

12.071

Message

concernant l'arrêté fédéral portant approbation de l'Annexe VI de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et de trois conventions maritimes dans le domaine de la protection des eaux et concernant la modification de la loi sur la navigation maritime sous pavillon suisse

du 22 août 2012

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'Annexe VI de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et de trois conventions maritimes dans le domaine de la protection des eaux et le projet de modification de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

22 août 2012

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Eveline Widmer-Schlumpf
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'augmentation des transports de passagers et de marchandises en haute mer place la communauté internationale devant de nouveaux défis en matière de protection de l'environnement. Le projet que nous vous soumettons porte sur l'approbation de quatre conventions de l'Organisation maritime internationale dont l'objet essentiel est la protection du milieu marin. En outre, la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse doit être modifiée pour permettre au Conseil fédéral de conclure à l'avenir des conventions maritimes de façon autonome.

L'Organisation maritime internationale (OMI), fondée en 1948, est une organisation particulière des Nations Unies dont le siège est à Londres. En raison de plusieurs modifications successives de ses statuts qui ne sont finalement entrés en vigueur qu'en 1958, l'Organisation n'a commencé à travailler officiellement qu'une dizaine d'années après sa création, à savoir le 13 janvier 1959. Jusqu'en 1982, elle portait le nom d'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, IMCO). Elle compte 170 Etats membres à part entière et, en qualité de membres associés, Hong-kong et Macao, régions sous administration spéciale de la République populaire de Chine, ainsi que les Iles Féroé qui, selon le droit constitutionnel, appartiennent au Danemark. La Suisse a adhéré à l'OMI en 1955.

Depuis qu'elle existe, l'OMI a élaboré 63 conventions internationales qui sont régulièrement mises à jour. Parmi les tâches principales de l'OMI, il convient de mentionner la qualification professionnelle et la sécurité des équipages des navires (Convention STCW), la prévention des avaries (Convention SOLAS), la prévention de la pollution par les navires (Convention MARPOL), l'amélioration des mesures de recherche et de sauvetage en mer et la protection contre la piraterie et le terrorisme. Les conventions, juridiquement contraignantes pour les Etats concernés après signature, ratification, acceptation ou adhésion, sont complétées par quelque 700 recommandations, codes et manuels dont l'observation facilite la coopération internationale.

Lorsqu'éclata la Seconde Guerre mondiale, la Suisse fut confrontée à des problèmes d'approvisionnement. Plus tard, le Conseil fédéral put affréter des navires battant pavillon grec. Lorsque l'Italie et la Grèce entrèrent en guerre à la fin de 1940, ces bateaux n'eurent plus accès à la Méditerranée. En avril 1941, en vertu d'un droit de nécessité, le pavillon suisse a été admis à naviguer en mer, ce qui a permis la création d'une flotte maritime suisse. En 1953, le droit de nécessité a été converti en droit ordinaire par l'adoption de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse. Aujourd'hui encore, l'approvisionnement économique du pays constitue la raison d'être de la flotte maritime suisse. Il ne s'agit toutefois pas d'assurer un approvisionnement général mais de prévenir d'éventuelles pénuries concernant certaines marchandises. En temps de crise, le Conseil fédéral peut, en

vertu de l'art. 25 de la loi du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement du pays¹, réquisitionner les navires suisses pour assurer l'approvisionnement de la population résidente.

La flotte commerciale suisse compte quarante navires de différentes catégories (vraquiers, navires polyvalents, porte-conteneurs et navires-citernes pour produits chimiques ou asphalte) exploités par six armateurs établis en Suisse. L'âge moyen des navires est de six ans environ, ce qui fait de la flotte suisse l'une des plus jeunes au monde. Le respect et l'application des normes internationales sont un facteur décisif pour la compétitivité de notre flotte commerciale. L'adhésion de la Suisse aux principales conventions de l'OMI en constitue le socle. La densité normative des règles internationales a fortement augmenté. Il est donc important que la Suisse adhère sans retard aux nouvelles conventions et intègre rapidement les modifications apportées aux accords existants. La sécurité des bateaux et la protection de l'environnement sont plus importantes que jamais. Certes, les quatre conventions qu'il s'agit d'approuver contribuent à améliorer la qualité de l'air et celle de l'eau. Mais les armateurs suisses ont eux aussi tout intérêt à l'adoption des quatre conventions maritimes; en effet, les contrôles effectués par les Etats de port sont moins stricts à l'égard des navires battant pavillon des Etats signataires car ceux-ci sont en possession des documents requis. L'adoption de ces quatre conventions permet donc de mettre tous les concurrents au même niveau, ce qui est indispensable pour les transporteurs maritimes. Par ailleurs, pour l'Etat de pavillon, elle simplifie l'application des règles internationales. La Suisse doit donc approuver l'annexe et les trois conventions maritimes suivantes:

- Annexe VI de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (convention MARPOL)
- Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute (convention «Hydrocarbures de soute»)
- Convention internationale de 2004 pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires (convention sur les eaux de ballast)
- Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires (convention AFS)

En outre, une modification de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse devra étendre les compétences du Conseil fédéral à la conclusion de conventions internationales dans ce domaine.

¹ RS 531

Table des matières

Condensé	7980
1 Présentation des projets	7984
1.1 Annexe VI relative à la convention MARPOL	7984
1.1.1 Contexte	7984
1.1.2 Déroulement des négociations	7985
1.1.3 Les grandes lignes de la convention	7985
1.1.4 Appréciation	7986
1.2 Convention «Hydrocarbures de soute»	7986
1.2.1 Contexte	7986
1.2.2 Déroulement des négociations	7987
1.2.3 Les grandes lignes de la convention	7987
1.2.4 Appréciation	7988
1.3 Convention sur les eaux de ballast	7989
1.3.1 Contexte	7989
1.3.2 Déroulement des négociations	7990
1.3.3 Les grandes lignes de la convention	7990
1.3.4 Appréciation	7990
1.4 Convention AFS	7991
1.4.1 Contexte	7991
1.4.2 Déroulement des négociations	7992
1.4.3 Les grandes lignes de la convention	7992
1.4.4 Appréciation	7992
1.5 Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse	7993
1.5.1 Contexte	7993
1.5.2 Dispositif proposé	7994
1.5.3 Appréciation de la solution retenue	7995
2 Commentaire des dispositions	7996
2.1 Annexe VI relative à la convention MARPOL	7996
2.2 Convention «Hydrocarbures de soute»	8000
2.3 Convention sur les eaux de ballast	8003
2.4 Convention AFS	8007
2.5 Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse	8012
3 Conséquences	8012
3.1 Annexe VI de la convention MARPOL	8012
3.2 Convention «Hydrocarbures de soute»	8012
3.3 Convention sur les eaux de ballast	8012
3.4 Convention AFS	8013
3.5 Loi sur la navigation maritime sous pavillons suisse	8013
3.5.1 Conséquences pour la Confédération	8013
3.5.2 Conséquences pour les cantons et les communes	8013
3.5.3 Conséquences économiques	8013

4 Relation avec le programme de la législature	8014
5 Aspects juridiques	8014
5.1 Arrêté fédéral	8014
5.1.1 Constitutionnalité	8014
5.1.2 Forme de l'acte	8014
5.2 Modification de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse	8015
5.2.1 Constitutionnalité	8015
Arrêté fédéral portant approbation de l'Annexe VI de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et de trois conventions maritimes dans le domaine de la protection des eaux (Projet)	8017
Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse (Projet)	8019
Amendements à l'Annexe au Protocole de 1997 modifiant la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le Protocole de 1978 y relatif	8021
Convention Internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute	8071
Convention internationale de 2001 sur le contrôle des systèmes antisalissure nuisibles sur les navires	8085
Convention Internationale de 2004 pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires	8111

Message

1 Présentation des projets

1.1 Annexe VI relative à la convention MARPOL

1.1.1 Contexte

L'incinération des résidus d'hydrocarbures bon marché utilisés par les navires génère une forte pollution atmosphérique due aux émissions d'oxyde de soufre (SO_x) et d'oxyde d'azote (NO_x). Les installations sur la terre ferme sont moins polluantes car les normes antipollution qui leur sont applicables sont plus sévères. Ainsi, les émissions provenant de la terre ferme ont baissé alors que la part des émissions provenant des navires a sensiblement augmenté, ce que l'on peut constater en particulier dans les ports et les régions côtières.

Pendant longtemps, l'émission de polluants provenant de l'incinération de carburants n'avait pas été réglementée, ni par l'OMI ni par d'autres organisations internationales. En effet, ce domaine a été écarté des réglementations des Nations Unies (Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques; CCNUCC) en raison de l'importance économique des transports maritimes.

La communauté internationale est bien consciente que la marine marchande devra elle aussi apporter une contribution substantielle à la limitation des émissions de polluants. Si, au plan mondial, les transports maritimes ne polluent que peu par rapport aux quantités transportées, le problème est accentué par l'exploitation des navires dans les ports et à proximité de régions urbaines. Les moteurs diesel des bateaux doivent en effet être en marche lors du chargement et du déchargement afin de garantir l'approvisionnement nécessaire en énergie. On estime que quelque 60 000 personnes meurent chaque année dans le monde des suites de la pollution atmosphérique causée par la marine marchande².

Aux termes du rapport «Quantification of Emissions from Ships associated with Ship Movements between Ports in the European Community» (Quantification des émissions des navires liées aux mouvements des navires entre les ports dans la Communauté européenne, juillet 2002, Entec UK Ltd), la pollution atmosphérique et les pluies acides sur la terre ferme en Europe sont de plus en plus liées aux émissions d'oxyde de soufre et d'oxyde d'azote provenant des hydrocarbures nécessaires à la propulsion des navires; plus de la moitié de cette pollution est causée par les bateaux croisant dans les eaux européennes ou au départ de ports européens. Les taux les plus élevés d'émissions de soufre, d'azote, d'hydrocarbures et de particules fines sont constatés aux Pays-Bas, en Belgique et au Danemark.

La part de responsabilité de la marine marchande dans la pollution atmosphérique en Europe est en forte progression (4 % de SO_x en 1990 contre 30 à 68 % en 2010; 9 % de NO_x en 1990 contre 40 à 55 % en 2010), bien que l'énergie consommée par cargaison transportée soit moins importante que dans les transports routiers ou aériens.

² Corbett, James J.: Mortality from Ship Emissions: A Global Assessment, p. 6.

Le présent accord n'exige aucune adaptation du droit national. C'est la raison pour laquelle on a renoncé, en application de l'art. 2 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)³, à lancer une procédure de consultation. Les six transporteurs maritimes suisses ont été entendus lors d'une audition technique sur la convention. Ils se sont prononcés en faveur de la ratification de la convention par la Suisse.

1.1.2 Déroulement des négociations

L'OMI, qui avait initialement pour but de régler la sécurité de la navigation commerciale internationale, se préoccupe également de la protection des gens de mer et de la protection de l'environnement en milieu marin. L'acheminement des marchandises par voie maritime, qui représente le moyen de transport le plus écologique et le plus important, induit la combustion d'huile lourde. Celle-ci est un sous-produit du raffinage du pétrole transformé en essence, diesel, kérosène, etc. Elle comprend les éléments les plus «lourds» du pétrole, à savoir des asphaltènes, composés contenant des noyaux aromatiques polycondensés, et auxquels s'agrègent parfois des métaux. L'huile lourde est particulièrement riche en liaisons souffrées et azotées.

Une conscience accrue des enjeux environnementaux a conduit le Comité de la protection du milieu marin à mettre la pollution atmosphérique à l'ordre du jour en 1988. En septembre 1997, ce comité a adopté des règles visant à prévenir la pollution de l'air par les navires et les a intégrées dans la convention MARPOL (Annexe VI). L'objectif de ces normes est de faire baisser le niveau des émissions de SO_x et de NO_x. Pour y parvenir, des valeurs limites dégressives ont été fixées. L'Annexe VI est entrée en vigueur le 19 mai 2005. Elle a été révisée en 2008 dans le but d'intégrer des valeurs limites inférieures, en complément de la convention MARPOL existante. De plus, des valeurs limites de soufre plus sévères ont été fixées pour les zones de contrôle des émissions de SO_x (Sulphur Emission Control Areas; SECA) d'Amérique du Nord, de la mer Baltique et de la mer du Nord, ces règles entrant en vigueur avant les autres.

1.1.3 Les grandes lignes de la convention

Avec la Convention internationale du 17 juin 1960 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS)⁴, la convention MARPOL constitue la base légale pour la protection de l'environnement dans le domaine de la navigation maritime et ainsi le fondement des efforts mondiaux en vue de limiter la pollution du milieu marin. Cette convention a elle aussi été adoptée sous les auspices de l'OMI. Le texte de la convention MARPOL ne donne que le cadre général, les dispositions spécifiques en matière d'environnement étant définies dans ses six annexes. Celles-ci, mis à part les annexes I et II, sont ratifiées séparément, c'est-à-dire que leurs règles ne sont valables que pour les Etats parties qui y ont expressément adhéré.

³ RS 172.061

⁴ RS 0.747.363.32

La navigation maritime n'étant pas régie par le Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997 à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁵, la Suisse a ratifié la convention MARPOL et ses annexes I à V. L'annexe I énonce des règles pour la prévention de la pollution par les hydrocarbures et résidus d'hydrocarbures. L'annexe II porte sur la contamination par des substances liquides nocives transportées en vrac (pétroliers renfermant des substances chimiques), l'annexe III concerne la pollution par les substances nuisibles transportées en colis (substances dangereuses acheminées dans des conteneurs), l'annexe IV régleme la pollution par les eaux usées des navires (interdiction de rejeter des eaux usées dans un rayon de 12 miles), et enfin, l'annexe V sanctionne la pollution des mers par les déchets des navires. L'annexe VI, entrée en vigueur le 19 mai 2005, prévoit des règles de prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires, afin de favoriser la réduction progressive des seuils d'émissions toxiques autorisés.

1.1.4 Appréciation

La réduction de la pollution atmosphérique est un défi permanent. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 16 décembre 1985 sur la protection de l'air⁶, les taux de substances polluantes dans l'air ont sensiblement diminué en Suisse. La teneur du mazout en soufre a été réduite et les grosses installations de combustion ont été munies de filtres. Enfin, les catalyseurs ont permis de s'attaquer aux émissions du trafic automobile. En revanche, la législation suisse ne règle pas les exigences applicables aux navires de la marine marchande battant pavillon suisse. Or notre pays n'a pas seulement un intérêt environnemental mais également un intérêt économique à ce que des valeurs limites sévères soient fixées. La réduction des émissions de polluants doit être atteinte non seulement en améliorant les techniques de raffinage mais aussi en équipant les navires des installations les plus modernes. La Suisse étant un pays de haute technologie, elle a un grand intérêt à ce que la technologie des moteurs soit développée et commercialisée, à l'image des moteurs développés par l'entreprise Wärtsilä, constructeur renommé de moteurs diesel marins, anciennement Sulzer, dont le siège se trouvait à Winterthur.

1.2 Convention «Hydrocarbures de soute»

1.2.1 Contexte

Les navires ne transportant ni hydrocarbures ni autres cargaisons potentiellement dangereuses peuvent malgré tout représenter un risque considérable pour l'homme et l'environnement. Preuve en est l'avarie du cargo «Pallas», qui transportait du bois. L'accident s'est produit le 25 octobre 1998 en mer du Nord, au large de la côte du Schleswig-Holstein, et a causé des dommages de plusieurs millions de marks causés par les hydrocarbures de soute, à savoir le carburant du bateau, bien que les quantités déversées n'aient pas excédé 90 tonnes. Le pétrole s'est écoulé plus ou moins librement dans la mer, se propageant ensuite jusque dans une réserve naturelle d'oiseaux. Environ 12 000 oiseaux ont été victimes de la marée noire, en particulier

⁵ RS 0.814.011

⁶ RS 814.318.142.1

des eiders ainsi que plusieurs dizaines de phoques. Dans le contexte de nombreux autres accidents semblables, il était important de réglementer l'indemnisation des dommages au niveau international. La plupart de ces cas présentent différents aspects internationaux qui doivent être régis par une convention contraignante. Souvent l'affréteur, le propriétaire et l'armateur proviennent d'Etats différents et naviguent sous le pavillon d'un Etat dans lequel les exigences en matière de liquidités applicables à l'armateur ou à l'affréteur peuvent être insuffisantes. La situation est particulièrement problématique lorsque l'origine des dommages se situe dans des eaux internationales et que les dommages eux-mêmes surviennent dans une région impliquant une ou plusieurs nations.

Le présent accord n'exige aucune adaptation du droit national. C'est la raison pour laquelle on a renoncé, en application de l'art. 2 LCo, à lancer une procédure de consultation. Les six transporteurs maritimes suisses ont été entendus lors d'une audition technique sur la convention. Ils se sont prononcés en faveur de la ratification de la convention par la Suisse.

1.2.2 Déroutement des négociations

Les hydrocarbures de soute au sens de la convention sont les huiles minérales que les navires transportent dans leurs soutes comme carburants. De nos jours, les réservoirs des navires peuvent parfois contenir d'énormes quantités d'hydrocarbures. La fuite de ces produits dans la mer peut provoquer des dommages matériels colossaux, contaminant de larges portions de côte, faune et flore aquatiques incluses. Les coûts de décontamination sont à la charge de celui qui en est à l'origine, à savoir le propriétaire du navire. Lorsque la solvabilité de celui-ci n'est pas suffisante, l'indemnisation des dommages est compromise. Afin de garantir l'indemnisation des personnes victimes de dommages, une convention internationale a été élaborée sous les auspices de l'Organisation maritime internationale (OMI). Ce texte prévoit l'obligation pour les propriétaires de navires de souscrire une assurance responsabilité civile contre le risque de pollution par les hydrocarbures de soute.

L'OMI a élaboré une réglementation internationale reposant sur la responsabilité causale et sur le principe d'une obligation d'assurance à l'endroit de l'exploitant du navire. Les Etats membres de l'OMI ont adopté la convention «Hydrocarbures de soute» le 23 mars 2001. Le 21 novembre 2008, un an après que les conditions de ratification eurent été remplies, la convention est entrée en vigueur.

1.2.3 Les grandes lignes de la convention

La Convention sur les hydrocarbures de soute, conclue le 23 mars 2001 sous l'égide de l'OMI, a pour but de garantir une indemnisation convenable, rapide et efficace des personnes victimes de dommages dus aux déversements d'hydrocarbures transportés comme carburants dans la soute des navires. Par «hydrocarbures de soute» on entend l'huile lourde, qui est un résidu du raffinage du pétrole brut et qui est utilisée comme carburant pour les bateaux. Les conventions internationales en vigueur en droit de la mer, telles la Convention internationale du 19 novembre 1969 sur la

responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures⁷, n'ont pas pour objet la pollution par les hydrocarbures de soute, mais la pollution par les hydrocarbures minéraux transportés comme marchandises dans un navire. La convention «Hydrocarbures de soute» permettra désormais d'indemniser aussi les dommages dus aux carburants de navires.

Du fait de l'amélioration continue de l'efficacité des navires de la marine commerciale, la quantité de carburant consommé par kilomètre parcouru et par kilogramme transporté a nettement diminué. Ce progrès a été possible grâce à la construction de navires de plus grande taille, dont les réservoirs peuvent contenir davantage d'huile de soute. En cas d'endommagement du réservoir, la quantité d'huile lourde contenue en soute représente donc un grand danger potentiel de contamination des régions côtières. Les conséquences financières de la pollution par l'huile de soute sont telles qu'elles ne peuvent généralement pas être assumées par le seul propriétaire du bateau. Depuis l'entrée en vigueur de la convention «Hydrocarbures de soute», les propriétaires des navires sont soumis à une responsabilité à raison du risque, indépendamment de toute éventuelle faute, pour les dommages causés par des fuites de carburant. Pour couvrir sa responsabilité, le propriétaire du navire est tenu de justifier avoir souscrit une assurance ou autre garantie financière.

En adhérant à cette convention importante pour la protection de l'environnement, la Suisse démontre sa volonté de s'attaquer aux enjeux écologiques planétaires. Cette convention permet aussi d'harmoniser la situation économique des propriétaires des bateaux et de renforcer la compétitivité des armateurs suisses.

1.2.4 Appréciation

Bien que la Suisse soit un pays sans littoral, elle est directement concernée par la convention «Hydrocarbures de soute» puisque 40 navires helvétiques sillonnent les mers sous pavillon suisse. En tant qu'Etat de pavillon, la Suisse a l'obligation d'assurer la sécurité d'exploitation de ses navires marchands de haute mer. La pollution de l'environnement est mal perçue par l'opinion publique, comme l'illustre l'accident du cargo chinois Sheng Neng I, transportant du charbon, qui s'est échoué sur la Grande barrière de corail, au niveau de la côte orientale de l'Australie. Le navire, qui contenait 975 tonnes de fioul lourd, ne s'est heureusement pas brisé après l'accident, et l'Australie a échappé de justesse à la catastrophe qui aurait touché ce site, inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco. Récemment, le porte-conteneurs Rena, cargo de 236 mètres battant pavillon libérien contenant quelque 1600 tonnes de fioul dans ses cuves, s'est échoué au large de la côte néo-zélandaise. La tempête a rendu les opérations de sauvetage quasi impossibles et le navire a fini par se briser. De telles catastrophes donnent une très mauvaise image de l'Etat du pavillon.

La flotte suisse de haute mer, dont les navires ont quatre à cinq ans d'âge en moyenne, est en bon état et compte parmi les flottes les plus modernes au monde. L'entretien d'une flotte moderne est coûteux et présente donc des inconvénients du point de vue de la concurrence par rapport à une flotte plus ancienne. La convention «Hydrocarbures de soute» permettra de réduire ce problème de concurrence puisque le montant des primes d'assurance sera lié au risque. Ainsi, les primes des navires plus anciens et moins sûrs seront plus élevées et les armateurs suisses profiteront de

⁷ RS 0.814.291

la qualité déjà élevée de leurs navires. La Suisse, dont les activités et la réputation dans le secteur des assurances s'étendent au monde entier, peut également profiter de l'obligation généralisée faite aux navires de souscrire une assurance. L'un des objectifs de la convention est notamment de prévenir les catastrophes écologiques provoquées par des écoulements de carburant provenant des soutes des navires. Ce souci de prévention devrait inciter les responsables à prendre des mesures pour éviter d'emblée les dommages dus à la pollution. La Suisse a donc un intérêt évident à ratifier cette convention.

1.3 Convention sur les eaux de ballast

1.3.1 Contexte

La demande croissante de biens de consommation et l'intensification du trafic maritime qui en résulte provoque une prolifération indésirable de néophytes et de néozoaires. Rien que dans la mer du Nord, plus de deux cents espèces allogènes ont été introduites accidentellement, principalement transportées par des bateaux. Mais l'invasion biologique ne se limite pas aux organismes marins, aux bateaux ou à certaines régions. Il s'agit d'un problème mondial qui concerne désormais chaque pays et aboutit à une homogénéisation générale, mettant en péril des écosystèmes locaux. Une fois introduites, les espèces invasives sont très difficiles à exterminer ou à contrôler. La stratégie la plus efficace consiste donc à prévenir l'invasion biologique.

Au début du XVIII^e siècle, le taret, qui attaque la coque des bateaux, a été accidentellement introduit en Europe centrale. Peu de temps après, ce mollusque minuscule, que d'aucuns ont faussement appelé «ver», a provoqué des inondations catastrophiques en Hollande. En quelques années, le taret a connu un développement fulgurant et s'est propagé sur les digues de protection en bois installées sur la côte hollandaise qui, en conséquence, s'effondraient même lors de tempêtes sans gravité, provoquant ainsi des inondations dans de nombreuses régions du pays situées en-dessous du niveau de la mer. Il existe de nombreux exemples d'organismes vivants minuscules qui ont causé des dommages écologiques et économiques considérables. Alors qu'il y a une centaine d'années, la propagation d'une espèce animale exogène restait un phénomène isolé, l'augmentation des échanges de biens à grande échelle est aujourd'hui à l'origine d'une véritable invasion d'espèces exotiques. Parmi les exemples les plus récents, on peut mentionner le crabe chinois qui s'est propagé dans la région du lac de Constance en passant par le Rhin.

Le présent accord n'exige aucune adaptation du droit national. C'est la raison pour laquelle on a renoncé, en application de l'art. 2 LCo, à lancer une procédure de consultation. Les six transporteurs maritimes suisses ont été entendus lors d'une audition technique sur la convention. Ils se sont prononcés en faveur de la ratification de la convention par la Suisse.

1.3.2 Déroutement des négociations

La navigation maritime internationale s'efforce d'apporter une contribution à la protection de l'environnement. Sous les auspices de l'OMI, de nombreux dispositifs normatifs contraignants au niveau international ont été adoptés et permettent de mieux concilier les intérêts économiques et les impératifs écologiques.

L'ONU considère ce type de pollution comme l'un des quatre principaux dangers menaçant les océans. Eu égard à la nécessité de lutter contre les espèces invasives, mesure qualifiée d'urgente par l'ONU, l'OMI a adopté assez tardivement, en 2004, la Convention sur les eaux de ballast, qui n'est cependant toujours pas entrée en vigueur. A ce jour, 27 Etats représentant 25 % du tonnage mondial ont ratifié ce texte. Pour entrer en vigueur au niveau mondial, la convention doit avoir été ratifiée par 30 Etats représentant 35 % du tonnage mondial, chiffre qui sera vraisemblablement atteint dans l'année en cours.

1.3.3 Les grandes lignes de la convention

Les espèces invasives exogènes menacent la biodiversité indigène. Corollaire de la mondialisation, l'intensification des flux commerciaux a pour effet la propagation involontaire d'espèces exogènes qui, dans un milieu favorable, peuvent supplanter les espèces indigènes. La navigation en haute mer, qui s'accompagne parfois du transport involontaire d'espèces vivantes, revêt à cet égard un rôle de premier plan. Pour se stabiliser, les navires modernes transportent de l'eau de mer dans des réservoirs d'eau de ballast pesant parfois jusqu'à 100 000 tonnes. Cette eau de ballast peut véhiculer une faune très variée – des bactéries aux poissons de 15 cm – qui traverse ainsi de très longues distances sans subir de dommage. La rapidité des navires de fret modernes augmente les chances de survie de ces «passagers clandestins» jusqu'au moment du rejet des eaux de ballast.

La convention exige que d'ici 2016 soit mise en place une gestion des eaux de ballast qui, dans une large mesure, impose des contrôles lors de l'embarquement et du rejet des eaux de ballast. Désormais, les eaux de ballast des navires devront, avant d'être rejetées dans le milieu marin, être traitées à l'aide d'un système approprié de façon à répondre aux normes définies par la convention. Le contrôle technique du respect des prescriptions de la convention incombera à un groupe d'experts de l'OMI. Pour être homologués, les systèmes d'assainissement des eaux de ballast devront être approuvés par le groupe d'experts et par le Comité de la protection du milieu marin de l'OMI.

1.3.4 Appréciation

Comme le montre l'exemple du crabe importé de Chine, la Suisse, quoique enclavée, est directement concernée et a tout intérêt à contribuer aux efforts de la communauté internationale pour lutter contre le problème.

A long terme, la convention vise à neutraliser les organismes présents dans les citernes d'eau de ballast des navires. Les technologies nécessaires à cette fin requièrent un grand savoir-faire. Avant même l'entrée en vigueur de la convention, l'Allemagne a pu faire homologuer un système de traitement des eaux de ballast,

une percée qui ouvre aux sous-traitants des perspectives commerciales dans le domaine de l'assainissement des eaux. Ainsi, même d'un point de vue économique, la Suisse a un intérêt majeur à l'entrée en vigueur de la convention.

1.4 Convention AFS

1.4.1 Contexte

Dans les années 60, l'industrie chimique a mis au point des systèmes efficaces et peu coûteux de protection contre les salissures à base de composés métalliques, et notamment un composé organostannique, le tributylétain (TBT). Depuis les années 70, ces peintures sont appliquées sur la coque de la plupart des navires de haute mer. La pollution croissante des ports par des polluants provenant de l'environnement peut être attribuée aux substances présentes dans les peintures pour bateaux contenant du TBT.

Différents organismes aquatiques tels que moules, crustacés et algues prolifèrent sur la surface lisse des coques des navires, augmentant ainsi notablement leur résistance à l'eau et, à vitesse égale, la consommation d'énergie. D'autre part, le poids total des navires augmente lui aussi, provoquant un surcroît de consommation de carburant. En l'état actuel de la technique navale, la surconsommation de carburant sur une période d'exploitation de trois ans est de 1,9 % pour 25 µm (rugosité moyenne de la surface), de 3,3 % pour 40 µm et de 10,2 % pour 100 µm d'augmentation annuelle de la résistance au frottement si l'on part d'une rugosité moyenne de la partie immergée de 100 µm en début d'exploitation. Pour un gros porte-conteneurs, cela représente en trois ans un surcoût actuellement évalué à 840 000 dollars US si la résistance au frottement augmente de 100 µm par année au lieu de 25 µm. Cet exemple montre l'énorme importance économique d'une protection efficace de l'enveloppe extérieure des navires contre les organismes marins.⁸ Ces passagers indésirables accélèrent en outre la corrosion des coques des navires. Dans la navigation maritime, il est donc indispensable de protéger celles-ci contre les algues, les moules ou les crustacés.

Pour prévenir et limiter l'accumulation d'organismes marins sur la coque des navires, on applique donc des peintures de revêtement spéciales sous la ligne de flottaison. Les produits utilisés contiennent des additifs toxiques, censés prévenir la prolifération de ces organismes. Au contact de l'eau de mer, ces substances se détachent progressivement et se frayent un chemin dans la chaîne alimentaire. On pense qu'elles sont à l'origine d'altérations génétiques de la faune et de la flore aquatiques.

Pour retarder le plus possible l'implantation d'organismes nuisibles sur la coque des navires, celle-ci est recouverte d'une peinture contenant du TBT. Cependant, avec le temps, les toxines sont lavées et une nouvelle couche d'organismes indésirables se forme sur les coques. Les composants contenus dans la peinture se dissolvent dans l'eau de mer et polluent les eaux, notamment à proximité des grands ports. Déversées dans les eaux proches des ports, les toxines entrent dans la chaîne alimentaire. La consommation de grandes quantités de poissons contaminés et d'autres aliments issus de la mer peut avoir des effets néfastes sur la santé.

⁸ «Vorstudie zum Bewuchsschutz für Seeschiffe»; Ralf Kätcher, Johannes Ranke, Markus Bergenthal; Brême 1999.

Le présent accord n'exige aucune adaptation du droit national. C'est la raison pour laquelle on a renoncé, en application de l'art. 2 LCo, à lancer une procédure de consultation. Les six transporteurs maritimes suisses ont été entendus lors d'une audition technique sur la convention. Ils se sont prononcés en faveur de la ratification de la convention par la Suisse.

1.4.2 Déroulement des négociations

Depuis la création de la Commission de l'environnement de l'OMI en 1985, la communauté internationale s'attache de plus en plus à prévenir la pollution par les navires de haute mer. L'élaboration de la Convention AFS sous l'égide de l'OMI résulte d'un mandat inscrit au chapitre 17 de l'Agenda 21 établi par la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement de 1992. Le chapitre 17 demandait aux Etats de prendre des mesures en vue de prévenir les effets nuisibles des composés organostanniques contenus dans les peintures antisalissure. L'OMI avait reconnu dès 1989 l'importance de cette question et en 1990, elle recommandait aux Etats membres de prendre eux-mêmes des mesures visant à interdire l'utilisation de substances contenant du TBT dans les peintures pour bateaux. Compte tenu de la persistance du problème, l'OMI a décidé de charger la Commission de l'environnement d'élaborer une convention contraignante sur le plan international. L'idée directrice d'une telle réglementation était d'interdire dans le monde entier l'utilisation de certaines substances toxiques.

La Convention AFS a été approuvée le 5 octobre 2001 lors d'une conférence diplomatique à Londres. Elle est entrée en vigueur le 17 septembre 2008, après que 25 Etats représentant 25 % du tonnage brut mondial en eurent ratifié le texte.

1.4.3 Les grandes lignes de la convention

Depuis l'entrée en vigueur de la convention en 2008, certains composés chimiques aux effets néfastes sur le milieu marin ont été interdits dans les peintures de bateaux. Les armateurs sont donc tenus d'utiliser d'autres revêtements de protection, certes plus onéreux, mais sans danger pour l'environnement.

1.4.4 Appréciation

Compte tenu des contrôles régulièrement effectués dans les ports des Etats signataires, les armateurs suisses sont, aujourd'hui déjà, tenus par les obligations résultant de la Convention AFS. En effet, un armateur qui prend part aux échanges internationaux de marchandises doit se conformer aux obligations légales en vigueur dans les Etats du port où ses navires font escale. La non-conformité d'un navire entraîne de longues inspections et l'immobilisation physique du bâtiment jusqu'à ce que celui-ci satisfasse aux prescriptions de l'Etat du port. Les pertes financières qui en résultent pour un armateur atteignent chaque jour des sommes considérables. A cela s'ajoute le fait que les navires battant pavillon d'un Etat qui n'a pas adhéré à la convention sont généralement inspectés avec un soin tout particulier, opération qui prend beau-

coup de temps. La marine marchande suisse de haute mer a donc tout intérêt à ce que la Suisse adhère à la Convention AFS.

Enfin, la Suisse participe activement aux négociations mondiales sur la protection de l'environnement et du climat. L'adhésion de la Suisse soulignera son engagement dans ce domaine. Même la Suisse, dont la flotte de quarante navires reste modeste au niveau international, se doit de contribuer à la protection mondiale de l'environnement.

Les consommateurs ont eux aussi intérêt à une interdiction la plus large possible des substances toxiques contenues dans les peintures de protection. Par le biais de la chaîne alimentaire, les consommateurs suisses sont en effet directement concernés par les toxines présentes dans les poissons et les fruits de mer.

1.5 Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse

1.5.1 Contexte

C'est à la suite du naufrage du Titanic en 1912 que fut conclue la première convention internationale sur la protection de la vie en mer. La composante sécuritaire fut longtemps la principale compétence de l'OMI jusqu'à ce que la création du Comité de la protection du milieu marin en 1973 vienne ajouter la protection du milieu marin à son champ d'action. Dans le cadre des travaux entrepris à ce jour par l'UNFCCC, le transport maritime n'a pas été soumis à une réglementation obligatoire. Sur ces entrefaites, les Etats signataires du Protocole de Kyoto relatif à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁹ furent engagés en vertu de l'art. 2, ch. 2, dudit Protocole à poursuivre dans le cadre de l'OMI leurs efforts en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le trafic maritime. Si l'OMI n'est pas en mesure de proposer en temps utile des instruments faciles à mettre en œuvre pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, des réglementations adéquates pourraient être adoptées dans le cadre de l'UNFCCC. L'OMI est déterminée à établir des normes internationales modernes de protection de l'environnement applicables aux échanges globaux de marchandises par voie maritime. Il en résulte qu'un grand nombre de conventions sur le milieu marin sont d'ores et déjà entrées en vigueur et font régulièrement l'objet d'amendements. Les règles internationales de la navigation maritime sont aussi fréquemment revues dans d'autres domaines. C'est notamment le cas des normes de sécurité contribuant à la prévention des dommages corporels et des conventions sur la protection contre les pollutions par les composés pétroliers, qui sont fréquemment adaptées aux nouveaux standards. Cela exige des Parties de gros efforts pour adopter les modifications et les intégrer à leur droit national. Normalement, de tels amendements, s'ils ne sont pas de portée limitée, doivent être soumis aux Chambres fédérales.

⁹ RS 0.814.011

1.5.2 Dispositif proposé

A ce jour, 63 conventions internationales se rapportant à la navigation commerciale en haute mer ont été élaborées par l'OMI. A ce jour, la Suisse a ratifié 33 de ces accords spécifiques à la navigation maritime. S'il fallait continuer de soumettre à l'approbation des Chambres toute nouvelle convention ou modification d'une convention dans le domaine maritime, le Parlement serait confronté à une surcharge de travail à la fois inutile et évitable. Dans différents domaines à caractère technique, la règle selon laquelle le Conseil fédéral est autorisé à conclure lui-même certains traités internationaux a fait ses preuves. A titre d'exemple, on mentionnera l'art. 3a de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation¹⁰ et l'art. 39, al. 2, de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement¹¹.

Les conventions de l'OMI imposent généralement des obligations aux armateurs, qui doivent se mettre en conformité à leurs frais. En raison de la technicité de ces textes et du fait que la Suisse ne compte que six armateurs exploitant au total une quarantaine de navires, déléguer au Conseil fédéral la compétence d'adhésion se justifie. Avant de décider d'adhérer à une convention maritime, celui-ci consulte les milieux intéressés, en l'occurrence les transporteurs maritimes. Il est donc mieux à même d'évaluer, en fonction des résultats des consultations, s'il y a lieu de soumettre au Parlement un projet de traité compte tenu de sa portée et de ses chances d'acceptation.

La disposition proposée dans la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse¹² (ci-après: LNM) n'est pas un blanc-seing permettant de conclure n'importe quel traité en matière de navigation maritime. Elle ne porte que sur les conventions de l'OMI concernant des sujets politiquement neutres. C'est la raison pour laquelle le projet exclut de la délégation de compétences la sécurité maritime, domaine qui inclut notamment la piraterie et le terrorisme. La disposition visée ne concerne que la prévention et la lutte contre la pollution des océans par les bateaux, la sécurité des équipages, la prévention des avaries et l'amélioration des mesures de recherche et de sauvetage en cas de détresse en mer. Sont exclus de la délégation de compétences les traités touchant à la navigation maritime conclus sous l'égide d'autres organisations internationales (par ex. la Convention du travail maritime de l'OIT).

La modification proposée aura pour effet d'alléger considérablement le travail du Parlement et de l'administration. En outre, elle est conforme à l'intérêt de l'économie suisse, dans la mesure où les conventions en matière maritime pourront être mises en œuvre plus rapidement, ce qui constituera un avantage certain pour les armateurs lors des contrôles de leurs navires par les Etats du port.

On a renoncé à lancer une procédure de consultation au sens de l'art. 3, ch. 1, let. b, LCo car, selon la pratique actuelle, les dispositions organisationnelles et les modifications mineures de la loi ne sont pas soumises à ce type de procédure. La nouvelle disposition proposée a un caractère purement organisationnel qui prévoit une délégation de compétence au Conseil fédéral. Compte tenu du caractère limité de la matière, qui ne concerne que des domaines bien définis, il s'agit d'une modification mineure de la loi.

¹⁰ RS 748.0

¹¹ RS 814.01

¹² RS 747.30

L'art. 3 LCo est en cours de révision afin de consacrer légalement la pratique actuelle. Le nouvel art. 3, al. 1^{bis},¹³ prévoit la possibilité de renoncer à une procédure de consultation lorsque le projet concerne principalement l'organisation ou une procédure d'une administration ou encore la répartition des compétences entre les autorités fédérales.

1.5.3 Appréciation de la solution retenue

La modification proposée doit permettre à l'avenir au Conseil fédéral d'adhérer sous sa propre compétence aux futures conventions de l'OMI ou d'approuver la modification de telles conventions. Cette mesure se justifie en premier lieu par la simplification de procédures internes de l'OMI qui favorise une augmentation des normes juridiques: de nombreuses conventions internationales stipulent que toute modification ou adjonction est réputée adoptée automatiquement à moins qu'un certain nombre de parties contractantes ne fassent connaître leur opposition dans un délai donné. Ces procédures entraînent de plus en plus la modification du droit international public, plus particulièrement dans le domaine de la protection du milieu marin. L'approbation interne de ces modifications souvent marginales demande beaucoup de travail au Parlement et à l'administration fédérale. De plus, les prescriptions dans le domaine de la sécurité des navires en mer et de la protection du milieu marin sont devenues de plus en plus techniques ces dernières années. L'intérêt d'une acceptation rapide des traités internationaux ou de leurs amendements réside en ceci qu'une fois adoptées, leurs clauses s'imposent également aux armateurs dont l'Etat de pavillon n'a pas ratifié le traité en cause. En effet, les navires sont traités conformément aux normes du droit international en vigueur, souvent indépendamment du fait que l'Etat pavillon ait ratifié ou non la convention en question. Cela s'explique par les contrôles rigoureux exercés par les Etats de port qui peuvent prendre des mesures très sévères contre les navires qui ne rempliraient pas ou violeraient les dispositions des conventions internationales. On supposera en effet, lorsqu'il s'agit d'un navire dont l'Etat de pavillon a adhéré à une convention donnée, que les normes internationales sont respectées. L'Etat de port se contentera dans ce cas d'un contrôle sommaire ou aléatoire. Lorsque l'Etat de pavillon a ratifié une convention, les contrôles sont plus rapides et moins coûteux, ce qui comporte des avantages pour la navigation et pour les armateurs.

Le Conseil fédéral estime dès lors que la proposition de lui déléguer la compétence de signer certains traités internationaux touchant à un domaine restreint de la navigation maritime déchargera l'Assemblée fédérale comme l'administration fédérale. Elle est également dans l'intérêt des armateurs, puisque l'on pourra à l'avenir réagir plus rapidement à l'évolution de la législation internationale. Le Conseil fédéral demande donc de compléter la LNM en y inscrivant la délégation de cette compétence au Conseil fédéral.

2 **Commentaire des dispositions**

2.1 **Annexe VI relative à la convention MARPOL**

L'Annexe VI de la Convention MARPOL est constituée de trois chapitres et de cinq appendices.

Chapitre 1: Généralités

Chapitre 2: Visites, délivrance des certificats et mesures de contrôle

Chapitre 3: Prescriptions relatives au contrôle des émissions provenant des navires

Les trois chapitres comprennent 19 articles. Les cinq appendices contiennent les modèles de certificats ainsi que les exigences relatives aux installations techniques visant à réduire les émissions.

Chap. 1

Art. 2

L'art. 2 donne une définition des principaux termes utilisés. Y figurent l'énumération des substances affectant la couche d'ozone et la définition des régions océanes dans lesquelles des valeurs-limite particulières sont en vigueur pour les oxydes de soufre.

Art. 3

L'art. 3 est important également dans la mesure où il déclare non-applicable l'Annexe VI en cas de danger de mort.

Art. 4

L'art. 4 permet aux autorités concernées d'édicter des mesures équivalentes si celles-ci ont au moins la même portée que les dispositions homologues de la convention. Sont notamment concernés les catalyseurs ou les laveurs de SO_x. Ces derniers lavent les gaz d'échappement et en extraient une partie de l'oxyde de soufre.

Chap. 2

Art. 5

La convention distingue deux types de navires: ceux dont le tonnage est égal ou supérieur à 400 tonnes et ceux dont le tonnage est inférieur. Les deux catégories sont soumises à des régimes de contrôle différents.

Les navires de la première catégorie doivent subir une visite initiale avant leur mise en service. Ensuite, un contrôle doit avoir lieu au moins tous les cinq ans pour que le certificat puisse être renouvelé ou prolongé. Une visite intermédiaire doit être effectuée dans un délai de trois mois avant ou après l'expiration du certificat. Sa durée de validité peut être de deux ou de trois ans. Le résultat des visites doit être inscrit dans le certificat. Enfin, une visite annuelle doit permettre de vérifier que les installations techniques ont fait l'objet d'une maintenance correcte.

Dans le cas des navires de la seconde catégorie, l'autorité compétente peut déterminer les mesures qui permettront de faire respecter les exigences de l'Annexe VI.

Indépendamment du tonnage des navires, la certification peut être déléguée à un tiers ou à une société de classification. Celle-ci agit en tant qu'expert et émet un avis sur les modifications apportées par les armateurs, spécifiant si elles répondent ou non aux normes internationales.

Art. 6

Après une visite initiale et une visite de renouvellement, un certificat international de prévention de la pollution de l'atmosphère (IAPP) au sens de l'art. 6 est délivré. Le certificat est nécessaire pour les navires de la première catégorie qui effectuent des voyages à destination de ports d'Etats étrangers. L'Etat du pavillon délivre les certificats.

Art. 7

Conformément à l'art. 7, le certificat peut également être délivré par un autre Etat partie à l'Annexe VI de la Convention MARPOL, pour autant que cet Etat inspecte le navire dans le cadre d'un contrôle par l'Etat du port et que les exigences prévues par l'Annexe VI soient respectées. L'Etat qui procède à la visite doit avoir ratifié l'Annexe VI et l'autre Etat partie doit avoir requis la délivrance du certificat.

Art. 9

L'Etat du pavillon détermine la durée de validité du certificat, qui ne doit pas dépasser cinq ans. Si, après la visite de renouvellement, le certificat ne peut être établi avant l'expiration du certificat existant, l'autorité compétente peut prolonger celui-ci de cinq mois au plus. Il en va de même lorsque le certificat arrive à échéance alors que le navire se trouve en haute mer; dans ce cas, l'autorité compétente peut prolonger le certificat existant jusqu'à l'arrivée du navire dans le prochain port, où la visite de renouvellement devra avoir lieu.

Art. 10

En vertu de l'art. 10, les Etats contractants sont autorisés à soumettre un navire à une inspection dans leurs installations portuaires.

Art. 11

Si une violation de la convention est constatée en application de l'art. 11, un rapport est adressé à l'autorité du pavillon. Si des preuves suffisantes sont apportées, celle-ci doit examiner les infractions et procéder en conformité avec les dispositions du droit national. L'autorité du pavillon doit informer l'Etat partie ayant constaté l'infraction à la convention ainsi que l'OMI des mesures engagées et exécutées. L'autorité portuaire peut empêcher le navire d'appareiller jusqu'à ce qu'il ait satisfait aux exigences de la convention.

Chap. 3

Le chapitre 3 concerne les exigences techniques applicables aux navires neufs ainsi que les valeurs-limites d'ozone, de NO_x, de SO_x et de composés organiques volatils. Ces dispositions visent à garantir que les navires existants ne soient pas obligatoirement réformés mais puissent être adaptés progressivement aux nouvelles dispositions de protection de l'environnement.

Art. 12

L'art. 12 interdit toute émission délibérée de substances portant atteinte à la couche d'ozone. Les installations contenant de telles substances ne sont plus autorisées à bord des navires construits après le 19 mai 2005, exception faite des hydrochloro-fluorocarbones. Les installations contenant ces dernières substances sont admises jusqu'au 1^{er} janvier 2020.

Art. 13

Les nouvelles valeurs limites relatives aux émissions de NO_x s'appliquent exclusivement aux navires dont la puissance de sortie est supérieure à 130 kW et aux navires de même puissance qui ont subi une transformation importante le 1^{er} janvier 2000 ou après cette date. Ces valeurs limites sont appliquées selon trois niveaux (Tier I-III), en fonction de la date à laquelle le moteur diesel marin a été installé ainsi que de la puissance de celui-ci, mesurée d'après le nombre de tours du vilebrequin par minute. Les gros moteurs lents à deux temps émettent plus de NO_x que les petits moteurs rapides à quatre temps¹⁴. C'est pourquoi les valeurs limites sont fixées en fonction du régime du moteur.

Un moteur diesel marin d'une puissance de plus de 5000 kW et d'une cylindrée de plus de 90 litres installé sur un navire construit entre le 1^{er} janvier 1990 et le 1^{er} janvier 2000 doit satisfaire aux exigences Tier I.

Art. 14

La convention prescrit une réduction par étapes de la teneur en soufre des carburants. Elle prévoit de longues périodes transitoires car les producteurs de pétrole ne peuvent plus commercialiser comme carburant les combustibles résiduaux provenant du raffinage sans les traiter une nouvelle fois pour en réduire la teneur en soufre. Une mise en œuvre immédiate de la convention aurait engendré une importante pénurie, étant donné la demande de carburants dans la navigation maritime.

La teneur en soufre des carburants ne devait pas dépasser 4,5 % jusqu'au 1^{er} janvier 2012, et ne doit plus dépasser 3,5 % depuis cette date et jusqu'au 1^{er} janvier 2020 et 0,5 % après cette dernière date. D'ici à 2018, une étude de marché sera menée pour déterminer si les quantités de carburants à teneur en soufre réduite sont suffisantes. Dans la négative, le délai fixé à 2020 pourrait être reporté à 2025, à condition que les Etats parties y consentent.

¹⁴ «Beurteilung der NO_x-Emissionen durch die weltweite Schifffahrt»; Horst W. Köhler; In: Schiff & Hafen, cahier 11/2002, p. 48; Hambourg 2002.

À la demande d'un Etat membre de l'OMI, des zones de contrôle des émissions peuvent être désignées dans les régions particulièrement menacées, ces zones étant soumises à des exigences plus sévères. À ce jour, les côtes de l'Amérique du Nord, la mer Baltique et la mer du Nord ont été déclarées zones de contrôle des émissions. Il est probable que le nombre de ces zones augmentera à moyen terme car de nombreux Etats ont déjà déposé des requêtes visant la création de telles zones. Dans ces régions, la teneur en soufre des carburants, qui ne devait pas dépasser 1,5 % jusqu'au 1^{er} juillet 2010, ne doit pas dépasser 1,0 % entre cette date et le 1^{er} janvier 2015 et 0,1 % après cette dernière date.

Art. 15

La notion de composés organiques volatils (COV) est une dénomination générique comprenant des substances organiques, donc contenant du carbone, qui s'évaporent facilement ou se trouvent déjà à l'état gazeux à faible température. Les COV peuvent être d'origine anthropogène ou biogène. Les solvants industriels et la circulation sont les principales sources anthropogènes, la faune et la flore ainsi que les sols et les mers étant des sources naturelles.

La problématique des COV concerne uniquement les navires-citernes (gaziers et pétroliers), car les vapeurs provenant des substances qu'ils transportent peuvent en libérer de grandes quantités. L'art. 15 de l'Annexe VI à la Convention ne règle pas les émissions de COV dans le moindre détail mais fixe des lignes directrices auxquelles les autorités portuaires des Etats parties doivent se tenir. Ceux-ci sont libres d'édicter ou non des dispositions spécifiques. Ils ont cependant l'obligation d'informer l'OMI des dispositions qu'ils édictent, de s'assurer que les systèmes de contrôle sont sûrs et de ne pas causer de retard indu aux navires par l'exécution de mesures visant à réduire les COV. Lorsqu'un Etat partie adopte une telle réglementation, il doit veiller à ce qu'un système de contrôle des émissions de vapeurs approuvé par l'Etat de pavillon soit mis à la disposition des navires au port pendant la durée de l'avitaillement. Le navire concerné doit être pourvu d'un collecteur d'émission de vapeurs. Les Etats parties peuvent cependant accepter des navires sans collecteur pendant une période transitoire de trois ans à compter de la notification auprès de l'OMI. De plus, les navires-citernes transportant du pétrole brut doivent avoir à bord un plan de gestion des COV approuvé par l'Etat du pavillon et qui prévoit notamment des consignes visant à réduire les émissions de COV.

Deux navires battant pavillon suisse pourraient être concernés par les dispositions sur les émissions de COV mais ils ne transportent pas de matières premières visées par la convention. S'ils devaient le faire un jour, ils devraient alors être munis d'un collecteur d'émissions de vapeurs et avoir à leur bord un plan de gestion des COV.

Art. 16

L'art. 16 dispose que l'incinération de substances en haute mer n'est autorisée que dans des incinérateurs de bord. Le ch. 2 énumère les substances dont l'incinération est interdite et qui doivent être déposées dans des installations de réception à terre. Ce sont des substances dont la combustion produit des résidus particulièrement toxiques. Les résidus tels les boues d'hydrocarbures ou d'épuration peuvent être incinérés, mais pas dans des ports, fluviaux ou maritimes, ni aux abords d'estuaires. Tout incinérateur qui a été produit ou installé sur un navire le 1^{er} janvier 2000 ou

après cette date doit répondre aux exigences prévues dans l'annexe IV et être reconnu par l'Etat du pavillon.

Chaque Etat portuaire partie à la convention s'engage à mettre en place des installations destinées à recevoir les substances contenant de l'ozone ainsi que les résidus de l'épuration des gaz d'échappement. Les ports maritimes qui, pour des raisons d'infrastructures, ne sont pas en mesure de mettre à disposition de telles installations doivent en informer l'OMI, qui en informe à son tour les Etats parties et ses autres membres.

Art. 18

L'art. 18 prévoit que chaque partie s'engage à promouvoir la disponibilité de carburant satisfaisant aux exigences de la convention et informe l'OMI de la disponibilité de tels carburants dans ses ports. Si une partie constate qu'un navire ne transporte pas de carburant conforme, elle peut exiger qu'il apporte la preuve qu'il n'avait pas la possibilité d'en souter compte tenu de son plan de voyage. Elle recommande alors au capitaine d'informer l'Etat du pavillon et l'OMI du fait qu'il n'a pas pu se procurer du carburant conforme.

Le fournisseur doit attester la qualité du carburant dans une note de livraison de soutes. Ce document doit spécifier notamment la teneur en soufre du carburant et en préciser la conformité aux prescriptions en vigueur. La note de livraison de soutes doit être conservée à bord au moins trois ans et doit pouvoir être présentée aux autorités de contrôle. Elle doit être accompagnée d'un échantillon recueilli lors des opérations de soutage dans un récipient scellé et conservé pendant au moins un an.

2.2 Convention «Hydrocarbures de soute»

La convention se compose de 19 articles et d'une annexe servant de modèle pour l'attestation d'une assurance ou d'une autre garantie financière relative à la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute. Les deux premiers articles comprennent respectivement des définitions et le champ d'application. Les art. 3 à 7 règlent l'obligation de souscrire une assurance ou de fournir une autre garantie financière. Les art. 8 à 11 règlent des questions importantes relevant du droit de procédure et les sept derniers articles contiennent des dispositions de procédure.

Art. 1

L'art. 1 définit les termes utilisés dans la convention «Hydrocarbures de soute». La responsabilité du propriétaire du navire en cas de dommages dus à la pollution est centrale et il convient d'établir en premier lieu qui est considéré comme propriétaire. Au sens de la convention, celui-ci n'est pas seulement l'armateur ou le propriétaire inscrit mais aussi l'affrèteur coque nue (*bareboat charterer*). Cette relation contractuelle prévoit que le navire est confié sans équipage à l'affrèteur pour un transport déterminé ou pour une période définie. L'affrèteur se procure l'équipement et supporte les coûts d'entretien, de réparation et d'approvisionnement en carburant pendant toute la durée de l'exploitation. Cette définition étendue est destinée à inciter les personnes mentionnées à prendre des mesures de prévention afin de réduire au maximum les dommages potentiels.

Les dommages dus à la pollution comprennent le dommage visant l'intérêt positif, à l'exclusion du manque à gagner, ainsi que le coût des mesures de sauvegarde et les autres dommages causés par ces mesures.

Un dommage peut faire l'objet d'une demande en réparation à condition qu'il se situe dans la zone d'influence d'un Etat partie. La limite est tracée en fonction des dispositions de la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1982 sur le droit de la mer¹⁵.

Art. 2

L'art. 2, let. a, stipule que la convention s'applique aux seuls dommages survenus sur le territoire d'un Etat partie, y compris sa mer territoriale (12 milles marins), ou dans sa zone économique exclusive (au plus 200 milles marins à partir des lignes de base). Ces notions sont définies aux arts. 3 et 57 de la convention sur le droit de la mer. Il existe cependant une exception importante au principe selon lequel seuls les dommages survenus à l'intérieur des limites reconnues par le droit international peuvent faire l'objet d'une demande en réparation de la part de l'Etat côtier; l'art. 2, let. b, étend en effet le champ d'application à la haute mer pour autant qu'un Etat partie y ait pris des mesures de sauvegarde destinées à prévenir des dommages dus à la pollution. Dans un tel cas, les mesures de sauvegarde doivent également être comprises dans la notion de dommages dus à la pollution puisque l'Etat côtier prévient ou diminue ainsi les dommages qui se produiraient sur son territoire ou celui d'un autre Etat. Ces mesures comprennent en particulier les travaux de sauvetage visant à mettre un terme à l'écoulement d'hydrocarbures de soute dans les eaux. Toutes les mesures prises dans le but de prévenir ou de réduire des dommages sur le territoire d'un Etat peuvent faire l'objet d'une indemnisation au sens de la convention.

Art. 3

La responsabilité du propriétaire du navire est fondée sur l'art. 3, al. 1, de la convention. Selon cette disposition, le propriétaire du bateau au moment du sinistre répond des dommages de pollution causés par les hydrocarbures de soute contenus à bord ou provenant du navire. Si, au moment du sinistre, plusieurs personnes sont réputées propriétaires au sens de la convention, celles-ci répondent solidairement. La même règle s'applique lorsque plusieurs bateaux ont causé le dommage. Si le propriétaire du bateau apporte la preuve que d'autres facteurs, tels que la force majeure, des actes de guerre, des actes intentionnels de tiers ou la défaillance de systèmes officiels d'aide à la navigation maritime sont à l'origine du sinistre, il sera libéré de sa responsabilité.

Art. 4

En vertu de l'art. 4, al. 1, l'application de la convention «Hydrocarbures de soute» est exclue dès lors qu'un dommage de pollution tombe sous le coup du Protocole de 1992 modifiant la Convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures¹⁶. Celle-ci reste applicable

¹⁵ RS 0.747.305.15

¹⁶ RS 0.814.291.2

lorsque le dommage est causé par un pétrolier, qu'il soit dû aux hydrocarbures de soute ou à ceux qui constituent le chargement du navire.

Art. 7

En vertu de l'art. 7, le propriétaire d'un navire immatriculé dans le registre maritime d'un Etat partie dont la jauge brute est supérieure à 1000 tonnes est tenu de souscrire une assurance ou une autre garantie financière. En ce qui concerne la limite de la responsabilité, il est fait référence à la Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes¹⁷. L'autorité compétente de l'Etat partie a l'obligation de vérifier que les conditions ci-dessus sont remplies ou que cette tâche a été déléguée à une société de classification reconnue. Celles-ci sont des sociétés privées spécialisées qui effectuent, sur mandat d'une autorité gouvernementale, les contrôles techniques requis par les conventions internationales de l'OMI. La Suisse reconnaît six sociétés de classification renommées. Comme celles-ci accomplissent pour le compte de la Suisse une tâche souveraine, il a fallu créer une norme de compétence dans le cadre de l'adhésion de la Suisse à la Convention du travail maritime de l'Organisation internationale du travail (art. 9, al. 4, LNM). L'entrée en vigueur de cette norme de compétence a toutefois été liée à celle de la Convention du travail maritime, raison pour laquelle la norme de compétence de la LNM n'est pas encore entrée en vigueur.¹⁸

Pour vérifier que les exigences de la convention soient remplies, l'autorité compétente délivre à tous les navires naviguant sous son pavillon le certificat prévu dans l'appendice de l'Annexe. La garantie financière doit être établie de telle sorte que seule une limitation de la durée du contrat conclu avec le fournisseur des sûretés puisse mettre fin à la garantie. Cette disposition est prévue pour éviter les situations dans lesquelles un navire est en possession d'un certificat «Hydrocarbures de soute» valable alors que la couverture d'assurance est déjà échue. Les autorités de l'Etat du port ne peuvent pas savoir que la garantie financière a expiré. Un contrat couvrant le risque financier ne pourra être résilié que si une nouvelle assurance a été conclue ou si d'autres sûretés ont été fournies et si l'autorité compétente a délivré un nouveau certificat. Pour le reste, chaque Etat partie fixe lui-même dans les limites de l'art. 7 les conditions de délivrance et de validité du certificat.

Toute demande en réparation d'un dommage peut être formée directement contre l'assureur ou le garant. Le défendeur peut se prévaloir en justice des moyens de défense que le propriétaire du navire serait fondé à invoquer. De surcroît, le défendeur peut se prévaloir du fait que le dommage par pollution résulte d'une faute intentionnelle du propriétaire du navire.

Aux termes de l'art. 7, al. 10, les Etats parties sont tenus d'adapter leur législation nationale de manière à ce qu'elle prévoie que tous les navires battant pavillon étranger qui touchent un port ou une installation sur le territoire d'un Etat partie doivent être en possession d'un certificat. La Suisse n'est pas concernée par cette disposition puisqu'elle ne dispose d'aucun port maritime.

¹⁷ RS 0.747.331.53

¹⁸ FF 2010 6033

Art. 8

Selon l'art. 8, les prétentions en dommages et intérêts se prescrivent par trois ans à compter de la survenance du sinistre. Toutes les actions sont prescrites six ans après la date du sinistre.

Art. 9

L'art. 9 précise que les demandes de dommages et intérêts consécutives à une pollution au sens de la convention «Hydrocarbures de soute ne peuvent être formées que devant un tribunal de l'Etat partie dans lequel le dommage s'est produit. Chaque Etat partie a l'obligation de définir dans ses prescriptions de procédure un for judiciaire compétent. Cette disposition ne devrait pas concerner la Suisse, un pays intérieur qui n'a pas accès à la mer. Mais la disposition de droit interne contenue dans l'art. 129 de la loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé¹⁹ et dans l'art. 5, ch. 3, de la Convention du 30 octobre 2007 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (Convention de Lugano)²⁰ prévoit déjà un for judiciaire. Si le sinistre survient à l'étranger, l'incompétence des tribunaux suisses résulte directement de cet art. 9.

Art. 10

Selon l'art. 10, les jugements entrés en force et exécutoires rendus dans un Etat partie doivent être reconnus par les autres Parties à moins qu'ils n'aient été obtenus par des actes frauduleux, que le défendeur n'ait pas été informé dans un délai raisonnable des accusations portées contre lui ou qu'il n'ait pas eu la possibilité d'assurer sa défense devant le tribunal. Les arts. 9 et 10 de la convention «Hydrocarbures de soute» priment en vertu de l'art. 67, al. 1, de la Convention de Lugano.

Art. 15

La convention «Hydrocarbures de soute» est entrée en vigueur le 21 novembre 2008 et s'appliquera à la Suisse trois mois après le dépôt de l'instrument d'adhésion. Conformément à l'art. 15, elle peut être dénoncée à tout moment par n'importe lequel des Etats parties. La dénonciation prend effet un an après le dépôt de l'instrument de dénonciation auprès du secrétaire général de l'OMI ou à l'expiration d'une période plus longue qui pourrait être spécifiée par l'Etat partie concerné.

2.3 Convention sur les eaux de ballast

La convention comporte 22 articles et une annexe divisée en cinq sections qui doit être considérée comme faisant partie intégrante de ce texte. Cette annexe contient les modèles de formulaires que tout navire doit avoir à son bord et tenir à jour.

Les articles introductifs (art. 1 à 3) de la convention principale contiennent un certain nombre de définitions et délimitent son champ d'application. Les articles suivants définissent les droits et les obligations de l'Etat de pavillon et de l'armateur.

¹⁹ RS 291

²⁰ RS 0.275.12

Enfin, les art. 15 à 22 concernent le règlement des litiges, les modifications de la convention ainsi que les modalités de ratification, d'entrée en vigueur et de dénonciation. L'annexe est de nature technique. Elle contient notamment les détails nécessaires en vue du traitement des eaux de ballast.

Art. 1

L'art. 1 donne la définition de quelques notions centrales: autorité compétente (Etat de pavillon), navire, traitement des eaux de ballast, organismes aquatiques nuisibles et agents pathogènes.

La définition de l'autorité compétente est importante car la convention exige qu'une instance étatique soit désignée pour assumer la responsabilité de tâches souveraines. Est compétente l'autorité de l'Etat sous la juridiction souveraine duquel le navire est exploité. En Suisse, l'art. 8 LNM désigne comme unité administrative compétente l'Office suisse de la navigation maritime, lequel est placé sous la surveillance du Département fédéral des affaires étrangères.

La définition du terme navire s'écarte de celle habituellement utilisée en droit maritime international. Normalement, les navires commerciaux d'un certain tonnage brut sont soumis à certaines obligations. La Convention sur les eaux de ballast assimile cependant tout véhicule nautique à un navire. Elle peut donc également s'appliquer aux yachts si ceux-ci possèdent un dispositif de stabilisation utilisant de l'eau de ballast. Il convient toutefois de relever dans ce contexte que le nombre de yachts concernés est, de fait, très limité car seules les très grandes unités sont équipées d'un tel système. Aucun bateau de ce type n'est d'ailleurs enregistré dans le registre suisse des yachts.

L'explication de l'expression «traitement des eaux de ballast» se réfère aux innombrables possibilités de désinfection des eaux de ballast. Cette notion se veut très large afin de donner aux ingénieurs navals la plus grande marge de manœuvre possible. Le traitement inclut donc tous les processus mécaniques, physiques, chimiques et biologiques susceptibles d'éliminer les sédiments ainsi que les organismes aquatiques et les agents pathogènes.

Les organismes aquatiques nuisibles et les agents pathogènes se caractérisent par leur impact négatif sur l'être humain et l'environnement. Là encore, la définition est très large car une énumération exhaustive n'est pas possible. Sont qualifiés de néfastes tous les organismes aquatiques et agents pathogènes susceptibles de nuire à la santé de l'homme, à l'environnement, aux biens matériels ou aux ressources naturelles à partir de l'instant où ils sont introduits dans la mer ou l'embouchure des fleuves. La définition inclut les éléments allogènes qui mettent en péril la biodiversité et perturbent les espèces indigènes. Le but recherché consistait à définir les modalités du traitement des eaux de ballast avant la vidange des citernes de façon qu'elles soient débarrassées des organismes et des germes qu'elles contiennent.

Art. 3

L'art. 3, ch. 2, énumère de nombreuses exceptions, par exemple celles des navires qui ne sont pas conçus pour embarquer de l'eau de ballast, des navires qui ne quittent jamais le territoire de l'un des Etats signataires, des bâtiments de guerre ou encore des navires équipés d'un système clos. Le ch. 3 contient une autre disposition importante qui consacre, là encore, le principe selon lequel les Etats contractants

exercer le contrôle non seulement sur les navires naviguant sous leur propre pavillon mais également sur les navires battant pavillon étranger qui se trouvent sur leur territoire. L'autorité de l'Etat du port est habilitée à retenir pendant un certain temps les navires qui ne satisfont pas aux exigences de la convention auquel l'Etat du port est partie, et ce jusqu'à ce que la situation soit à nouveau conforme à la convention. Dès lors, les navires d'Etats tiers faisant escale dans un port d'un Etat contractant n'ont *de facto* pas d'autre choix que de se conformer à toutes les prescriptions en vigueur dans l'Etat de destination. Ce mécanisme érigé en principe au ch. 3 instaure une égalité de traitement juridique et économique aussi large que possible dans la navigation maritime. Les Etats qui tentent d'obtenir des avantages en restant à l'écart des obligations internationales sont donc restreints dans leur champ d'activité.

Art. 4

La Suisse, Etat sans littoral, est exemptée de nombreuses obligations résultant de la convention, car beaucoup d'entre elles s'adressent aux Etats possédant des structures portuaires. Celles-ci se trouvent à l'art. 4, ch. 2, et aux art. 5 et 6. On ne fera donc pas état de ces dispositions qui n'ont aucune portée pour notre pays.

Art. 7

Aux termes de l'art. 7, al. 1, les parties contractantes sont tenues d'exercer leur surveillance sur la flotte commerciale hauturière en procédant à des inspections sur place avant de délivrer au navire un certificat de conformité international relatif au traitement des eaux de ballast, document dont le modèle figure à l'annexe 1. L'Office suisse de la navigation maritime effectue des contrôles par sondage à bord des navires de haute mer. Le manque d'effectifs ne permet toutefois pas de contrôler régulièrement le respect des lois et règlements maritimes en vigueur. Il est donc indispensable de déléguer à une société de classification le suivi de l'application des normes prescrites par la Convention sur les eaux de ballast.

Pour le détail des prescriptions applicables aux inspections, l'art. 7 renvoie à la section E de l'annexe à la convention. Selon celle-ci, une première visite doit avoir lieu avant la mise en service du navire. Cette visite doit permettre de vérifier que le plan de traitement des eaux de ballast prescrit par la règle B1 de l'annexe se trouve sur le navire et que l'installation de nettoyage de ces eaux satisfait pleinement aux prescriptions de la convention. Cette visite doit être renouvelée, selon les mêmes critères, dans un intervalle de cinq ans au plus. La convention prescrit également des visites intermédiaires. Elle opère une distinction entre la visite annuelle, qui comprend un contrôle général du respect des prescriptions de la convention, et la visite technique, qui porte sur le fonctionnement des installations. Cette dernière doit être effectuée dans un délai de trois mois avant ou après le deuxième ou le troisième anniversaire d'une visite intermédiaire. L'année où elle échoit, la visite technique remplace la visite générale prévue la même année. Enfin, la convention prévoit une inspection supplémentaire à la suite d'un changement, de remplacements ou de réparations notables d'éléments techniques du système de nettoyage des eaux de ballast. La convention ne définit pas les modalités de l'intervention, ce qui permet de penser que le terme «notable» ne recouvre pas les interventions mineures. Lorsqu'un navire satisfait aux exigences de la règle E1, l'administration lui délivre un certificat de conformité conforme au modèle figurant à l'annexe 1. La règle E2 fait obligation

aux Parties à la convention d'accepter un certificat régulier délivré sous l'autorité d'une partie et de le considérer comme ayant la même validité que leurs propres certificats.

Lorsqu'une inspection fait apparaître que les prescriptions de la convention ne sont pas respectées, il conviendra de s'assurer lors du contrôle que des mesures sont prises pour remédier à la situation. En outre, le certificat de conformité ne sera pas délivré ou sera retiré s'il l'a déjà été. Mais les autorités de l'Etat du port devront être informées dans tous les cas car celui-ci est directement exposé aux risques potentiels d'une pollution par les eaux de ballast. En vertu des art. 7, ch. 2, et 8, ch. 2 et 3, ainsi que des art. 9 et 10, ch. 2, de la convention, les autorités de l'Etat du port peuvent prendre des mesures appropriées conformes à leur législation. Dans bien des cas, les navires sont empêchés de reprendre la mer jusqu'à ce qu'une situation conforme à la convention soit rétablie. Pour l'exploitant d'un navire, cela représente d'importantes pertes financières, raison pour laquelle il a un intérêt bien naturel à remédier rapidement au défaut.

Art. 8

Selon l'art. 8, ch. 1, l'Etat de pavillon doit lui aussi agir contre les contrevenants en application de la procédure prévue par sa législation. En Suisse, la procédure applicable est celle de l'art. 130 LNM. Cette disposition prévoit la possibilité d'engager une procédure pénale contre le capitaine du navire qui aura violé les dispositions légales ou les règles reconnues sur la conduite nautique du navire ou les prescriptions suisses ou étrangères sur la circulation des navires et la police de la mer.

Art. 9

L'étendue de l'inspection effectuée par une autre Partie est définie à l'art. 9 de la convention. Elle inclut le contrôle du certificat de conformité et du registre des eaux de ballast ainsi que le prélèvement et l'analyse d'échantillons de l'eau de ballast du navire. Si le navire n'est pas muni d'un certificat valable, ou s'il existe de bonnes raisons de penser que l'état du navire et les indications fournies par le certificat de conformité ne concordent pas ou encore si l'équipage n'est pas familiarisé avec les procédures de bord essentielles liées au traitement des eaux de ballast, la Partie qui effectue l'inspection peut ordonner une inspection approfondie, laquelle impliquera *de facto* une immobilisation du navire pour une durée limitée.

Art. 15

L'art. 15 prévoit de nombreux mécanismes de règlement des différends, par exemple l'arbitrage ou la procédure judiciaire ordinaire, l'énumération proposée n'étant pas exhaustive. Le but de cette disposition est le règlement si possible pacifique d'éventuels litiges entre les Parties.

Art. 19

La procédure d'amendement de la convention telle qu'elle est détaillée à l'art. 19 distingue deux possibilités de modification: la première est l'amendement consécutif à un examen au sein de l'organisation, la seconde l'amendement par une conférence.

Dans le premier cas, toute Partie peut soumettre un projet d'amendement au Secrétaire général de l'OMI qui le communique aux autres Parties six mois au moins avant son examen. Le projet d'amendement est adopté au sein de l'organisation à la majorité des deux tiers à condition qu'un tiers au moins des Parties soient présentes. Un amendement à un article de la convention est adopté par l'acceptation de deux tiers des Parties qui notifient directement leur approbation au Secrétaire général de l'OMI (art. 19, al. 2, let. e). Si l'amendement concerne une annexe de la convention, il entrera automatiquement en vigueur à l'expiration d'une période de douze mois après la date de son adoption au sein de l'organisation, à moins qu'une autre date ait été fixée. Toutefois, il est possible de déroger à cet automatisme si deux tiers des Parties notifient au Secrétaire général de l'OMI qu'elles n'acceptent pas l'amendement à l'annexe adopté au sein de l'organisation (art. 19, al. 2, let. f). Un amendement à l'annexe entre également en vigueur six mois après son adoption, sauf pour les Parties qui ont notifié leur objection à l'amendement ou leur approbation sous conditions au Secrétaire général de l'OMI.

Le deuxième cas concerne les amendements décidés lors d'une conférence. À la demande de deux tiers au moins des Parties, l'OMI convoque une conférence. Un amendement est adopté à la majorité des deux tiers des Parties présentes à la conférence. Le Secrétaire général de l'OMI communique l'amendement adopté à toutes les Parties pour acceptation. En ce qui concerne la suite de la procédure jusqu'à l'entrée en vigueur de l'amendement, la convention renvoie à la procédure décrite à l'al. 2, let. e et f.

Art. 17

Selon l'art. 17, la ratification de la convention s'effectue par le dépôt de l'instrument de ratification auprès du Secrétaire général de l'OMI.

Art. 18

Les conditions de son entrée en vigueur sont définies à l'art. 18. Selon cette disposition, la convention entre en vigueur douze mois après la date à laquelle au moins 30 Etats, dont les flottes marchandes représentent au total au moins 35 % du tonnage brut de la flotte mondiale des navires de commerce, l'ont ratifiée. Ces deux conditions ne sont pas encore satisfaites actuellement. En effet, à ce jour, seuls 28 Etats représentant un tonnage de 25 % environ l'ont ratifiée.

2.4 Convention AFS

La Convention AFS se divise en trois parties: la convention elle-même, les annexes et les appendices des annexes. La convention compte 21 articles dont les subdivisions thématiques sont les suivantes: articles introductifs (art. 1 à 3); droits et obligations des parties (art. 4 à 14); dispositions générales (art. 15 à 21). L'annexe de la convention se compose de quatre parties qui détaillent les dispositions d'exécution de certains de ses aspects techniques, et plus particulièrement les conditions que doivent remplir les systèmes antisalissure, la réalisation de contrôles sur les navires et la délivrance des certificats de conformité. Les appendices de l'annexe 4 contiennent un modèle du certificat international et un modèle pour la spécification des systèmes antisalissure installés.

Art. 1

L'art. 1 fait obligation aux Parties à la convention de donner plein effet à ses dispositions afin de réduire ou d'éliminer les effets défavorables des systèmes antisalissure sur le milieu marin et sur la santé de l'homme. Les annexes de la convention sont définies comme faisant partie intégrante de celle-ci et acquièrent ainsi un caractère contraignant. Si, en vertu d'autres traités internationaux, une Partie est soumise à des conditions plus strictes en matière d'environnement, la Convention AFS ne la dispense pas de se conformer à ces conditions plus rigoureuses. La Convention AFS représente dès lors un standard minimum.

Art. 2

L'art. 2 contient plusieurs définitions spécifiques à la matière de la Convention AFS. La plus importante concerne le terme «système antisalissure». Ce terme reçoit une définition très large car il existe déjà plusieurs systèmes différents et l'on a voulu éviter de modifier la convention à plus ou moins long terme. La définition inclut donc toutes sortes de peintures, de revêtements, de surfaces ou de dispositifs destinés à contrôler ou empêcher le dépôt d'organismes indésirables.

Art. 3

Le champ d'application de la convention est défini à l'art. 3. Contrairement à de nombreuses autres conventions relatives à la protection du milieu marin, l'interdiction des peintures de protection toxiques ne s'applique pas uniquement aux navires d'une certaine taille mais également, selon la teneur de l'art. 3, aux yachts et à tout autre bâtiment battant pavillon d'une Partie. Le champ d'application de la convention a été sciemment défini de façon très large car les exploitants de navires de haute mer privés doivent également recourir à une peinture de protection. Le rayon d'action des bateaux de petite taille se limite généralement aux régions côtières où le problème du lessivage des substances toxiques a des conséquences particulièrement néfastes sur la faune marine. Il est dès lors justifié que l'interdiction d'utiliser certaines substances dans les peintures de protection s'applique également aux particuliers. Sont exclus du champ d'application de la convention les navires exploités par des Parties à des fins non commerciales. Cette exclusion vise donc en particulier les bâtiments de guerre.

Le ch. 3 se réfère à l'inspection des navires battant le pavillon d'un Etat non partie à la convention. Les Parties sont tenues d'appliquer les prescriptions de la Convention AFS aux navires des Etats non parties afin que ces navires ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable. Ce système garantit une application uniforme de la Convention AFS et empêche efficacement que des considérations économiques ne dissuadent les Etats d'y adhérer. L'expérience montre qu'il est même dans l'intérêt du propriétaire du navire de battre le pavillon d'une Partie car les inspections sont généralement moins approfondies et durent ainsi moins longtemps.

Art. 4

Aux termes de l'art. 4, les Parties sont tenues de prendre des mesures efficaces pour interdire l'application de systèmes antisalissure nuisibles. Les peintures nuisibles appliquées avant l'entrée en vigueur de la convention doivent être enlevées dans un délai de 60 mois ou lors de tout remplacement qui aurait lieu avant ce délai. La

convention ne précise pas quelles sont les mesures à prendre. C'est donc aux Parties qu'il incombe de déterminer les mesures qui leur semblent appropriées pour interdire l'utilisation de systèmes antisalissure prohibés. En ce qui concerne la Suisse, il n'est pas nécessaire d'adopter de nouvelles mesures au sens de l'art. 4 de la convention. L'art. 129a LNM contient déjà une disposition pénale qui satisfait aux exigences requises pour l'exécution de la convention. Selon celle-ci, quiconque viole les conventions internationales, cette loi ou ses ordonnances d'exécution, en introduisant ou en déposant en mer à partir d'un navire suisse toute matière solide, liquide, gazeuse ou radioactive de nature à polluer les eaux ou les fonds marins et leur sous-sol, sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

Art. 5

L'art. 5 de la convention traite des déchets résultant de l'application d'un système antisalissure. Par nature, ces déchets apparaissent en cale sèche lors de l'enlèvement des couches de peinture toxiques. La Suisse n'est donc pas concernée et ne peut pas prendre de mesures appropriées pour neutraliser écologiquement les composés organostanniques au sens de l'Annexe 1. Les Etats côtiers, par contre, sont tenus d'élaborer des directives régissant l'élimination des substances toxiques.

Art. 6

Selon l'Annexe 1 de la convention, l'interdiction des substances qui ne doivent plus être utilisées comme système antisalissure se limite pour l'heure aux composés organostanniques. Cela ne signifie pas qu'on ne découvrira pas à l'avenir d'autres composés susceptibles de causer des dommages écologiques. L'art. 6 décrit le mécanisme à l'aide duquel on pourra, sur proposition d'une Partie, ajouter de nouveaux composés à l'Annexe 1. L'Annexe 2 énumère les éléments d'une telle proposition. Le but de cette annexe consiste à établir de la façon la plus détaillée possible qu'un système antisalissure donné peut avoir des conséquences négatives pour l'environnement. Font également partie de cette documentation les éléments prouvant le risque d'apparition de composants toxiques du système antisalissure à des concentrations qui pourraient entraîner des effets défavorables sur la santé de l'homme ou chez des organismes non visés.

Si l'OMI juge une proposition pertinente, elle en informe les autres Parties et les services compétents des Nations Unies. Le Comité de la protection du milieu marin de l'OMI examine la proposition et décide ensuite s'il y a lieu de procéder à des recherches complémentaires. À cette fin, la Partie qui a déposé la proposition est invitée à présenter une proposition détaillée au sens de l'Annexe 3 de la Convention AFS. Celle-ci sera examinée par le groupe de travail spécialement institué à cet effet par le Comité de la protection du milieu marin. Le rapport du groupe de travail ainsi qu'une recommandation seront transmis pour consultation à toutes les instances concernées. Le Comité de la protection du milieu marin statue en qualité d'instance compétente sur la nécessité de compléter l'Annexe 1. L'absence d'une certitude absolue fondée sur des critères scientifiques ne doit pas constituer un motif justifiant le refus d'ajouter un système antisalissure à l'Annexe 1. Lors du décompte des voix en cas de vote sur l'acceptation ou le refus d'une telle adjonction, on ne tiendra compte que des votes des Parties à la Convention AFS.

Art. 9

Selon l'art. 9, les Parties doivent communiquer à l'OMI des informations sur les services reconnus ou désignés par l'autorité compétente pour agir au nom d'une Partie dans le cadre des restrictions applicables à un système antisalissure donné conformément à la Convention AFS. Pour la Suisse, c'est le DFAE qui est, en vertu de la loi, l'organe compétent pour exercer une surveillance directe sur la navigation maritime sous pavillon suisse. Au sein du DFAE, cette tâche est assumée par l'Office suisse de la navigation maritime, en vertu de l'art. 8, al. 1, LNM.

Art. 10

Les Parties se chargent de l'inspection des navires battant leur pavillon. En application de l'art. 10 de la Convention AFS, elles doivent effectuer des visites des navires. Ces contrôles doivent être pratiqués conformément aux règles de l'Annexe 4 de la convention. Ils sont effectués par l'unité d'organisation compétente de l'Etat de pavillon ou une organisation reconnue par celle-ci.

Si l'inspection d'un navire fait apparaître que celui-ci satisfait aux exigences de la Règle 1 de l'Annexe 4, un certificat international de conformité, dont le modèle figure à l'appendice 1 de cette annexe, lui est délivré. Ce certificat permet aux autorités de l'Etat du port de constater que les dispositions de la Convention AFS sont respectées. Selon l'art. 10, l'autorité est compétente pour vérifier que les navires évoluant sur son territoire sont conformes à la Convention AFS. D'une part, l'autorité vérifie le certificat, d'autre part elle peut prélever un échantillon du système antisalissure. Si elle soupçonne une irrégularité, elle peut soumettre le navire à une inspection approfondie. Si elle constate une infraction à la Convention AFS, l'autorité de l'Etat du port dispose de quatre options: elle peut prononcer un avertissement, renvoyer le navire, ne pas l'admettre dans ses ports ou le retenir. Cette dernière mesure est la plus grave pour l'armateur auquel elle occasionne d'important frais de défaillance.

Art. 13

Le respect du principe de proportionnalité est garanti dans la mesure où l'art. 13 prescrit d'éviter qu'un navire soit indûment retenu ou retardé. En cas de violation du principe de proportionnalité, le lésé a droit à une réparation de son préjudice. La convention ne précise pas à partir de quand la rétention ou le retardement d'un navire est indu. Il appartiendra aux tribunaux de statuer. Mais une comparaison avec d'autres traités internationaux en matière de protection du milieu marin permet de penser que de telles mesures sont inappropriées dès lors que le navire est retenu pendant un laps de temps supplémentaire même après avoir remédié au défaut constaté.

L'Etat de pavillon est compétent pour prendre les mesures nécessaires en cas d'infraction. Selon l'art. 12 de la Convention AFS, les autorités de l'Etat du port informent l'Etat de pavillon de toute infraction. Celui-ci est tenu d'engager une procédure pénale s'il possède des éléments de preuve suffisants. Il informe les autorités de l'Etat du port et l'OMI des mesures qu'il a prises. Comme on l'a déjà indiqué à propos de l'art. 4 de la Convention AFS, la Suisse fonderait une procédure pénale sur l'art. 129a LNM.

Art. 16

L'art. 16 énumère les différentes procédures d'amendement du texte de la convention et de ses quatre annexes. La modification de l'Annexe 1 qui contient le catalogue des systèmes antisalissure prohibés est soumise à une procédure propre comme on l'a déjà précisé dans les explications relatives à l'art. 6 de la Convention AFS.

En ce qui concerne la procédure d'amendement de la convention, chaque Partie peut soumettre une proposition d'amendement au Secrétaire général de l'OMI qui la communique aux Parties et aux membres de l'Organisation six mois au moins avant son examen par le Comité de la protection du milieu marin. Bien que tous les membres de l'OMI aient les mêmes droits lors des délibérations du Comité, une majorité qualifiée des deux tiers des Parties présentes est requise pour qu'un amendement soit adopté. Par ailleurs, un quorum minimum correspondant à un tiers des Parties est nécessaire pour qu'une décision valide puisse être prise.

Les amendements adoptés par le Comité de la protection du milieu marin sont communiqués par le Secrétaire général aux Parties pour acceptation. L'amendement est réputé accepté lorsque deux tiers des Parties ont notifié leur acceptation au Secrétaire général ou si, dans un laps de temps de douze mois, un tiers des Parties au plus ont informé le Secrétaire général qu'ils refusaient l'amendement.

L'amendement entre en vigueur pour les Parties qui ont accepté une modification d'un article six mois après que la majorité des deux tiers a été atteinte. Les Parties qui ont communiqué au Secrétaire général leur refus de l'amendement ne sont pas concernées. Elles peuvent accepter l'amendement ultérieurement moyennant une notification au Secrétaire général.

La tenue d'une conférence, convoquée à la demande d'une Partie appuyée par un tiers au moins des Parties, constitue un autre moyen d'obtenir un amendement à la Convention AFS. L'amendement par une conférence requiert également une majorité des deux tiers des Parties présentes. La procédure qui suit est identique à celle prévue pour un amendement adopté lors d'une séance du Comité de la protection du milieu marin.

Art. 18

Selon son art. 18, la convention entre en vigueur douze mois après la date à laquelle au moins 25 Etats, dont les flottes marchandes représentent au total au moins 25 % du tonnage brut de la flotte mondiale des navires de commerce, ont déposé l'instrument de ratification. Les conditions de l'entrée en vigueur ont été réunies le 17 septembre 2008. Depuis lors, 51 nations ont adhéré à la Convention AFS. Pour les Etats qui l'ont ratifiée ou y ont adhéré après son entrée en vigueur, la convention prend effet trois mois après le dépôt de l'acte de ratification.

2.5 Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse

Préambule

Le préambule se réfère encore à l'ancienne Constitution fédérale du 29 mai 1874 (aCst.). Il sera donc adapté aux dispositions de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.). Aux art. 24^{ter}, 64 et 64^{bis} a Cst correspondent les art. 87, 122 et 123 de l'actuelle Constitution.

Art. 4a

Les traités dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international n'ont pas à être approuvés par l'Assemblée fédérale (art. 166, al. 2, Cst.). Selon l'art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997²¹ sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, le Conseil fédéral peut conclure et modifier seul des traités internationaux lorsqu'une telle compétence lui est attribuée par une loi fédérale ou par un traité international approuvé par l'Assemblée fédérale. Le nouvel art. 4a LNM comporte donc une délégation légale de compétence au Conseil fédéral pour la conclusion de traités.

La compétence du Conseil fédéral d'approuver des traités internationaux doit se limiter aux compétences principales de l'OMI énumérées au ch. 1.5.2.

3 Conséquences

3.1 Annexe VI de la convention MARPOL

L'adhésion à l'Annexe VI de la Convention MARPOL n'entraîne pour la Suisse ni coûts ni effets sur le personnel. Les frais de surveillance supplémentaires des sociétés de classification sont pris en charge par les armateurs.

3.2 Convention «Hydrocarbures de soute»

L'adhésion de la Suisse à la convention «Hydrocarbures de soute» n'entraîne ni coûts ni effets sur le personnel. Les frais de surveillance supplémentaires des sociétés de classification sont pris en charge par les armateurs.

3.3 Convention sur les eaux de ballast

L'adhésion à la Convention sur les eaux de ballast n'entraîne pour la Suisse ni coûts ni effets sur le personnel. Les tâches d'inspection supplémentaires accomplies par les organismes de classification sont prises en charge par les armateurs.

²¹ RS 172.010

3.4 Convention AFS

L'adhésion à la Convention AFS n'entraîne pour la Suisse ni coûts ni effets sur le personnel. Les tâches d'inspection supplémentaires accomplies par les organismes de classification sont prises en charge par les armateurs.

3.5 Loi sur la navigation maritime sous pavillons suisse

3.5.1 Conséquences pour la Confédération

L'approbation des traités internationaux compris dans le champ d'application de l'art. 4a incombera désormais au Conseil fédéral. Il n'en résultera donc pas de frais supplémentaires directs ni de conséquences financières indirectes pour la Confédération. Le transfert de l'approbation des traités internationaux au Conseil fédéral décharge l'administration et le Parlement. L'effectif du personnel des services compétents ne sera pas modifié car l'allègement recherché sera compensé par les tâches supplémentaires de contrôle et d'exécution.

3.5.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Le projet de révision n'a aucune conséquence pour les cantons et les communes. On a donc renoncé à lancer une procédure de consultation.

3.5.3 Conséquences économiques

L'activité législative croissante de l'OMI ne doit pas avoir pour effet de restreindre les activités du transport maritime suisse. C'est pourquoi les armateurs suisses appellent de leurs vœux une ratification rapide de toutes les conventions pertinentes de l'OMI.

Les armateurs suisses ont tout à gagner à une ratification rapide des traités maritimes. Pour leurs clients, les expéditeurs, le facteur temps revêt une importance cruciale. Il est donc essentiel pour les armateurs que les opérations de chargement et de déchargement ne subissent aucun retard. De leur côté, les expéditeurs doivent pouvoir compter sur des transporteurs fiables dans l'intérêt de leurs clients. Le manque de fiabilité de la chaîne de livraison a des répercussions sur l'ensemble des relations commerciales concernées.

Les autorités de l'Etat du port sont, à côté de l'Etat de pavillon et ses agents, la seule instance qui contrôle le respect des prescriptions internationales sur les navires. Elles savent quels Etats ont ratifié quelles conventions maritimes. L'expérience des armateurs montre que les inspecteurs des autorités de l'Etat du port procèdent à des contrôles approfondis dans des domaines pour lesquels l'Etat de pavillon n'a pas ratifié la convention en question. L'inspection d'un navire placé sous l'autorité d'un Etat de pavillon n'ayant pas signé la convention applicable dure donc plus longtemps. L'approbation rapide de dispositions correspondantes dans le domaine maritime revêt donc un grand intérêt pour les armateurs suisses.

4 Relation avec le programme de la législature

Les projets n'ont été annoncés ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²², ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015²³.

En cette année de commémoration du sommet de Rio 2000, l'actualité en matière de protection de l'environnement, dont la protection du milieu marin fait partie, et les avantages que les armateurs peuvent retirer de la ratification de ces textes, justifient pleinement que l'on ratifie au plus vite les conventions.

5 Aspects juridiques

5.1 Arrêté fédéral

5.1.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst), aux termes duquel les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. Selon l'art. 184, al. 2, Cst., le Conseil fédéral signe les traités et les ratifie. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst. stipule que l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver les traités internationaux à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, LParl; art. 7a, al. 1, LOGA). Dans le cas présent, le Conseil fédéral ne dispose pas de la compétence nécessaire.

5.1.2 Forme de l'acte

Selon l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., les traités internationaux sont soumis au référendum facultatif s'ils contiennent des dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales. L'art. 22, al. 4, de la loi sur le Parlement précise quant à lui: «Sont réputées fixant des règles de droit les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations, confèrent des droits ou attribuent des compétences». Sont qualifiées d'importantes les dispositions édictées sous la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst.

Les présentes conventions internationales imposent des obligations supplémentaires aux propriétaires de navires de mer. Ceux-ci doivent réaliser des investissements afin de satisfaire aux exigences des traités internationaux. Les autorités des Etats de pavillon sont quant à elles chargées d'effectuer les contrôles nécessaires. Ces dispositions devraient faire l'objet d'une loi fédérale formelle si elles étaient approuvées au niveau interne.

L'arrêté fédéral portant approbation de l'Annexe VI de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et de trois conventions maritimes dans le domaine de la protection des eaux doit donc être soumis au référendum facultatif en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

²² FF 2012 349

²³ FF 2012 6667

5.2 **Modification de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse**

5.2.1 **Constitutionnalité**

Selon l'art. 166, al. 2, Cst., le législateur peut déléguer au Conseil fédéral la compétence de conclure des traités internationaux. Il existe ainsi de nombreuses clauses de délégation de cette nature dans la législation fédérale. Le but de ce transfert de compétence au Conseil fédéral est de décharger l'Assemblée fédérale d'une multitude de procédures de ratification concernant des thématiques complexes de nature souvent technique et qui, matériellement, se limitent à un domaine clairement délimité²⁴. Si la norme visée est suffisamment déterminée et si le cercle des conventions concernées par la délégation est défini avec suffisamment de précision, la délégation au Conseil fédéral de la compétence de conclure des traités internationaux peut figurer dans une loi formelle soumise au référendum facultatif. Des normes de délégation de ce type existent déjà dans différentes lois fédérales.²⁵

Selon l'art. 141, al. 1, let. a, Cst., les modifications apportées à des lois fédérales sont elles aussi soumises au référendum facultatif.

En vertu de l'art. 48a, al. 2, LOGA, le Conseil fédéral rendra compte chaque année à l'Assemblée fédérale des traités conclus en application de la norme de délégation.

²⁴ FF **2001** 4490

²⁵ Par ex. à l'art. 5 de la loi fédérale du 18 juin 1999 sur la météorologie et la climatologie (RS **429.1**) ou à l'art. 16j de la loi du 7 octobre 1983 sur l'encouragement de la recherche et de l'innovation (RS **420.1**).

