

N° 270

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 mai 1985

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif aux mesures concernant, dans les eaux territoriales et les eaux intérieures, les navires et engins flottants abandonnés.

Par M. Pierre CECCALDI-PAVARD,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de MM. Jacques Larche, président, Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents, Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authie, secrétaires, Jean Arthuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Becam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Felix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Beguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukewe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2220, 2606 et in-8° 767.

Sénat : 248 (1984-1985).

Mer et littoral.

SOMMAIRE

	Page
I - Exposé général	3
1 <i>Le projet de loi</i> - Extension, sous réserve d'adaptations aux navires et engins flottants abandonnés des mesures d'intervention et de police applicables aux épaves maritimes	4
2 <i>L'apport de l'Assemblée nationale</i> - L'adoption d'un texte autonome	6
3 <i>Les propositions de la commission des Lois</i>	
- Préciser davantage le champ d'application de la loi et mieux circonscrire la définition de l'abandon	7
- Préserver les droits des propriétaires comme ceux de leurs créanciers et prendre davantage en compte l'intérêt des collectivités territoriales	8
II - Examen des articles	9
<i>Article premier</i> - Champ d'application de la loi et définition de l'abandon	9
<i>Article premier bis</i> - Moyens d'intervention accordés à l'administration	12
<i>Article premier ter</i> - Déchéance des droits de propriété	14
<i>Article 2</i> - Sort de la cargaison transportée	17
<i>Article 3</i> - Conditions d'application de la loi	19
<i>Article 4</i> - Extension à l'Outre-Mer	19
III - Tableau comparatif	21

MESDAMES, MESSIEURS,

A plusieurs reprises, des navires ou engins flottants, se trouvant en mer ou au mouillage dans des ports ou des rades, ont été abandonnés par leur propriétaire, soit à la suite de saisies ou d'incidents graves de navigation, soit pour se soustraire à une action de police, constituant ainsi un danger réel pour la sécurité du plan d'eau, la navigation et, dans certains cas, pour l'environnement, voire une simple gêne pour l'exploitation portuaire.

C'est ainsi que sur les cinq dernières années, il a été dénombré en état d'abandon : 681 navires de plaisance, 297 navires de pêche et 26 navires de commerce de plus de cinquante tonneaux de jauge (1). Qui plus est, c'est souvent le cas de navires étrangers dont leurs armateurs se désintéressent complètement pour la simple raison qu'ils doivent revenir à leurs créanciers, tandis que ces derniers sont freinés dans leur action par les délais d'une procédure de saisie-exécution de plus en plus longs.

Or, face à une telle situation, les pouvoirs publics, en l'état actuel de la législation et de la réglementation, ne disposent d'aucun moyen juridique d'intervention.

En effet, dans le cas d'un navire abandonné par son équipage en mer, l'intervention de l'autorité maritime n'est aujourd'hui possible que si ce navire a subi un accident ou une avarie et s'il présente un danger pour l'environnement en raison des substances nocives ou dangereuses ou des hydrocarbures se trouvant à bord (loi n° 83-380 du 10 mai 1983, modifiant l'article 14 de la loi n° 76-559 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine).

Quant aux « bâtiments-ventouses » abandonnés dans un port ou une rade, seule la contravention de grande voirie prononcée par le tribunal administratif permet de sanctionner l'inaction de l'armateur. Cependant, cette procédure est longue à mettre en œuvre et a peu d'effet dissuasif sur les armateurs étrangers.

(1) Estimations fournies par les services du secrétariat d'Etat chargé de la Mer.

Enfin, un navire abandonné n'a pas le caractère juridique d'une épave. Aux termes de l'article premier du décret du 26 novembre 1961 modifié par le décret du 3 août 1978, constituent, en effet, une épave : « les engins flottants et les navires en état de non-flottabilité et qui sont abandonnés par leur équipage qui n'en assure plus la garde ou la surveillance... ». La loi n° 82-990 du 23 novembre 1982, modifiant la loi n° 61-1262 du 24 novembre 1961, relative à la police des épaves maritimes ne peut donc légitimer une quelconque intervention de l'administration.

Notre ancien et excellent collègue, M. Joseph Yvon, rapporteur, ne déclarait-il pas déjà le 10 novembre 1961 : « Il peut y avoir aussi un certain nombre de vieilles coques de navires dont les propriétaires n'ont pas perdu la possession et qui par conséquent, ne répondent pas à la notion juridique de l'épave. Dans ce cas, il faudrait que le Gouvernement, d'une façon ou d'une autre, je ne sais quel texte il pourrait invoquer, puisse mettre les propriétaires de ces vieilles coques en demeure d'agir à débarrasser le littoral. »

C'est aujourd'hui précisément ces lacunes de notre législation maritime que le présent projet de loi tend à combler, en étendant aux navires et engins flottants abandonnés, présentant des dangers pour la navigation maritime ou la sécurité du plan d'eau, les mesures d'intervention et de police applicables aux épaves maritimes.

I. - LE PROJET DE LOI : L'EXTENSION, SOUS RÉSERVE D'ADAPTATIONS, AUX NAVIRES ET ENGINS FLOTTANTS ABANDONNÉS DES MESURES D'INTERVENTION ET DE POLICE APPLICABLES AUX ÉPAVES MARITIMES

Malgré sa brièveté, la portée du projet de loi n'est pas anodine. Ce texte tend, en effet, à conférer à l'administration des pouvoirs d'intervention exorbitants sur les navires ou engins flottants abandonnés dans les eaux territoriales ou intérieures, d'une part, en vue de la suppression des dangers qu'ils présentent pour l'intérêt général, d'autre part, pour faire cesser la persistance de leur état d'abandon.

Ainsi, l'article premier a-t-il pour objet de doter l'administration de pouvoirs comparables à ceux que lui confère la réglementation applicable aux épaves maritimes.

Il s'agit :

- en ce qui concerne les moyens d'intervention pour mettre fin aux dangers :

- du pouvoir de procéder à la réquisition des personnes et des biens et à l'occupation temporaire ou à la traversée des propriétés privées ;

- de la possibilité d'intervenir d'office, aux frais et risques du propriétaire, soit lorsqu'il est inconnu, soit lorsque, dûment mis en demeure, il refuse ou néglige d'agir. Toutefois, ce texte élargit les possibilités d'action de l'administration en étendant la procédure de mise en demeure du propriétaire à l'armateur ou à l'exploitant et en lui permettant d'intervenir d'office à leurs frais et risques. Il lui permet également d'intervenir immédiatement, sans mise en demeure préalable, en cas d'urgence. Cette dernière disposition ne constitue pas, néanmoins, une novation puisqu'un tel pouvoir est déjà conféré à l'Etat par l'article 16 de la loi du 7 juillet 1976 modifiée relative à la prévention et à la répression de la pollution marine.

- en ce qui concerne les moyens d'intervention pour faire cesser l'état d'abandon :

- de la possibilité de prononcer la déchéance des droits de propriété du propriétaire ;

- du droit de procéder à la vente du navire ou de l'engin flottant abandonné au profit de l'Etat lorsque le propriétaire ne l'a pas revendiqué dans le délai fixé par voie réglementaire.

Toutefois, à la différence des dispositions adoptées pour les épaves maritimes, le projet de loi dissocie le sort de la cargaison, éventuellement transportée par le navire abandonné, de celui du navire. L'article 2 prévoit, en effet, que la cargaison ne pourra être vendue qu'à l'issue d'un délai raisonnable, fixé réglementairement, afin de permettre aux propriétaires soit de la revendiquer, soit de l'enlever. En outre, le produit de la vente ne sera acquis au Trésor qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans, pendant lequel les créanciers pourront faire valoir leurs droits. L'Etat peut d'ailleurs figurer au nombre de ces créanciers, dans la mesure où son intervention a permis le sauvetage de la cargaison. Il en est de même des autorités publiques qui auront engagé des frais pour la conserver et parvenir à sa vente. Enfin, toutes ces créances bénéficieront d'un privilège de même rang que le privilège du conservateur (art. 2102-3° du Code civil).

Ainsi, en étendant aux navires et engins flottants abandonnés, les pouvoirs d'intervention et de police accrus ressortissant au régime applicable aux épaves maritimes, le présent projet de loi

visé essentiellement à donner un fondement juridique indiscutable aux atteintes au droit de propriété auxquelles pourra se livrer l'administration en présence de l'abandon d'un navire ou d'un engin flottant présentant des dangers pour l'intérêt général.

II. - L'APPORT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : L'ADOPTION D'UN TEXTE AUTONOME

Tout en approuvant les objectifs du projet de loi, l'Assemblée nationale, à l'initiative du rapporteur de sa commission des Lois, a estimé préférable de regrouper au sein d'un texte autonome l'ensemble des mesures applicables aux navires et engins flottants abandonnés plutôt que de leur appliquer, par référence, la réglementation relative aux épaves maritimes.

Outre un souci d'ordre pratique, celui-ci a, en effet, jugé indispensable, quelle que soit la portée du projet de loi, de rechercher la plus grande précision possible, s'agissant de dispositions qui tendent à limiter l'exercice du droit de propriété. Sans compter que la réglementation applicable aux épaves maritimes doit être adaptée au cas particulier des engins et navires abandonnés.

C'est pourquoi l'Assemblée nationale a adopté, sur la proposition de sa commission des Lois, plusieurs amendements tendant pour l'essentiel à reprendre au sein d'articles distincts, l'ensemble des dispositions susceptibles d'être appliquées aux navires et engins flottants abandonnés. C'est ainsi qu'elle a supprimé des dispositions sans intérêt pratique, telle celle relative à la traversée ou à l'occupation temporaire des propriétés privées, et en a ajouté d'autres afin de mieux définir le cadre des procédures permettant à l'administration d'intervenir à l'encontre de navires ou d'engins qui ne sont pas réduits au stade d'épave.

Elle a donc adopté une nouvelle rédaction de l'article premier qui précise le champ d'application de la loi et définit la notion d'abandon, selon qu'il s'agit d'un navire ou d'un engin flottant.

Elle a, par ailleurs, adopté deux amendements tendant à insérer deux articles additionnels, ayant respectivement pour objet :

- le premier, d'énumérer les moyens d'intervention et de police mis à la disposition de l'administration pour mettre fin aux dangers présentés par les navires et engins flottants abandonnés ;

- le second, de préciser les conditions dans lesquelles la déchéance des droits de propriété peut être prononcée, à titre de sanction de la persistance de l'état d'abandon, et de prévoir la vente au profit de l'Etat du navire ou de l'engin flottant qui n'a pas été revendiqué à temps.

Ces trois modifications apportent des améliorations incontestables au texte initial du projet de loi.

III. - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois approuve pleinement la solution retenue par l'Assemblée nationale consistant à élaborer un texte autonome pour les navires et engins flottants abandonnés. Se contenter, en effet, de leur étendre, sous réserve d'adaptations, les mesures d'intervention et de police figurant dans la réglementation applicable aux épaves maritimes, est de nature à engendrer des confusions entre navires et épaves qui alimenteront inutilement la subtilité déjà bien suffisante de la distinction. En outre, un texte autonome ne créera pas plus d'inflation législative que le projet de loi initial puisqu'il faut de toutes façons une loi pour donner un fondement juridique incontestable aux interventions de l'administration.

Ce faisant, parce que ce projet de loi confère aux autorités maritimes et portuaires des pouvoirs exceptionnels et des prérogatives importantes à l'Etat, de nature à porter atteinte au droit de propriété, votre commission des Lois a estimé indispensable d'entourer leurs conditions d'exercice de garanties sérieuses contre des interventions abusives.

C'est pourquoi votre Commission vous propose un certain nombre de modifications répondant pour l'essentiel à une double préoccupation :

1° Préciser davantage le champ d'application de la loi et mieux circonscrire la définition de l'abandon.

Il importe, en effet, de lier l'exercice du droit d'intervention de l'administration, non seulement au fait de l'abandon, mais encore à l'existence d'un danger grave ou imminent que peut présenter pour la sécurité et l'environnement un navire ou un engin flottant abandonné.

Quant à la définition de l'abandon, la pratique actuelle commande de ne pas réduire arbitrairement et un peu sommairement l'état d'abandon d'un navire à l'absence d'équipage à bord, mais de prévoir également l'inexistence de mesures de garde et de manœuvre. Il paraît, en outre, souhaitable, de préciser que l'abandon doit être le fait du propriétaire, de l'armateur ou de l'exploitant car ce sont précisément ces personnes qui seront ensuite mises en cause.

2° Préserver les droits des propriétaires comme ceux de leurs créanciers et prendre davantage en compte l'intérêt des collectivités territoriales.

A cette fin, votre commission des Lois a estimé indispensable :

- de préciser que la vente au profit de l'Etat d'un navire ou d'un engin flottant abandonné ne pourra intervenir qu'à l'issue d'un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de déchéance, afin notamment d'éviter qu'elle n'ait lieu avant l'expiration du délai de recours contentieux susceptible d'être introduit devant le juge administratif contre cette dernière décision ;

- de permettre aux créanciers privilégiés et hypothécaires de faire valoir leurs créances sur le produit de la vente quand bien même l'Etat en aurait acquis la propriété du fait de la déchéance ;

- de conférer aux autorités compétentes et notamment aux collectivités territoriales, qui ont engagé des frais au titre des mesures d'intervention, le droit de se faire rembourser en priorité sur le produit de la vente. Leurs créances ne sont-elles pas, en effet, nées avant la déchéance soit sur la tête du propriétaire, soit comme le propose également votre commission des Lois sur celle de l'armateur ou de l'exploitant (article premier *bis*).

Sous réserve de ces modifications, votre commission des Lois ne doute pas de l'approbation de ce projet de loi par le Sénat qui a montré à de très nombreuses reprises l'importance qu'il attache à la préservation de notre patrimoine maritime et à la sauvegarde de notre littoral.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Champ d'application de la loi et définition de l'abandon.

I. – LE TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article premier a un double objet :

- d'une part, il précise le champ d'application de la loi ;
- d'autre part, il définit la notion d'abandon.

1° Le champ d'application de la loi.

Trois éléments concourent à circonscrire le champ d'application de la loi :

- l'état d'abandon,
- l'existence d'un danger,
- la zone d'intervention de l'Etat.

L'article premier ne vise, en effet, que les navires et engins flottants, abandonnés et en état de flottabilité. Par « engins flottants », il faut comprendre les pontons, plates-formes de forage, docks, barges, chalands... Quant aux navires, ils devront répondre à un certain tonnage dont le seuil devrait être fixé, selon les indications qui ont été fournies à votre Rapporteur, entre 50 et 100 tonneaux de jauge brute.

Par ailleurs, le droit d'intervention de l'administration est conditionné par l'existence des dangers qu'ils présentent pour l'intérêt général. Ce terme de « danger » doit s'interpréter de façon extensive et inclure la sécurité des personnes ou des biens, la sécurité de la navigation ou de l'environnement.

Enfin, la zone d'intervention de l'Etat est limitée aux eaux territoriales ou aux eaux intérieures. C'est, en effet, sur cette seule frange côtière que l'Etat français exerce les compétences du

souverain. Conformément aux dispositions contenues dans l'article premier de la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971, les eaux territoriales françaises s'étendent jusqu'à une limite fixée à 12 milles marins à partir des lignes de base.

Les lignes de base sont la laisse de basse mer ainsi que les lignes de base droites et les lignes de fermeture des baies.

Quant aux eaux intérieures, il s'agit des eaux situées en deçà de la ligne de base de la mer territoriale.

2° La définition de la notion d'abandon.

L'article premier du projet de loi définit l'abandon tant pour le navire que pour l'engin flottant par l'absence d'équipage à bord ou par l'absence de mesures de garde et de manœuvre.

Il faut donc, pour qu'il y ait abandon, soit que tout l'équipage ait quitté le navire, ce qui révèle l'absence d'actes de possession du propriétaire sur le navire, soit que celui-ci n'en assure plus la garde et la manœuvre, ce qui signifie qu'il n'y a pas abandon de l'équipage quand ce dernier exerce sur le navire une surveillance vigilante en restant à peu de distance.

II. - LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, à l'initiative de la commission des Lois, a adopté une nouvelle rédaction de l'article premier qui précise fort utilement le champ d'application de la loi, mais définit, en revanche, différemment l'abandon selon qu'il s'agit d'un navire ou d'un engin flottant.

C'est ainsi que l'abandon du navire est défini par le seul critère de l'absence d'équipage à bord. Quant à l'abandon de l'engin flottant, il résulte de l'absence de mesures de garde ou de manœuvre.

III. - LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Votre commission des Lois approuve globalement le dispositif retenu par l'Assemblée nationale pour l'article premier de la loi. Ainsi que le souligne, à juste titre, le rapporteur de l'Assemblée, il importe « de rechercher la plus grande précision possible dans une matière qui tend, notamment, à limiter l'exercice du droit de propriété ».

L'exercice d'un droit aussi exceptionnel conféré à l'Etat à l'encontre des navires ou engins flottants abandonnés doit, en effet, être soumis à des conditions précises afin de l'entourer de garanties sérieuses contre des interventions administratives abusives.

C'est pourquoi, votre commission des Lois vous propose de préciser davantage encore le champ d'application de la loi et de mieux circonscrire la définition de l'abandon.

S'agissant du *champ d'application de la loi*, elle a, en effet, juger utile de ne pas justifier l'intervention de l'administration par le seul fait de l'abandon.

La formulation retenue par l'Assemblée nationale implique, en effet, que le danger est automatiquement déduit de l'abandon. Or, ceci peut être cumulatif, mais pas obligatoirement.

C'est pourquoi, votre commission des Lois a estimé opportun de dissocier le danger de l'abandon et de lier l'exercice du droit d'intervention de l'administration, non seulement au fait de l'abandon, mais encore à l'existence d'un danger que peut présenter pour l'intérêt général un navire ou un engin flottant abandonné.

S'il est, en effet, nécessaire de donner à l'administration les moyens juridiques d'intervention à l'encontre des navires ou engins flottants abandonnés lorsqu'ils présentent un danger pour la sécurité et l'environnement, il importe néanmoins que ces pouvoirs ne puissent être exercés que lorsqu'un danger le justifie.

Quant à la *définition de l'abandon*, votre Commission a estimé souhaitable d'adopter, ainsi que le proposait le texte initial, un critère unique pour l'abandon des navires et celui des engins flottants.

En effet, d'une part cette unicité s'avère nécessaire depuis l'assimilation par la loi de 1967 des engins flottants aux navires. D'autre part, la distinction entre ces deux catégories paraît arbitraire et le critère appliqué aux navires insuffisant.

Certes, tant le Code des ports maritimes (art. R. 323-2) que le règlement général de police des ports maritimes de commerce et de pêche (art. 12) impose une présence à bord des navires, soit pour des raisons de sécurité, soit pour des exigences portuaires.

Toutefois, limiter la définition de l'abandon pour le navire à l'absence d'équipage à bord paraît un peu sommaire et insuffisant. En effet, un navire sans équipage peut être pris en remorque ou manœuvré par des équipes intervenant depuis d'autres navires titulaires par exemple d'un contrat d'assistance.

De même, un navire sans équipage à quai peut être gardienné depuis la terre. C'est ainsi que l'article 12 (al. 5) du règlement

général de police des ports maritimes prévoit que les embarcations, les bâtiments de pêche de moins de 50 tonneaux et les bateaux non chargés de matières inflammables ou explosives ou qui ayant transporté de telles matières sont exempts de gaz dangereux, pourront être autorisés exceptionnellement à séjourner aux postes désignés par la capitainerie du port, sans gardien à bord, à condition que soit souscrite au préalable une déclaration mentionnant le nom et le domicile à terre d'une personne capable d'intervenir rapidement en cas de besoin et contresignée par celle-ci.

Aussi vaudrait-il mieux cerner plus étroitement la notion d'abandon sans introduire de distinction arbitraire entre les navires et engins flottants.

C'est pourquoi votre commission des Lois propose de définir l'abandon matériel d'un navire ou d'un engin flottant par l'absence d'équipage à bord ou par l'inexistence de mesures de garde et de manœuvre. Elle a, par ailleurs, juger utile de préciser que l'abandon doit être le fait du propriétaire, de l'armateur ou de l'exploitant.

La qualité des responsables constitue en effet le dernier élément déterminant le champ d'application de la loi. Le navire ou l'engin flottant n'est pas pris en tant que tel. C'est pourquoi, il importe de viser les personnes responsables dès la définition de l'abandon car ce sont elles qui seront ensuite mises en cause.

Tel est l'objet essentiel de l'**amendement** que votre Commission vous propose d'adopter au présent article

Article premier bis.

Moyens d'intervention accordés à l'administration.

Cet article additionnel, introduit à l'initiative de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, énumère les moyens d'intervention et de police accordés à l'administration pour mettre fin aux dangers que présentent pour l'intérêt général les navires et engins flottants abandonnés.

S'inspirant de la réglementation applicable aux épaves maritimes, cet article donne à l'administration la possibilité de requérir les personnes et les biens susceptibles de concourir aux actions d'intervention, le contentieux de l'indemnisation relevant alors de l'autorité judiciaire.

De la même manière, il organise au profit de l'autorité compétente une *procédure d'intervention* qui diffère suivant qu'il y a ou non urgence.

En temps normal, il incombe à l'autorité responsable de la zone où se trouve le navire ou l'engin flottant dangereux de mettre en demeure son propriétaire ou son armateur ou son exploitant, de prendre les mesures nécessaires pour conjurer le danger. Cette autorité sera, suivant le cas, soit le préfet maritime ou par délégation l'administrateur des affaires maritimes, en mer et dans les ports militaires, soit le directeur du port autonome, soit le président du conseil général, dans les ports départementaux, soit le maire, dans les ports communaux, soit enfin, le commissaire de la République du département concerné dans les ports maritimes d'intérêt national et dans tous les autres cas (art. 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat).

La mise en demeure mentionne le délai qui lui est imparti pour accomplir les opérations nécessaires, qui sera fonction de la situation du navire ou de l'engin flottant abandonné et de l'imminence du danger qu'il présente. Selon les indications fournies à votre Rapporteur, ce délai ne devrait pas dépasser trois mois. Quant aux opérations nécessaires, elles pourraient inclure, selon les cas, l'enlèvement, la récupération, la destruction de l'engin flottant, du navire ou de sa cargaison, la vente des denrées périssables ainsi que toutes les mesures nécessaires en vue de supprimer le caractère dangereux du navire ou de l'engin flottant abandonné.

Si la mise en demeure reste infructueuse, l'autorité compétente pourra alors intervenir aux lieux et place du propriétaire. On soulignera sur ce point que cet article reprend une disposition figurant dans le projet de loi initial étendant la procédure de mise en demeure du propriétaire à l'armateur du navire ou à l'exploitant de l'engin flottant.

Une telle disposition ne peut qu'être approuvée dans la mesure où la recherche du propriétaire d'un navire abandonné peut être, dans certains cas, difficile (pavillons de complaisance ou single - ship compagnies). Cette possibilité facilitera par conséquent le déclenchement de la procédure et permettra notamment d'atteindre en temps utile le véritable gardien du navire ou de l'engin flottant.

En cas d'urgence, l'autorité compétente peut, en revanche, intervenir d'office et sans délai, c'est-à-dire sans mise en demeure préalable, pour faire procéder à toutes opérations nécessaires en vue de supprimer le danger présenté. Il y a urgence notamment lorsque le navire ou l'engin flottant présente un danger grave et imminent pour la sécurité des personnes ou des biens ou est de nature à porter atteinte à la sécurité de la navigation, la pêche ou l'environnement ou lorsque tout ou partie de la cargaison est en péril.

Enfin, dans tous les cas, qu'il y ait urgence ou non, l'intervention se fait aux frais et risques du propriétaire.

Votre commission des Lois est tout à fait favorable à ces habilitations données à l'administration pour intervenir en vue de la suppression des dangers que présente pour l'intérêt général un navire abandonné.

Elle a toutefois jugé utile d'apporter **deux modifications** au texte proposé pour ce nouvel article :

- **La première** a essentiellement pour objet de rendre également débiteurs des « frais et risques » liés à l'intervention, l'armateur ou l'exploitant. Dans la mesure où la mise en demeure est faite soit au propriétaire, soit à l'armateur ou à l'exploitant, il paraît en effet normal de permettre à l'administration de se retourner contre la personne qui aura été touchée.

Par ailleurs, ceci permettra à l'autorité compétente d'avoir le maximum de garanties du fait d'un nombre plus étendu de responsables, d'autant que le propriétaire est souvent inconnu. Dans l'intérêt même de l'Etat et de celui des collectivités locales, il semble, en effet, plus raisonnable de faciliter leurs recours.

Les conséquences de la négligence de l'armateur ou de l'exploitant seront alors réglées dans le cadre des rapports contractuels liant ces derniers au propriétaire du navire ou de l'engin flottant.

On soulignera d'ailleurs qu'une telle extension des responsabilités figurait dans le projet de loi initial.

- **La deuxième** est une précision d'ordre rédactionnel. Elle tend principalement à lever l'ambiguïté sur la responsabilité du propriétaire ou de l'armateur ou de l'exploitant lorsque l'administration intervient d'office, en cas d'urgence. Dans tous les cas, qu'il y ait ou non urgence, la charge des frais et des dommages éventuellement causés par l'intervention doit leur incomber.

Tel est l'objet essentiel des **amendements** que votre commission des Lois vous propose d'adopter au présent article.

Article premier ter.

Déchéance des droits de propriété.

Cet article additionnel, introduit à l'initiative de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, constitue la disposition la plus importante du projet de loi. Il tend, en effet, à conférer deux prérogatives substantielles à l'Etat :

- d'une part, celle du droit de prononcer la déchéance des droits de propriété du propriétaire du navire ou de l'engin flottant abandonné ;

- d'autre part, celle de pouvoir vendre à son profit le navire ou l'engin flottant afin de récupérer les frais d'intervention.

S'agissant de prérogatives qui touchent fondamentalement à l'exercice du droit de propriété, le rapporteur de l'Assemblée nationale a jugé indispensable d'en limiter strictement la mise en œuvre.

C'est ainsi que la *déchéance des droits du propriétaire*, susceptible d'être prononcée par décision du ministre chargé de la Marine marchande, soit après mise en demeure infructueuse, soit après intervention d'office en cas d'urgence, ne pourra intervenir qu'à l'issue d'un délai d'un mois après que le propriétaire ait été mis en demeure de faire cesser l'état d'abandon du navire ou de l'engin flottant.

Une garantie supplémentaire est ainsi instituée au profit du propriétaire du navire ou de l'engin flottant abandonné par rapport à la réglementation applicable aux épaves maritimes dont cet article reprend pour l'essentiel les dispositions.

En effet, d'une part il doit être procédé à une deuxième mise en demeure, avant de sanctionner l'abandon, en tant que tel, par la déchéance du propriétaire de ses droits de propriété. D'autre part, si l'administration a mis en œuvre la procédure d'intervention d'office en cas d'urgence, c'est-à-dire sans mise en demeure préalable, le propriétaire sera dûment averti de la mesure que l'autorité compétente se propose de prendre à son encontre.

Quant à la *vente du navire ou de l'engin flottant au profit de l'Etat*, cet article prévoit qu'elle ne pourra avoir lieu que lorsque le propriétaire n'aura pas revendiqué son bien dans les délais prévus par voie réglementaire. Selon les indications qui ont été fournies à votre Rapporteur, la vente ne pourrait avoir lieu moins d'un mois après la date à laquelle elle aura été annoncée.

Votre commission des Lois ne peut que se féliciter du souci de l'Assemblée nationale d'entourer de garanties cette limitation des droits de propriété, afin notamment de donner au propriétaire la possibilité et le temps de réclamer son bien.

Elle s'est néanmoins interrogée sur l'opportunité de donner à l'Etat des pouvoirs aussi étendus et discrétionnaires, une fois tout danger écarté, sans que l'autorité judiciaire, traditionnellement garante du droit de propriété, n'ait à intervenir.

Elle a toutefois reconnu, ainsi que lui a fait observer son Rapporteur, que le principe de la limitation des droits de propriété figure déjà dans la loi du 24 novembre 1961 modifiée relative à la police des épaves maritimes, et que si les tribunaux judiciaires n'ont pas à intervenir à priori, le propriétaire déchu de ses droits conserve celui d'engager un recours contre la décision de l'administration.

Cela étant, dans le souci tant de mieux définir le cadre de cette procédure de déchéance que de préserver les droits des propriétaires ainsi que de leurs créanciers, votre commission des Lois a estimé indispensable d'apporter **trois modifications** au texte de l'Assemblée nationale :

- La **première** a pour objet de bien différencier les degrés d'intervention de l'administration entre la cessation du danger et celle de l'état d'abandon qui nécessite une nouvelle mise en demeure. Il s'agit ici, en effet, de sanctionner par la déchéance des droits du propriétaire, non plus le danger, mais l'abandon, en tant que tel, c'est-à-dire un désintéressement total du propriétaire à l'égard de son bien, causant une gêne. La persistance de l'état d'abandon laisse en effet présumer que le propriétaire n'a plus l'intention de revendiquer son bien.

- La **deuxième** tend pour l'essentiel :

- d'une part, à préciser que la vente ne peut intervenir qu'après déchéance des droits du propriétaire sur son navire ou son engin flottant ;
- d'autre part, à prévoir que cette même vente ne pourra intervenir qu'à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la notification de déchéance, afin notamment d'empêcher que celle-ci ait lieu dans le délai de deux mois du recours contentieux ouvert contre toute décision de l'administration. Ce délai ne doit toutefois pas porter préjudice au fait qu'il doit exister un délai raisonnable (un mois au moins selon l'usage) entre la publicité de la vente et la vente elle-même ;
- enfin, à réserver les droits des créanciers privilégiés et hypothécaires en vue notamment de leur permettre de faire valoir leurs créances sur le produit de la vente quand bien même l'Etat aurait acquis la propriété du navire ou de l'engin flottant du fait de la déchéance. Il importe, en effet, que l'administration, qui n'intervient ici que dans le cadre d'une mission d'intérêt public, ne s'arroge pas brutalement le produit de la vente d'un bien au mépris des droits des créanciers. Seul le surplus doit aller à l'Etat.

- La troisième répond principalement au souci de conférer aux autorités compétentes (administration ou collectivités territoriales) ayant engagé des frais au titre des mesures d'intervention, le droit d'être remboursées en priorité sur le produit de la vente. On peut, en effet, considérer que celles-ci sont intervenues pour la conservation du navire ou de l'engin flottant ou pour parvenir à sa vente et par conséquent dans l'intérêt commun des créanciers. Sans compter que leurs créances, afférentes au frais exposés, sont nées avant la déchéance et doivent par conséquent subsister après le transfert de propriété.

Il est donc légitime et pour le moins équitable de leur donner le droit de se faire payer en priorité sur le produit de la vente.

Tel est l'objet essentiel des amendements que votre commissions des Lois vous demande d'adopter au présent article.

Article 2.

Sort de la cargaison transportée.

I. - LE TEXTE DU PROJET DE LOI

Contrairement à la réglementation applicable aux épaves maritimes qui prévoit que la déchéance prononcée et la vente effectuée au profit de l'Etat valent pour l'ensemble constitué par le navire et sa cargaison, l'article 2 du projet de loi introduit des dispositions spécifiques pour la cargaison.

Il ne paraît pas, en effet, concevable de considérer la cargaison comme faisant partie intégrante du navire abandonné. Il importe dès lors de différencier le navire, sur lequel on crée le droit d'intervention et la cargaison, qui est étrangère à cette situation.

C'est pourquoi les auteurs du projet de loi ont souhaité préserver les droits des propriétaires de la cargaison.

A cet effet, l'article 2 précise que la cargaison ne peut être vendue que si elle n'a pas été revendiquée ou enlevée à l'issue d'un délai fixé par voie réglementaire, délai qui doit être suffisamment long pour permettre aux propriétaires de la cargaison de se faire connaître.

L'administration a donc l'obligation de rechercher les propriétaires de la cargaison ou leurs ayants-droit.

Il prévoit, par ailleurs, que le produit de la vente est consigné durant cinq ans, délai à l'expiration duquel les sommes pour

lesquelles aucun créancier ne s'est manifesté, sont acquises au Trésor. Cette prescription quinquennale doit permettre aux créanciers éventuels de la cargaison de faire valoir leurs droits.

Il s'agit donc d'une vente effectuée par l'administration, pouvant notamment avoir lieu aux enchères publiques selon les règles prévues au Code des domaines de l'Etat, mais pour le compte de particuliers.

Toutefois, ainsi que le souligne le rapporteur de l'Assemblée nationale, les autorités maritimes compétentes pourront figurer au nombre des créanciers dans la mesure où, par leur contribution, elles auront permis de sauvegarder la cargaison. Elles pourront donc récupérer sur le produit de la vente les frais qu'elles ont engagés pour conserver la cargaison et pour procéder à sa vente.

Il est enfin précisé que toutes ces créances sont garanties par un privilège sur la valeur de la cargaison de même rang que le privilège des frais faits pour la conservation de la chose, privilège institué par l'article 2102-3° du Code civil. A ce titre, il passe après les privilèges maritimes et les hypothèques maritimes.

Ce privilège est surtout utile quand le propriétaire ne revendique ou n'enlève pas la cargaison. L'administration tenue de vendre la cargaison distribuera la valeur de celle-ci aux différents créanciers. Il est donc utile que les créanciers du ou des propriétaires de la cargaison se présentent munis d'un privilège sur la valeur de celle-ci. On notera que le privilège institué par cet article étant assimilé à un privilège du Code civil, bénéficie du régime des privilèges du Code civil. C'est ainsi qu'il confère un droit réel et indivisible sur l'ensemble de la cargaison et que les créanciers sont classés selon la date des frais qu'ils ont exposés : celui qui a fait les frais pour la conservation de la chose les plus récents est préféré. De même, il n'est pas soumis à la règle de l'extinction pour un an et ne comporte aucun droit de suite.

II. - LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur la proposition du rapporteur de sa commission des Lois, l'Assemblée nationale a adopté un amendement d'ordre rédactionnel tendant à reprendre une formulation figurant dans la loi sur les épaves maritimes et plus particulièrement à prévoir que le privilège institué par cet article a pour assiette « la valeur » de la cargaison.

III. - LA PROPOSITION DE LA COMMISSION DES LOIS

Sous réserve également d'une *précision d'ordre rédactionnel*, tendant principalement à supprimer une redondance inutile, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article dans le texte de l'Assemblée nationale.

Article 3.

Conditions d'application de la loi.

L'article 3 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions d'application de la loi.

Sous réserve d'une *précision d'ordre rédactionnel*, votre commission des Lois vous propose d'adopter cet article.

Article 4.

Extension à l'Outre-Mer.

L'article 4 étend le champ d'application de la loi aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

Conformément à l'article 74 de la Constitution, les assemblées territoriales intéressées n'avaient pas à être consultées sur ce projet de loi dans la mesure où il ne touche pas à leur organisation particulière.

Votre commission des Lois vous propose par conséquent d'adopter cet article **conforme**.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption des amendements qu'elle vous propose, votre commission des Lois vous demande d'adopter le présent projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 61-1262 du 24 novembre 1961 relative à la police des épaves maritimes</p> <p><i>Article premier.</i> — En vue du sauvetage des épaves maritimes ou de la suppression des dangers qu'elles présentent, il peut être procédé :</p> <p>— à la réquisition des personnes et des biens, avec attribution de compétence de l'autorité judiciaire, en ce qui concerne le contentieux du droit à indemnité ;</p> <p>— à l'occupation temporaire et à la traversée des propriétés privées</p> <p>Lorsque le propriétaire d'une épave est inconnu ou lorsque, dûment mis en demeure, directement ou en la personne de son représentant, il refuse ou néglige de procéder aux opérations de sauvetage, de récupération, d'enlèvement, de destruction ou à celles destinées à supprimer les dangers que présente cette épave, l'Etat peut intervenir d'office, aux frais et risques du propriétaire.</p> <p>Dans les cas prévus à l'alinéa précédent ou lorsque l'existence d'une épave remonte à plus de cinq ans, la déchéance des droits du propriétaire peut être prononcée</p>	<p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>Les dispositions de l'article premier de la loi du 24 novembre 1961 relative à la police des épaves maritimes, modifiée par la loi n° 82-990 du 23 novembre 1982, à l'exception de celles concernant la cargaison, sont applicables à tout navire d'une jauge brute égale ou supérieure à un tonnage fixé par décret en Conseil d'Etat, en fonction des dangers qu'il peut présenter, ou à tout engin flottant, en l'état de flottabilité et de navigabilité, dans les eaux territoriales ou les eaux intérieures, qui est abandonné sans équipage par son propriétaire, son armateur ou son exploitant ou dont la garde et la manœuvre ne sont plus assurées.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>La présente loi s'applique à tout engin flottant et à tout navire en état de flottabilité, d'une jauge égale ou supérieure à un tonnage fixé par décret, se trouvant dans les eaux territoriales ou les eaux intérieures et présentant des dangers <i>du fait de son abandon</i>. L'abandon est défini pour un navire par l'absence d'équipage à bord et, pour un engin flottant, par l'absence de mesures de garde ou de manœuvre.</p>	<p style="text-align: center;">Article premier.</p> <p>La présente loi s'applique à tout engin flottant <i>ou</i> à tout navire en état de flottabilité, d'une jauge égale ou supérieure à un tonnage fixé par décret, abandonné dans les eaux territoriales ou les eaux intérieures et présentant des dangers.</p> <p>L'abandon <i>par le propriétaire, l'armateur ou l'exploitant</i> résulte de l'absence d'équipage à bord <i>ou</i> de l'inexistence de mesures de garde <i>et</i> de manœuvre.</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>par décision du ministre chargé de la marine marchande.</p>	<p>Celles de ces dispositions qui concernent la mise en demeure s'appliquent au propriétaire, à l'armateur, à l'exploitant ou à leurs représentants, celles qui sont relatives à la charge des frais et risques en cas d'intervention d'office s'appliquent au propriétaire, à l'armateur ou à l'exploitant. En cas d'urgence, l'intervention d'office peut être exécutée sans délai.</p>	<p><i>Alinéa supprimé.</i></p>	<p><i>Suppression maintenue.</i></p>
<p>Une épave peut être vendue au profit de l'Etat quand le propriétaire ne l'a pas revendiquée dans les délais qui seront fixés par voie réglementaire.</p>	<p>Article premier <i>bis</i> (nouveau).</p>	<p>Article premier <i>bis</i> (nouveau).</p>	<p>Article premier <i>bis</i>.</p>
<p>Dans le cas où une épave est constituée par un navire et sa cargaison, la déchéance et la vente au profit de l'Etat prévues ci-dessus s'étendent à l'ensemble de cette épave, sans préjudice du recours du propriétaire de la cargaison contre le transporteur et, le cas échéant, contre l'affrètement.</p>	<p>En vue de mettre fin aux dangers que présentent les navires et engins flottants abandonnés, il peut être procédé à la réquisition des personnes et des biens, avec attribution de compétence à l'autorité judiciaire en ce qui concerne le contentieux du droit à indemnité.</p>	<p>En vue de mettre fin aux dangers que présentent les navires et engins flottants abandonnés, il peut être procédé à la réquisition des personnes et des biens, avec attribution de compétence à l'autorité judiciaire en ce qui concerne le contentieux du droit à indemnité.</p>	<p>Alinéa sans modification.</p>
<p>La créance des sauveteurs ainsi que celle des administrations qui procéderaient aux travaux de sauvetage est garantie par un privilège sur la valeur de l'épave de même rang que le privilège des frais pour la conservation de la chose.</p>			

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Texte adopté
par l'Assemblée nationale

Propositions
de la Commission spéciale

Lorsque le propriétaire ou l'armateur ou l'exploitant, dûment mis en demeure, directement ou en la personne de son représentant, de mettre fin aux dangers que présente le navire ou l'engin flottant abandonné, refuse ou néglige, dans les délais impartis, de prendre les mesures nécessaires, l'autorité compétente peut intervenir aux frais et risques du propriétaire.

En cas d'urgence, l'intervention d'office peut être exécutée sans délai.

Article premier *ter* (nouveau).

Dans les cas prévus à l'article précédent, la déchéance des droits du propriétaire sur le navire ou l'engin flottant abandonné peut être prononcée par décision du ministre chargé de la marine marchande. Cette décision ne peut intervenir qu'après mise en demeure au propriétaire de faire cesser, dans un délai qui ne peut être inférieur à un mois, l'état d'abandon dans lequel se trouve son navire ou son engin flottant.

Le navire ou l'engin flottant abandonné peut être vendu au profit de l'Etat quand le propriétaire ne l'a pas revendiqué dans les délais fixés par le décret visé à l'article 3.

Lorsque le propriétaire ou l'armateur ou l'exploitant, ou leurs représentants, dûment mis en demeure, dans le délai qui lui est imparti, de mettre fin aux dangers...

... ou néglige de prendre les mesures nécessaires, l'autorité compétente peut intervenir aux frais et risques du propriétaire, de l'armateur ou de l'exploitant.

En cas d'urgence, l'intervention peut être exécutée d'office sans délai.

Article premier *ter*.

Si l'état d'abandon persiste, la déchéance...

... engin flottant.

En cas de déchéance, le navire ou l'engin flottant abandonné ne peut être vendu au profit de l'Etat qu'à l'expiration d'un délai de deux mois et sous réserve des droits des créanciers privilégiés et hypothécaires.

Les créances afférentes aux frais exposés par l'autorité compétente au titre des mesures d'intervention prises en application de l'article premier bis sont imputées en priorité sur le produit de la vente.

Texte du projet de loi	Texte en vigueur	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
	La cargaison des navires et engins flottants abandonnés visés à l'article premier peut être vendue, si elle n'est pas revendiquée ou enlevée dans les conditions définies par le décret mentionné à l'article 3. Le produit de la vente est consigné durant cinq ans. Les créances afférentes aux frais exposés pour la conservation et la vente de la cargaison sont garanties par un privilège sur la cargaison de même rang que le privilège des frais pour la conservation de la chose. Au terme du délai de cinq ans, les sommes, pour lesquelles aucun créancier ne s'est manifesté, sont acquises au Trésor.	La cargaison... ... par un privilège sur la valeur de la cargaison... ... au Trésor.	La cargaison des navires et engins flottants abandonnés peut être vendue au Trésor.
	Art. 3.	Art. 3.	Art. 3.
	Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application de la présente loi.	Sans modification.	Un décret en Conseil d'Etat <i>détermine</i> les conditions... ...
	Art. 4.	Art. 4.	Art. 4.
	La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.	Sans modification.	Conforme.