

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANTES**

N° 07NT00511

MINISTRE DE LA DEFENSE
c/ Compagnie China Shipping Container Lines et
autres

M. Lainé,
Rapporteur

M. Degommier,
Commissaire du gouvernement

Audience du 4 novembre 2008
Lecture du 2 décembre 2008

44-05-02
49-05-17
C+

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Cour administrative d'appel de Nantes

(2ème chambre)

Vu le recours enregistré le 28 février 2007, présenté par le MINISTRE DE LA DEFENSE ; le MINISTRE DE LA DEFENSE demande à la Cour :

1°) d'annuler le jugement n° 05-4738 du 12 décembre 2006 par lequel le Tribunal administratif de Rennes, d'une part, a annulé les décisions du 26 novembre 2004 et du 18 août 2005 par lesquelles le directeur du commissariat général à la marine de Brest a, respectivement, réclaté à la compagnie China Shipping Container Lines le paiement de la somme de 139 257,39 euros représentant le coût des moyens mis en œuvre par la marine nationale pour rechercher les conteneurs perdus en mer par le navire Xing Qing Dao, et rejeté le recours gracieux formulé par la société France P&I représentant en France de l'assurance Foreningen Skuld, assureur de la compagnie China Shipping Container Lines, et d'autre part, a condamné l'Etat à reverser à ladite compagnie la somme de 139 257,39 euros avec intérêts à compter du 18 octobre 2005 et capitalisation des intérêts au 18 octobre 2006 ;

2°) de rejeter la demande présentée devant le Tribunal administratif de Rennes par la compagnie China Shipping Container Lines, la société China Shipping France Agency, l'assurance Foreningen Skuld et la société France P&I ;

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures signée à Bruxelles le 29 novembre 1969, publiée par le décret n° 75-553 du 26 juin 1975 ;

Vu le protocole de 1973 sur l'intervention en haute mer en cas de pollution par des substances autres que des hydrocarbures, fait à Londres le 2 novembre 1973, publié par le décret n° 86-1076 du 24 septembre 1986 ;

Vu la convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, publiée par le décret n° 96-774 du 30 août 1996 ;

Vu la convention internationale de 1989 sur l'assistance, faite à Londres le 28 avril 1989, publiée par le décret n° 2002-645 du 23 avril 2002 ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le code des assurances ;

Vu la loi n° 61-1262 du 24 novembre 1961 modifiée, relative à la police des épaves maritimes, et son décret d'application n° 61-1547 du 26 décembre 1961 modifié ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié, portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 86-366 du 11 mars 1986 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de la défense ;

Vu le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience publique du 4 novembre 2008 :

- le rapport de M. Lainé, rapporteur ;

- les observations de Me Tiffreau, avocat de la compagnie China Shipping Container Lines et autres ;

- et les conclusions de M. Degommier, commissaire du gouvernement ;

Considérant que le 27 octobre 2004 le navire "Xing Qing Dao", battant pavillon de la République Populaire de Chine, a perdu en haute mer vingt conteneurs ; que le préfet maritime de l'Atlantique a alors mis en demeure son armateur, la compagnie China Shipping Container Lines, de prendre toutes les mesures appropriées pour faire cesser avant le 28 octobre 12H00 GMT le danger représenté par ces marchandises involontairement tombées à la mer ; qu'à partir du 28 octobre 2004 en début d'après-midi, plusieurs vols ont été effectués par un avion de la marine nationale pour localiser les conteneurs, mais un seul de ceux-ci a pu être repéré puis

récupéré le 2 novembre 2004 par le bâtiment “Argonaute” qui l'a débarqué à Brest où il a été pris en charge par un agent consignataire désigné par la compagnie susnommée ; que par une lettre du 26 novembre 2004 le directeur du commissariat de la marine à Brest, a demandé à la compagnie China Shipping Container Lines de prendre en charge le préjudice subi par l'Etat français en raison de la mise en œuvre des moyens militaires d'intervention de la marine nationale, et a évalué le coût de ces moyens à la somme de 139 257,39 euros ; qu'après le règlement de cette somme par la compagnie armateur le 23 février 2005, la société France P&I, représentant en France de l'assurance Foreningen Skuld, assureur norvégien de ladite compagnie, en a sollicité le remboursement total ou partiel, refusé par un nouveau courrier du directeur du commissariat de la marine du 18 août 2005 ; que par jugement du 12 décembre 2006, le Tribunal administratif de Rennes, d'une part, a annulé les décisions du 26 novembre 2004 et du 18 août 2005, et d'autre part, a condamné l'Etat à reverser la somme de 139 257,39 euros à la compagnie China Shipping Container Lines, avec intérêts au taux légal à compter du 18 octobre 2005 et capitalisation des intérêts au 18 octobre 2006 ; que, par le recours susvisé, le MINISTRE DE LA DEFENSE interjette appel de ce jugement ;

Sur la régularité du jugement attaqué :

Considérant que, pour écarter l'application invoquée en défense du décret n° 86-366 du 11 mars 1986, relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de la défense, le tribunal a estimé que la mise en œuvre des moyens de police maritime au cours de l'intervention de la marine nationale relevait de la nécessité publique et ne pouvait être regardée comme une prestation spécifique assimilable à un service rendu donnant lieu à rémunération en vertu de ce texte ; que, contrairement à ce que soutient le ministre, les premiers juges ont ainsi suffisamment motivé leur jugement ;

Sur la recevabilité de la demande devant les premiers juges :

Considérant, en premier lieu, que la lettre du commissariat de la marine de Brest du 26 novembre 2004, est assimilable à un ordre de recette notifié au débiteur pour faire l'objet d'un recouvrement amiable ; qu'elle ne peut par suite être regardée comme un acte préparatoire dénué de tout effet juridique ; que la fin de non-recevoir opposée par le MINISTRE DE LA DEFENSE à la demande de première instance, tirée de l'absence de caractère décisive de ce courrier, doit dès lors être écartée ;

Considérant, en second lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que la société France P&I a explicitement présenté le recours gracieux du 3 août 2005 “pour le compte des armateurs du navire Xing Qing Dao”, soit au nom de la compagnie China Shipping Container Lines et de sa représentante en France ; qu'il suit de là que ces dernières avaient un intérêt leur donnant qualité pour agir contre la décision du 18 août 2005 rejetant ledit recours gracieux ;

Considérant enfin que les compagnies d'assurance n'ont intérêt à agir devant le juge administratif que si elles remplissent les conditions de la subrogation légale prévue par l'article L. 121-12 du code des assurances, en justifiant du versement effectif d'une indemnité à leur assuré ou à la victime pour le compte de l'assuré ; qu'il en résulte que lorsque, comme en l'espèce les sociétés Foreningen Skuld et France P&I, l'assureur fonde ses conclusions sur la charge des sommes qu'il est seulement susceptible de verser à son assuré dans le cadre de son contrat d'assurance, ses conclusions ne sont pas recevables ; que les défenderesses en appel ne sont dès lors pas fondées à soutenir que le tribunal aurait à tort déclaré leur demande irrecevable en tant qu'elle émanait de l'assurance Foreningen Skuld et de sa représentante la société France P&I ;

Sur le fond :En ce qui concerne la compétence de l'auteur de la décision du 26 novembre 2004 :

Considérant qu'à supposer même que le directeur du commissariat de la marine de Brest, se soit vu valablement déléguer la compétence d'ordonnateur secondaire, comme le soutient le ministre, il ressort des pièces du dossier que la décision du 26 novembre 2004, comme celle du 18 août 2005 rejetant le recours gracieux, a été signée non par le susnommé mais par un attaché de service administratif qui ne justifie d'aucune délégation de signature ; que, dans ces conditions, le MINISTRE DE LA DEFENSE n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que le tribunal a estimé que la décision du 26 novembre 2004 émanait d'une autorité incompétente ;

En ce qui concerne la base légale de la décision du 26 novembre 2004 :

Considérant, en premier lieu, qu'aux termes de l'article L. 218-72 du code de l'environnement : “Dans le cas d'avarie ou d'accident en mer survenu à tout navire, aéronef, engin ou plate-forme transportant ou ayant à son bord des substances nocives, dangereuses ou des hydrocarbures, et pouvant créer un danger grave d'atteinte au littoral ou aux intérêts connexes au sens de l'article II-4 de la convention de Bruxelles du 29 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, l'armateur ou le propriétaire du navire, le propriétaire ou l'exploitant de l'aéronef, engin ou plate-forme peuvent être mis en demeure de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin à ce danger. / Dans le cas où cette mise en demeure reste sans effet ou n'a pas produit les effets attendus dans le délai imparti, ou d'office en cas d'urgence, l'Etat peut faire exécuter les mesures nécessaires aux frais, risques et périls de l'armateur, du propriétaire ou de l'exploitant ou recouvrer le montant de leur coût auprès de ces derniers (...)” ;

Considérant que ces dispositions ne s'appliquent qu'aux avaries ou accidents survenus aux navires, aéronefs, engins ou plate-formes qui, d'une part, transportent ou ont à leur bord des substances nocives ou dangereuses ou des hydrocarbures, et d'autre part, peuvent créer un grave danger d'atteinte au littoral ; qu'en l'espèce, les conteneurs du navire Xing Qing Dao tombés à la mer n'entrent pas dans le champ d'application de ce texte, dès lors qu'il est constant qu'ils ne contenaient pas de matière nocive ou dangereuse et ne pouvaient créer de ce fait un danger grave d'atteinte au littoral ; que dès lors, les dispositions du deuxième alinéa permettant de faire exécuter les mesures nécessaires aux frais de l'armateur ne peuvent servir de base légale à la décision mettant le coût des moyens d'intervention de la marine nationale à la charge de la compagnie China Shipping Container Lines ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'aux termes de l'article 221, figurant dans la partie XII relative à la “protection et conservation du milieu marin”, de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 : “1. Aucune disposition de la présente partie ne porte atteinte au droit qu'ont les Etats, en vertu du droit international, tant coutumier que conventionnel, de prendre et faire appliquer au-delà de la mer territoriale des mesures proportionnées aux dommages qu'ils ont effectivement subis ou dont ils sont menacés afin de protéger leur littoral ou les intérêts connexes, y compris la pêche, contre la pollution ou une menace de pollution résultant d'un accident de mer, ou d'actes liés à un tel accident, dont on peut raisonnablement attendre des conséquences préjudiciables. / 2. Aux fins du présent article, on entend par “accident de mer” un abordage, échouement ou autre incident de navigation ou événement survenu à bord ou à l'extérieur d'un navire entraînant des dommages matériels ou une menace imminente de dommages matériels pour un navire ou sa cargaison” ;

Considérant que la perte involontaire de conteneurs par le navire Xing Qing Dao peut être qualifiée d'accident de mer au sens du paragraphe 2 des stipulations précitées, compte tenu du risque de dommages représenté par les conteneurs dérivant dans les eaux d'une route maritime très fréquentée ; que, toutefois, d'une part, aucune stipulation de la convention sur le droit de la mer ne prévoit la possibilité pour l'Etat côtier de récupérer sur l'armateur du navire le coût des moyens de police maritime utilisés dans de telles circonstances ; que, d'autre part, il ressort des pièces du dossier que la marine nationale est intervenue pour repérer et récupérer les conteneurs perdus afin d'éviter un risque d'accident de mer, et par voie de conséquence de pollution maritime ; qu'une telle opération a été menée dans l'intérêt général de l'Etat côtier, n'excédait pas les besoins normaux de surveillance des routes maritimes, et ne constituait pas une prestation spéciale assurée dans l'intérêt de la compagnie China Shipping Container Lines ; que l'Etat ne pouvait dès lors récupérer les frais de son intervention, ni sur le fondement de la convention précitée des Nations Unies sur le droit de la mer, ni au titre d'une prestation supplémentaire spéciale de police maritime ; que, dès lors, qu'il ne s'agissait pas d'une prestation de service bénéficiant à des tiers, au sens de l'article 1^{er} du décret du 11 mars 1986 susvisé, ce décret ne pouvait pas davantage servir de base légale à la demande de paiement adressée à l'armateur par la lettre du 26 novembre 2004 ;

Considérant, en troisième lieu, que le MINISTRE DE LA DEFENSE soutient que la décision contestée du 26 novembre 2004 trouverait, par substitution, sa base légale dans l'article 14 de la convention internationale de Londres du 28 avril 1989 sur l'assistance laquelle concerne tout acte entrepris pour assister un navire ou tout autre bien en danger et notamment le fret en risque, publiée par le décret n° 2002-645 du 23 avril 2002, aux termes duquel : “Si l'assistant a effectué des opérations d'assistance à l'égard d'un navire qui par lui-même ou par sa cargaison menaçait de causer des dommages à l'environnement et n'a pas pu obtenir en vertu de l'article 13 une rémunération équivalant au moins à l'indemnité spéciale calculée conformément au présent article, il a droit de la part du propriétaire du navire à une indemnité spéciale équivalant à ses dépenses telles qu'ici définies.” ; que ces stipulations ne peuvent cependant trouver à s'appliquer en l'espèce, dès lors qu'elles prévoient l'attribution de l'indemnité spéciale qu'elles définissent uniquement pour les opérations d'assistance à l'égard d'un navire, et que la recherche de conteneurs tombés en mer, en vue de prévenir un dommage à l'environnement maritime et littoral tenant au risque de collision entre ces objets et d'autres bâtiments empruntant une route maritime fréquentée, ne peut être assimilée à une opération d'assistance à un navire déterminé au sens de ces stipulations ; qu'en admettant même que le ministre ait entendu invoquer les dispositions de l'article 12 de ladite convention qui précisent qu'aucun paiement n'est dû si les opérations d'assistance n'ont pas eu de résultat utile, ces dispositions ne sont pas davantage de nature à fonder légalement la décision litigieuse dès lors qu'un seul conteneur sur vingt a pu être récupéré ;

Considérant, en dernier lieu, que le deuxième alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 24 novembre 1961 relative à la police des épaves maritimes dispose que “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” ; que l'article 1 du décret du 26 décembre 1961 pris pour l'application de cette loi définit les épaves comme “1. 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, ainsi que leurs approvisionnements et leurs cargaisons. 2. Les aéronefs abandonnés en état d'innavigabilité ; 3. Les embarcations, machines, agrès, ancres chaînes, engins de pêche abandonnés et les débris des navires et des aéronefs ; 4. Les marchandises jetées ou tombées à la mer ; 5. Généralement tous objets, à l'exception des

biens culturels maritimes, dont le propriétaire a perdu la possession, qui sont soit échoués sur le rivage dépendant du domaine public maritime, soit trouvés flottants ou tirés du fond de la mer dans les eaux territoriales ou trouvés flottants ou tirés du fond en haute mer” ; que si, contrairement à ce que prétendent les sociétés défenderesses en appel, les conteneurs en cause dans la présente affaire entrent dans le champ d'application de ces dispositions, qui visent notamment les cargaisons et marchandises tombées à la mer, l'article 8 du décret rappelle dans son dernier alinéa que “Dans tous les cas, les opérations se font aux frais et risques du propriétaire” ; que la compagnie China Shipping Container Lines établit ne pas être le propriétaire des conteneurs tombés du navire, mais seulement leur transporteur maritime ; que par suite la législation sur les épaves ne pouvait pas plus que les autres fondements invoqués servir de base légale à la créance dont le paiement a été demandé à ladite compagnie ;

Considérant dès lors que, en l'absence de fondement juridique justifiant la créance de l'Etat, le tribunal a pu à bon droit juger que le coût de l'intervention de la marine nationale française ne pouvait être mis à la charge de la compagnie China Shipping Container Lines ;

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le MINISTRE DE LA DEFENSE n'est pas fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le Tribunal administratif de Rennes, d'une part, a annulé les décisions du 26 novembre 2004 et du 18 août 2005, d'autre part, a condamné en conséquence l'Etat à reverser la somme de 139 257,39 euros à la compagnie China Shipping Container Lines, avec intérêts au taux légal et capitalisation des intérêts ;

Sur les conclusions tendant à l'application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 761-1 du code de justice administrative : “Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.” ;

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de condamner l'Etat à verser une somme globale de 1 500 euros à la compagnie China Shipping Container Lines et à la société China Shipping France Agency au titre des frais exposés par elles et non compris dans les dépens ;

DÉCIDE :

Article 1er : Le recours du MINISTRE DE LA DEFENSE est rejeté.

Article 2 : L'Etat versera à la compagnie China Shipping Container Lines et à la société China Shipping France Agency une somme globale de 1 500 euros (mille cinq cents euros) au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent arrêt sera notifié au MINISTRE DE LA DEFENSE, à la compagnie China Shipping Container Lines, à la société China Shipping France Agency, à l'assurance Foreningen Skuld et à la société France P&I.