

CH_VB 86.012 vom 22. Juli 1986

Bundesverwaltung, 1986-07-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_86.012

FR: CH_VB 86.012 du 22 juillet 1986

IT: CH_VB 86.012 del 22 luglio 1986

Erwägungen

E. 10

mars 1986 Au nom du Conseil fédéral suisse: Le président de la Confédération, Egli Le chancelier de la Confédération, Buser 1986-169 52 Feuille fédérale. 138e année. Vol. II 741

Condensé La flotte marchande suisse compte actuellement 32 navires d'une capacité de plus de 500 000 tdw; c'est la flotte maritime la plus importante parmi les pays sans littoral et, sur le plan mondial, elle se trouve au 64e rang. Elle comprend principalement des cargos pour le transport en vrac ou de colis; sous pavillon suisse naviguent en outre quelques navires frigorifiques, des navires ro-ro, ainsi que six navires-citernes pour le transport de vin ou de produits chimiques. Vu la densité actuelle du trafic maritime, un ordre juridique international reconnu devient nécessaire pour assurer la sécurité. A part quelques principes devenus droit coutumier, ce sont surtout les conventions internationales qui définissent le droit maritime. Dans ce message nous vous soumettons six nouvelles conventions, quelques amendements mineurs apportés à deux des conventions déjà ratifiées par la Suisse, et enfin la révision de quelques articles de la loi suisse sur la navigation maritime. La réunion de ces diverses propositions en un seul message a été faite en raison de leur étroite interdépendance. 742

Message I Les conventions II Partie générale III Introduction En premier objet, nous vous soumettons la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires conclue à Londres en 1973, dans la version du protocole de 1978 (Convention MARPOL 73/78). Cette convention remplace celle entrée en vigueur pour la Suisse en 1966, actuellement dépassée par l'évolution technique, soit la Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures datant de 1954 (RO 7966 1253). A la nouvelle convention sont ajoutées cinq annexes qui traitent différentes catégories de substances nocives, dont le rejet en mer est interdit ou, au moins, très limité. Les annexes I et II contenant des règles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures ou par des substances chimiques transportés par des navires-citernes spéciaux font obligatoirement partie de la convention. A long terme, le Conseil fédéral se propose de ratifier les cinq annexes; cependant il se limitera tout d'abord à l'adoption des deux annexes obligatoires, parce que d'une part les installations nécessaires à l'exécution pratique des annexes III à V font défaut dans les ports et que, d'autre part, les principales nations maritimes ne les ont pas encore ratifiées. Dans la lutte contre la pollution de la mer par les navires, la Convention MARPOL 73/78 constitue un point central, car elle permet l'exécution de contrôles efficaces concernant un large éventail de polluants. La Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (RO 7979 1335) concerne aussi le thème de la protection de l'environnement. L'amendement proposé ne concerne toutefois pas les mesures de protection proprement dites de cette convention; il traite du règlement des différends, point qui avait été laissé en suspens lors de

l'adoption de la convention. Le 6 mai 1975 est entrée en vigueur la Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, convention datant de 1969. Elle autorise les Etats riverains menacés par une pollution d'hydrocarbures à la suite d'un accident à prendre en haute mer déjà toutes les mesures adéquates visant à protéger leurs côtes. Cette convention est complétée par un protocole entré en vigueur en 1983 qui étend ce droit à d'autres substances que les hydrocarbures, notamment au cas où le danger proviendrait de substances chimiques ou radioactives. Même si la Suisse n'a pas un intérêt immédiat à cette convention, une diminution de la pollution des mers aux conséquences écologiques mondiales est tout de même en sa faveur. Trois conventions traitent de la responsabilité des propriétaires de navires et des armateurs, ainsi que de sa limitation. Dans le droit maritime, des 743

limitations de la responsabilité sont connues depuis toujours; elles font partie de la législation nationale des nations maritimes (cf. FF 7952 I 289 ss). En Suisse, en matière de responsabilité civile, la convention valable était celle de 1957 sur la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer et celle de 1961 pour l'unification de certaines règles en matière de transport de passagers par mer. Ces deux conventions seront remplacées par la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes et la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages; la structure de base des conventions précédentes se trouvera aussi dans les nouvelles conventions, mais celles-ci augmenteront considérablement les sommes dues en cas de responsabilité et étendront le domaine de leur application. Jusqu'à la conclusion de la Convention de 1969 concernant la responsabilité en matière d'hydrocarbures, il n'y avait pas de système de responsabilité particulier en cas de pollution par hydrocarbures causée par des pétroliers; ces dommages devaient être réglés selon les critères de la convention de 1957, ce qui ne permettait plus une couverture appropriée des dommages. La convention de 1969 crée maintenant pour les pollutions par hydrocarbures un type particulier de responsabilité ayant pour but d'accorder aux lésés une compensation appropriée. Dans ce but, la convention oblige l'auteur d'une pollution par hydrocarbures à payer le dommage jusqu'à un maximum fixé par la convention, maximum encore augmenté en 1984. Elle oblige le propriétaire de pétroliers à se couvrir par une assurance jusqu'à concurrence de cette limite de responsabilité et le soumet en outre à une clause sévère de responsabilité causale. Les navires battant actuellement pavillon suisse ne transportent pas d'hydrocarbures, de sorte que la Suisse n'est pas touchée par la convention pour le moment; il est cependant possible en tout temps qu'un navire effectuant de tels transports soit enregistré en Suisse. En 1978 fut conclue à Londres la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (Convention STCW). Cette convention sert à la sécurité de la navigation maritime. Les exigences de cette convention sont inférieures, en ce qui concerne la formation des marins, à celles des pays maritimes traditionnels et aussi à celles de la Suisse. Il ne faut cependant pas sous-estimer son importance de stimulant à une amélioration graduelle du niveau de formation des marins et des exigences du service de veille. La Convention STCW est entrée en vigueur le 28 avril 1984 et permet aux Etats contractants - de même que pour la Convention MARPOL 73/78 - de contrôler les navires se trouvant dans leurs eaux quel que soit leur pavillon au sujet du respect de la convention. Une modification mineure concerne enfin la Convention internationale sur les lignes de charge datant de 1966 (RO 1968 753). Dans ce cas il s'agit seulement d'une simplification de la procédure de révision, qui introduit

notamment l'acceptation tacite pour les modifications de l'annexe. 744

La navigation maritime n'est aujourd'hui pas réalisable sans conventions interétatiques; un Etat sans littoral comme la Suisse est particulièrement intéressé à une réglementation claire, complète, de caractère international, du droit maritime. Les conventions présentées ici, complétées par les adaptations nécessaires de la loi sur la navigation maritime, contribuent fortement au renforcement et au développement de cet ordre juridique. 112 Résultat des consultations Les milieux suisses intéressés à la navigation maritime sont d'accord avec la ratification et la modification des conventions et protocoles mentionnés précédemment.

E. 12

Partie spéciale 121 Convention internationale du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et protocole du 17 février 1978 y relatif (Convention MARPOL 73/78) 121.1 Situation de départ Cette convention a été conclue à Londres le 2 novembre 1973, dans le cadre de l'Organisation intergouvernementale consultative pour la navigation maritime OMCI (nouvellement Organisation maritime internationale OMI); par un protocole du 17 février 1978, elle a été amenée à sa forme présente. Cette convention est entrée en vigueur le 2 octobre 1983; elle remplace la Convention internationale pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures datant de 1954, qui avait été plusieurs fois amendée (RO 1966 1253 et 1978 167). Par rapport à l'ancienne convention de 1954, la nouvelle introduit, entre autres, une extension du concept de substance nocive jusque là limité aux hydrocarbures; parmi les substances à ne pas rejeter dans la mer se trouvent aussi les produits chimiques dangereux. Dans trois annexes, dont l'acceptation est facultative, on a ajouté aussi des substances transportées dans des récipients mobiles, les eaux usées et les ordures des navires. De plus, la convention contient des prescriptions de construction concernant les grands pétroliers. Les navires correspondant aux normes de la Convention MARPOL 73/78 reçoivent un certificat, dont la légitimité est régulièrement contrôlée. Les Etats contractants sont autorisés à contrôler dans leurs ports également les navires des Etats non contractants de la convention quant au respect de celle-ci et de sévir en cas de contravention. La convention présente a été réalisée sur la base d'une pollution de la mer en constante augmentation; certes, la navigation maritime n'est pas la seule cause de cette situation, mais elle y contribue pour une part non négligeable. La pollution de la mer par les navires est causée d'une part par les 745

accidents, d'autre part elle provient de l'exploitation usuelle des navires. Il convient de remédier à la première cause de pollution par une meilleure formation professionnelle des marins, actuellement souvent insuffisante. Nous vous renvoyons à ce propos à la Convention STCW (ch. 127). La deuxième cause de pollution pourra être attaquée par un renforcement parfaitement réalisable des prescriptions concernant l'immersion de matières dangereuses, et par des contrôles correspondants. La convention internationale de 1954, malgré de nombreuses adaptations, n'est plus en mesure de tenir compte des développements techniques intervenus depuis. L'accord adopté à Londres en 1973 correspond donc à une urgente nécessité. Faisant suite à une série de catastrophes pétrolières, la Conférence internationale sur la sécurité des navires-citernes et la prévention de la pollution de 1978 a été convoquée; elle a adopté le protocole de 1978. Celui-ci a pour but principal de mettre à jour, au point de vue technique, l'annexe I concernant la pollution par les hydrocarbures. D'autre part, il devrait faciliter l'adhésion rapide d'un grand nombre de pays, en remettant à plus tard l'adoption de l'annexe II, qui présentait de nombreuses et sérieuses difficultés techniques (cf. sous ch. 121.22) La

convention et le protocole forment une unité, ce qui amena à adopter la désignation MARPOL 73/78. La convention est entrée en vigueur le 2 octobre 1983, un an après avoir été ratifiée par quinze états totalisant au moins 50 pour cent du tonnage mondial. L'annexe est entrée en vigueur en même temps. Parmi les Etats contractants se trouve la majorité des nations maritimes les plus importantes et, de plus, des Etats dont les ports sont souvent visités par les navires suisses¹; dans les eaux de ces pays la Convention MARPOL 73/78 est totalement appliquée, également à l'égard des navires provenant des Etats non contractants. Nous considérons qu'il est indiqué de ratifier cette convention, aussi pour des raisons de principe, sans compter le fait que la Convention MARPOL 73/78 est pratiquement déjà applicable aujourd'hui aux navires battant pavillon suisse. Les effets de la pollution s'étendent au monde entier et demandent des mesures globales; la lutte contre la pollution de la mer est un exemple où la Suisse - bien qu'elle n'ait pas d'accès direct à la mer - est appelée à entreprendre ce qui est dans ses possibilités. En ce qui concerne les trois annexes à la Convention, de caractère facultatif, leur ratification est certes dans l'intérêt d'une protection étendue du milieu marin. Mais le moment n'est pas encore venu de les ratifier, car les installations techniques nécessaires à leur exécution - notamment les installations de réception dans les ports (voir ci-après sous ch. 121.23) - ne " Etats contractants actuels: Afrique du Sud, Bahamas, Belgique, Bulgarie, Chine, Colombie, Corée (Nord), Corée (Sud), CSSR, Danemark, Espagne, Finlande, France, Gabon, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Islande, Israël, Italie, Japon, Liban, Libéria, Norvège, Oman, Panama, Pays-Bas, Pérou, RDA, RFA, Saint-Vincent et Grenadines, Suède, Tunisie, Tuvalu, URSS, USA, Uruguay, Yougoslavie. 746

.g sont guère réalisées. D'autre part, les principales nations maritimes n'y ont pas encore adhéré. Nous vous soumettons donc les cinq annexes pour approbation, puisque leur ratification ultérieure est très souhaitable, en nous réservant de ratifier ultérieurement les annexes III - V. 121.2 Explications La Convention MARPOL 73/78 constitue une unité formée par la convention proprement dite de 1973 avec deux protocoles (protocoles 1/73 et 11/73) ainsi que le protocole ajouté en 1978 (protocole 78). La convention est complétée par cinq annexes et leurs appendices de 1973; les deux premières annexes sont obligatoires, les trois autres facultatives. L'annexe I a été considérablement modifiée par le protocole de 1978 et l'appendice correspondant. Le protocole de 1978 inclut matériellement la convention, de sorte qu'il suffit d'adhérer au protocole. Cette procédure a déjà été choisie par de nombreux pays. Parce que la plupart des dispositions de la convention sont reprises telles quelles dans le protocole de 1978, il a paru utile d'en donner une explication ci-dessous. 121.21 Explication des principales dispositions de la convention de 1973 et des protocoles y relatifs Les deux premiers articles contiennent des obligations générales découlant de la convention et des définitions. L'article 3 déclare la convention en principe applicable à tous les navires, à l'exception des navires de guerre et des navires non commerciaux appartenant à l'Etat. Le concept de «navire» est à prendre au sens large dans cette convention; il s'applique notamment aussi aux plates-formes fixes ou flottantes. Selon l'article 4, une contravention à la convention doit être réprimée par l'Etat contractant dans le territoire duquel la contravention a eu lieu, ou par l'Etat sous le pavillon duquel est enregistré le navire fautif. Les Etats contractants ont l'obligation d'introduire dans leur législation des mesures pénales préventives en cas de contravention à la présente convention; il s'agit de dissuader par là les pollueurs potentiels. Sous chiffre 221.1, nous vous proposons donc un renforcement considérable de la pénalité relative à de telles contraventions. Tout navire se trouvant dans les ports d'un Etat contractant, qu'il en soit

originaire ou non, doit selon l'article 5, être porteur d'un certificat établi par l'Etat sous le pavillon duquel il navigue; ce certificat donne des renseignements quant à l'état du navire et de ses équipements. Un tel certificat est déjà fourni aux navires battant pavillon suisse par une société de classification reconnue sur le plan international; il est reconnu généralement par les Etats contractants de la convention. Si un tel certificat fait défaut ou

747

que l'état du navire ne correspond pas, de toute évidence, aux indications du certificat, l'Etat où relâche le navire en question a l'obligation de prendre des mesures adéquates, afin d'empêcher que le milieu marin ne soit excessivement mis en danger. A ce point de vue, la détention du navire jusqu'à la suppression des défauts constatés, constitue une mesure parfaitement acceptable, pour autant qu'elle soit proportionnée au danger potentiel. L'article 7 prévoit une réparation pour les dommages subis, à la charge de l'Etat qui soumettrait un navire à des mesures disproportionnées, causant par là un dommage. En cas de divergences de vue concernant l'application et l'interprétation de la convention, un tribunal arbitral de trois membres décide, pour autant que les négociations n'aient pas permis un accord. Le tribunal arbitral est composé d'un juge choisi par chacune des parties et d'un président choisi d'un commun accord par les deux juges; le tribunal arbitral rend une décision définitive (art. 10 en relation avec le protocole 11/73). La procédure d'arbitrage décrite en détail dans le protocole 11/73 est applicable en outre au règlement de tous les différends résultant de la présente convention. L'article 8 précise, conjointement avec le protocole 1/73, de quelle manière il y a lieu de procéder lorsque des matières nocives au sens de la convention, sont rejetées à la mer, en dépit de toutes les précautions. Un système d'alarme est prévu dans le détail au protocole 1/73, afin de pouvoir éviter des catastrophes grâce à une action rapide et adaptée aux circonstances. Selon l'article 11, l'OMI est l'organe de coordination pour les textes des instruments nationaux promulgués sur les diverses questions qui entrent, dans le champ d'application de la présente convention. C'est à l'OMI également qu'il incombe de tenir un registre des installations de réception pour les substances, dont l'immersion est interdite par la présente convention. Ce registre indiquera aussi le type et la capacité des installations (cf. aussi ci-dessous, ch. 121.22). Selon l'article 12, chaque Etat contractant s'engage à enquêter au sujet des accidents concernant des navires naviguant sous son pavillon lorsqu'ils causent de graves dommages à l'environnement marin. Les rapports d'examen seront transmis à l'OMI. Par là, il sera possible de déterminer les lacunes éventuelles de la présente convention et d'y remédier par des modifications appropriées. L'article 14 distingue les annexes obligatoires et facultatives de la convention. Les annexes I et II concernant les pollutions par les hydrocarbures par des substances liquides nocives transportées en vrac (dans les navires-citernes de produits chimiques) font partie intégrante de la convention MARPOL 73/78. Les annexes III à V par contre ne doivent pas être obligatoirement acceptées (cf. ch. 121.23). L'article 16 traite de la procédure en vue d'amendements à la convention pour laquelle deux possibilités différentes ont été prévues: D'une part, les amendements à la convention peuvent être décidés par les

748

Parties contractantes à la majorité des deux tiers des Etats contractants présents et votants au sein du Comité de la sécurité maritime après avoir été examinés par cet organe; d'autre part, une proposition d'amendements peut être introduite par au moins un tiers des Parties contractantes. Après une telle demande, une conférence diplomatique doit être convoquée, qui décide quant aux amendements les plus importants à la majorité qualifiée. Les

amendements ainsi décidés entrent en vigueur pour les Parties acceptantes six mois après l'acceptation formelle. Les prescriptions de caractère plutôt technique contenues dans les annexes et leurs appendices et le protocole 1/73 sont réputées acceptées pour autant qu'il n'y soit pas fait opposition dans un délai minimum de dix mois à partir de la décision par un tiers des Parties contractantes, ou par des Etats contractants représentant au moins 50 pour cent du tonnage mondial. L'amendement entre en vigueur six mois après l'échéance du délai d'opposition et ceci pour toutes les Parties qui ne l'ont pas refusé expressément. Ainsi chaque Partie a la faculté, même à la procédure d'acceptation tacite de l'amendement, de ne pas le faire entrer en vigueur pour elle-même. Un Etat peut donc refuser explicitement un amendement ou alors déclarer qu'il n'entrera en vigueur pour lui qu'après acceptation formelle (art. 16, par. 2, let. f, ch. ii)). L'acceptation tacite d'amendements de ces annexes et du protocole 1/73 paraît judicieuse, s'agissant de prescriptions de caractère essentiellement technique et soumises à une évolution continue et rapide. Contrairement à un amendement de la convention, il ne s'agit pas ici d'un cas d'application de la réglementation constitutionnelle en matière de conclusion de traités internationaux. L'acceptation des présents amendements ne requiert pas un acte d'approbation, qui devrait revêtir la forme d'un arrêté des Chambres fédérales. Le Conseil fédéral, en tant qu'autorité chargée d'assurer les relations internationales de la Confédération, n'aura qu'à prendre connaissance des amendements qui lui seront communiqués par le Secrétaire général de l'organisation et, le cas échéant, à manifester son opposition. S'il ne soulève pas d'objections, ces amendements entreront en vigueur à l'égard de la Suisse. Les amendements adoptés par le Comité de la sécurité maritime ou par la conférence des Etats contractants doivent être assimilés, lorsque leur entrée en vigueur n'est pas subordonnée à une procédure d'approbation formelle des Etats contractants, à des actes juridiques d'une organisation internationale (cf. Rudolf L. Bindschedler, «Rechtsakte des internationalen Organisationen», in: Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979, page 361 et ss, en particulier les pages 370 à 378). En approuvant la convention, les Chambres fédérales donnent également leur accord au système de révision prévu pour les annexes et leurs appendices et pour le protocole 1/73 - en particulier, aux compétences qui appartiennent notamment au Comité de la sécurité maritime aux travaux duquel toutes les Parties à la convention sont autorisées à participer - et au fait que c'est le Conseil fédéral qui acceptera tacitement ces amendements ou y fera opposition (FF 1980 II 726 s.). 749

La convention, ses protocoles et annexes peuvent être dénoncés en tout temps, après une durée de cinq ans, en vertu de l'article 18. Les deux derniers articles de la convention (art. 19 et 20) contiennent les dispositions usuelles concernant le dépôt, l'enregistrement et les langues. 121.22 Explication des principales dispositions du protocole de 1978 Les neuf articles du protocole de 1978 incluent comme déjà mentionné les dispositions inchangées de la convention de 1973 (art. 1). Au protocole de 1978 est jointe une annexe, qui modifie de nombreuses dispositions de l'annexe I de la convention (cf. ci-dessous, ch. 121.23). L'article 2 du protocole fixe l'entrée en vigueur de l'annexe II, qui traite du problème des navires-citernes de produits chimiques (cf. ci-dessous, ch. 121.23); celle-ci doit avoir lieu au plus tôt trois ans après l'entrée en vigueur de la convention elle-même, soit vraisemblablement en avril 1987. Ce délai a été rendu nécessaire, parce que certaines conditions techniques n'étaient pas réalisées pour faire entrer en vigueur l'annexe II; par contre l'application de la Convention et de l'annexe I ne souffrait plus d'aucun retard. L'article 3 contient une nouvelle version de l'article 11, paragraphe 1, lettre b, de la convention; celui-ci traite de l'autorisation à des inspecteurs désignés par l'Etat et à des

organismes reconnus de contrôler la construction, l'armement et l'exploitation des navires transportant des matières nuisibles, au sens de la convention. Les modalités de mise en vigueur, amendement, dénonciation et toutes les autres clauses finales (art. 4 à 9) correspondent à celles de la convention et ne demandent pas d'autres explications. 121.23 Explication des principales dispositions des annexes à la convention L'annexe obligatoire I contient - groupées en trois chapitres - 25 règles pour la prévention de la pollution de la mer par les hydrocarbures. Sous la dénomination d'«annexe I», il faut toujours entendre la version en vigueur du protocole de 1978 (cf. ci-dessus, ch. 121.22). L'annexe est entrée en vigueur le 2 octobre 1983. Elle a subi depuis un autre amendement, entré en vigueur le 7 janvier 1986. Le premier chapitre groupe en huit règles les prescriptions générales; ainsi la règle 2 précise que l'annexe est applicable en principe à tous les navires, sauf à certains types d'entre eux (p. ex. hydroptères, aéroglisseurs) dont les particularités ne permettent pas l'application de certaines dispositions sur la construction et l'exploitation. Dans ce cas, l'Etat sous le pavillon duquel navigue le navire peut donner 750

^ une dispense concernant ces dispositions, pour autant que, par ailleurs, une protection équivalente contre la pollution par les hydrocarbures existe. Les pétroliers d'une jauge brute enregistrée de 150 t et plus, ainsi que tous les autres navires de 400 t jauge brute (tjb) et plus, doivent être soumis à des contrôles réguliers, la première fois lors de la mise en service (règle 4). Pour les navires suisses, cette tâche est confiée à des sociétés de classification reconnues par l'Office suisse de la navigation maritime, comme cela se fait aussi pour la classification des navires (art. 8 de l'ordonnance sur la navigation maritime; RS 747.301). Les frais de ce contrôle sont supportés par les armateurs. Les navires contrôlés reçoivent un «Certificat international de prévention de la pollution par les hydrocarbures». Le pays du pavillon est responsable de l'exactitude des indications contenues dans ce certificat (règle 5). Selon la règle 8, un certificat est valable au maximum pour cinq ans; pendant la durée de validité, au moins un contrôle sans préavis est à effectuer. Cette obligation tombe, au cas où l'administration effectue - comme cela est prévu par la Suisse - en lieu et place un contrôle annuel annoncé. Le deuxième chapitre contient les prescriptions pour la surveillance de la pollution liée à l'exploitation des navires. Selon la règle 9, le rejet d'hydrocarbures dans la mer est en principe interdit. La règle concède dans certains cas et pour de petites quantités une exception, tout en fixant très précisément les conditions; il faut ainsi être à une distance d'au moins 12 miles marins de la côte et le navire doit être en outre pourvu d'un système de séparation d'eau et d'hydrocarbures et d'un dispositif de surveillance continue et de contrôle des rejets d'hydrocarbures. Les mesures sont plus ou moins sévères, en fonction de la grandeur du navire. La règle 12 est spécialement importante pour l'exécution de la convention; elle oblige les Etats contractants à mettre à disposition, dans leurs ports et terminaux de chargement d'hydrocarbures, des dépôts pour la réception des substances que les navires n'ont plus le droit, dorénavant, de rejeter à la mer. Le chapitre III contient enfin des prescriptions spéciales pour la diminution de la pollution marine par les pétroliers, en cas d'avarie de bordé ou de fond; ces dispositions visent à limiter l'étendue de la pollution lors d'accidents de pétroliers, au moyen de prescriptions concernant la construction des navires. Ce chapitre n'a pour le moment pas d'importance pour la Suisse, puisque jusqu'ici aucun pétrolier n'est inscrit au Registre des navires suisses. L'annexe II est liée obligatoirement à la convention; elle a pour but la limitation de la pollution marine par d'autres substances nocives que les hydrocarbures, transportées en vrac. L'annexe II contient des prescriptions spéciales pour les navires-citernes transportant des produits chimiques; six navires de ce type naviguent actuellement sous pavillon suisse. Les

substances liquides sont divisées en quatre groupes, en fonction de leur toxicité (règle 3). Dans les règles qui suivent, il est précisé, en fonction de la 751

classification susmentionnée, quelles matières et dans quelles concentrations ainsi que dans quelles circonstances elles peuvent être rejetées à la mer. L'annexe II oblige aussi les Etats contractants à mettre en place des installations de réception dans leurs ports, pour recevoir les résidus et mélanges contenant des substances liquides nocives (règle 7). Le respect de l'annexe est d'une part contrôlé par un «registre de la cargaison» tenu par le capitaine, et qui peut être consulté par l'Etat côtier en tout temps. Il est d'autre part assuré par la visite des navires par les administrations des Parties contractantes. Sur les navires suisses, ces contrôles sont effectués, comme pour l'annexe I, par une société de classification, aux frais de l'armateur. Les annexes III, IV et F ne sont liées que facultativement à la convention; elles n'ont pu être jusqu'ici mises en vigueur, vu le nombre encore insuffisant de ratifications. Les trois annexes facultatives ont pour but la prévention de la pollution de la mer par d'autres substances nuisibles. Ainsi selon l'annexe III, le transport de matières nuisibles en colis, ou dans des récipients mobiles, lorsque certaines normes minima établies par les Parties contractantes sont respectées; ces normes concernent par exemple l'emballage, le marquage et l'étiquetage ou l'arrimage. Les navires concernés par l'annexe IV doivent être pourvus de certaines installations de réception (citernes, installation pour le traitement des eaux usées, etc.). Comme pour les annexes I et II, ils sont soumis à des inspections régulières par l'administration de l'Etat sous le pavillon duquel ils naviguent. L'annexe V est destinée à éviter la pollution par les ordures des navires; elle ne prévoit pas d'installations spéciales sur les navires et par conséquent pas d'inspections. Elle exige cependant que chaque navire soit pourvu de récipients pour le stockage des ordures. Conformément à l'usage établi, la Suisse attendra la ratification par les principales nations maritimes, avant d'adhérer aux trois annexes facultatives. Nous vous demandons cependant de bien vouloir approuver l'ensemble de l'accord, afin que l'adhésion aux annexes III à V puisse être réalisée, le moment venu, sans formalités administratives supplémentaires.

121.3 Conséquences La convention de 1954 reste en vigueur pour les Etats contractants aussi longtemps qu'ils n'ont pas accepté la convention de 1973/78. L'adhésion à la nouvelle convention ne nécessite pas de modifications essentielles de la législation maritime suisse. Dans la loi sur la navigation maritime (RS 747.30) seule une disposition pénale doit être complétée (cf. ci-dessous, ch. 221.1). Cette disposition fixe la menace de sanctions en cas de contravention de telle manière qu'elle ait un effet préventif général. Il convient en outre d'adapter quelques prescriptions de l'ordonnance sur la navigation maritime (RS 747.301) aux nouvelles exigences. 752

122 Modification de la Convention du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (Dumping Convention) 122.1 Situation de départ La Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets a été conclue le 29 décembre 1972, dans le cadre de l'OMCI (OMI); elle est entrée en vigueur le 30 août 1975. La Suisse a ratifié la convention en 1979 (RO 1979 1335). Par l'article XI, les Parties contractantes s'obligèrent à examiner lors de leur première réunion consultative «les procédures de règlement des différends concernant l'interprétation et l'application de la présente convention». Lors de la troisième réunion consultative du 12 octobre 1978, une procédure pour le règlement des différends put être adoptée. Dans l'appendice à la convention se trouvent les détails précis de cette procédure. Du fait de l'adjonction d'un appendice à la convention résultent deux modifications mineures des

articles XIV et XV. Selon l'article XV, un amendement à la convention entre en vigueur 60 jours après son approbation par au moins deux tiers des Parties contractantes; on ne peut compter sur une application prochaine, puisque huit ratifications sur les 38 qui sont nécessaires sont intervenues pour le moment".

122.2 Explications

Dans sa nouvelle version, l'article XI prévoit une procédure de règlement des différends à plusieurs degrés. Les Parties contractantes, dont l'opinion diverge au sujet de l'application ou de l'interprétation de la convention, doivent en premier lieu chercher un accord à l'amiable. Si cela n'est pas possible, les deux parties peuvent soumettre leur différend, d'un commun accord, à la Cour internationale de justice. Si même à ce propos, aucun accord ne se réalise, chaque Partie peut requérir qu'un tribunal arbitral juge le différend. A moins que les Parties au différend n'en disposent autrement, la procédure d'arbitrage est conduite conformément aux dispositions de l'appendice à la convention. Celles-ci correspondent pour l'essentiel aux règles prévues pour d'autres conventions. L'adjonction d'un appendice à la convention amène une modification mineure des articles XIV et XV. Tandis que l'adaptation de l'article représente une simple formalité - l'appendice est aussi mentionné comme partie intégrante de la convention - celle de l'article XV a une plus grande importance. En effet, comme l'appendice apparaît sous chiffre 1, lettre a, dans ledit article, il est placé sur le même plan que la convention en matière de) L'amendement a été accepté pour le moment par: Canada, Danemark, France, Grande-Bretagne, Japon, Pays-Bas, Suède et USA. 753

d'amendements; ceci exclut en particulier l'acceptation tacite d'amendements prévue sous chiffre 2 pour l'amendement des annexes.

123 Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, du 29 novembre 1969 et protocole du 2 novembre 1973 y relatif

123.1

Situation de départ A la suite d'un grave accident d'un pétrolier (Torrey Canyon) en 1967, accident dont les conséquences pour l'environnement marin et particulièrement les côtes furent catastrophiques, la Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures a été adoptée en 1969 par une conférence diplomatique sur le droit maritime à Bruxelles. Elle donne aux Etats riverains menacés par une pollution en haute mer un moyen de défense qui leur permet notamment d'intervenir sur des biens appartenant à des tiers - par exemple propriétaire du navire ou de la cargaison - dans la mesure où cela permet une diminution du danger de pollution. Peu après l'adoption de cette convention limitée à la pollution par les hydrocarbures, il devint évident qu'un droit d'intervention devait aussi être accordé en cas de menace par d'autres substances nocives. Les articles fondamentaux relatifs à une telle extension purent être adoptés en 1973 lors d'une deuxième conférence; ils furent concrétisés un peu plus tard par une liste des substances nocives incluses dans le protocole. La convention entra en vigueur le 6 mai 1975; elle a été ratifiée jusqu'ici par 48 nations, parmi lesquelles se trouve la majorité des grands pays maritimes¹. Le protocole y relatif put être mis en vigueur le 30 mars 1983, 90 jours après l'obtention des quinze ratifications nécessaires².

123.2 Explications

Le texte présenté comprend la convention de 1969 proprement dite ainsi qu'une annexe fixant les modalités de la procédure de conciliation, respectivement Etats contractants à la convention d'intervention: Australie, Bahamas, Bangladesh, Belgique, Bulgarie, Cameroun, Cuba, Danemark, Emirats arabes unis, Equateur, Espagne, Fidji, Finlande, France, Gabon, Ghana, Grande-Bretagne, Irlande, Islande, Italie, Japon, Koweït, Liban, Libéria, Maroc, Mexique, Monaco, Norvège, Nouvelle-Zélande, Oman, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République dominicaine, RDA, RFA, Suède, Sénégal, Sri Lanka, Suriname, Syrie, Tunisie, URSS,

USA, Yemen, Yougoslavie. 2> Etats contractants au protocole: Australie, Bahamas, Belgique, Danemark, Grande-Bretagne, Italie, Libéria, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Suède, Tunisie, URSS, USA, Yemen, Yougoslavie. 754

^ tivement de l'arbitrage; s'y ajoute un protocole de 1973 incluant une liste des substances nocives. 123.21 Explication des principales dispositions de la convention Les deux premiers articles traitent du champ d'application et de certaines définitions de la convention. Selon l'article 1, une intervention n'est justifiée que pour autant que les côtes proches soient exposées à un danger grave et immédiat, par suite d'une pollution par les hydrocarbures, qu'elle soit déjà réalisée ou menaçante. L'article 3 met une importante limite au droit d'intervention des Etats côtiers; du point de vue suisse, il est particulièrement important de noter que l'Etat côtier a l'obligation, avant toute intervention, de consulter les autres Etats concernés par l'accident, et notamment l'Etat du pavillon; de plus, l'Etat intervenant doit notifier aux intéressés les mesures prévues. Cette prescription empêche des mesures arbitraires ou précipitées. Ce but est également poursuivi par la création au sein de l'OMI d'une liste d'experts neutres, que l'Etat côtier peut appeler en consultation avant de prendre des mesures. Ce n'est que dans les cas d'urgence extrême que l'Etat côtier se voit attribuer un droit d'intervention immédiate. L'article 5 fixe le principe en soi évident de la proportionnalité des mesures face au dommage menaçant ou déjà produit; la ligne de conduite prévue par la convention consiste à comparer l'importance et la vraisemblance du dommage menaçant aux dommages que causera l'intervention. Des mesures dépassant ces normes rendent la Partie contractante responsable à réparation du dommage, selon l'article 6. Si, en cas de différends, les Parties n'arrivent pas à s'entendre quant au règlement, l'article 8 prévoit une procédure de conciliation, et en cas d'échec, une procédure d'arbitrage. L'annexe à la convention contient des dispositions détaillées quant au déroulement de cette procédure. Le règlement des différends peut être résumé comme il suit: La procédure est dirigée par une commission de conciliation; celle-ci donne, après étude approfondie des points litigieux, une recommandation fondée. Si, dans les 90 jours qui suivent, les Parties se notifient mutuellement leur acceptation, la conciliation est réalisée; dans le cas contraire, elle a échoué. Une procédure d'arbitrage est effectuée si la conciliation a échoué et si l'une des Parties fait une demande d'arbitrage dans les 180 jours suivant l'échec de la conciliation. La décision est prise par un tribunal arbitral de trois arbitres, chaque Partie nomme un arbitre. Les deux juges désignent un président. La décision de ce tribunal est définitive. Les articles 9 à 17 contiennent les clauses finales usuelles: il est prévu ainsi que la convention entre en vigueur pour les Parties contractantes 90 jours après le dépôt du document de ratification (art. 11). La convention peut être dénoncée en tout temps (art. 12). Les amendements à la Convention sont décidés par une conférence que l'OMI doit convoquer. Un amendement n'entre en vigueur pour les Parties contractantes qu'après ratification; une acceptation tacite n'est prévue en aucun cas. 755

123.22 Explication des principales dispositions du protocole de 1973 Le protocole de 1973, lié facultativement à la convention, étend le droit d'intervention des Etats côtiers au danger imminent de pollution par d'autres matières que les hydrocarbures; l'annexe groupe ces matières en quatre catégories soit: «hydrocarbures transportés en vrac», «substances nocives» (produits chimiques), «gaz liquéfiés» et «matières radioactives». Ce protocole est entré en vigueur le 30 mars 1983 et est applicable actuellement à

Etats. L'article 1 de ce protocole donne aux Etats côtiers le droit de prendre immédiatement les mesures préventives nécessaires, lorsque leurs côtes sont menacées par une pollution due à des substances mentionnées dans l'annexe. Le même droit est accordé aux Etats côtiers au sujet d'autres substances, mais dans ce cas ils doivent prouver qu'au moment de l'intervention, elles représentaient un danger égal. Selon l'article 2, les articles 2 à 8 de la convention (cf. ci-dessus, ch. 123.21) ainsi que l'annexe sont aussi applicables aux substances nouvellement soumises. Des amendements à la liste des substances dangereuses peuvent être proposés en tout temps par les Etats contractants; dès lors, une conférence des Etats contractants du protocole est convoquée, qui peut décider d'amendements à la majorité des deux tiers. Selon le principe de l'acceptation tacite, un amendement est réputé adopté si, dans un délai de six mois, il n'est pas repoussé par au moins un tiers des Etats contractants du protocole. Pour les Etats qui ne rejettent pas l'amendement, celui-ci entre en vigueur trois mois après son acceptation tacite (art. 3). Pour les raisons mentionnées sous chiffre 121.21, la décision quant à l'acceptation ou au refus de tels amendements appartient au Conseil fédéral. Les articles 4 à 9 contiennent des dispositions concernant la signature, la ratification, l'entrée en vigueur, la dénonciation et l'amendement du protocole; la procédure d'amendement du protocole est calquée sur celle de la convention; elle ne comprend en particulier que l'acceptation expresse (art. 8).

124 Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures du 29 novembre 1969 et les protocoles du 19 novembre 1976 et 25 mai 1984 y relatifs

124.1 Situation de départ La présente Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures a été adoptée en 1969 par une conférence diplomatique tenue dans le cadre de l'OMCI (OMI). Un protocole de 1976 remplaça le franc or Poincaré en tant qu'unité de compte par l'unité des droits de tirage spéciaux du Fonds monétaire inter-

national. En 1984, les limites de responsabilité ont été relevées considérablement par un protocole supplémentaire. La convention de 1969, dont il est question sous chiffre 123, sur l'intervention en haute mer en cas d'accident dû à la pollution par les hydrocarbures, de même que la présente convention sont un résultat direct du débat provoqué par la catastrophe du «Torrey Canyon». Contrairement à la convention sur l'intervention, la Convention sur la responsabilité civile n'a pas pour but de limiter les dégâts dus aux hydrocarbures, mais de prévoir l'indemnisation des dommages. A cet effet, le propriétaire d'un pétrolier est soumis à une responsabilité causale du fait de l'exploitation et des risques courus; il y a d'autre part l'obligation d'assurer ses navires pour le montant s'élevant à la limite de la responsabilité pouvant lui incomber. Sur ces deux points et quant aux montants uniquement destinés à couvrir les dégâts dus à la pollution par les hydrocarbures, la nouvelle convention va plus loin que celle du 10 octobre 1957 concernant la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer (RO 1966 1517). La convention de 1969 compte 56 Etats contractants¹ et est en vigueur depuis le 19 juin 1975. Les dommages causés par les hydrocarbures peuvent prendre des proportions énormes. Comme d'autre part, pour les raisons à exposer au point 125.1, une limitation de la responsabilité civile est indispensable, les Etats participant à la conférence ont, dans une résolution, proposé la création d'un fonds, destiné à payer aux victimes le dommage non couvert par la responsabilité civile. Une convention correspondante, a été adoptée en 1971; le fonds existe depuis 1978 et, conformément à son origine, il est étroitement lié à la Convention sur la responsabilité civile. Il est alimenté par des contributions prélevées par les Etats membres sur le pétrole importé, au port de déchargement. Parmi ses membres se trouvent presque

tous les pays fournissant du pétrole à la Suisse². Ainsi, la Suisse importe en majeure partie du pétrole chargé de cette redevance, de sorte que l'adhésion au fonds, avec les charges administratives que cela comporte, n'est pas nécessaire. > Etats contractants de la Convention sur la responsabilité civile en cas de pollution par les hydrocarbures: Afrique du Sud, Algérie, Australie, Bahamas, Belgique, Brésil, Cameroun, Chili, Chine, Corée (Sud), Côte d'Ivoire, Danemark, Emirats arabes unis, Equateur, Espagne, Fidji, Finlande, France, Gabon, Ghana, Grande-Bretagne, Grèce, Guatemala, Indonésie, Islande, Italie, Japon, Koweït, Liban, Libéria, Maldives, Maroc, Monaco, Nouvelle-Zélande, Nigeria, Norvège, Oman, Panama, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Pologne, Portugal, RDA, République dominicaine, RFA, Suède, Sénégal, Singapour, Sri-Lanka, Syrie, Tunisie, Tuvalu, URSS, Vanuatu, Yemen, Yougoslavie. 2) Etats membres du fonds à l'heure actuelle: Algérie, Bahamas, Cameroun,, Danemark, Emirats arabes unis, Espagne, Fidji, Finlande, France, Gabon, Ghana, Grand-Bretagne, Indonésie, Islande, Italie, Japon, Koweït, Libéria, Maldives, Monaco, Norvège, Oman, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pays-Bas, Pologne, RDA, RFA, Suède, Sri Lanka, Syrie, Tunisie, Tuvalu, Yougoslavie. 53 Feuille fédérale. 138e année. Vol. II 757

124.2 Explications 124.21 Explication des principales dispositions de la convention et du protocole de 1976 L'article 1 définit les principaux concepts de la convention; dans le cadre de cette convention, le mot «navire» désigne uniquement des bâtiments de mer ou engins marins destinés au transport des hydrocarbures. Selon l'article 2, cette convention s'applique aux cas où les côtes et les eaux des Etats contractants sont pollués, ou si des mesures de protection doivent être prises, afin qu'une pollution ne s'étende pas jusqu'aux eaux territoriales d'un Etat contractant. L'article 3 du protocole ajouté en 1984 (cf. ch. 124.22) déclare la convention également applicable dans la zone économique exclusive prévue par la convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer. Le propriétaire est responsable civilement selon la clause de l'article 3. 11 ne peut être libéré de sa responsabilité que dans trois cas y énumérés expressément. Le paragraphe 3 donne au juge la faculté de réduire les dommages-intérêts, ou même d'en faire abstraction en cas de faute propre de la partie lésée. Il s'agit d'un principe figurant également dans le droit suisse, à l'article 44 du code des obligations (RS 220). Enfin, le paragraphe 4 ne permet des demandes de réparation de dommages en cas de pollution tombant sous le coup de cette convention que sur la base des dispositions de cette dernière. Ces prétentions ne peuvent être soutenues qu'à l'encontre du propriétaire, mais pas à l'encontre de ses employés. Le protocole de 1984 admet pourtant une exception à ce principe (cf. infra, eh. 124.22), au cas où l'employé a agi avec «wilful misconduct» (cf. infra, ch. 125.21). Si plusieurs navires ont causé une pollution, leurs propriétaires sont solidairement responsables pour la totalité du dommage, selon l'article 4, cela pour autant qu'il ne soit pas possible d'attribuer avec une certitude suffisante le dommage à un seul navire. La charge de la preuve de la culpabilité d'un seul navire incombe aux autres propriétaires impliqués. Egalement très importants sont les articles 5 à 7: ils règlent les conditions et l'étendue des limitations de responsabilité. Le montant maximum de la responsabilité civile est fixé par l'article 5, paragraphe 1, à 2000 francs or Poincaré par tonneau de jauge du navire et à un total de 210 millions de francs or. Le protocole de 1976, que le Conseil fédéral a l'intention de ratifier en même temps que la convention, introduit l'unité des droits de tirage spéciaux (DTS) du Fonds monétaire international (FMI) à la place du franc or, qui n'est presque plus utilisé. Grâce à l'arrêté du Conseil fédéral du 9 mai 1971 fixant la parité-or du franc, il est encore possible de calculer la parité du franc suisse avec le franc or Poincaré. Depuis que la plupart des pays ont abandonné l'étalon-or, un

calcul de parité n'est plus possible pour leurs monnaies. 758

«g Dans toutes les conventions récentes sur les transports, le franc or Poincaré a été remplacé par l'unité de compte des DTS du FMI. Le FMI détermine chaque fois la valeur actuelle en DTS des monnaies des pays membres. Bien que la Suisse n'appartienne pas au FMI, elle connaît aussi la valeur moyenne en francs suisses des DTS grâce à une évaluation effectuée conjointement par la Banque nationale suisse. A l'aide de cette évaluation, le Conseil fédéral peut sans autre déclarer applicable les DTS pour une convention internationale déterminée (cf. Déclaration concernant l'accord sur les chemins de fer CIM/CIV; FF 7975 I 1103). Selon l'article 2 du protocole de 1976, le montant de la responsabilité civile s'élève à 133 DTS par tonneau enregistré, ce qui, au cours approximatif de 2.50 francs suisses par DTS correspond à une valeur de 330 francs suisses et pour le montant total de 14 millions de DTS à 35 millions de francs suisses. En ce qui concerne la limitation de la responsabilité, nous vous prions de considérer le protocole de 1984, dont il est question sous chiffre 124.22 infra, et qui augmente considérablement les montants. Une limitation de la responsabilité du propriétaire n'est autorisée, selon l'article 5, paragraphe 2, de la convention, que si le dommage n'est pas imputable à une faute personnelle du propriétaire; à ce propos les fautes de ses auxiliaires ne lui sont pas imputées. Le paragraphe 3 prévoit la constitution d'un fonds pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, tout comme le prévoit la Convention internationale du 10 octobre 1957 sur la limitation de la responsabilité civile des propriétaires de navires de mer (RO 1966 1517). La constitution d'un tel fonds, en fonction de la responsabilité totale donnée par l'article 5, paragraphe 1, est une deuxième condition mise à une limitation de la responsabilité; faute de cela, le propriétaire en cause porte la responsabilité illimitée. Le fonds de limitation de la responsabilité doit être établi là où une action est engagée en vertu de l'article 9 de la convention, soit auprès des instances compétentes du pays côtier touché par la pollution. Si tous les dommages soumis à la limitation de la responsabilité ne peuvent pas être indemnisés par le fonds, les lésés se partagent la perte en fonction de leurs créances. Le paragraphe 8 crée chez les propriétaires une incitation à éviter les pollutions à la base. En effet, le propriétaire est en droit de soumettre au fonds des dépenses pour des mesures volontairement prises dans le but de lutter contre la pollution; ces prétentions s'ajoutent à celles des lésés. Selon le paragraphe 10, la base de calcul pour la limitation de la responsabilité est la jauge économiquement utile du navire, la soi-disant jauge nette, augmentée du volume de l'espace occupé par les appareils moteurs. Depuis l'entrée en vigueur de la Convention internationale de 1969 sur le jaugeage des navires (RO 1982 1326), ce ne sont plus en tonnes enregistrées, mais en jauge que les navires sont évalués. ") C'est pourquoi la jauge brute (GT) a été introduite comme unité de compte par le protocole de 1984 (cf. infra, eh. 124.22). 759

Dans la même mesure que les propriétaires, les assureurs et d'autres garants financiers sont autorisés à constituer un fonds. Ce droit leur est aussi acquis lorsque, par suite d'une faute de sa part, le propriétaire n'est pas habilité à limiter sa responsabilité civile; dans ce cas il est loisible aux lésés de s'adresser encore une fois au propriétaire pour la part de la créance éventuellement non couverte par le fonds (par. 11). Lorsqu'un fonds est constitué et que le propriétaire est en droit de limiter sa responsabilité civile, les conséquences sont les suivantes pour la fortune du propriétaire: les parts de la fortune du propriétaire qui ne font pas partie du fonds ne sont touchées par aucun droit à indemnisation pour dommages par la pollution résultant de l'événement en question; ainsi les mesures prises à l'égard d'autres

biens du propriétaire pour garantir la créance, telles que par exemple le séquestre ou la saisie, tombent. Pour autant que chaque lésé puisse utiliser le fonds pour couvrir sa demande, ce fonds en constitue l'unique base pour l'indemnisation des dommages soumis à la responsabilité limitée. L'article 7 prévoit, pour les navires transportant plus de 2000 t d'hydrocarbures, une assurance obligatoire ou une autre garantie financière qui, en cas de dommage, couvre celui-ci jusqu'à concurrence de la limite de responsabilité. Cette obligation d'assurance représente pour le droit maritime une complète nouveauté. Afin que le respect de l'obligation d'assurance puisse être contrôlé, il est prévu aux alinéas 2 à 4 un certificat d'assurance standardisé qui doit toujours se trouver à bord. Les paragraphes 5 à 11 déterminent les exigences à satisfaire pour une assurance ou une autre garantie financière et les conséquences dans les cas où il manque un certificat. Certains navires, propriété des Etats, sont libérés de l'obligation d'assurance. Ils doivent cependant être munis d'un certificat attestant que l'Etat assume la responsabilité civile dans les limites prescrites à l'article 5, paragraphe 1 (par. 12). Le for local concernant les actions en dommages-intérêts relatives à la pollution ou à des mesures de prévention de la pollution se trouve dans l'Etat côtier touché par l'événement. La constitution d'un fonds ne touche en rien à cette compétence (art. 9). Cette réglementation ne cadre pas avec l'article 59 de la constitution. Il ne s'agit cependant pas d'une nouveauté. En effet, d'autres dispositions internationales s'écartant de l'article 59 ont déjà été approuvées par la Confédération (cf. art. 35 de la Convention révisée pour la navigation du Rhin, FF 1964 II 427 et 428, RO 7967 1645; art. 1 de la Convention internationale pour l'unification de certaines règles relatives à la compétence civile en matière d'abordage, FF 7953 II 790 et 791, RO 7956 775; art. 31 de la Convention relative au contrat de transport international de marchandises par route, FF 7969 I 805, RO 7970 851 ; pour des considérations générales sur l'art. 59 est., cf. JAAC 1981, n° 49, p. 287 à 292). Par ailleurs, la compétence du tribunal du lieu où l'événement a causé un dommage, prévue à l'article 9, répond en matière de transport à notre pratique interne ainsi qu'à la pratique internationale (FF 7955 III 791). La 760

confirmation de cette pratique dans une règle de droit international public se recommande dans l'intérêt de la crédibilité et de la reconnaissance internationale du pavillon suisse, particulièrement essentielles pour notre flotte maritime qui, par la force des choses, navigue exclusivement à l'étranger. L'article 10 règle la validité d'un jugement exécutoire rendu selon l'article 9; celui-ci doit être reconnu par tous les Etats contractants, pour autant qu'il ne soit pas entaché de sévères vices de procédure. L'exequatur pour l'exécution d'un jugement dans un autre Etat doit, selon l'alinéa 2, se limiter aux formalités indispensables; elle ne saurait notamment pas autoriser une révision du fond de la demande. Depuis l'entrée en vigueur de la convention, la situation juridique en cas de pollution par les hydrocarbures se présente comme il suit: dans les relations entre les Etats contractants, la Convention sur la responsabilité civile en cas de pollution par les hydrocarbures a le pas sur toutes les conventions précédentes, lorsqu'il y a contradiction; dans les relations avec les Etats non contractants par contre, les conventions précédentes restent en vigueur (art. 12). Enfin les articles 13 à 21 contiennent les clauses finales, telles qu'entrée en vigueur, dénonciation ou amendement à la convention.

124.22 Explication des principales dispositions du protocole de 1984 Le protocole de 1984, adopté à Londres le 25 mai 1984, introduit - à part les innovations déjà mentionnées à propos de la convention - le montant de responsabilité minimum de 3 millions de DTS, soit environ 7,5 millions de francs suisses pour les navires d'une capacité de moins de 5000 unités de jauge brute (GT). En outre, le montant de responsabilité est considérablement augmenté pour les navires plus grands. Ainsi, pour les

navires de plus de 5000 GT, le montant de 3 millions de DTS s'augmente, pour chaque GT supplémentaire, de 420 DTS. La limite maximum pour la responsabilité, jusqu'ici de 14 millions de DTS, passe à 59,7 millions de DTS, ce qui correspond à la responsabilité civile d'un navire de 140 000 GT. Le protocole de 1984 élève ainsi la limite de responsabilité de 300 pour cent, ce qui dépasse de loin l'inflation intervenue entre-temps. Une augmentation réelle des montants de la responsabilité civile se justifie cependant, si l'on tient compte de l'ampleur des dommages provoqués par les catastrophes écologiques dues aux hydrocarbures intervenues jusqu'ici. Enfin, le protocole de 1984 prévoit aussi une procédure simplifiée pour la révision des limites de responsabilité; ainsi un amendement peut être proposé par un quart des Etats contractants. Si deux tiers des Parties contractantes présentes adoptent cet amendement, il est soumis à l'approbation tacite de tous les Etats contractants et entre en vigueur 18 mois après son acceptation. Cette procédure d'acceptation tacite correspond en principe à la procédure décrite sous chiffre 121.21; elle s'en différencie cependant en 761

ceci que, le protocole de 1984 traitant exclusivement du montant maximum, il fixe certaines limites à l'acceptation tacite: ainsi, un amendement ne peut intervenir, au plus tôt, que cinq ans après l'entrée en vigueur du protocole; en outre, l'augmentation ne doit pas dépasser 6 pour cent par an et, enfin, les montants de responsabilité civile ne peuvent dépasser le triple de ceux fixés dans le protocole de 1984. Du cas où un Etat n'accepte pas un amendement pris dans ce sens et n'est pas en mesure de mobiliser un quart de Etats contractants pour recommander son rejet, il jouit en dernier recours de la possibilité de dénoncer le protocole dans un délai de six mois et ceci avant l'entrée en vigueur dudit amendement. La décision quant à l'acceptation ou au refus de tels amendements appartient pour les raisons mentionnées sous chiffre 121.21 au Conseil fédéral. Le protocole de 1984 n'a encore été ratifié par aucun Etat. La Suisse a l'intention d'attendre pour y adhérer que les principaux pays maritimes l'aient ratifié; pour une raison d'économie, nous vous demandons cependant d'y donner maintenant votre approbation.

125 Convention du 19 novembre 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes 125.1 Situation de départ La responsabilité des armateurs et des propriétaires, a eu de tout temps une grande importance pour la navigation maritime. Déjà au Moyen Age, on est parti de l'idée que chacun n'était responsable que jusqu'à concurrence des biens qu'il risquait en mer; par conséquent, il fallait séparer la fortune des armateurs en deux parts, une «fortune de mer» et une «fortune de terre». Tel était le droit maritime des villes de la Méditerranée, ainsi que de la Mer du Nord et de la Baltique. C'était exclusivement la «fortune de mer», représentée par le navire, qui servait comme base d'indemnisation à toutes les créances de tiers envers l'armateur, résultant de l'exploitation des navires; la «fortune de terre» était par contre libre de toute créance ayant son origine dans la navigation. Ce système est comparable aux sociétés de capitaux actuelles, qui permettent à l'entrepreneur de limiter sa responsabilité au capital engagé. En 1924 déjà, une tentative avait été faite, sur une base internationale, d'harmoniser les différentes législations nationales quant à ce principe généralement reconnu de la limitation de la responsabilité. L'effet de cette Convention sur l'harmonisation de la responsabilité demeura cependant fort modeste. Ce n'est que par la Convention du 10 octobre 1957 sur la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer (RO 1966 1517), qu'un système uniforme de limitation de la responsabilité, dite responsabilité forfaitaire, commença à gagner du terrain. D'après ce système, l'armateur est responsable sur l'ensemble de ses biens mais, concernant les créances résultant de la navigation, sa responsabilité est limitée à une valeur correspondant au

tonnage du navire (cf. en ce qui concerne la limitation de la responsabilité également FF 1952 I 286 ss et 7965 II 14 s.). Le 762

.g. système de la responsabilité forfaitaire a été repris dans la législation suisse et est dès lors aussi applicable à la navigation intérieure (art. 49 en relation avec art. 126 de la loi sur la navigation maritime). La Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes a été adoptée dans le cadre d'une conférence diplomatique de l'OMCI (OMI), le 19 novembre 1976. La convention de 1976 remplacera celle encore en vigueur du 10 octobre 1957 sur la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer (RO 7966 1517). Par rapport à l'ancienne, la nouvelle convention amène principalement une hausse des limites de responsabilité, qui étaient beaucoup trop basses pour les conditions actuelles, ainsi qu'une nouvelle définition des créances soumises à la limitation de la responsabilité. La Convention internationale du 10 octobre 1957 fixait une limite à la responsabilité de manière forfaitaire, en fonction de la jauge du navire. Cette solution a fait ses preuves, depuis son introduction, et doit donc être en principe conservée; les diverses dispositions de cette convention ne sont par contre souvent plus adaptées aux modifications intervenues entre-temps, par exemple en ce qui concerne les limites de responsabilité. Vu les nombreuses adaptations dont la convention de 1957 avait besoin, il a été donné la préférence à la conclusion d'une convention totalement renouvelée. Cette solution permet une meilleure articulation de la matière; sur le fond, il faut signaler l'augmentation considérable des limites de responsabilité, ainsi qu'une extension de la limitation de la responsabilité aux faits de faute personnelle du responsable, pour autant qu'il ne s'agisse pas de «wilful misconduct» (cf. infra, eh. 125.2). La convention entrera en vigueur le 1er décembre 1986, une année après avoir été ratifiée par douze Etats¹. Le nombre des Etats contractants devrait d'ailleurs augmenter prochainement, car plusieurs nations maritimes importantes sont en train de prendre des dispositions à ce propos. 125.2 Explication des principales dispositions de la convention L'article 1 délimite le cercle des personnes en droit de limiter leur responsabilité; cette liste inclut aussi l'armateur au sens de l'article 48 de la loi sur la navigation maritime. Les créances soumises à la limitation de la responsabilité sont énumérées à l'article 2. Selon le paragraphe 2 du même article, la limitation de responsabilité s'étend aussi aux créances dues à une responsabilité contractuelle, à l'exception des cas où une rémunération a été convenue par contrat. A l'article 3 se trouve une liste des créances qui ne peuvent pas être limitées. Cette liste comprend les créances qui traditionnellement ne peuvent être limitées; elles figuraient déjà dans la convention de 1957 et comprennent les Etats contractants actuels: Bahamas, Bénin, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grande-Bretagne, Japon, Libéria, Norvège, Suède, Yemen. 763

ment entre autres les créances du personnel. A celles-ci, la nouvelle convention ajoute des réserves en faveur de réglementations spéciales en cas de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ou à des accidents nucléaires. La convention de 1957 excluait toujours une limitation de la responsabilité, lorsque l'événement en cause était dû à une propre faute, y compris la négligence du propriétaire ou de l'armateur; par contre, l'article 4 de la nouvelle convention interdit la limitation seulement lorsque le dommage a été causé intentionnellement ou au moins par «wilful misconduct». La notion de «wilful misconduct» s'est développée au sein de la législation sur la navigation aérienne internationale et a été reconnue par le Tribunal fédéral comme une faute indépendante, outre la négligence et la préméditation (ATF 98 II 231 ss). Selon ce jugement, le «wilful misconduct» est réalisé lorsqu'une personne est au moins consciente du fait que son action ou omission téméraire,

ris- quée, audacieuse, entraînera probablement un dommage. Il n'est pas nécessaire que la personne approuve ce dommage en son for intérieur. En ce qui concerne la compensation des créances, l'article 5 reprend la réglementation existante, selon laquelle seules les créances nées du même événement peuvent être compensées. Les articles 6 à 10 du chapitre II fixent les montants maximum de la responsabilité. Dans la nouvelle convention, ces montants sont aussi fixés, non pour toute la traversée, mais pour chaque événement. Les limites de responsabilité sont exprimées en DTS et en franc or, unité presque complètement abandonnée. Lors de l'application de la Convention de 1975 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, la Suisse devra s'écarter du franc or et passer à l'évaluation en DTS. Le procédé de calcul décrit sous chiffre 124.21 serait recommandable aussi dans le cas présent. Les nouveaux montants de responsabilité sont supérieurs à ceux de 1957 également en valeur réelle; ce fait se justifie par les dimensions supérieures des navires actuels et par l'extension du transport de matières dangereuses par mer. La nouvelle convention distingue également les dommages aux personnes des dommages aux biens; pour les premiers la limite de responsabilité est plus haute. Si des dommages interviennent à des biens et des personnes et que le montant maximum de responsabilité en cas de mort ou de blessures fixé par l'article 6, paragraphe 1, lettre a, ne permet pas de couvrir tous les dommages personnels, les créanciers dont les prétentions ne sont pas couvertes intégralement, peuvent participer à droit égal au montant calculé pour les dommages aux biens. L'article 7 fixe un montant spécial maximum pour les dommages aux personnes concernant des passagers. Cette disposition complète la Convention d'Athènes de 1974 présentée plus loin, sous chiffre 126, relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages. Tandis que ladite convention fixe un montant maximum pour les prétentions relatives à un contrat de transport individuel, la présente dispo-

764
sition traite de la limite de responsabilité totale du propriétaire du navire, par sinistre. Les articles 11 à 14, traitant du fonds de limitation, sont particulièrement importants. Cet instrument a été repris, dans son principe, de la convention de 1957. Le responsable peut constituer un fonds auprès du tribunal, où une action est engagée pour des créances soumises à limitation. Le montant de ce fonds se détermine à concurrence du montant tel qu'il est calculé selon les dispositions des articles 6 et 7 de la convention, augmenté des intérêts. Le fonds de limitation de cette convention est presque identique à celui de la Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (cf. supra, ch. 124.21); ce fonds a cependant une importance un peu moindre, car l'article 10, paragraphe 1, de la convention de 1976 ne fait pas de la constitution du fonds une condition pour l'admissibilité d'une limitation de responsabilité. D'autre part, celui qui n'a pas encore produit des créances contre le fonds, peut engager une action devant les instances prévues par la convention contre le reste de la fortune du responsable (art. 13). Les créanciers participent à la fortune du fonds, selon l'article 12 proportionnellement au montant de leurs créances reconnues. Pour toute procédure relative au fonds de limitation, c'est le droit du lieu où le fonds a été constitué qui est applicable (art. 14). Le chapitre IV traite du domaine d'application de la convention et contient les clauses finales, notamment celles relatives à la signature, ratification, entrée en vigueur, dénonciation et révision de la convention. Pour les relations avec les Etats contractants de la convention de 1957, qui n'ont pas encore adhéré à la convention de 1976, celle de 1957 reste en vigueur. Pour assurer son applicabilité, le Conseil fédéral ratifiera prochainement un protocole datant de 1979, qui traite de la modification de l'unité de compte de la convention de 1957. 126 Convention d'Athènes du 13 décembre 1974 relative

au transport par mer de passagers et de leurs bagages avec protocole du 19 novembre 1976 y relatif 126.1 Situation de départ La Suisse est, depuis 1966, Partie contractante de la Convention internationale du 29 avril 1961 pour l'unification de certaines règles en matière de transport de passagers par mer (RO 1966 1033). Une deuxième Convention du 27 mai 1967 sur le transport des bagages n'a été jusqu'ici ratifiée par aucun Etat. Dans le cadre de l'OMCI (OMI), une nouvelle convention a été élaborée sur le même sujet, en 1974, qui réunit la matière des deux conventions précédentes. En 1976, s'y est ajouté un protocole additionnel, traitant de l'unité de compte. La réunion en une seule convention des prescriptions relatives au transport 765

des passagers et de leurs bagages correspond aux besoins pratiques de la navigation à passagers; un seul contrat de transport est en effet généralement conclu pour les deux services. Une adhésion de la Suisse à la Convention d'Athènes se justifie tout d'abord pour une question de principe, parce que la Suisse a, de tout temps, soutenu une unification de la législation internationale sur les transports. Il n'y a pour le moment pas de navire sous pavillon suisse qui effectue des transports de passagers à titre principal; cependant la flotte suisse est tout de même touchée par cette convention, car chaque navire commercial est autorisé à recevoir jusqu'à douze passagers. En outre tous les passagers ayant conclu un contrat en Suisse pour un voyage par mer seront couverts par la convention, quel que soit le pavillon du navire concerné. La convention a été adoptée jusqu'ici par neuf Etats¹; elle entrera en vigueur après ratification par dix Etats. 126.2 Explications 126.21 Explication des principales dispositions de la convention L'article 1 donne les définitions des termes utilisés. Par rapport à la convention précédente, il étend la portée de plusieurs termes; ainsi le concept de «transporteur ne touchera pas seulement le propriétaire ou l'affrètement d'un navire, qui assure effectivement le transport, mais aussi la personne, par laquelle le contrat de transport a été conclu (ch. 1); le concept de «passager» inclut aussi les personnes montées à bord dans un véhicule ou accompagnant un animal vivant chargé à bord (ch. 4). Le terme de bagage est aussi étendu: il inclut expressément tous les objets, véhicules ou animaux vivants transportés avec le passager (ch. 5). L'article 2 déclare que la convention est applicable non seulement si l'Etat du pavillon est Partie contractante, mais également si le contrat de transport a été conclu dans un Etat partie à la convention, ou si le lieu de départ, ou de destination se trouve dans un tel Etat, selon le contrat de transport. L'article 3 reprend dans leur principe les règles concernant la responsabilité du transporteur; pour certains cas, la faute ou la négligence du transporteur ou de ses auxiliaires est présumée, sauf preuve du contraire. Il en va ainsi des naufrages, abordages, échouements, défaut du navire, événements liés à la fonction de transport du navire et non à sa fonction «d'hôtel flottant». Ceci représente pour le lésé un important allègement de procédure puisque dans ce cas il incombe au responsable d'apporter la preuve qu'il n'a commis aucune faute ou négligence dans l'accident. Les articles 7 et 8 traitent de la limitation de responsabilité en cas de mort ou de blessure frappant des passagers, respectivement de perte ou de dommages survenus aux bagages. Les limites de responsabilité sont encore exprimées en francs or ou Poincaré (1 franc or = env. 0,27 Fr. s.). Elles s'élèvent à 700000 francs or (189000 Fr. s.) en cas de mort ou de lésions corporelles d'un passager et à 12 500 francs or (3375 Fr. s.) en cas de perte des bagages. Un protocole ajouté en 1976 traite de la conversion des francs or en DTS (cf. infra, eh. 126.22). Selon l'article 13, le transporteur ne perd son droit à la

Etats contractants actuels: Argentine, Bahamas, Espagne, Grande-Bretagne, Libéria, RDA, Tonga, URSS, Yemen. 766

pages survenus aux bagages. Les limites de responsabilité sont encore exprimées en francs or ou Poincaré (1 franc or = env. 0,27 Fr. s.). Elles s'élèvent à 700000 francs or (189000 Fr. s.) en cas de mort ou de lésions corporelles d'un passager et à 12 500 francs or (3375 Fr. s.) en cas de perte des bagages. Un protocole ajouté en 1976 traite de la conversion des francs or en DTS (cf. infra, eh. 126.22). Selon l'article 13, le transporteur ne perd son droit à la

limitation de sa responsabilité qu'au cas où il a causé le dommage intentionnellement ou par «wilful misconduct» (cf. supra, ch. 125.2). Si un dommage est soumis à la présente convention, une action en responsabilité ne peut être intentée autrement que sur la base de cette convention. Par rapport à la convention précédente, la présente convention apporte un allègement important au lésé; en effet, le lésé est en droit d'introduire son action en dommages-intérêts à son domicile ou au lieu de conclusion du contrat, pour autant que le défendeur y ait le siège de son activité (art. 17). Selon l'article 21, les prescriptions de la convention sont en principe également applicables lors de transports exécutés professionnellement par des corporations de droit public. L'article 22 donne aux Parties contractantes la faculté de faire, au plus tard à l'entrée en vigueur, une réserve en faveur de leur propre législation, au cas où tant le transporteur que le passager y sont soumis. La Suisse ne fera sans doute pas usage de cette clause, puisque notre droit, à l'article 118 LNM reprend les dispositions de la Convention d'Athènes. Les articles 23 à 28 contiennent les clauses finales usuelles.

126.22 Explication du protocole de 1976 La convention de 1974 détermine les montants de la responsabilité en francs or Poincaré; les difficultés décrites plus haut (cf. ch. 124.21), concernant le calcul de la parité de cette unité, ont amené la conclusion en 1976 d'un protocole additionnel". Ce protocole traite uniquement du calcul de parité des montants de la responsabilité; ce sont les DTS du Fonds monétaire international qui remplacent le franc or Poincaré tombé presque complètement en désuétude (1 DTS = env. 2,5 Fr. s.). Par la conversion en DTS, les limites de responsabilité sont pratiquement abaissées, elles demeurent cependant encore bien supérieures à celles adoptées en droit aérien par la Convention de Varsovie, amendées à La Haye en 1955 (RO 1963 664): la limite de responsabilité en cas de mort ou de lésions corporelles d'un passager se monte, selon le protocole de 1976, à 46666 DTS (116 665 Fr. s.) et, en cas de perte ou de dommages survenus aux bagages de cabine à 833 DTS (2582 Fr. s.). Pour la Suisse, il est indiqué de procéder comme pour la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (cf. infra, eh. 124.21).) Etats contractants actuels du Protocole 1976: Argentine, Bahamas, Espagne, Grande-Bretagne, Libéria, Yemen. 767

127 Convention internationale du 7 juillet 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (Convention STCW) 127.1 Situation de départ Cette convention, préparée au sein de l'OMCI (OMI) a été adoptée le 7 juillet 1978 à Londres. Elle fixe les normes minima pour la formation des gens de mer, notamment des capitaines, officiers de bord et les diverses catégories du personnel faisant partie d'une équipe de quart à la passerelle, dans la chambre des machines ou de veille radioélectrique. La Convention STCW contient en outre des prescriptions sur les exigences de formation pour les capitaines, officiers de pont et équipages des pétroliers et des navires-citernes pour produits chimiques et des gaz liquéfiés. Cette convention est applicable à tous les navires commerciaux; elle accorde aux Etats contractants le droit de contrôler, dans leurs ports, les navires qui y font escale, qu'il s'agisse de navires des Etats contractants ou non contractants de la convention. La formation des gens de mer était jusqu'ici exclusivement réglée sur le plan national. Beaucoup d'Etats, principalement dans le Tiers-Monde, ont une flotte marchande depuis relativement peu de temps. Ils avaient tendance à renoncer à la promulgation de règles suffisantes pour la formation des équipages et du personnel de quart. Cela permettait de créer une flotte plus rapidement et à moindres frais. L'absence d'une réglementation internationale dans cet important domaine avait des inconvénients pour la sécurité de la navigation maritime ainsi que pour l'environnement marin. Aussi, la fixation

des normes minima pour la formation des gens de mer, s'imposait- elle depuis longtemps déjà. La réglementation trouvée dans la Convention STCW représente un compromis durement négocié; il y avait d'un côté les Etats du Tiers-Monde qui s'opposaient par principe à une normalisation, tandis que les nations maritimes traditionnelles désiraient une réglementation plus considérable. La convention put entrer en vigueur le 28 avril 1984 déjà, soit douze mois après son approbation par 25 Etats" représentant la moitié du tonnage brut de la flotte mondiale. Parmi ces pays se trouvent les principales nations maritimes ainsi qu'une grande partie des Etats où relâchent souvent les navires suisses. Dans ces ports, la convention est déjà appliquée à tous les navires, quel que soit leur pavillon. L'adhésion de la Suisse ne représente donc à cet égard, qu'une adaptation du droit à la situation réelle. ') Etats contractants actuels: Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bahamas, Bangladesh, Belgique, Bénin, Brésil, Bulgarie, Chine, Chypre, Colombie, Corée (Nord), Corée (Sud), CSSR, Danemark, Egypte, Emirats arabes unis, Espagne, Ethiopie, Finlande, France, Gabon, Grande-Bretagne, Grèce, Honduras, Hongrie, Inde, Irlande, Japon, Grande-Bretagne, Grèce, Honduras, Hongrie, Inde, Irlande, Japon, Libéria, Libye, Mexique, Nigeria, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, Philippines, Pologne, Portugal, RDA, RFA, Suède, Tanzanie, Tuvalu, URSS, Yougoslavie. 768

«S Bien que les exigences fixées en matière de formation et de quart soient en général inférieures à celles des nations maritimes traditionnelles et aussi à celles de la Suisse, la Convention STCW permet de combler au moins en partie une lacune sensible du droit international maritime. La convention représente un premier pas vers une amélioration mondiale du niveau de formation des gens de mer; elle améliore ainsi la sécurité en mer. Les prescriptions suisses correspondent dans une large mesure déjà aux exigences de la Convention STCW; pour le droit suisse, quelques modifications mineures de l'ordonnance sur la navigation maritime (RS 747.301) seront à apporter. Par la ratification de la présente convention, la Suisse démontrera son attitude positive quant aux efforts de l'OMI pour l'amélioration de la sécurité sur les océans. 127.2 Explications 127.21 Explication des principales dispositions de la convention La Convention STCW s'articule dans la convention proprement dite et dans une annexe qui fixe en six chapitres les normes minima pour la formation. L'article 1, paragraphe 2, de la convention oblige les Etats contractants à promulguer des prescriptions susceptibles de donner à la convention son plein effet. La Suisse devra, comme indiqué sous chiffre 127.1, modifier légèrement l'ordonnance sur la navigation maritime. L'article 3 délimite le champ d'application de la convention. L'article 6 soumet la remise des brevets de capitaines, officiers et marins à ces conditions minima. Il est particulièrement intéressant de noter que, selon la Convention STCW, les gens de mer n'ayant pas rang d'officier mais effectuant un service de quart à la passerelle ou dans la chambre des machines, ou accomplissant des tâches particulières en ce qui concerne la cargaison à bord des pétroliers ou des navires-citernes transportant des matières dangereuses, ou fonctionnant dans l'équipe de sauvetage, doivent aussi être titulaires d'un brevet. Bien que jusqu'ici la Suisse n'ait pas délivré de brevets à des marins n'ayant pas le rang d'officier, cette extension n'amènera pas une grande augmentation du travail administratif; l'Office suisse de la navigation maritime peut satisfaire aux nouvelles exigences par une annotation dans le livret de marin (art. 66 LNM), dans la mesure où le marin en question remplit les conditions fixées par la convention. L'article 9 autorise des méthodes d'instruction et d'entraînement différentes de celles prévues par la convention, pour autant qu'elles soient au moins équivalentes. L'article 10 est d'une très grande importance. Il règle la procédure de contrôle et les sanctions que peut prendre une Partie en

cas d'infraction. L'article 12 traite des amendements à la convention; il correspond aux principes retenus pour la Convention MARPOL 73/78 (cf. supra, ch. 121.21). Pour les amendements à l'annexe, c'est aussi la procédure de 769

l'acceptation tacite qui a été retenue; pour la Convention STCW également, chaque Partie contractante a le droit de refuser expressément un amendement adopté de cette manière et, par conséquent, de ne pas le faire entrer en vigueur à son égard (art. 12, par 1, ch. IX). La décision quant à l'approbation ou au refus de tels amendements appartient pour les raisons mentionnées sous chiffre 121.21 au Conseil fédéral. Les articles 13 à 17 contiennent les clauses finales usuelles concernant la langue, le dépôt, l'entrée en vigueur et la dénonciation. La convention est entrée en vigueur après ratification par 25 Etats, représentant au moins la moitié du tonnage brut de la flotte mondiale, le 28 avril 1984. Une dénonciation de la Convention STCW est possible en tout temps, après cinq ans, en respectant un délai de douze mois (art. 15). 127.22 Les principales dispositions de l'annexe à la convention Le chapitre I de l'annexe contient, divisé en quatre règles, la définition des principaux concepts et la procédure de contrôle dans les ports. Le chapitre II traite des exigences auxquelles sont soumis le capitaine, les officiers et les marins chargés du service de quart à la passerelle. Il fixe des principes impératifs pour le service de quart à la passerelle, en mer et dans le port. Le chapitre III regroupe les règles techniques à respecter, par exemple, les principes à adopter pour le service de quart dans la chambre des machines et les prescriptions minimales pour les mécaniciens des navires. Le chapitre IV traite du service radioélectrique; là aussi, des connaissances minimales sont requises des officiers radioélectriciens. Les navires-citernes (hydrocarbures, produits chimiques, gaz liquéfiés) représentent un danger tout particulier. Le chapitre V fixe donc des prescriptions spéciales pour la formation et la qualification des capitaines, officiers et marins des navires-citernes. Le chapitre VI enfin traite des prescriptions minimales de formation pour les marins du service de sauvetage. 128 Amendement à la Convention internationale sur les lignes de charge, du 5 avril 1966 128.1 Situation de départ La Convention internationale sur les lignes de charge a été adoptée le 5 avril 1966 par l'OMCI (OMI) et est entrée en vigueur pour la Suisse le 23 juillet 1968 (RO 1968 753). A la convention proprement dite s'ajoutent trois annexes contenant les règles techniques. Le but de la convention est de renforcer la solidité des navires et leur sécurité en fixant pour chaque type de navire et pour les eaux où ils naviguent des lignes de charge minimales, prévenant une surcharge. Les lignes de charge représentent la partie de la coque émergeant de l'eau. 770

La Convention internationale sur les lignes de charge a été amendée quatre fois depuis son entrée en vigueur; il s'agissait toujours d'amendements techniques contenus en majeure partie dans les annexes, exception faite de la présente simplification de la procédure d'amendement (art. 29), décidée par la 9e Assemblée générale de l'OMCI, le 12 novembre 1975, par la Résolution A 319 (IX). La nouvelle version de l'article 29 apporte une notable modification de la procédure d'amendement qui la rapproche de celle de nombreuses autres conventions de TOMI. Pour que la nouvelle procédure entre en vigueur, la déclaration d'acceptation par les deux tiers des 102 Etats contractants est nécessaire; la nouvelle version de l'article 29 a été jusqu'ici acceptée par 37 Etats¹». 128.2 Partie spéciale La version actuellement valable de l'article 29 de la convention internationale sur les lignes de charge connaît en principe trois possibilités différentes d'amendement, soit «l'amendement par approbation unanime», «l'amendement après examen au sein de l'organisation», ainsi que «l'amendement par une conférence». La nouvelle version de l'article 29 se limite à deux de

ces procédures et laisse de côté «l'amendement par approbation unanime» (art. 29, par. 2), en pratique jamais utilisé. «L'amendement par une conférence» ainsi que «l'amendement après examen au sein de l'organisation» ont été maintenus dans leur principe mais certaines parties ont été revues. La nouvelle version de l'article 29 de la Convention internationale sur les lignes de charge correspond presque mot pour mot à la procédure d'amendement prévue pour la Convention MARPOL 73/78 (cf. supra, ch. 121.21, à l'art. 16). Une innovation importante est l'introduction de l'acceptation tacite pour l'amendement des annexes contenant des règles très techniques pour la détermination des lignes de charge, les zones de climat et l'établissement des certificats de franc-bord. La décision quant à l'acceptation ou au refus de tels amendements appartient pour les raisons mentionnées sous chiffre 121.21 au Conseil fédéral. En outre, les conditions nécessaires à une mise en vigueur d'un amendement ont été modifiées; dans la version encore valable, un amendement à la convention ou aux annexes entre en vigueur douze mois après son acceptation par deux tiers des Etats contractants qui ne l'ont pas expressément refusé. Dans la nouvelle version, cet automatisme n'intervient plus que pour un amendement aux annexes. Un amendement à la convention pro-

" Etats ayant actuellement accepté l'amendement: Australie, Bahamas, Bahrein, Barbade, Belgique, Brésil, Bulgarie, Canada, Cap-Vert, Chine, Chypre, Danemark, Emirats arabes unis, Equateur, Finlande, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Inde, Israël, Jamaïque, Koweït, Libye, Nouvelle-Zélande, Norvège, Panama, Pays-Bas, Pérou, RDA, RFA, Roumanie, Suède, Seychelles, URSS, USA, Yougoslavie, Zaïre. 771

prement dite, par contre, n'entre en vigueur que pour les Etats l'ayant expressément accepté.

13 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel L'acceptation ou la modification de ladite convention et du protocole n'entraîne aucune charge supplémentaire, ni financièrement, ni en matière de personnel. 14 Grandes lignes de la politique gouvernementale L'objet présenté a été annoncé dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale 1983-1987 (FF 1984 I 153). 15 Constitutionnalité L'article 24ter de la constitution attribue à la Confédération la compétence de légiférer en matière de navigation maritime. Conformément à l'article 8 de la constitution, la Confédération est en outre compétente pour la conclusion de traités avec les Etats étrangers. La compétence de l'Assemblée fédérale pour l'approbation des traités résulte de l'article 85, chiffre 5, de la constitution. Les accords qui vous sont soumis sont dénonçables à court terme et n'ont pas pour effet l'adhésion à une organisation internationale. Il reste à examiner par la suite si les accords amènent une unification multilatérale du droit au sens de l'article 89, 3e alinéa, lettre c, de la constitution: Selon la pratique constante (FF 1980 II 733, 1981 II 957, 1982 I 946, II 12, 1983 I 123, IV 157, 1984 III 942), ne constituent une unification multilatérale du droit au sens de l'article 89, 3e alinéa, lettre c, de la constitution que les accords multilatéraux, contenant du droit unifié issus de négociations, qui remplacent ou tout au moins complètent le droit interne et qui sont directement applicables en ce qui concerne l'ensemble de leur contenu essentiel. Ce nouveau droit uniforme ainsi créé doit régler de manière exhaustive un domaine juridique défini et bien déterminé, c'est-à-dire qu'il doit, étant une loi uniforme du droit international, présenter une étendue matérielle ou formelle minimale, telle qu'elle apparaisse justifier également d'après les critères de droit interne la création d'une loi spéciale (FF 1982 I 946). Les exemples cités pour cette disposition constitutionnelle dans les débats parlementaires indiquent d'une manière déterminante le degré minimal qualitatif et quantitatif d'une «unification du droit» selon l'article 89, 3e alinéa, lettre c, de la constitution. Aucune des présentes conventions ne suffit aux critères, élaborés et confirmés par la pratique, pour la soumission au référendum facultatif selon

l'article 89, 3e alinéa, lettre c, de la constitution. Ceci est valable, en particulier, aussi pour les trois conventions dans lesquelles des harmonisations

s, de parties du droit maritime international existantes sont confirmées ou complétées par des dispositions isolées: - La Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes ne diffère, du point de vue matériel, de la Convention internationale de 1957 sur la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer en substance que par des limites de responsabilité plus élevées. Même si l'on voulait admettre que la convention de 1957 ait conduit à une unification multilatérale du droit - ce dont on peut douter en raison notamment du fait qu'elle a porté sur une partie limitée du droit maritime - il n'est pas nécessaire de soumettre la convention de 1976 au référendum facultatif, puisqu'elle n'entraînerait de toute façon pas une nouvelle unification multilatérale du droit (FF 1980 II 733). - La question se pose de la même manière en relation avec la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages qui prend la place de celle de 1961. La Convention d'Athènes n'entraîne donc elle non plus une unification nouvelle du droit. - Finalement en ce qui concerne la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, il faut considérer qu'elle ne contient que quelques dispositions isolées sur la réglementation de la responsabilité en droit maritime, qui ne sont pas applicables à tous les navires de mer mais uniquement aux pétroliers et seulement lors d'événements qui conduisent à des dommages causés par la pollution par les hydrocarbures. Pour ces raisons, nous parvenons à la conclusion que même si les conventions en question contiennent quelques dispositions harmonisées, cela ne suffit pas pour que l'on puisse parler d'une unification multilatérale du droit au sens de l'article 89, 3e alinéa, lettre c, de la constitution. 2 Modification de la loi sur la navigation maritime

E. 21

Partie générale 211 Situation de départ La loi sur la navigation maritime (LNM, RS 747.30), datant du 23 septembre 1953, donnait une base légale à la navigation maritime, fondée jusque là sur le droit d'exception. Le texte de la loi actuellement en vigueur est basé, pour l'essentiel, sur la version originale de 1953; elle n'a subi jusqu'ici que quelques modifications, en 1966 (FF 7965 II 303) et 1977 (FF 1976 II 1153). La révision qui vous est soumise aujourd'hui a pour but principal d'adapter le droit suisse aux diverses conventions qui vous ont été présentées (cf. supra, ch. 121, 124, 125 et 126). A part cela, il convient également de tenir compte de certains nouveaux besoins pratiques (cf. infra, eh. 222). 54 Feuille fédérale. 138e année. Vol. II 773

212 Résultats des consultations Les milieux intéressés à la navigation maritime suisse se sont déclarés d'accord avec les modifications proposées..

E. 22

Partie spéciale 221 Modifications dues aux conventions 221.1 Convention MARPOL 73/78 (art. 129a) La Convention MARPOL 73/78 vous est présentée sous chiffre 121; dans son article 4, paragraphe 4, elle exige que les Parties contractantes introduisent des normes pénales «de nature à décourager des contrevenants éventuels» par leur rigueur. Le droit en vigueur prévoit pour les contraventions aux règles de la navigation, à titre de peine maximum, une amende de 5000 francs (art. 130 LNM); cette menace de punition n'a aujourd'hui guère plus qu'un effet dissuasif. Afin d'assurer le respect de ces dispositions, nous vous proposons d'introduire dans la loi sur la navigation maritime, sous le titre

«pollution des mers» une norme spéciale. Cette norme punitive devrait consister en un délit et non comme par le passé en une simple contravention. La peine doit frapper déjà en cas de seule contravention aux prescriptions du droit national ou international, qu'il s'agisse d'actions par négligence ou d'actions intentionnelles; elle frappera donc déjà la mise en danger et non seulement le dommage causé à l'environnement marin. Si le délit de pollution des mers a été commis intentionnellement, la peine peut atteindre trois ans de prison; même la pollution par négligence peut être punie de six mois de prison. Le cadre de ces peines correspond à l'article 37 de la loi sur la protection des eaux (RS 814.20) pour les délits concernant la protection des eaux. Cette nouvelle prescription nous semble propre à dissuader les pollueurs potentiels et à réaliser ainsi l'effet de prévention générale exigé par la convention MARPOL 73/78. 221.2 Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (art. 48, 3e al.) Sous chiffre 124, nous vous avons présenté la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures. L'adhésion de la Suisse à cette convention exige une adaptation correspondante du droit suisse. Par l'adjonction proposée à l'article 48 de la LNM, la convention susmentionnée devient partie intégrante de la législation nationale. Il s'ensuit que les navires suisses sont soumis à ladite convention même dans les eaux des pays non contractants, pour autant que, suivant les règles du droit interna-

774 .
• g tional privé, le droit suisse soit applicable. Comme cette convention ne peut être appliquée dans la navigation intérieure, il convient de préciser à l'article 126, 2e alinéa, de la LNM que les armateurs opérant dans la navigation intérieure ne sont responsables civilement que selon les dispositions de l'article 48, 1er et 2e alinéas. 221.3 Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes (art. 49, 1er al.) Dans le cas présent, il s'agit simplement d'introduire dans la loi les dispositions applicables selon la nouvelle convention. Il y a ainsi lieu de remplacer le texte «articles 1 à 6 de la Convention internationale du 10 octobre 1957 sur la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires» par le texte «articles 1 à 13 de la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes» (cf. supra, ch. 125). 221.4 Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages, avec protocole de 1976 (art. 118, 1er al.) Par suite de l'adhésion à la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages avec protocole de 1976 (cf. supra, ch. 126), l'article 118, 1er alinéa, de la LNM se référant à la convention internationale du 29 avril 1961 doit être modifié. 221.5 Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance Le droit international du transport maritime a été largement unifié le

E. 25

Constitutionnalité L'article 24ter de la constitution déclare que la législation sur la navigation est du domaine de la Confédération. Cette compétence est exclusive et complète. Les modifications que nous vous proposons sont basées sur cette norme constitutionnelle ainsi que sur les articles 64 et 64bis de la constitution sur les compétences de la Confédération de légiférer en matière de droit civil et de droit pénal. 785

Arrêté fédéral Projet concernant des conventions internationales relatives à la navigation maritime du L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu l'article 8 de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 10 mars 1986 ', arrête: Article premier 1 Les conventions suivantes sont approuvées: a. Convention internationale du 29 novembre

1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures; b. Convention internationale du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures; c. Convention d'Athènes du 13 décembre 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages; d. Convention internationale du 7 juillet 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille. 2 Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier ces conventions. Art. 2 1 Sont approuvés les amendements aux articles XI, XIV et XV de la Convention du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et de son annexe, amendements adoptés le 12 octobre 1978 par la troisième Réunion consultative des Etats contractants, et l'amendement de l'article 29 de la Convention internationale du 5 avril 1966 sur les lignes de charge, amendement adopté le 12 novembre 1975 lors de la 9e Assemblée générale de l'OMCI. 2 Le Conseil fédéral est autorisé à ratifier ces amendements. Art. 3 Le Conseil fédéral est autorisé à notifier l'adhésion de la Suisse aux conventions internationales suivantes: a. Convention internationale du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et protocole du 17 février 1978 y relatif; D FF 1986 II 741 786

~ Navigation maritime b.. Convention du 19 novembre 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes; c. Protocole du 2 novembre 1973 à la Convention internationale du

E. 29

novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures; d. Protocoles du 19 novembre 1976 et du 26 mai 1984 à la Convention internationale du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures; e. Protocole du 19 novembre 1976 à la Convention d'Athènes du 13 décembre 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages. Art. 4 Le présent arrêté n'est pas soumis au référendum en matière de traités internationaux. 30633 787

Convention internationale de 1973 Texte original pour la prévention de la pollution par les navires Les Parties à la Convention, conscientes de la nécessité de protéger l'environnement en général et le milieu marin en particulier, reconnaissant que les déversements délibérés, par négligence ou accidents, d'hydrocarbures et autres substances nuisibles par les navires constituent une source grave de pollution, reconnaissant également l'importance de la Convention internationale de 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, premier instrument multilatéral à avoir eu pour objectif essentiel la protection de l'environnement, et sensibles à la contribution marquante que cette Convention a apportée à la préservation des mers et des littoraux contre la pollution, désireuses de mettre fin à la pollution intentionnelle du milieu marin par les hydrocarbures et autres substances nuisibles et de réduire au maximum les rejets accidentels de ce type de substances, estimant que le meilleur moyen de réaliser cet objectif est d'établir des règles de portée universelle et qui ne se limitent pas à la pollution par les hydrocarbures, sont convenues de ce qui suit: Article premier Obligations générales découlant de la Convention

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.