obligation d'accorder un refuge aux navires en détresse. Certes, cette obli-

⁸⁵ A. CHIRCOP, préc., note 3, à la p. 163.

⁸⁶ A. CHIRCOP, préc., note 5, 221.

⁸⁷ Y. TANAKA, préc., note 7, 180.

⁸⁸ *Id.*

gation est très onéreuse pour les États côtiers. Toutefois, à la lumière de cette proposition du CMI⁸⁹, nous pouvons relever de nombreux avantages à l'adoption d'un traité international. D'abord, la diminution du risque de désastres environnementaux constitue la motivation principale derrière cette initiative. Cet objectif, bien qu'ambitieux, nous paraît impérieux. Les enjeux sont si majeurs qu'il serait impensable que les politiques locales des États aient préséance sur la protection et la préservation de l'environnement marin. En implantant un cadre juridique pour gérer efficacement les demandes de refuge, comme le propose le CMI⁹⁰, le risque de pollution se verrait ainsi réduit.

Par ailleurs, une telle œuvre à l'image de la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires*⁹¹ garantirait une meilleure sécurité juridique⁹² au sein de la communauté internationale. Effectivement, l'application d'un droit uniforme à l'échelle planétaire sécuriserait tant les navires que les États côtiers. De plus, une convention internationale permettrait d'aménager une structure de prise de décisions objectives, éliminant les complications administratives rencontrées notamment au Canada et en Espagne⁹³. En outre, contrairement aux directives, un traité aurait force contraignante et serait appliqué plus efficacement.

Dans le même ordre d'idées, cette solution permettrait de remédier à la pratique actuelle où les États refusent d'accorder aux navires en détresse un droit d'accès. L'adoption d'une telle convention ferait ressusciter le droit coutumier en lui donnant une valeur officielle. L'exemple de la *Convention des Nations unies sur le droit de la mer* nous paraît pertinent en l'espèce. À vrai dire, cette « constitution des océans »⁹⁴ a réussi à codifier les coutumes internationales tout en y intégrant du droit nouveau⁹⁵. Nous sommes donc optimistes qu'un éventuel traité régissant l'accès aux lieux de refuge pourra faire pareillement en conciliant l'ancien droit coutumier

⁸⁹ CMI Draft Instrument on Places of Refuge.

⁹⁰ *Id.*, art. 2(a).

⁹¹ *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires*, 2 novembre 1973, R.T.N.U. [MARPOL]

⁹² E. van HOOYDONK, préc., note 40, 813.

⁹³ *Id.*, 815.

⁹⁴ William TETLEY, « L'ONU et la Convention sur le droit de la mer de 1982 », (1985) 16 *Études internationales* 795, 796.

⁹⁵ *Id.*, 797.

avec les règles de droit plus récentes en matière de protection environnementale.

B. Les principes directeurs d'un éventuel traité

Tout d'abord, une convention internationale en la matière permettrait de codifier et clarifier les critères de prise de décision qui existent en vertu des diverses directives nationales⁹⁶.

Certains y voient une occasion d'obliger les États côtiers à désigner des lieux de refuge. Or, nous ne partageons pas cette opinion. Afin de minimiser les dégâts, il nous apparaît plus judicieux que le navire se dirige vers le lieu de refuge le plus stratégique⁹⁷. Une liste préétablie d'abris ne tiendrait pas compte de facteurs importants tels que les facteurs météorologiques, la nature de la cargaison et la localisation géographique du navire en détresse⁹⁸. D'ailleurs, lors de l'adoption du *PUNRL* en 2007, le Canada a choisi de ne pas désigner préalablement des lieux de refuge, considérant que cet exercice serait peu utile vu la spécificité de chaque incident⁹⁹. Cependant, contrairement aux prétentions de certains pays comme la Grande-Bretagne et l'Irlande, nous ne pouvons dire que la publication des lieux de refuge « attirerait des "maritime lepers" »¹⁰⁰, car les capitaines ont déjà à leur disposition les manuels nautiques qui contiennent une description des lieux de refuge¹⁰¹. Cette idée de rendre publique une liste préétablie des lieux de refuges remonte à la *Directive européenne sur le suivi du trafic des navires*, qui rappelons-le n'avait pas reçu un appui important de la part des États membres. Nous pouvons certes comprendre une telle attitude réfractaire, notamment de la part des autorités locales. Toutefois, nous pensons qu'il serait préférable que les lieux de refuge figurant dans une

⁹⁶ E. van HOOYDONK, préc., note 40, 813.

⁹⁷ R.M. DARBRA ROMAN, préc., note 29, à la p. 124.

⁹⁸ Robin MIDDLETON, « The United Kingdom Response to Salvage and Marine Pollution », dans *European Workshop: Lessons Learnt after the Prestige*, 13-14 novembre 2003, Catania, Italie, en ligne : <http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/civil_marin/reports_publications/prestige_workshop_catania_documents/session2/presentation_mr_middleton.pdf> (consulté le 1^{er} novembre 2019).

⁹⁹ TRANSPORTS CANADA, préc., note 54, p. 4.

¹⁰⁰ Richard SHAW, « Designation of Places of Refuge and Mechanism of Decision Making », (2003) *CMI Yearbook* 446; E. van HOOYDONK, préc., note 40, 811.

¹⁰¹ E. van HOOYDONK, préc., note 40, 811.

éventuelle convention soient désignés en fonction de critères objectifs négociés par les États signataires.

En ce qui a trait aux difficultés concernant la désignation des lieux de refuge, M^e Gregory Timagenis propose comme solution la construction d'installations d'accueil (bassins fixes ou flottants) qui seraient stratégiquement placées le long du littoral¹⁰². Cette mesure de prévention est intéressante. Quoiqu'elle implique des coûts assez importants, nous considérons que ceux-ci pourraient être partagés entre le secteur de la navigation, l'industrie pétrolière et les États littoraux¹⁰³. D'ici la conclusion d'un traité international, les installations d'accueil pourraient être régies par un amendement à la *Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires*.

Un traité international pourrait également régir des aspects techniques de l'accès aux ports tels que les caractéristiques des installations d'accueil et les dimensions maximales des navires¹⁰⁴.

De plus, à notre avis, une convention internationale devrait prévoir des règles concernant la responsabilité des autorités portuaires, une grande source d'inquiétude. Concernant l'incident du *Prestige*, en 2013, le Tribunal supérieur de Galice a acquitté le commandant, le chef mécanicien et le directeur de la Marine marchande espagnole de l'accusation « d'atteinte à l'environnement et à des espaces non protégés » au motif qu'il n'avait pas été mis en preuve que ces acteurs avaient l'intention de faire couler le navire ni qu'ils avaient connaissance de sa structure défaillante¹⁰⁵. Cette décision s'avère décevante autant pour les juristes que pour les environnementalistes. En fait, d'un point de vue juridique, ni l'industrie pétrolière ni le gouvernement espagnol n'ont été sanctionnés pour leurs actes. L'encadrement juridique des lieux de refuge est donc demeuré inchangé. Par ailleurs, du point de vue environnemental, bien qu'il fût en position pour le faire, le tribunal ne s'est pas servi de sa plateforme pour éduquer les États côtiers et prévenir de futures marées noires.

¹⁰² Gregory TIMAGENIS, « Reception Facilities for Ships in Distress », (2003) *CMI Yearbook* 470; E. van HOOYDONK, préc., note 40, 812.

¹⁰³ E. van HOOYDONK, préc., note 40, 813.

¹⁰⁴ *Id.*

¹⁰⁵ *Denuncia de delitos contra el medio ambiente y daños en espacios naturales protegidos. Buque Prestige*, Audiencia provincial sección núm. 1. La Coruña (España) – 12/11/2013 (N^o de Recurso: 38/2011).

Afin d'encourager les États côtiers à laisser entrer des navires en détresse, devrions-nous aller jusqu'à les exonérer de toute responsabilité, pourvu qu'ils ne fassent pas preuve de négligence dans leur décision d'admettre ou de refuser des navires en détresse? C'est l'idée avancée par l'ancien président du CMI, Stuart Hetherington, qui propose la création d'un fonds spécial d'indemnisation pour les États côtiers qui offrent leurs ports comme lieux de refuge¹⁰⁶. Cette proposition du CMI nous paraît juste et bien fondée. Nous croyons qu'il est impératif qu'elle soit codifiée dans un traité. À vrai dire, il nous semble peu probable que les États côtiers acceptent d'être soumis à une obligation de fournir un lieu de refuge aux navires en détresse, si en contrepartie leur immunité n'est pas garantie¹⁰⁷. De plus, bien que cette obligation serait onéreuse, l'État bénéficierait d'un droit de refus si, après avoir évalué les risques, il établit que les effets préjudiciables d'une autorisation l'emportent sur ceux d'un refus¹⁰⁸.

L'indemnisation des autorités portuaires pour les dépenses encourues et les dégâts occasionnés est un autre problème qui pourrait être résolu par une convention. Les incidents comme ceux de l'*Erika*, du *Castor* et du *Prestige* nous révèlent que les États seraient plus enclins à refuser l'accès aux navires en détresse, lorsqu'ils sont insuffisamment indemnisés pour les dommages environnementaux (ex.: pollution de fioul)¹⁰⁹. En effet, il est logique que les installations portuaires qui assument un risque de pollution aient droit à une « rémunération d'assistance »¹¹⁰. En vertu de cette proposition du professeur van Hooydonk, le port agirait à titre de sauveur¹¹¹. Il s'agirait notamment d'un moyen en vue d'encourager les États à autoriser l'accès aux navires en détresse¹¹². De cette manière, les autorités portuaires seraient mieux outillées pour accommoder le navire en détresse et plus enclines à coopérer avec le commandant. Au surplus, certains auteurs comme Stuart Hetherington suggèrent d'offrir aux États côtiers un incitatif financier supplémentaire en vue d'attirer un plus grand nombre d'États à adhérer à une telle convention¹¹³.

¹⁰⁶ E. van Hooydonk, préc., note 40, 812.

¹⁰⁷ CMI Draft Instrument on Places of Refuge, art. 3 et 4.

¹⁰⁸ *Id.*, art. 3(b); R.M. DARBRA ROMAN, préc., note 29, aux p. 136 et 137.

¹⁰⁹ A. CHIRCOP, préc., note 1, 35.

¹¹⁰ E. van HOOYDONK, préc., note 40, 811.

¹¹¹ R.M. DARBRA ROMAN, préc., note 29, à la p. 135.

¹¹² E. van HOOYDONK, préc., note 40, 811.

¹¹³ Stuart HETHERINGTON, « Civil Liability and Monetary Incentives for accepting Ships in Distress », (2003) *CMI Yearbook* 457.

En dernier lieu, la préoccupation de Frank Wiswall au sujet de la responsabilité de l'équipage¹¹⁴ a retenu notre attention. Cet auteur estime que la crainte d'une poursuite judiciaire découragerait les commandants et les officiers de navires en détresse à rechercher un lieu de refuge. Par conséquent, ils seraient obligés de « mettre en balance la sécurité du navire, de l'équipage et de la cargaison avec le risque personnel de poursuites judiciaires »¹¹⁵. Considérant ce choix difficile auquel sont confrontés les commandants et officiers, devrions-nous considérer d'étendre la portée de l'immunité judiciaire accordée aux États côtiers à l'équipage des navires en détresse ? La question se pose.



En résumé, au nom de sa souveraineté, un État dispose de la faculté de réguler l'accès à ses installations portuaires en fonction de la nature du navire¹¹⁶. À cet égard, l'État côtier peut prendre les mesures raisonnablement nécessaires en vue de prévenir la pollution de son littoral¹¹⁷. Il peut donc, en toute légitimité, refuser l'accès à un navire en détresse s'il en ressent la nécessité ou s'il y a des « motifs raisonnables »¹¹⁸ de croire que le navire constitue une menace à la préservation de l'environnement maritime côtier ou terrestre. Ce critère subjectif et ambigu explique dès lors le processus décisionnel incertain¹¹⁹.

En vertu de l'état actuel du droit, la seule obligation qui incombe à l'État côtier est de considérer d'ouvrir ses ports à un navire en détresse¹²⁰. Étant donné l'absence de cadre législatif strict régulant l'accès aux ports, la protection des « intérêts vitaux »¹²¹ de l'État côtier prime actuellement sur le droit du navire d'accéder à un lieu de refuge. Cette tension entre le droit

¹¹⁴ Frank WISWAL, « Penal Liability », (2003) *CMI Yearbook* 468, 468 et 469.

¹¹⁵ E. van HOOYDONK, préc., note 40, 812.

¹¹⁶ C.N.U.D.M., art. 11 ; Jean-Paul PANCRACTIO, *Droit de la mer*, Paris, Dalloz, 2010, p. 134.

¹¹⁷ C.N.U.D.M., art. 194(3) b).

¹¹⁸ *ACT Shipping (OTE) Ltd. v. Minister of the Marine, Ireland and the Attorney-General*, préc., note 7.

¹¹⁹ A. CHIRCOP, préc., note 1, 34.

¹²⁰ *Directive de l'OMI*, art. 3.12 ; R.M. DARBRA ROMAN, préc., note 29, à la p. 129 ; Y. TANAKA, préc., note 7, 180.

¹²¹ J.-P. PANCRACTIO, préc., note 116, p. 134.

coutumier humanitaire et le droit de l'État côtier de protéger ses intérêts est au cœur du débat concernant la réglementation des endroits de refuge¹²².

Les navires en détresse et les lieux de refuge sont reconnus comme des problèmes internationaux¹²³. Dès lors, une solution issue de la communauté internationale nous paraît satisfaisante en l'espèce: un traité international permettrait de clarifier l'état du droit quant aux droits et obligations des acteurs parties à ce problème¹²⁴.

Le passé nous enseigne que les gouvernements réagissent habituellement rapidement à une catastrophe environnementale, se montrant préoccupés par la situation et mettant en place des plans d'action. Toutefois, dès que les eaux se calment, les initiatives tempèrent¹²⁵. Cela nous éveille quant à l'influence de l'opinion publique dans l'avancement du dossier des lieux de refuge. Certains iront jusqu'à dire « qu'elle constitue une force motrice importante »¹²⁶ dans l'élaboration de solutions. Dix-sept ans après l'incident du *Prestige*, les propos du professeur van Hooydonk résonnent toujours aussi fort: « [i]t would be unforgivable if the endeavour to arrive at an effective convention on places of refuge and ships in distress were to be delayed and that in the meantime yet another tanker were to break in two. »¹²⁷

¹²² A. CHIRCOP *et al.*, préc., note 9, p. 806; R.M. DARBRA ROMAN, préc., note 29, à la p. 129.

¹²³ A. CHIRCOP, préc., note 5, 209.

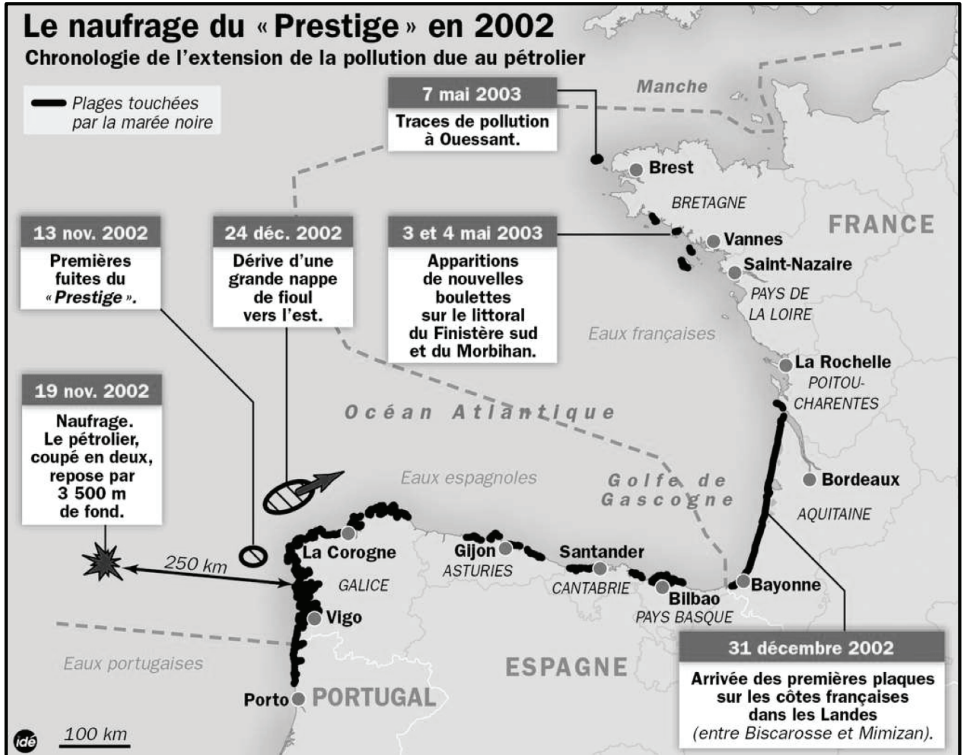
¹²⁴ A. CHIRCOP *et al.*, préc., note 9, p. 810.

¹²⁵ V. FRANK, préc., note 27, 17.

¹²⁶ E. van HOOYDONK, préc., note 40, 815.

¹²⁷ E. van HOOYDONK, préc., note 18, 445.

Annexe I



FUTURA PLANÈTE, « Naufrage du Prestige: 10 ans plus tard, où est passé le fioul? », en ligne: <<https://www.futura-sciences.com/planete/actualites/developpement-durable-nauffrage-prestige-10-ans-plus-tard-passe-fioul-42031/>> (consulté le 1^{er} novembre 2019).

Annexe II

LISTE DES ÉTAPES DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Commencé le (date/heure) :

Terminé le (date/heure) :

Nom du navire :

N° OMI :

Indicatif d'appel :

Pavillon :

Étape	Description de l'étape	Oui	Non
1	Obtenir l'information nécessaire du navire (annexe 1)		
2	Décrire le problème et les questions connexes (annexe 1)		
3	• Identifier l'équipe d'évaluation des risques (TC, GCC, EC, USCG, etc.) (annexes 1 et 2)		
	• Identifier les intervenants intéressés (APP, MPO, Parcs Canada, <i>Provincial Emergency Program-PEP</i> , etc.) (annexes 1 et 2)		
4	Faire l'analyse préliminaire de la situation actuelle (annexe 1)	---	
	• Risques		
	• Décider s'il faut prendre une mesure immédiate		
	• Décider si une équipe d'inspection doit être déployée		
5	• Déterminer des options (annexe 6)		
	• Déterminer des lieux de refuge possibles (annexe 3)		
	• Revoir la composition de l'équipe d'évaluation des risques et le groupe des intervenants intéressés		
6	Estimer les risques propres à chaque option (annexe 6)	---	
	• Décrire les scénarios de risque (annexe 4)		
	• Déterminer le niveau de risque (matrice d'évaluation des risques) (annexe 5)		
	• Déterminer les mesures de maîtrise des risques et évaluer leur incidence sur le niveau de risque		
7	Évaluer et comparer les options		
8	Décider d'autoriser ou de refuser l'accès à un lieu de refuge et préciser les mesures à prendre pour maîtriser les risques		
9	• Examiner et approuver le plan d'action proposé par le navire		
	• Surveiller l'exécution de ce plan d'action		
	Obtenir une rétroaction et un compte rendu		

Remarques :

Rempli par :

Revu par :

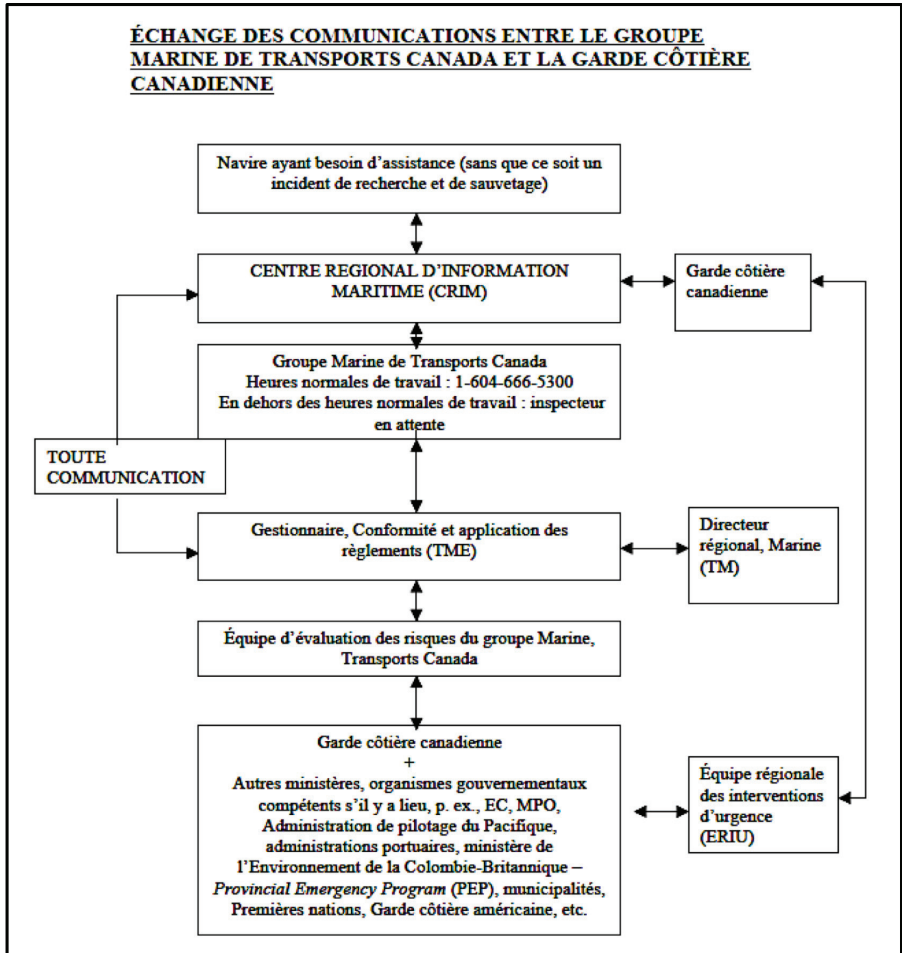
(Nom en lettres moulées)

Inspecteur maritime principal

(Nom en lettres moulées)

Gestionnaire, Conformité et application
des règlements

Annexe III



TRANSPORTS CANADA, *Plan d'urgence sur les lieux de refuge TP 1470F*, 6 mars 2009, en ligne: <http://publications.gc.ca/collections/collection_2010/tc/T29-68-1-2010-fra.pdf>, p. 8 (consulté le 1^{er} novembre 2019).

Annexe IV

The Spanish Example

As noted above, the decision-making process is complex, especially when different authorities are involved. This is true in the case of Spain where the national government, the maritime administration and port authorities all have a role in deciding the acceptance or refusal of a ship in distress. The relation among these authorities is presented in Figure 1.

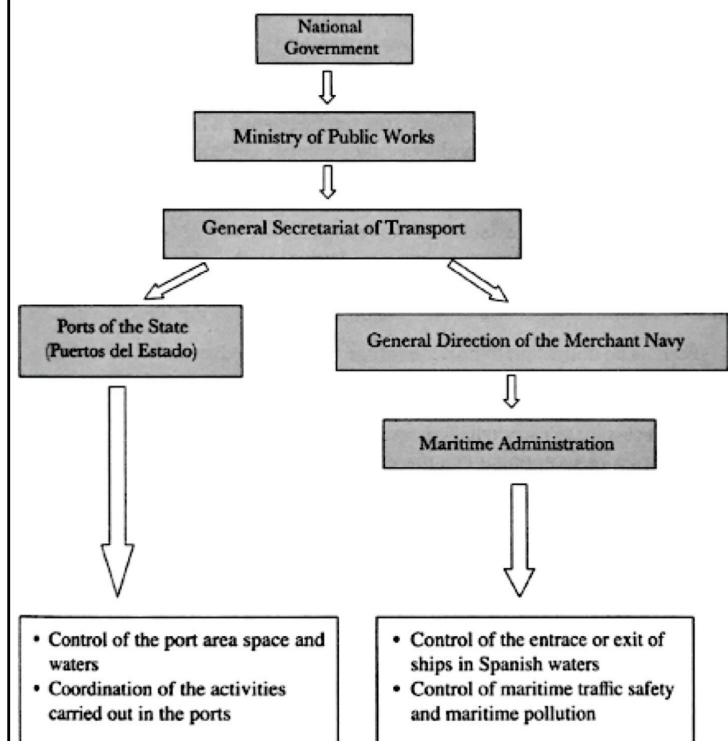


Figure 1: Hierarchy of maritime authorities in Spain

Rosa Maria DARBRA ROMAN, « Port Perspectives and Environmental Management Considerations », dans Aldo CHIRCOP et Olof LINDEN (dir.), *Places of Refuge for Ships. Emerging Environmental Concerns of a Maritime Custom*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 119, à la p. 131.