

**RAPPORT DE LA
COMMISSION
INTERNATIONALE
D'ENQUETE SUR LES
DECHETS TOXIQUES
DEVERSES DANS LE
DISTRICT D'ABIDJAN**

Remis au Premier Ministre de la République de Côte
d'Ivoire,
Monsieur CHARLES KONAN-BANNY
Chef de Gouvernement
Ministre de l'Economie et des Finances
Ministre de la Communication

le 19 Février 2007

Par Monsieur BOGUI Ziriyo
Vice-Président de la Cour Suprême
Président de la Chambre des Comptes
Président de la Commission Internationale d'Enquête
sur les Déchets Toxiques dans le District d'Abidjan

Avant-propos du Président de la Commission

Nous vivons depuis une vingtaine d'années sous le dogme de la mondialisation, et la disparition progressive des barrières douanières et de restrictions de toutes sortes qui régulaient le commerce international a accéléré et libéralisé les échanges des biens et services. Cette politique a permis de satisfaire la demande en croissance constante dans la plupart des Etats.

Parallèlement, l'on constate une augmentation de plus en plus différenciée des moyens de production dont l'effet induit est la génération croissante de déchets domestiques et industriels.

Par ailleurs, le souci de préserver la vie sur notre planète menacée dans sa pérennité par les excès de l'ère industrielle, a conduit les législateurs, et, plus particulièrement ceux des pays développés à concevoir et à mettre en place des règles écologiques de plus en plus contraignantes.

Le respect de ces nouvelles règles, et, notamment celle du principe pollueur payeur, a entraîné et entraîne toujours des surcoûts pour les opérateurs économiques, et ces derniers sont naturellement à l'affût de solutions qui leur permettent de se défaire, au moindre prix, des déchets qu'ils produisent.

Devant cet effet pervers de la libéralisation des échanges, les pays du Nord ont tendance à déverser dans les pays du Sud les déchets de toute nature, qui leur coûtent trop chers à recycler. Ce qui les amène à considérer les pays en voie de développement et notamment l'Afrique, comme un dépotoir naturel.

Notre pays la Côte d'Ivoire vient d'en faire la fâcheuse expérience avec l'Affaire du Probo Koala. Les journées des 19, 20, 21 août 2006 et les semaines qui ont suivi ont constitué un véritable cauchemar pour les populations abidjanaises. Le déversement sauvage des déchets toxiques en dix huit points identifiés du district d'Abidjan a engendré des troubles sociopolitiques d'une extrême gravité et provoqué la démission du Gouvernement.

Les dommages causés à la santé de la population (15 décès, 69 hospitalisations et plus de 108 000 consultations dénombrés à ce jour), à l'économie nationale et à notre environnement naturel ont été considérables et nul ne peut prédire aujourd'hui quels en seront les effets à terme et plus particulièrement au niveau de la santé des personnes intoxiquées, des terres, des plans d'eaux contaminées et de la chaîne alimentaire en général.

Le Gouvernement Ivoirien, à l'initiative du Premier Ministre, a immédiatement réagi et créé une Cellule opérationnelle de crise et deux Commissions administratives, l'une chargée de situer les responsabilités au plan national, l'autre au plan international, les objectifs finaux étant d'identifier les moyens les plus adéquats pour obtenir réparation des préjudices subis, mais aussi pour anticiper les dispositifs futurs à mettre en place pour éviter que de telles catastrophes ne se reproduisent.

La Commission internationale créée par l'arrêté du n° 168/PM/CAB du 15 septembre

2006 tel que modifié par l'arrêté n° 174/PM/CAB du 26 septembre 2006 s'ajoute donc à la Commission nationale d'enquête pour l'examen des responsabilités des personnes civiles et publiques situées hors de nos frontières.

Pour l'exécution de ses tâches, la Commission a dû se déplacer, en France, en Belgique, au Luxembourg, aux Pays-Bas, au Royaume Uni, en Suisse, en Estonie, en Espagne, à Gibraltar et au Nigeria.

Dans chaque Pays, elle a noué des contacts avec les Pouvoirs publics, les Organisations internationales, telles que l'Union européenne et l'organisation des Nations Unies et les autres parties prenantes.

Elle a reçu partout un accueil chargé de profonde sympathie et il lui a été signifié, par les parties directement concernées par le sinistre, le souci de participer à la réparation financière des dommages.

Dans ses démarches à l'étranger, la Commission a bénéficié du soutien constant du Ministère des Affaires étrangères, et subséquemment, l'assistance pleine et entière des Ambassades de Côte d'Ivoire auprès du Benelux et en Suisse auxquelles je tiens à rendre un hommage particulier.

La Commission s'est toutefois heurtée à trois séries d'obstacles qu'il a fallu surmonter, à savoir, la quasi virginité de l'environnement juridique à laquelle nous avons été confrontés, la multiplicité et le cloisonnement des structures administratives et enfin la concomitance, voire la concurrence des actions.

En effet, le droit de l'environnement est un droit récent qui a pris de l'importance en raison des sinistres naturels ou accidentels, constatés partout dans le monde, notamment du fait du réchauffement climatique. Leur dimension transnationale et l'accélération de leur fréquence d'apparition en font aujourd'hui un problème constant d'actualité.

Plus près de nous, le droit relatif au transport maritime et terrestre, notamment transfrontalier, des déchets, implique l'observation de règles écologiques précises conçues et mises en œuvre au cours des vingt cinq dernières années. Les sinistres du type Probo Koala ne sont pas légion et c'est pourquoi, il n'a pas été possible de trouver de la doctrine juridique et encore moins de la jurisprudence auxquelles il aurait été possible de se référer. Il s'agit là d'un domaine encore vierge et il appartient à chaque Etat et à chaque partie civile de procéder à l'exégèse des textes existants. Leur pluralité, internationale, régionale et nationale en fait un exercice complexe.

C'est pourquoi, encouragée par les responsables de la Convention de Bâle (UNEP), de Marpol (OMI), de l'Union Européenne et au regard des faits constatés, la Commission s'est attelée à « exploiter le droit » au plus près de l'esprit et de la lettre des textes existants.

Il est essentiel de mentionner aussi que le Parlement européen dans sa résolution du 26 octobre 2006 a accordé un plein soutien à la Côte d'Ivoire, en soulignant le caractère criminel de l'affaire et en lui demandant de poursuivre par tous les moyens

les responsables du sinistre afin que cela serve d'exemple et permette de mettre en place un dispositif dissuasif pour toute velléité de recommencement.

La multiplicité et le cloisonnement des structures ont été un second obstacle à nos investigations.

La multiplicité des structures privées intervenant dans le commerce et le transport maritime (pavillon, propriétaire, armateur, affréteur, gestionnaire, consignataire, vidangeur, etc.) et le flou présidant volontairement ou involontairement à la distribution des rôles et des responsabilités a fait perdre énormément de temps en recherches. L'activité maritime est de plus de nos jours une activité où l'opacité des actions reste importante, notamment en haute mer, hors des eaux territoriales de chaque Etat.

Au plan national, le cloisonnement pourrait se justifier entre des structures privées concurrentes, mais, il ne saurait être de mise entre des structures publiques puisque, toutes choses égales par ailleurs, toutes ces administrations sont censés servir l'Etat, travailler pour lui et dans l'intérêt de la Collectivité nationale.

La pratique nous a montré que dans la réalité, il en est allé autrement, et nous tenons à remercier ici tous les ministères, établissements publics qui, bravant les consignes qui leur avaient été suggérées, nous ont fourni les informations et les supports dont nous avons besoin.

Toutefois, nous avons été frappés, par le professionnalisme et la rigueur des hauts cadres de l'Administration publique que nous avons rencontrés, et nous tenons également à remercier particulièrement le Ministère de l'environnement et des eaux et forêts, et surtout son établissement public administratif, le Ciapol pour son entière disponibilité à répondre à nos attentes. Il nous faut citer aussi le Ministère de la Santé et les Hôpitaux (Treichville, Cocody, Yopougon, INSP etc.) pour la précision et la patience avec laquelle ils ont répondu à nos questions et enfin les Ministères de l'Agriculture, de la protection animale et des ressources halieutiques pour leur contribution essentielle à l'évaluation des sinistres et des coûts de réparation.

Nous tenons aussi à remercier la Chambre de commerce et d'industrie de Côte d'Ivoire pour sa contribution constante à nos travaux et plus particulièrement à l'évaluation des dommages économiques, notamment, pour la zone de Vridi la plus durement touchée.

La troisième difficulté à laquelle s'est heurtée la Commission, a été la concomitance, pour ne pas dire, la concurrence des actions.

La catastrophe du Probo koala a généré en Côte d'Ivoire et à l'Etranger, des commissions d'enquête administrative (deux aux Pays Bas, une en Estonie, deux en Côte d'Ivoire), des actions judiciaires (au Pays Bas, en Estonie, en Côte d'Ivoire) et des structures de gestion (Côte d'Ivoire), qui agissant en parallèle, n'ont pas autorisé les échanges d'informations auxquelles on aurait été a priori en droit de s'attendre.

Aucune passerelle n'a été établie entre les actions judiciaires et les enquêtes administratives en raison du sacro- saint secret de l'instruction appliqué par

l'ensemble des pays concernés. La rétention des informations par les autres structures nationales ou internationales, judiciaires ou administratives, a constitué un gros handicap pour la Commission.

Des informations utiles n'ont pu être obtenues, notamment celles contenues dans les livres du navire qui constituent des preuves difficilement contestables. Il en a été de même, mais heureusement à un moindre degré, pour les analyses chimiques qui sont le point de départ de toute la construction juridique de notre argumentaire.

Ces obstructions ont été contournées lorsque cela a été possible mais elles ont entraîné des requêtes redondantes et parfois aussi des mouvements d'humeur chez certains de nos interlocuteurs et notamment du Gouvernement d'Estonie qui heureusement par la suite, ne nous en a pas tenu rigueur et a été d'une coopération exemplaire.

Néanmoins, en dépit des obstacles rencontrés et grâce à l'appui constant du Cabinet du Premier Ministre et plus particulièrement du Secrétaire Général de la Primature, il nous a été possible de réaliser la mission qui nous a été confiée.

En ce qui concerne le volet enquête financière de notre mission destiné à déceler d'éventuelles irrégularités dans les transactions financières sous jacentes à l'affaire, il nous est apparu très vite que les recherches prendraient du temps et que les délais n'étaient pas compatibles avec ceux de notre mission .

C'est pourquoi, afin de sécuriser ce volet bien particulier, la Commission s'est adressée à l'OLAF (Organisation européenne de lutte antifraude) spécialisée dans ce domaine qui s'est engagée à fournir les informations recherchées.

Conformément à sa mission, la Commission a identifié la responsabilité des acteurs, les infractions commises au regard du droit de l'environnement concerné, la nature et le montant des dommages causés, à l'exception de ceux directement pris en compte par l'Etat ainsi que les moyens qu'elle préconise pour obtenir réparation des préjudices subis.

Plus généralement , les investigations auxquelles la Commission s'est livrée auprès de l'Administration ivoirienne lui ont permis de constater que les structures administratives de l'Etat datant des premières années d'Indépendance auraient besoin d'une adaptation en profondeur .Un réel rééquilibrage administratif est nécessaire pour intégrer à la fois des notions de performance et de responsabilité mais aussi pour tenir compte du poids de l'écologie et de son nécessaire renforcement au sein des organes de Gouvernement.

On s'aperçoit aujourd'hui, en effet, d'une part que des sinistres considérés comme éteints, tels le naufrage de l'Erika, le scandale de l'amiante, sont des dossiers que l'on vient de rouvrir en raison de la découverte du caractère cancérigène des produits et d'autre part que le rythme d'apparition des catastrophes écologiques a tendance à s'accélérer. Le pilier écologique est la seule raison d'être du développement dit durable.

Il serait souhaitable en Côte d'Ivoire, que les Structures écologiques chargées des actions préventives et curatives sur le terrain voient leurs pouvoirs renforcés avec des droits d'auto saisine affirmés et une présence physique à chacune des entrées de nos frontières (port, aéroport et frontières terrestres). La fusion des structures d'analyse (CIAPOL, LANADA, LANEMA) pourrait être une solution pour garantir la compétence scientifique et la crédibilité internationale de nos travaux en matière de préservation de l'environnement.

Je tiens aussi à remercier tous les membres de la Commission et les experts qui se sont pleinement consacrés aux travaux de la Commission ainsi qu'à l'élaboration et à la rédaction de ce rapport au détriment de leurs occupations professionnelles.

Ensemble, en effet, nous l'avons examiné page par page, c'est dire que ce rapport est le fruit de nombreuses discussions et d'un dialogue fécond. Je tiens donc à leur exprimer mon immense reconnaissance pour leur intelligence et leur bon jugement.

Enfin, la Commission tient à rendre hommage aux victimes et aux familles de ceux qui sont décédés en espérant que leur sacrifice servira à préserver dans l'avenir la vie de nos concitoyens

*
* *
*

PLAN DU RAPPORT

PREMIERE PARTIE : De la mission de la Commission internationale d'enquête sur les déchets toxiques dans le District d'Abidjan (CIEDT/DA)

- 1.1. Mission de la CIEDT/DA
- 1.2. Positionnement de la mission par rapport à celle de la Commission Nationale d'Enquête, à la Cellule Opérationnelle de Coordination du Plan National de Lutte contre les déchets toxiques et aux procédures pénales en cours
 - 1.2.1. Eléments d'information tirés du rapport de la Commission Nationale d'Enquête sur les Déchets Toxiques dans le District d'Abidjan
 - 1.2.2. Réserves liées à l'existence de procédures pénales et au secret de l'instruction
- 1.3. Composition de la CIEDT/DA et choix des experts associés à ses travaux
- 1.4. Méthode de travail adoptée par la CIEDT/DA
 - 1.4.1. Investigations à l'étranger
 - 1.4.2. Investigations en Côte d'Ivoire

*

DEUXIEME PARTIE : De l'itinéraire du Probo Koala et la nature des déchets déversés

- 2.1. Présentation du Probo Koala
- 2.2. Itinéraire suivi du Probo Koala et les opérations conduites à bord et à quai
- 2.3. Nature et la qualification juridique des produits déversés dans le District d'Abidjan
- 2.4. La pollution d'Abidjan
- 2.5. Les réactions à la pollution d'Abidjan
 - 2.5.1. Origine des déchets
 - 2.5.2. Composition physique et chimique des déchets
 - 2.5.3. Dangérosité des déchets

*

TROISIEME PARTIE : De la violation du droit international et des droits nationaux de l'environnement

3.1. Les principes généraux du droit de l'environnement

3.2. Les règles de droit écrit applicables

3.3. La responsabilité des personnes publiques

3.3.1. La responsabilité des autorités de Gibraltar

3.3.2. La responsabilité des Pays-Bas

3.3.3. La responsabilité de l'Estonie

3.3.4. La responsabilité du Nigeria

3.3.5. La responsabilité de la Côte d'Ivoire

3.3.6. La responsabilité du Panama

3.4. La responsabilité des personnes privées

3.4.1. Le propriétaire du navire

3.4.2. Trafigura et sa filiale Puma Energy

3.4.3. Le capitaine du Probo Koala

3.4.4. Les consignataires BMA et WAIBS

3.4.5. La société Tommy

3.4.6. La société Prime Marine Management

3.4.7. La société APS (Amsterdam Port services)

*

QUATRIEME PARTIE : Des préjudices et de leur indemnisation

4.1. Caractérisation des victimes, évaluation des préjudices (décès, corporels, pretium doloris, agricoles, commerciaux, ainsi que les dépenses publiques ivoiriennes et françaises).

4.2. Evaluation des préjudices

4.2.1. Préjudices corporels et pretium doloris

4.2.2. Préjudices économiques

4.2.3. Préjudices écologiques

4.2.4. Préjudices pour les finances

CINQUIEME PARTIE : Des recommandations de la CIEDT/DA

5.1. Mesures immédiates aux fins de réparation des préjudices subis

5.1.1. Le choix du fondement de l'action en responsabilité

5.1.1.1. Le choix de l'instrument juridique international

5.1.1.2. Les instruments juridiques de droit interne

5.1.2. Le mode de règlement du litige

5.1.2.1. Le contentieux

5.1.2.2. L'arbitrage

5.1.2.3. La négociation

5.1.3. Les modalités de versement des indemnisations

5.2. Les mesures structurelles de nature à interdire la répétition d'une telle catastrophe en Côte d'Ivoire

5.2.1. L'Organisation ivoirienne au regard des conventions de Bâle, de Bamako et de Montego Bay

5.2.2. L'effort diplomatique à déployer pour que le Ban Amendement et la Convention de Bamako soient ratifiées.

CONCLUSION : De la nécessité de relancer les efforts de la communauté internationale pour bâtir un droit international de l'environnement garant notamment de la santé publique.

1. Le droit applicable aux opérations auxquelles s'est livré le Probo Koala n'est d'abord pas clair pour les acteurs.
2. L'élaboration des règles et leur entrée en vigueur sont trop lentes.
3. La mise en œuvre des règles internationales fait l'objet de nombreuses défaillances, surtout quand il s'agit des enjeux environnementaux et sanitaires.

*

* *

*

RESUME DES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

En fonction des informations auxquelles elle a eu accès et dans le strict respect de sa mission, cantonnée aux violations du droit international de l'environnement, la CIEDT/DA est parvenue aux principales conclusions et recommandations suivantes :

Principales conclusions :

1. Outre plusieurs principes coutumiers du droit international de l'environnement, la Convention MARPOL 73/78 et la Convention de Bâle s'appliquaient toutes deux au *Probo Koala* à partir de son départ du port d'Amsterdam, si les déchets ont été produits par l'exploitation normale du navire. Dans le cas inverse, c'est la Convention de Bâle.

2. Le droit communautaire européen, qui s'imposait aux autorités comme aux acteurs économiques aux Pays-Bas et en Estonie, a été pareillement méconnu, dans la mesure où il reprend notamment, de manière plus rigoureuse, les deux Conventions précitées à travers la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires et le règlement (CEE) n° 259/93 sur le transfert de déchets.

3. La responsabilité de la pollution d'Abidjan incombe principalement aux opérateurs économiques privés, au premier rang desquels une ou plusieurs sociétés du groupe *Trafigura*, mais également au capitaine du *Probo Koala*, aux agents maritimes *BMA* et *WAIBS*, à la société *APS* et à la société *Tommy*.

4. Les pouvoirs publics, au moins aux Pays-Bas, en Estonie et au Nigeria, portent également une part de responsabilité, car elles auraient dû imposer le dépôt à terre des déchets, en application de l'une ou l'autre des deux réglementations précitées.

5. Les préjudices avérés, directement causés par les fautes des personnes privées et des autorités publiques, sont de divers ordres : décès et préjudices corporels, préjudices économiques, écologiques et pour les finances publiques. Ils justifient en particulier l'application à *Trafigura* du principe « pollueur payeur ».

Principales recommandations :

1. Pour obtenir l'indemnisation rapide et complète des victimes, il est préférable d'invoquer la violation de la Convention de Bâle et du règlement (CEE) n° 259/93, dans une action civile collective, distincte des procédures pénales, visant aussi bien les personnes publiques que les personnes privées. Cette instance devrait être lancée aux Pays-Bas, car les juridictions d'autres Etats ne se déclareront pas compétentes pour se prononcer sur la responsabilité des autorités néerlandaises, dont les fautes sont pourtant établies par des rapports administratifs. L'Etat ivoirien pourrait d'ailleurs verser une provision aux victimes privées, dont il obtiendrait le remboursement de la part des responsables.

2. Une fois l'action engagée, examiner les chances de succès et l'intérêt d'une négociation avec les responsables, publics et privés, qui offrirait l'avantage de la rapidité.

3. Dans une perspective plus large, regrouper les administrations ivoiriennes chargées de l'application des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement dans une Haute autorité, à gestion privée, concessionnaire du service public de surveillance et de prévention de la pollution d'origine maritime, industrielle et commerciale qui serait financée, notamment par des redevances prélevées sur les activités du secteur maritime et portuaire en Côte d'Ivoire et disposant de son propre laboratoire d'analyses.

4. Lancer une initiative diplomatique pour obtenir des avancées dans la protection des peuples africains, avec l'entrée en vigueur du *Ban Amendement* à la Convention de Bâle, la ratification de la Convention de Bamako par tous les pays africains et son application effective.

5. Relancer les efforts de la communauté internationale pour bâtir et faire respecter un droit de l'environnement garant de la santé publique, en particulier dans le transport maritime et clarifier notamment le droit applicable aux opérations de nature industrielle conduites à bord des navires.

*

* *

*

PREMIERE PARTIE : la Commission internationale d'enquête sur les déchets toxiques dans le District d'Abidjan (CIEDT/DA)

1.1. La mission de la CIEDT/DA

A la suite de la pollution de nombreux sites du District d'Abidjan les 19 et 20 août 2006 par des produits déchargés d'un bateau nommé *Probo Koala*, le Premier Ministre a, par arrêté n° 168/PM/CAB du 15 septembre 2006 tel que modifié par l'Arrêté n° 173/PM/CAB du 26 septembre 2006 (**Annexe 1**), créé une commission indépendante, dénommée Commission Internationale d'Enquête sur les Déchets Toxiques dans le District d'Abidjan (CIEDT/DA).

La CIEDT/DA a reçu pour mission de :

- conduire des investigations en vue de relever les violations du droit international ayant conduit au déversement de substances toxiques dans le District d'Abidjan ;
- identifier les personnes, physiques ou morales, publiques ou privées, impliquées dans ces violations et déterminer leur degré respectif de responsabilité ;
- déterminer les modalités d'indemnisation des victimes de la part de ces responsables.

La durée de la mission, initialement fixée à trois mois à compter d'Octobre 2006, a été prorogée jusqu'au 12 Février 2007.

1.2. Positionnement de la mission par rapport à celle de la Commission Nationale d'Enquête, à la Cellule Opérationnelle de Coordination du Plan National de lutte contre les Déchets Toxiques et aux procédures pénales en cours

1.2.1. Eléments d'information tirés de rapport de la Commission Nationale d'Enquête sur les Déchets Toxiques dans le District d'Abidjan

Par arrêté n° 167/PM/CAB du 15 septembre 2006, le Premier ministre a créé une autre commission indépendante, dénommée Commission nationale d'enquête sur les déchets toxiques dans le District d'Abidjan (CNEDT), dont la présidence a été confiée à Mme Fatoumata DIAKITE, Conseiller à la Cour Suprême.

La CNEDT a été chargée de :

- diligenter une enquête sur le déversement des déchets toxiques dans le District d'Abidjan ;
- identifier les personnes impliquées ;
- situer le degré de responsabilité des personnes impliquées.

La CNEDT a rendu son rapport le 15 novembre 2006. Ce rapport a été communiqué aux membres de la CIEDT/DA.

Le Procureur de la République près le Tribunal de Première Instance d'Abidjan a parallèlement ouvert une information judiciaire et saisi le Doyen des Juges d'Instructions à cet effet.

Par ailleurs, le *Probo Koala* ayant transité par le port d'Amsterdam, le ministre de l'habitat, de l'aménagement du territoire et de l'environnement des Pays-Bas a demandé un rapport sur le fonctionnement de ses services, qu'il a transmis au Parlement le 31 octobre 2006, puis qu'il a rendu public (la CIEDT/DA a fait traduire ce rapport : **Annexe 2**). De son côté, la municipalité d'Amsterdam, consciente de l'ampleur des conséquences sanitaires et environnementales de la pollution d'Abidjan, a désigné une commission administrative aux fins de faire la transparence sur les conditions dans lesquelles les autorités placées sous son contrôle ont rempli leur office, placée sous la présidence de M. Hulshoff (une traduction française figure en **Annexe 2**). Parallèlement, le Procureur de la Reine des Pays-Bas ouvrait une information judiciaire.

Enfin, une dernière procédure pénale a été ouverte en Estonie, où le bateau s'est rendu après avoir quitté Amsterdam.

Au total, plusieurs instances se sont simultanément trouvées ainsi saisies des mêmes faits ou de faits très fortement corrélés :

- une Cellule de coordination opérationnelle, chargée par le gouvernement ivoirien de gérer la crise, et notamment de conduire les opérations découlant du Plan de lutte contre les conséquences sanitaires, environnementales et économiques de la pollution du District d'Abidjan, y compris l'information des populations ;
- trois informations judiciaires : en Côte d'Ivoire, aux Pays-Bas, en Estonie ;
- quatre commissions administratives indépendantes : deux commissions aux Pays-Bas, deux commissions en République de Côte d'Ivoire ;
- l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), qui se penche à la demande de la CIEDT/DA sur les mouvements de fonds, qui auraient sous-tendu l'opération de déversement des déchets toxiques dans le District d'Abidjan.

La CIEDT/DA ignore si le Panama, Etat du pavillon du *Probo Koala*, a ouvert une enquête : à la date de remise de ce rapport, le Ministre des Transports n'avait pas répondu à la lettre du Président de la CIEDT/DA datée du 02 février 2007. Aucune procédure n'a été engagée au Nigeria, pays où le bateau a transité avant d'accoster à Abidjan.

De son côté, le groupe *Trafigura* a mandaté Lord Fraser of Carmyllie pour conduire sa propre enquête.

Cependant, les procédures pénales concernent par nature les infractions pénales qui ont été commises, sinon nécessairement sur le territoire de l'Etat qui les a diligentées, du moins au regard du droit pénal de cet Etat.

La Cellule de coordination opérationnelle a exécuté sa mission en conduisant les opérations qu'exigeait la situation d'urgence à laquelle le District d'Abidjan et, plus largement, la Côte d'Ivoire se sont trouvés confrontés.

Les investigations de la CNEDT ont concerné les faits qui sont survenus sur le territoire de la République de Côte d'Ivoire et leurs auteurs.

Les rapports des commissions administratives néerlandaises n'ont concerné que le comportement des autorités administratives et des opérateurs portuaires des Pays-Bas.

Par suite, si la connaissance d'un certain nombre d'éléments de faits a été nécessairement commune aux travaux de ces diverses instances, nulle n'en a fait la synthèse.

A son tour, la CIEDT/DA s'est penchée sur les seules problématiques de droit international de l'environnement, en toute indépendance et autonomie de pensée, de sorte qu'il ne s'est pas produit d'interférence avec les autres personnalités, commissions ou autorités judiciaires concernées.

Cela n'a cependant pas été sans soulever quelques difficultés.

1.2.2. Réserves liées à l'existence de procédures pénales et au secret de l'instruction

Le rapport de la CNEDT a permis à la CIEDT/DA de prendre connaissance d'un certain nombre de faits ou de documents essentiels pour la détermination des responsabilités internationales ou qui, pour d'autres qui ne sont pas dans le champ de ses investigations, ont néanmoins éclairé celles-ci. Tel est notamment le cas des échanges de courriers électroniques ou d'écrits entre la société *Trafigura Ltd, Puma Energy CI* (la filiale du groupe *Trafigura* en Côte d'Ivoire) et l'agent maritime de *Trafigura* à Abidjan, à savoir la société *WAIBS*.

La CIEDT/DA a également lu avec intérêt le compte-rendu d'audition du capitaine du *Probo Koala* par la police estonienne, que lui a transmis la société *Prime Marine Management*, gestionnaire du bateau à l'époque des faits (**Annexe 3**).

Les informations figurant dans les deux rapports administratifs commandités par les autorités néerlandaises et aussitôt rendus publics ont enfin été très utiles pour comprendre les événements d'Amsterdam et procéder aux qualifications juridiques qui sont à la base des conclusions de la CIEDT/DA.

En revanche, le temps de la CIEDT/DA et celui de la justice pénale n'étaient pas compatibles : l'identification précise des faits, la recherche de preuves, le respect du principe du contradictoire ralentissent naturellement les procédures pénales, tandis que la CIEDT/DA ne disposait que d'un bref délai pour remettre le fruit de ses travaux au Premier Ministre.

Par ailleurs, le principe du secret de l'instruction, tempéré par les seules règles de la coopération judiciaire internationale, a conduit les autorités judiciaires néerlandaises et estoniennes à n'accepter de remettre certaines pièces de procédure qu'aux magistrats désignés par la République de Côte d'Ivoire. La CIEDT/DA a dû en

prendre acte et n'a donc pu accéder au contenu de ces dossiers de procédure, bien que ces informations eussent été très probablement d'une grande utilité pour la conduite de ses travaux. On pense notamment aux documents de bord du *Probo Koala*, saisis à Paldiski, et en particulier au registre des hydrocarbures et au registre de la cargaison. La connaissance de ces documents aurait été précieuse et aurait notamment permis de connaître précisément les opérations effectuées à bord, le lieu où elles ont été réalisées et les quantités de produits chargées ou déchargées à chaque escale ou en haute mer.

Le présent rapport a donc été rédigé sous cette réserve (qui affecte d'ailleurs de la même manière les rapports remis respectivement au Parlement néerlandais par la commission d'enquête mandatée par le ministre de l'environnement et à la ville d'Amsterdam par la commission constituée par ses soins). Il repose sur les seules informations remises à la CIEDT/DA, celle-ci s'étant bien entendu refusée à extrapoler les informations qu'elle a reçues ou à donner crédit à des affirmations non étayées par des éléments de preuve suffisants.

1.3. Composition de la CIEDT/DA et choix des experts associés à ses travaux

Le jour même de la Constitution de la CIEDT/DA, le Premier Ministre a désigné Monsieur BOGUI Ziriyo, Vice-Président de la Cour Suprême et Président de la Chambre des comptes, dans les fonctions de Président ainsi que les autres membres de la CIEDT/DA par arrêté n° 174/PM/CAB du 26 septembre 2006 (**Annexe 1**), à savoir :

- Monsieur GADJI Abraham, expert en droit international de l'environnement ;
- Monsieur le Professeur DOUMBE-BILE Stéphane, expert du Réseau des juristes africains en droit de l'environnement ;
- Madame COULIBALY née KOUAME Ahou Florentine, représentante du Collectif des victimes ;
- Monsieur SABALOGO Adou Kouakou, représentant du Collectif des victimes ;
- Monsieur LOLO Diby Cléophas, représentant des victimes au titre des opérateurs économiques.

La CIEDT/DA s'est attaché les services d'experts :

- des consultants, en l'occurrence, les Cabinets d'Avocats Bird & Bird et Klein Goddard Associés, compétents en droit international de l'environnement, représentés respectivement par Maître Christophe BARTHELEMY et Maître Laurent-Xavier SIMONEL, tous deux avocats au Barreau de Paris ;
- des experts de la protection de l'environnement proposés par des Organisations non gouvernementales spécialisées dans le droit de l'environnement :
 - Madame Charlotte NITHART, directrice de campagnes de l'association Robin des Bois
 - Monsieur Jasper TEULINGS, responsable juridique de l'association Greenpeace International
 - Monsieur Robert GAZEL, expert financier.

- Monsieur DJIDJI Kadjo Adolphe, 1er Avocat Général près la Cour Suprême.
- Monsieur DIAÏ Gahon Jean Hilaire, Conseiller à la Chambre des Comptes de la Cour Suprême.
- Personnes ressources :
- Monsieur ZADI Dacoury Raphaël, Point Focal de la Convention de Bâle du Ministère de l'Environnement et des Eaux et Forêt.
- Monsieur DOH André, Directeur du CIAPOL

1.4. Méthode de travail adoptée par la CIEDT/DA

1.4.1. Investigations à l'étranger

Lors de sa séance du 27 novembre 2006, la CIEDT/DA s'est dotée d'un règlement intérieur (**Annexe 4**) qui a confié la fonction de rapporteur à son Président. Les premiers travaux de la Commission ont été axés sur la collecte des informations (communiqués officiels et coupures de presse) relativement au problème du déversement des déchets toxiques dans le District d'Abidjan. La Commission a à cet effet effectué des missions exploratoires auprès des principaux protagonistes directs ou indirectes du drame. Les résultats obtenus ont permis de cerner les points clés de l'enquête, d'identifier les principaux axes d'étude et de recourir aux compétences des Experts dont le concours était nécessaire. C'est alors que le Président de la Commission a réparti les tâches entre les membres de celle-ci.

Les membres de la Commission s'appuyant sur les travaux de la Commission Nationale d'Enquête ont sélectionné certaines structures publiques de l'Etat dont l'expertise était utile à l'établissement des liens de causalité entre le déversement des déchets toxiques dans le District d'Abidjan et les dommages subis. Les séances de travail à Abidjan ont été enrichies par les recherches complémentaires à l'issue des missions des Experts.

L'essentiel des informations dont la Commission a besoin se trouvant à l'extérieur, elle a, dans le cadre de la répartition des tâches, effectué en outre des missions auprès d'institutions publiques (Union Européenne) et d'entités privées, toutes concernées par le drame causé à la Côte d'Ivoire par le navire Probo Koala.

Leurs travaux ont été soumis aux délibérations de la Commission, approuvés et intégrés.

Les missions effectuées avaient également pour objectif d'identifier les acteurs publics ou privés, de connaître leur position sur cette affaire de déchets toxiques, d'essayer sur leur base d'une première connaissance du Droit applicable, de détecter les écueils, et les premiers éléments de preuve concernant les responsabilités. Elles ont permis de dégager les axes stratégiques de recherche pour les travaux à venir.

Dans ce cadre, des questionnaires personnalisés ont été préparés, et acheminés auprès de chaque interlocuteur par le biais des représentations diplomatiques de la Côte d'Ivoire à l'Etranger qui ont été en outre chargées de prendre les rendez vous

avec chacun d'entre eux. Les différentes missions qui sont passées en revue ci-dessous ont nourri les réflexions de la Commission Internationale d'Enquête qui ont porté essentiellement sur l'identification de la nature exacte des déchets, leur origine, leur qualification juridique, la responsabilité civile des acteurs publics et privés, l'évaluation des sinistres, les voies d'indemnisation, ainsi que la mise en place d'une veille écologique efficace.

En Estonie (du 8 au 11 octobre 2006)

La délégation de la Commission Internationale d'Enquête était composée de son Président et de deux Experts. L'objectif de cette mission était de pouvoir entre autres accéder aux documents de bord du navire en vue de connaître avec précision son itinéraire, les opérations effectuées à bord au cours de ses escales, les règles d'épuration des citernes à slops, ainsi que de s'assurer à terme de la composition des déchets.

Les rencontres avec les autorités estoniennes n'ont pas répondu à l'attente des membres de la délégation car les renseignements cités supra n'ont pu être obtenus aux motifs qu'ils sont couverts par le secret de l'instruction judiciaire en cours en Estonie.

Néanmoins, le Procureur Général d'Estonie a consenti à remettre à la délégation la liste des documents (dix huit) remis à la Commission Rogatoire ivoirienne à charge pour la Commission Internationale d'Enquête de s'y référer. La délégation de la Commission, avant de quitter l'Estonie a jugé utile d'en informer le Premier Ministre de l'Estonie par un fax en date du 11 Octobre 2006 à lui, adressé. Ce fax communiqué au Ministère de l'Environnement de l'Estonie a fait l'objet d'une réponse depuis le 5 Décembre 2006, mais reçue par la Commission Internationale d'Enquête seulement le 18 Janvier 2007 (**Annexe 5**). Ce document qui traite de la composition chimique des déchets a été complété le 30 Janvier 2007 par une lettre du Ministère de l'Environnement qui communiquait les résultats des analyses de ces déchets effectuées en Estonie.

En Belgique (du 11 au 13 octobre 2006)

La même délégation a été accompagnée par Madame l'Ambassadeur de la Côte d'Ivoire près le Benelux.

Une séance de travail s'est tenue au siège de la Commission de l'Union européenne le 12 Octobre 2006 avec les directeurs de cabinet des Commissaires chargés de l'Environnement (Monsieur Dimas) et celui des transports (Monsieur Barrot), en présence d'une dizaine de leurs collaborateurs.

Les représentants de l'Union Européenne ont précisé que pour eux, l'affaire du Probo Koala est criminelle et immorale et ont souligné que le Commissaire à l'environnement s'était rendu en Estonie pour inspecter le bateau, faire des prélèvements, vérifier si des transferts de déchets terrestres n'avaient pas été effectués sur le Probo Koala.

Au jour de la réunion, ils n'avaient aucune certitude sur la nature des déchets et ont conseillé à la délégation, d'approfondir les investigations. Ils ont souligné l'absence de jurisprudence en la matière et ont estimé que l'hypothèse de la raffinerie flottante ou mieux une opération de « blending » était peu plausible mais ne devait pas être exclue. Ils ont recommandé, outre la consultation des livres du bateau, ceux du port de Paldiski, et le code de conduite des Etats sous pavillon panaméen.

En ce qui concerne le coût de traitement des déchets, ils ont estimé que le prix du traitement de slops classiques était de 35 euros la tonne, et que s'il en a été demandé 1000 euros puis 750 au Probo Koala en raison de la constitution chimique des déchets, cela prouve que ces déchets étaient exceptionnels et anormaux par rapport aux slops traditionnels.

Par ailleurs, il a été mentionné que la Commission Européenne avait écrit aux quatre pays membres (Estonie, Pays bas, Angleterre pour Gibraltar, Espagne) pour vérifier l'existence d'éventuelles infractions et engager des poursuites, et que la délégation serait informée des suites données.

Ayant appris sur place qu'une réunion des Ministres de l'Environnement devait avoir lieu au Luxembourg où il devait être question du problème du déversement des déchets toxiques en Côte d'Ivoire, la délégation de la Côte d'Ivoire a demandé à pouvoir y être entendue, ou, à tout le moins, à communiquer avant la réunion avec le Président du Conseil des Ministres de l'Environnement. Finalement, la délégation de la République de Côte d'Ivoire a eu à échanger avant la séance de ce conseil avec le Président du Conseil des Ministres, en présence du Commissaire européen chargé de l'environnement.

Au Pays-Bas (du 13 au 14 octobre à Amsterdam et La Haye)

La même délégation était toujours accompagnée par Madame l'Ambassadeur de la Côte d'Ivoire près le Benelux. Elle a eu trois rencontres :

- La rencontre au niveau ministériel a été présidée par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement à la Haye et a rassemblé tous les intéressés (les Ministères de l'habitat, de l'environnement et de l'aménagement du territoire).

Le Secrétaire d'Etat a présenté ses condoléances à la Côte d'Ivoire et l'a assuré du total soutien du Gouvernement, car, l'opinion publique hollandaise était et reste très choquée par l'affaire du PK et exige la recherche des responsabilités et la prise de sanctions rigoureuses.

Il a été indiqué que trois enquêtes étaient en cours, une enquête judiciaire menée par le ministère public, et deux enquêtes administratives (Mairie d'Amsterdam, Ministère de l'environnement). Les deux enquêtes administratives et l'action judiciaire étaient toujours en cours.

- La rencontre avec la Mairie et le port d'Amsterdam s'est déroulée à la Mairie en présence d'une très nombreuse délégation des directions et services intéressés.

Au cours de cette rencontre, la représentante du Maire d'Amsterdam a informé la délégation de la Commission qu'une enquête confiée à une institution indépendante était en cours. Les conclusions de cette enquête seraient connues le 1^{er} Décembre 2006.

La représentante du Maire d'Amsterdam a confirmé par ailleurs le chargement et le déchargement des déchets et leur caractère nauséabond.

Les directions, les services intéressés et la représentante du maire n'ont pas osé cependant s'avancer sur la nature des déchets, ni sur le point de savoir s'il fallait laisser réembarquer les déchets. Ces questions faisant l'objet d'une enquête judiciaire.

Néanmoins, ceux-ci ont confirmé que le port de Paldiski a été averti de la toxicité des déchets mais ne savaient pas que le bateau se dirigerait ensuite vers l'Afrique et plus particulièrement vers Abidjan.

- La troisième rencontre aux Pays-Bas a eu lieu avec la Société APS et s'est déroulée dans les locaux de cette société à Amsterdam.

La société APS est une société concessionnaire de service public habilitée à traiter les slops normaux, c'est-à-dire les déchets résultant de l'exploitation normale d'un navire.

Les responsables de la société APS ont décrit aux membres de la délégation jour après jour le déroulement complet des opérations effectuées. Ce récit est conforme à ce qui a été écrit par la presse, même concernant les coûts relativement au déchargement d'une partie des slops et à leur pompage sur le Probo Koala. Ils ont reconnu également que le réembarquement des déchets a fait l'objet d'une décision d'agrément de la part de la municipalité d'Amsterdam. Toutefois, il est intéressant de noter que Trafigura a menacé la société APS de partir sans payer et de laisser les déchets sur place.

Tous les documents du bateau en possession par la société APS ont été saisis dans le cadre de l'instruction diligentée par le parquet néerlandais, de sorte qu'aucun document n'a été remis à la délégation ivoirienne.

En Suisse à Genève au siège de la Convention de Bâle (le 16 octobre)

La délégation de la République de Côte d'Ivoire était accompagnée d'un Conseiller de l'Ambassade de la République de Côte d'Ivoire à Bernes et du représentant permanent de la Côte d'Ivoire auprès des Nations Unies à Genève.

La Secrétaire Exécutive de la Convention de Bâle souligne que cette rencontre se situe au bon moment, car, une mission d'évaluation des effets du déversement des

déchets ainsi que des mesures urgentes à prendre devant se rendre en Côte d'Ivoire à partir du 15 Novembre 2006. Cette mission serait composée de deux experts.

Le bureau de la Convention s'est déclaré prêt à assurer un rôle de coordination entre les différents pays et les autres institutions internationales (OMI et OCHA).

A la question de savoir d'où pourraient venir ces déchets et quelle pouvait être leur nature ou leur composition, la Secrétaire de la Convention de Bâle n'exclut aucun scénario mais fait état d'informations qui lui permettent de penser à l'hypothèse d'une raffinerie flottante. Il demande à la délégation ivoirienne de procéder à une étude approfondie à ce sujet.

Le secrétariat de la convention de Bâle a suggéré en outre à la délégation ivoirienne que le Gouvernement ivoirien aurait intérêt à préparer une communication sur la situation de pollution que connaît le District d'Abidjan en vue de la session plénière des Parties à la Convention de Bâle prévue le 25 novembre 2006 à Nairobi au Kenya.

Le bureau de la Convention de Bâle est apparu dans le cadre de notre enquête un interlocuteur qu'il convenait de privilégier d'autant plus que celui-ci a dépêché un expert en Côte d'Ivoire pour évaluer la pollution chimique et préparer une assistance technique pour la protection de l'environnement et la santé humaine dans un plan d'actions urgentes communiqué à la conférence de Nairobi.

Au Luxembourg (du 23 au 24 Octobre 2006)

Au Luxembourg la délégation de la Commission Internationale d'Enquête, a été accompagnée par Madame l'Ambassadeur de la République de Côte d'Ivoire près le Benelux, la représentante de la Cellule Opérationnelle de la Primature et de celle de la Présidence de la République de Côte d'Ivoire.

Cette mission fait suite à l'accord obtenu de l'Union Européenne d'entendre le Président de la Commission Internationale d'Enquête à l'effet de sensibiliser le Conseil des Ministres de l'Environnement de l'Union Européenne sur le désastre écologique subi par la Côte d'Ivoire. Ce qui a été fait successivement par Monsieur le Président de la Commission Internationale d'Enquête et par la Présidente de la Cellule Opérationnelle de la Primature. L'intervention du Président de la Commission a porté sur trois points :

1. La nécessité de la centralisation des résultats des analyses des déchets transportés par le Probo Koala effectuées dans les différents pays où est passé ce navire ainsi que leur communication.
2. La clarification du régime juridique applicable à ces déchets et le diagnostic des carences éventuelles.
3. La mise en place d'un fonds d'urgence pour répondre aux dépenses encourues.

Quant à la Présidente de la Cellule Opérationnelle, elle a fait état du bilan économique et sanitaire du sinistre.

L'assistance était parfaitement au courant des effets sanitaires du sinistre mais pas du tout de ses conséquences économiques. Elle a réclamé une évaluation quantitative des dégâts et la remise des conclusions de cette évaluation.

La délégation de la Commission Internationale d'Enquête, présumant que ce genre d'opérations frauduleuses s'accompagnent de mouvements importants de flux financiers, a jugé utile de se référer à cet organisme de renom en vue d'apporter son expertise sur d'éventuelles opérations financières qui pourraient sous-tendre le déversement des déchets toxiques dans le District d'Abidjan. La délégation a donc pris un rendez-vous avec un Expert de l'OLAF (Organisme Européen de Lutte Anti-Fraude), mis ensuite à la disposition de la Commission sur instructions du Président de la Cour des Comptes de l'Union Européenne en réponse à la sollicitation du Président de la Commission Internationale d'Enquête, Président de la Chambre des Comptes de Côte d'Ivoire.

Au Royaume Uni (Londres le 27 octobre 2006)

Le Président de la Commission Internationale d'Enquête sur les déchets toxiques a demandé à un expert de se rendre à Londres, siège de l'Organisation Maritime Internationale pour échanger sur la nature des substances transportées par le Probo Koala et le régime juridique qui pourrait être appliqué à cette situation. Il s'agissait de savoir si la Convention Marpol qui régit la pollution marine serait applicable ou plutôt la Convention de Bâle qui régleme les mouvements transfrontières des déchets dangereux.

En réponse aux préoccupations susmentionnées, l'OMI a affirmé qu'il appartient aux Etats d'interpréter les différentes Conventions et de choisir celle qui convient mieux à la situation. L'Organisation Maritime Internationale a déclaré qu'elle attend beaucoup des conclusions de l'enquête menée par la Commission Internationale d'Enquête sur les déchets toxiques pour améliorer la réglementation s'il s'avère que des carences sont constatées.

Au Nigeria (du 16 au 20 Janvier 2007)

Le Nigeria est le pays d'Afrique où le navire Probo Koala aurait fait escale avant d'arriver à Abidjan.

Le Président de la Commission Internationale d'Enquête a jugé utile pour cette étape de désigner le Point Focal de la Convention de Bâle en service au Ministère de l'Environnement pour effectuer cette mission. La mission a pour objectif essentiel d'élucider les interrogations de la Commission relativement à l'accostage du navire Probo Koala à un Port du Nigeria, au contenu des cargaisons et aux opérations effectuées à bord.

Les réunions tenues à ce sujet à Abuja au Ministère Fédéral de l'Environnement avec la participation du Ministère des Transports et des autorités portuaires de Lagos ont conclu que le navire Probo Koala est resté dans les eaux territoriales de la République Fédérale et qu'il n'a pas accosté au Port de Lagos, suite à l'insistance répétée des autorités de savoir la nature des marchandises à bord.

Les autorités nigérianes ont informé cependant la délégation ivoirienne qu'une réunion des ministres chargés du transport aura lieu du 19 au 27 février 2007 à Abuja en vue de l'adoption d'une résolution de coopération entre les Etats d'Afrique pour les sinistres de ce genre.

Aucun document relatif au navire Probo Koala n'a été remis à la délégation ivoirienne.

A Gibraltar (du 14 au 15 janvier 2007) (Annexe 6)

En Grèce (Athènes le 19 janvier 2007) (Annexe 6)

En Côte d'Ivoire

La Commission a par ailleurs réalisé un panorama des instruments de droit international susceptibles de s'appliquer à la situation à laquelle la République de Côte d'Ivoire est confrontée, dans l'attente des résultats des analyses effectuées sur les divers échantillons prélevés à Amsterdam et Abidjan. Ce travail a donné lieu à une note juridique préliminaire en date du 21 novembre, rédigée par les Experts de la Commission.

1.4.2. Investigations menées en Côte d'Ivoire

En Côte d'Ivoire, pour ne pas faire double emploi avec les travaux de CNEDT et interférer avec l'action judiciaire en cours, la Commission n'a rencontré que les structures strictement nécessaires à éclairer ses travaux, c'est-à-dire les ministères directement impliqués et la Chambre de Commerce et d'Industrie de Côte d'Ivoire. Ces structures (Santé, Agriculture, Production animale et ressources halieutiques, Environnement et Ciapol) ont fait partie des investigations de la Commission en raison de leurs rôles essentiels en matière de diagnostics et de thérapies applicables aux différentes formes de sinistres (humains, animaux et végétaux), de connaissance des déchets et des méthodes de dépollution applicables, ainsi que d'identification et d'évaluation des préjudices constatés.

La Chambre de Commerce et d'Industrie quant à elle a collecté auprès de ses adhérents les informations relatives à la nature et au montant des dommages économiques subis notamment dans la zone de Vridi.

Ainsi, chacune des structures citées supra a pu apporter avec clarté toutes les informations dont avait besoin la CIEDT/DA.

La CIEDT/DA a reçu communication de différents éléments d'information par les autorités néerlandaises et estoniennes, dont la liste est présentée en **Annexe 2**, en particulier les deux rapports administratifs commandés par la municipalité d'Amsterdam et par le ministère néerlandais de l'environnement, rendus publics courant décembre.

Une fois qu'elle a eu connaissance des résultats des analyses effectuées pour déterminer la nature des produits déversés dans le District d'Abidjan, la CIEDT/DA s'est efforcée de rencontrer le plus grand nombre possible d'acteurs et d'autorités publiques, nationales ou locales, administratives et judiciaires, dans chacun des pays concernés - Côte d'Ivoire, Pays-Bas, Estonie, Nigeria, Royaume-Uni (Gibraltar) -, ainsi qu'au sein d'organisations internationales – Union européenne, Organisation maritime internationale, Secrétariat de la Convention de Bâle. La liste complète de ces rencontres figure en **Annexe 6**.

Sur la base d'un plan discuté par la Commission le 27 novembre et arrêté par ses soins le 11 décembre, le Président de la CIEDT/DA a coordonné la rédaction du présent rapport, qui a été adopté par la CIEDT/DA le 14 février 2007 puis remis au Premier Ministre le 19 février 2007.

*
* *
*

D'un certain nombre de faits relevés, découlent les conclusions de la CIEDT/DA en ce qui concerne les règles de droit applicables, l'identification des fautes commises et la répartition des responsabilités. C'est l'objet respectivement des troisième (éléments de fait) et quatrième (conclusions juridiques) parties de ce rapport. La CIEDT/DA a conclu son rapport en formulant des propositions au Gouvernement ivoirien, relativement aux actions à engager contre les personnes publiques ou privées impliquées, les modalités d'indemnisation ainsi que les mesures à prendre en vue d'éviter de telles catastrophes (5^{ème} partie).

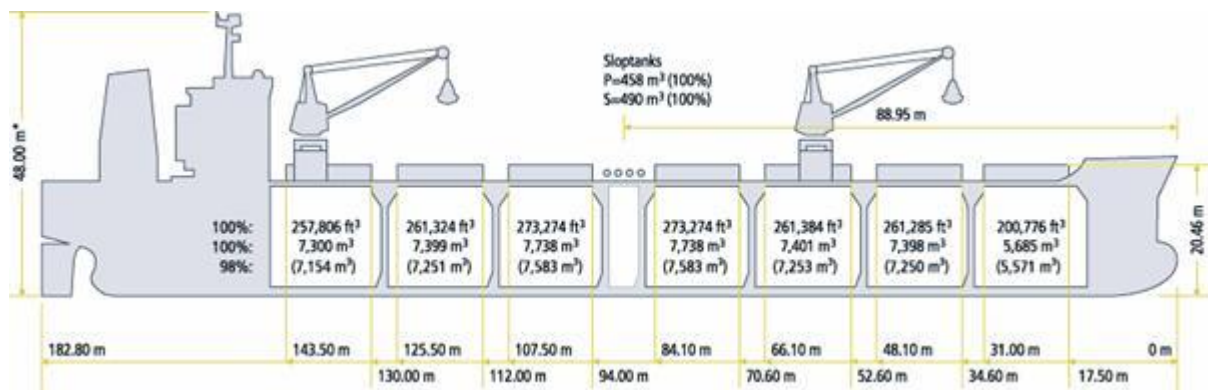
*
* *
*

DEUXIEME PARTIE : De l'itinéraire du Probo Koala et la nature des déchets déversés

2.1. Présentation du Probo Koala

Le navire

Le *Probo Koala*, est un navire de type OBO (*ore/bulk/oil carrier*), c'est-à-dire un pétrolier-vraquier-minéralier transportant aussi bien du minerai que des hydrocarbures ou des pondéreux quelconques. Ce type de bateau dispose de 2 citernes de décantation pour les déchets ou « citernes à *slops* » (de 458 et 490 m³) spécialement destinées à recevoir les résidus des citernes à cargaison, les eaux de nettoyage de ces citernes et les autres mélanges d'hydrocarbures.



Coupe du Probo Emu, sister-ship du Probo Koala

Source : Klaveness Group, repris dans le rapport du service d'inspection du ministère néerlandais de l'environnement, en date du 31 octobre 2006

Le Probo Koala a été construit en 1989 pour l'armateur norvégien Klaveness Group qui l'a utilisé dans un premier temps pour le transport d'alumine et de soude caustique. Klaveness Group l'a vendu en 1999 à des intérêts grecs et affrété auprès de ces mêmes intérêts grecs jusqu'en octobre 2004.

De 2001 à 2005, le propriétaire du *Probo Koala* était la société *Celtic Legend Shipping*. L'armateur officiel du navire était depuis 2005 une compagnie du nom de *Probo Koala Shipping Inc.* basée aux Iles Marshall selon la technique financière du « *single ship company* » qui a pour but de circonscrire les responsabilités nées des dommages dont chaque navire serait l'auteur, de sorte que le coût pour l'armateur soit plafonné à la valeur du navire (cf. P. Bonassies, C. Scapel, *Droit maritime*, LGDJ 2006, n° 244).

Prime Marine Management (dont le siège est au 4, Posidonos Avenue, Kallithea, à Athènes) est présentée comme le gestionnaire du navire depuis 2002. Le lien entre *Probo Koala Shipping Inc.*, *Prime Marine Management* et *Prime Marine Corporation* n'a pas pu être établi par la CIEDT/DA. C'est et pourtant, *Prime Marine Management* qui déclarait, dans un communiqué de presse daté du 7 septembre 2006 : « *Prime Marine Corporation is an international shipping company. Its fleet of*

double-hull Product Tankers and Combination Carriers, transport petroleum products, light chemicals, vegetable oils and occasional dry cargoes along global shipping routes ».

Le *Probo Koala* a été revendu avec cinq autres OBOS le 9 juin 2006, soit quelques semaines avant les événements d'Abidjan, à *Gulf Crude Carriers*, société filiale de *Gulf Navigation Holding*, société établie à Dubaï qui a des partenariats en Grèce et quatre filiales spécialisées dans l'affrètement à Panama. Selon *Prime Marine Management*, la livraison du navire devait intervenir à la fin de l'année 2006, mais elle a été reportée. Curieusement, toutefois, le navire avait déjà changé de nom : il s'appelle depuis plusieurs semaines *Gulf Jash*. *Trafigura* et *Prime Marine Management* ont en tout cas confirmé à la CIEDT/DA que le propriétaire au moment des événements d'Abidjan était la *Probo Koala Shipping Inc.* (fax de M. Marrero au Président Bogui en date du 16 janvier 2007 : **Annexe 7**).

L'Etat du pavillon du navire était le Panama au moment du déversement en Côte d'Ivoire. Les autres OBOS de *Prime Management* étaient sous pavillon des îles Marshall, sauf le *Probo Emu* qui était également sous pavillon panaméen.

La société de classification du *Probo Koala* est depuis 2005 la *Lloyd's Register of Shipping* et l'assureur, le suédois *Sveriges Angfartys Assurans Forening*. Le capitaine Chertov, qui avait les commandes du navire au moment des événements d'Amsterdam et d'Abidjan, est Ukrainien, comme *a priori* tout son équipage.

Outre des hydrocarbures, le *Probo Koala* était également autorisé à transporter de la soude caustique liquide.

Depuis le mois d'octobre 2004, le *Probo Koala* était affrété par *Trafigura*, groupe de sociétés actives dans le négoce de produits pétroliers et de minéraux à travers le monde.

La société mère de ce groupe, *Trafigura Beheer B.V.*, est basée à Amstelveen, aux Pays-Bas ; les activités de négoce et de marché sont gérées depuis Lucerne, en Suisse, où la société indique avoir son « siège social » (site www.trafigura.com) ; les opérations, et notamment les relations avec les agents maritimes, sont conduites depuis Londres ; les sociétés holding détenant les actions de ceux des salariés qui contrôlent le groupe sont immatriculées à Malte, dans l'île de Jersey et dans les Antilles néerlandaises (source : *Wikipédia*, rubrique « *Trafigura* » ; cette information devra être confirmée par l'Office européen de lutte anti-fraude). Le groupe *Trafigura* a un chiffre d'affaires mondial de 45 milliards de dollars. Elle dispose depuis 2004 d'une filiale en Côte d'Ivoire : la société *Puma Energy CI*.

2.2. Itinéraire suivi par le Probo Koala et les opérations conduites à bord et à quai

Le trajet du *Probo Koala*, selon des informations recueillies auprès du *Lloyd's Register*, des autorités portuaires de Gibraltar, de *Prime Marine Management* et de la société *Trafigura Ltd*, a été le suivant :

2005

| | |
|-------------|----------------------------|
| 30 octobre | Paldiski (Estonie) |
| ? | Banana (Congo Brazzaville) |
| 28 novembre | Tema (Ghana) |

2006

| | |
|--------------|--|
| 20 janvier | Paldiski (Estonie) |
| 8 février | Lagos (Nigeria) |
| Fin février | Abidjan (reste en rade ; transfert de matériaux vers ou depuis l' <i>Eco Princess</i> , petit chimiquier) |
| 3 avril 2006 | Gibraltar ou (selon <i>Prime Marine Management</i>) La Skhirra, en Tunisie |
| 10 avril | Au large de Malte (où, comme l'indique <i>Prime Marine Management</i> , il aurait chargé de l'essence : cf. <i>infra</i> , rapport du service d'inspection du ministère néerlandais de l'environnement) |
| 16 avril | La Skhirra (port pétrolier tunisien), selon <i>Trafigura</i> et les documents remis aux autorités portuaires de Gibraltar (ce serait le dernier port dans lequel le Probo Koala aurait accosté avant Amsterdam), en attente d'ordres |
| 23 avril | Au large de Gibraltar, chargement et déchargement d'essence, à couple (STS : <i>ship-to-ship</i>), selon <i>Prime Marine Management</i> |
| 5 mai | Gibraltar (où il aurait déchargé l'essence chargée à Malte, toujours selon le rapport du service d'inspection du ministère néerlandais de l'environnement) |
| 7 mai | Port de Gibraltar |
| 11 & 12 mai | Port de Gibraltar |
| ? | Algésiras (Espagne), étant précisé que les ports de Gibraltar et Algésiras sont distants de quelques milles et ne sont pas séparée par des eaux internationales |
| 17 mai | Port de Gibraltar |
| 19 mai | Port de Gibraltar |
| 27 mai | Gibraltar |

| | |
|----------------------|---|
| ? | Algésiras |
| 29 mai | Port de Gibraltar |
| 1er juin | Port de Gibraltar |
| 6 juin | Gibraltar |
| 9 juin | Port de Gibraltar |
| 14 juin | Gibraltar |
| 18 juin | Gibraltar |
| 26 & 27 juin | Port de Gibraltar |
| 2 juillet | Amsterdam |
| 5 juillet | Départ d'Amsterdam pour Paldiski |
| 9-13 juillet | Paldiski (Estonie) |
| 17 juillet | Passage devant Dunkerque |
| 30 juillet | Au large de Lomé (Togo), déchargement partiel de cargaison à couple, selon <i>Prime Marine Management</i> |
| 1 ^{er} août | Lagos (pour décharger 36.000 m3 de « gasoil »), selon <i>Trafigura</i> , <i>Prime Marine Management</i> et le capitaine (dans sa déposition devant la police estonienne), tandis que les autorités nigérianes affirment que le bateau n'a été autorisé ni à entrer dans le port, ni à décharger |
| 17 août | Départ de Lagos |
| 19 août | Abidjan |
| 22 août | Départ d'Abidjan |
| Début septembre | Paldiski – Ventspils (Lettonie) – Paldiski |

De l'ensemble des informations recueillies par la CIEDT/DA, notamment à Gibraltar, et des dires même de *Trafigura* (communiqués de presse, réponses aux questions de la CNEDT et de la CIEDT/DA), il ressort que le *Probo Koala* a réalisé des opérations de transformation d'hydrocarbures en haute mer, notamment en Méditerranée et très vraisemblablement au large de Gibraltar, avant d'accoster dans le port d'Amsterdam chargé de 13.000 tonnes d'essence à destination de l'Estonie. A Amsterdam, il a déchargé, puis rembarqué par pompage des substances qu'il avait qualifiées de déchets d'exploitation, dans des conditions qui seront examinées ci-après. Le bateau a alors appareillé pour le port de Paldiski, en Estonie, où il aurait déchargé ces 13.000 tonnes d'essence, puis chargé une nouvelle cargaison d'hydrocarbures, qu'il aurait délivrée à Lagos, au Nigeria, après une nouvelle escale au large de Lomé, au Togo. Ayant tenté en vain de décharger le contenu de ses citernes à décantation à Lagos, il a choisi de faire réaliser cette opération à Abidjan.

Voilà l'origine immédiate de la pollution du District d'Abidjan.



Photographie du Probo Koala à Paldiski, lors de la visite de la CIEDT/DA

2.3. Nature et la qualification juridique des produits déversés dans le District d'Abidjan

Le Probo Koala étant par nature un OBO (ore, bulk, oil) est un navire vraquier qui peut transporter du solide et du liquide en vrac. Par définition les solides et les liquides, le plus souvent hydrocarbures, soudes caustiques etc., peuvent être différents d'une cargaison à l'autre.

L'exploitation d'un tel navire ne va pas sans produire de déchets Ces déchets doivent faire l'objet d'une qualification juridique qui permettra de déterminer les traités, lois et règlements à appliquer.

Cette qualification dépend de l'examen de trois critères qui sont ; l'origine des déchets, leur composition physico chimique et leur dangerosité pour l'homme, l'animal et l'environnement en général.

2.4. La pollution d'Abidjan

Ce bateau va donc accoster le 19 août 2006 dans le port d'Abidjan, dans le but officiel de déverser des *slops*.

De fait et comme cela a été établi par la CNEDT, des produits ont effectivement été pompés depuis les citernes du *Probo Koala* par la SARL Tommy, mandatée par *Puma Energy CI* agissant sur instructions de *Trafigura Ltd* (courrier électronique de M. Marrero en date du 17 août 2006 : **Annexe 7**) et grâce à l'intermédiation de la

société WAIBS, consignataire des navires affrétés par *Trafigura* qui accostent en Côte d'Ivoire. Le volume déversé a probablement été de 530 m³. Ces substances ont été chargées dans douze camions loués par la société Tommy - certains conduits par leurs chauffeurs pour leur propre compte et à l'insu de leur direction, - avant d'être déversées en dix-huit endroits, tous situés dans le District d'Abidjan, entre le 19 août au soir et le 20 au matin : des sites de stockage de déchets (décharge d'Akouédo, station de dépotage du Plateau Dokui), des sites qui n'ont pas vocation à accueillir des déchets (Koumassi, Abobo, route de la MACA, site Wasteel à Vridi) ou encore le réseau d'assainissement de Treichville, qui se déverse directement dans le Canal de Vridi. Après déversement de déchets du *Probo Koala*, certains chauffeurs ont effectué des livraisons de combustible à des boulangeries dans la zone industrielle de Koumassi et à Abobo, sans nettoyer leur citerne dans l'intervalle. Le combustible a donc été pollué, ce qui a nécessité son pompage et l'isolement des cuves.

Les populations d'Abidjan, et notamment celles qui habitent à proximité des sites pollués, ont été immédiatement indisposées par les odeurs très puissantes et suffocantes émanant de ces sites. Les premiers troubles constatés le 20 août chez les dizaines de milliers de personnes qui ont afflué vers les centres de soins ont été des nausées, des céphalées, des vomissements, des réactions cutanées, des saignements de nez et des troubles gastriques etc. (**Annexe 8** : rapports du ministère de la santé et de l'hygiène publique). Il est donc incontestable que ces produits ont intoxiqué les populations qui vivent ou qui ont circulé à proximité immédiate des sites où ils ont été déversés. A ce jour, le coût humain du désastre s'élève à « *au moins 15 décès, 69 personnes hospitalisées et plus de 107.000 consultations médicales avec soins* ». Sur ces consultations réalisées, les manifestations cliniques se répartissent comme suit : 75 % de signes généraux et neurologiques, 69 % de signes pulmonaires et ORL, 53 % de signes digestifs, 28 % de signes cutanés, 18 % de signes oculaires (*source* : PNUE).

Outre ces conséquences sanitaires humaines, les animaux domestiques ou sauvages, et notamment la faune de la Baie de Cocody, n'ont pas été épargnés. Par ailleurs, l'impact économique de la pollution a été immédiat : cessation temporaire d'activité des entreprises agricoles, artisanales, halieutiques et industrielles dans les zones polluées, abattage des animaux, pertes d'exploitation par suite de l'absence des salariés ou à cause de la délocalisation temporaire des entreprises et contamination des stocks.

2.5. Les réactions à la pollution

Les autorités ivoiriennes ont été alertées pour certaines le dimanche 20 au soir et le lundi 21 août pour les autres. Comme le précise le rapport de la CNEDT, le CIAPOL, informé le 21 au matin, est parvenu à identifier l'origine de la pollution dans la demi-journée ; il en a rendu compte au ministère de l'environnement au cours de la réunion d'un comité de crise en fin de journée. Le 23 août, le ministre de l'environnement a exigé de la société Tommy qu'elle récupère les produits. Le 25 août, le ministre de l'environnement a saisi le Secrétariat de la Convention de Bâle. Le 25 août également, le Premier ministre a constitué un Comité interministériel des déchets toxiques, avant de lancer un Plan national de lutte contre les déchets

toxiques qui a permis de prendre les mesures urgentes qu'imposaient les enjeux sanitaires, environnementaux et économiques. Conscient de l'émoi légitime de la population d'Abidjan et de la Nation toute entière, le Premier Ministre a remis le 6 septembre au Président de la République la démission de son Gouvernement, avant d'être chargé de constituer une nouvelle équipe gouvernementale. Il a alors nommé un Coordonnateur du Plan national de lutte contre les déchets toxiques par arrêté n° 167/PM/CAB du 14 septembre, une Cellule opérationnelle de coordination du Plan national de lutte contre les déchets toxiques, assistée d'un Secrétariat technique permanent, par arrêté n° 171/PM/CAB du 18 septembre 2006, ainsi que les deux Commissions d'enquête que sont la CNEDT et la CIEDT/DA.

La Communauté internationale a également réagi. La France et l'Organisation des Nations Unies ont envoyé des missions d'experts dans le courant du mois de septembre pour aider les autorités ivoiriennes à se débarrasser des substances polluantes. La France et les agences spécialisées de l'ONU ont fourni des médicaments pour venir en aide aux hôpitaux. La France a réalisé les opérations préliminaires de balisage et de sécurisation des sites pollués. Les opérations de dépollution ont été confiées par le gouvernement ivoirien au groupe français Séché, qui est intervenu par l'intermédiaire de sa filiale Trédi International, à partir du 17 septembre. Les interventions ont consisté à récupérer, reconditionner et regrouper les produits dans les meilleures conditions de sécurité dans le port d'Abidjan, puis à embarquer les isotanks et les conteneurs sur des porte-conteneurs, à destination du port du Havre. 9.300 tonnes de terres et de liquide contaminés ont été ainsi extraites du District d'Abidjan. Ces terres ont été stockées provisoirement au Havre avant d'être envoyées par train à Salaise-sur-Sanne (département de l'Isère), où elles devraient être incinérées dans une usine spécialisée de la société Trédi.

Mais, l'une des questions majeures que devait se poser la CIEDT/DA était celle de la nature des déchets toxiques déversés à Abidjan, car cela commande leur qualification juridique et, par suite, le régime juridique applicable, au regard duquel les responsabilités doivent être mises en jeu.

2 .5. 1 Origine des déchets

Traditionnellement les déchets d'un navire sont générés par trois activités différentes qui sont :

1. Le lavage des cuves ; le déchet appelé SLOP est composé d'un mélange d'eau et d'un produit (hydrocarbure ou autre) qui était contenu dans la cuve avant son lavage. Au cours d'un même trajet, il peut y avoir plusieurs opérations de ce type portant sur des produits de nature différente et, de ce fait, le contenu d'un SLOP peut être très hétérogène. Le contenu d'un SLOP ne peut excéder 1/5 de la cargaison de la cuve nettoyée.
2. La purge des fonds de cuve appelée SLUDGE qui ne peut pas être pompée en raison de sa forte densité qui se matérialise, pour les hydrocarbures, par des boues noirâtres dites de fonds de cuves.

3. La vidange des moteurs et autres équipements du bateau qui génère des huiles usées

Ces trois types de produits, de nature différente, doivent être normalement stockés séparément, du moins en ce qui concerne le produit des lavages et constituent des déchets commercialisables après traitement, ce qui explique qu'ils soient soumis à des droits de douane, au même titre mais à un taux plus faible que n'importe quel produit importé.

Ces trois types de produit sont qualifiés de SLOPS dans le jargon courant et doivent être transférés à une station de déballastage ou à une société agréée dans la récupération et le traitement des déchets pétroliers.

Le registre des hydrocarbures du bateau permet de connaître très exactement la composition des slops au sens large mais le mélange des résidus de plusieurs lavages successifs impose un contrôle de toxicité et de dangerosité à l'issue duquel un document doit être communiqué à la station agréée de traitement et aux pouvoirs publics.

Les déchets déversés à Abidjan par le Probo koala répondent accessoirement aux caractéristiques des catégories décrites ci-dessus mais essentiellement à des déchets pétrochimiques en provenance soit de raffineries situées à terre, soit d'opérations de Blending réalisées off shore c'est-à-dire en dedans ou hors des eaux territoriales des Etats.

Le Blending est une opération qui consiste à transformer les stocks d'hydrocarbures figurant dans les cuves à bord du bateau pour les rendre conformes aux caractéristiques techniques et commerciales exigées par le pays auquel la cargaison est destinée.

Pour réaliser ces opérations (abaissement du degré d'octane par exemple) à partir de produits certifiés conformes, il faut un catalyseur et des produits chimiques additifs (Procédé MEROX par exemple). Le produit résultant doit être normalement, lui aussi, certifié conforme avant de pouvoir être débarqué. Cette activité de blending doit représenter pour Trafigura une part importante de ses activités en raison :

1. des temps passés en haute mer par le bateau qui ne peuvent pas être justifiés par le seul transport des cargaisons.
2. du volume des slops constatés qui sont anormaux au regard d'une pure activité de stockage et de transport de produits majoritairement pétroliers
3. de sa clientèle africaine qui lui permet d'écouler, après traitement, des hydrocarbures de seconde qualité mais néanmoins commercialisables.
4. De la souplesse que cela procure en cas de crise pétrolière où il suffit de quelques jours pour répondre à une demande urgente en maximisant ses marges de profit.

Il est d'ailleurs très difficile de contrôler cette activité car les approvisionnements en hydrocarbures se réalisent plus facilement par transbordement en haute mer, à l'abri des regards indiscrets, ce qui explique pourquoi la trace des cargaisons est difficile à trouver même sur le registre des hydrocarbures.

Un exemple vient confirmer ces propos. Il nous est donné par la Secrétaire générale du Ministère de l'environnement d'Estonie qui nous apprend qu'après son départ d'Abidjan, le Probo koala a déversé à Paldiski (Estonie) plus de 500 tonnes de déchets toxiques dont la composition hautement dangereuse était en tous points similaires à ceux d'Abidjan (**Annexe 14**). Il faut alors se souvenir qu'à son départ d'Abidjan, les cuves du Probo Koala étaient vides et que par conséquent pour pouvoir générer ce volume de déchets, il est vraisemblablement allé s'approvisionner en mer et sans doute autour de Gibraltar car les Estoniens affirment que les eaux de lavage (des slops) ne provenaient pas de la Baltique.

S'il n'a pas été possible de trouver de trace d'embarquement de déchets en provenance de la terre, les opérations de blending sont certaines puisqu'elles ont été confirmées par Trafigura dans la réponse au questionnaire envoyé par la Commission nationale d'enquête (**Annexe 10**) et par son président Eric de Turkheim lors d'une conférence de presse .La réalisation de ces opérations de blending explique d'ailleurs pourquoi le directeur des opérations de Trafigura mentionne que les slops à décharger ne sont pas des slops Marpol mais des slops chimiques (fax de Monsieur Marrero à Monsieur N'zi Kablan du 17 août 2006) et qu'il faut les considérer comme toxiques (fax de Monsieur Paul Short à Waibs du 18 août 2006.Si les déchets avaient été déclarés comme des déchets Marpol une notification aurait dû être adressée aux Autorités compétentes comportant le descriptif des déchets à traiter.

Tout ceci conforte l'hypothèse que ces déchets ne proviennent pas d'une exploitation normale du navire (transport et stockage flottant) mais d'une activité de navire usine qui en constitue sans doute la raison d'être essentielle.

2.5.2. Composition physique et chimique des déchets

L'odeur pestilentielle qui a accompagné le déversement des déchets toxiques dans les camions citernes et sur les dix huit sites où ils ont été répandus a attiré l'attention des particuliers et des entreprises qui ont alors immédiatement interpellé les pouvoirs publics pour connaître l'origine et la teneur de ces odeurs ainsi que la cause des malaises constatés.

Il faut rappeler qu'à Amsterdam, ce sont les odeurs qui ont aussi attiré l'attention du personnel travaillant sur les quais, qui a saisi la police, elle-même saisissant ensuite les autres autorités publiques concernées.

Les odeurs spécifiques constatées ne sont pas celles des slops traditionnellement déversés et traités par les centres ordinaires de traitement des déchets, car si cela avait été le cas, une solution aurait été trouvée à ce type de pollution depuis longtemps.

L'odeur associée à la dénomination de slops chimiques avancée par leur détenteur Trafigura, a tout de suite amené les parties prenantes à analyser la consistance chimique et physique des déchets et de l'air environnant, pour en connaître la toxicité au regard des hommes, des animaux et de la nature en général et déterminer dans chaque cas les traitements thérapeutiques les mieux adaptés.

C'est ainsi que des analyses ont été réalisées par la SIR en association avec le CIAPOL, le BRGM français, la société TREDI, choisie pour assurer le traitement des déchets, la société Saybolt et AVR en Hollande, la SGS Belgique pour le compte de la FNISCI, le bureau de SGS en Estonie. (**Annexe 9**).

Toutes les analyses confirment que les déchets analysés sont des produits pétroliers comportant une couche aqueuse et une couche huileuse. Dans toutes les analyses les composants sont les mêmes, soude caustique, soufre, mercaptans, phénols, thiophènes, et composants d'hydrocarbures et pour beaucoup d'entre elles une présence très sensible d'hydrogène sulfuré.

Il est toutefois juste de noter que les échantillons analysés ne proviennent pas tous d'une même source, n'ont pas été analysés selon une méthode identique et au même moment, et que leurs résultats restent souvent incomplets notamment en ce qui concerne les taux de concentration des composants.

L'absence de protocole commun aux analyses ne permet toutefois pas de comparer tous les résultats entre eux, notamment ceux relatifs au taux de chlore. A cet égard, le taux de Chlore Organique Total et la référence au blanchiment de pâte à papier dans le courriel adressé par *Trafigura Ltd* à *Puma Energy* le 17 août 2006 suggéraient une provenance terrestre des déchets, ce qui a été infirmé par *Trafigura* dans sa réponse à la CIEDT/DA. *Trafigura* explique que cette référence est due à un « copié/collé » à partir d'un document utilisé pour expliquer les notions de DCO (Demande Chimique en Oxygène) et de COT (Chlore Organique Total).

Cette explication n'apparaît pas totalement convaincante aux membres de la CIEDT/DA, mais il s'agit d'un débat de spécialistes qu'il n'était pas dans les attributions de la Commission de lancer.

Les échantillons AVR et Saybolt ont été pris sur le Probo Koala à Amsterdam lors de la tentative de débarquement des slops en juillet, et, bien que les déchets sur lesquels ils ont été prélevés ne soient pas supposés être les mêmes que ceux débarqués à Abidjan, leurs compositions chimiques sont similaires.

Les prélèvements réalisés en Estonie ne portent pas sur les mêmes déchets mais la concordance des analyses prouvent que l'hypothèse du navire usine reste la plus vraisemblable et que le Probo Koala s'adonne toujours et de manière répétée aux mêmes opérations de transformation à bord des hydrocarbures qu'il transporte.

Pour les échantillons pris en Côte d'Ivoire et relatif à l'affaire, la source n'est pas identique puisque des échantillons ont été pris sur le Probo koala avant déversement et d'autres sur les sites de déversement et notamment Akouédo. A la différence des premiers, les échantillons pris sur les sites de déversement peuvent rendre compte de réactions chimiques secondaires au contact des terrains sur lesquels ils ont été

déversés ; C'est ainsi que l'hydrogène sulfuré présent avec une très forte concentration dans les échantillons pris sur le Probo koala, s'est volatilisé dans les analyses prises sur sites

D'autre part, les analyses ont été réalisées sans véritable concertation, sans méthode homogène et souvent sans aller jusqu'au bout faute de moyens techniques ou financiers.

C'est pour cela que, fort des stocks de déchets toxiques que la Côte d'Ivoire détient sous scellés, et pour éviter de prêter le flanc à la critique, il a été demandé que des laboratoires indépendants soient consultés, à l'effet de rendre exhaustifs les taux de concentration des composants. Un laboratoire canadien et un laboratoire français ont été pressentis .Le laboratoire français devrait remettre ses analyses dans les jours qui viennent

De toutes façons ,même en l'état actuel, la convergence des résultats est telle et la nature chimique des slops tellement évidente qu'ils ne peuvent pas être considérés comme des déchets au sens de Marpol et présentent en outre une dangerosité qu'il convient d'étudier

2. 5.3. Dangerosité des déchets déversés

Les toxicologues confirment la dangerosité des composants chimiques des déchets tant par contamination par voie aérienne que par réaction cutanée ou contamination indirecte via la chaîne alimentaire .La toxicité est fonction des taux de concentration, de la volatilité ou non du produit et de la pérennité de ses effets dans le temps.

Si les déchets du Probo koala avaient été traités dans une installation européenne, ils auraient été classifiés comme déchets dangereux et traités dans une installation agréée, car, ils rentrent dans la classification européenne des déchets dangereux et ne peuvent pas, selon la réglementation de l'OCDE être exportés vers un pays qui n'appartient pas à l'OCDE Il y a donc exportation illicite de déchets vers la Côte d'Ivoire.

Leur classification dans la nomenclature européenne des déchets est la suivante :

| | |
|--------|---|
| 05 | Déchets provenant du raffinage du pétrole, de la purification de gaz naturel, et du traitement pyrolytique du charbon |
| 0501 | Boues et déchets solides contenant des hydrocarbures |
| 050101 | Boues provenant de traitement in situ d'effluents |
| 050103 | Boues de fond de cuves |
| 050105 | Hydrocarbures accidentellement répandus |
| 050106 | Boues provenant des équipements et des opérations de maintenance |
| 050107 | Goudrons acides |
| 050108 | Autres goudrons et bitumes |
| 050199 | Déchets non spécifiés ailleurs |
| | |
| 0505 | Déchets de désulfuration des hydrocarbures |
| 050501 | Déchets contenant du soufre |
| 050599 | Déchets non spécifiés ailleurs |

Pour ce qui concerne la Convention de Bâle, une notification d'exportation des déchets aurait du être envoyée au Point Focal de la Convention de Bâle logé au Ministère de l'Environnement, ce qui n'a pas été le cas et de toutes façons, elle n'aurait pas pu aboutir, la Côte d'Ivoire ne disposant pas d'installations agréées pour traiter ces déchets.

Sont considérés comme dangereux dans la Convention de Bâle les déchets figurant à l'annexe 1 et 8 sauf s'ils ne possèdent pas les caractéristiques indiquées à l'annexe 3 et les déchets qualifiés de dangereux dans le code de l'environnement national que le pays soit importateur, exportateur ou pays de transit des déchets considérés.

CRITERES APPLICABLES AUX DECHETS TOXIQUES D' ABIDJAN

| Annexe 1 de la Convention de Bâle | |
|--|---|
| | : Flux de déchets |
| Y 9 | Mélanges et émulsions huile/eau et Hydrocarbures /eau |
| Y 11 | Résidus goudronneux de raffinage, de distillation ou de toute autre opération de pyrolyse |
| | : Constituants des déchets |
| Y 35 | Solutions basiques ou base sous forme solide (soude caustique) |
| Y39 | Phénols, composés phénolés y compris les chlorophénols |
| Y42 | Solvants organiques sauf halogénés (organo-soufrés) |
| Y 45 | Composés organohalogénés(organo-chlorés) |

| Annexe 3 de la Convention de Bâle | |
|--|---|
| 1 H1 | Matières explosives (toluène) |
| 3 H3 | Matières inflammables (Hydrocarbures) |
| 61 H61 | Matières toxiques aiguës (H2S) |
| 8 H8 | Matières corrosives (soude caustique) |
| 9 H10 | Matières libérant du gaz toxique au contact de l'air ou de l'eau (mercaptans) |
| 9 H11 | Matières toxiques à effets différés (cancers) ou chroniques (hydrocarbures aromatiques, aliphatiques) |
| 9 H12 | Matières écotoxiques par bio-accumulation impacts nocifs sur environnement |

| Annexe 8 de la Convention de Bâle | |
|--|--|
| A3 | Déchets ayant principalement des constituants organiques qui pourraient contenir des métaux et des matières inorganiques |
| A3170 | Déchets issus de a production d'hydrocarbures aliphatiques halogénés |
| A4 | Déchets qui pourraient contenir des matières organiques ou inorganiques |
| A4060 | Mélanges et émulsions huile/eau ou hydrocarbures/eau |

Les déchets sont un mélange de trois catégories de substances : des hydrocarbures (essence et gazole contenant des produits naphtéiques et aromatiques), des composés organo-soufrés solubles dans les hydrocarbures et enfin une fraction organique plus lourde.

Concernant la fraction organo-soufrée, le rapport SGS précise que : « Ces molécules présentent des odeurs très fortes. Une des molécules retrouvées sert, par exemple à rendre odorante le gaz (propane, butane, gaz naturel) [il s'agit du mercaptan]. Cette odeur, liée directement à la volatilité rapide des produits plus légers, peut conduire à des nausées, vomissements, malaises, intoxication. Une fois dans l'air, il y a dispersion. Compte tenu des vents dominants, le désordre a pu être très important pour les quartiers sous le vent ».

Les effets sur la santé humaine de ces substances, notamment les organo-soufrés, les mercaptans et l'hydrogène sulfuré, sont avérés, même si leur gravité dépend du degré et du temps d'exposition, des prédispositions des victimes (âge, problèmes respiratoires...) et des vents dominants :

En ce qui concerne les mercaptans identifiés par les analyses réalisées sur les produits déversés à Amsterdam et à Abidjan, la fiche toxicologique de l'Institut national de recherches et de sécurité (INRS) français indique que les alcanethiols dégagent une odeur caractéristique et que la plupart des cas d'intoxication aiguë rapportés font suite à son inhalation. Les symptômes constatés sont une irritation pulmonaire (douleur thoracique et toux), des nausées, vomissements et diarrhées, puis des troubles de conscience, une dépression respiratoire et une cyanose, tous symptômes observés à Abidjan à partir du 20 août 2006.

Selon l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS), autre établissement public français, ces déchets ont pu être « à l'origine d'un dégagement d'hydrogène sulfuré (H_2S de classification réglementaire R26 : très toxique par inhalation). Le H_2S est un puissant inhibiteur du cytochrome oxydase mitochondriale, bloquant ainsi la respiration tissulaire. Les effets possibles sont, en fonction de la dose : troubles respiratoires (dyspnée, oedème du poumon), cyanose, troubles du rythme cardiaque, troubles de la conscience et la mort » (fiche disponible sur Internet).

Et la note d'ajouter que, chez l'homme, « la voie principale d'exposition est probablement l'inhalation de gaz toxique, mais il faut également faire attention aux autres modes de contamination (contact cutané ou ingestion d'aliments contaminés : poissons, bétails etc.). Les principaux symptômes observés semblent être des saignements de nez, des nausées, des vomissements, des maux de tête, des lésions cutanées, des irritations des yeux et des symptômes respiratoires (OMS). Ces symptômes et l'odeur caractéristique « d'oeuf pourri » décrite sur place sont tout à fait cohérents avec la présence d' H_2S et de mercaptans » ;

S'il n'a pas été possible d'établir *a posteriori* la teneur exacte en hydrogène sulfuré, établie par témoins tant à Amsterdam qu'à Abidjan (pendant plusieurs jours après le déversement), car ce gaz est volatil, la réalité de ces très fortes émanations est avérée. Il semble aussi que dans les analyses initiales, la charge

toxique et olfactive est attribuée à l'hydrogène sulfuré alors qu'elle aurait pu être attribuée aux mercaptans. Le mercaptan et l'hydrogène sulfuré sont en effet des molécules chimiquement voisines.

Il convient ici de préciser que la soude caustique est utilisée pour nettoyer les cuves des installations de raffinage, notamment celles utilisées lors des extractions de soufre, et que l'hydrogène sulfuré comme les mercaptans se retrouvent dans les déchets d'hydrocarbures à l'issue de ces opérations d'extraction du soufre (voir à cet égard la conclusion du relevé des composants principaux dans les déchets du *Probo Koala* à Amsterdam : rapport AVR, en **Annexe 9**).

Les premiers troubles constatés le 19 août 2006 à Abidjan chez les dizaines de milliers de personnes qui ont afflué vers les centres de soins ont été des nausées, des céphalées, des vomissements, des réactions cutanées et des saignements de nez. Il est donc incontestable que ces produits ont intoxiqué les populations qui vivent ou qui ont circulé à proximité immédiate des sites où ils ont été déversés. Au 31 janvier 2006, le coût humain du désastre s'élevait à au moins 12 décès, 69 personnes hospitalisées et plus de 100.000 consultations médicales avec soins.

Conséquences des constatations qui précèdent, ces produits sont illicites et dangereux en raison des sinistres qu'ils ont engendrés. Pour connaître le droit applicable aux demandes de réparations, il suffit au plan international de comparer le comportement des acteurs publics et privés avec les règles édictées par l'OCDE, la Convention de Bâle, les directives et règlements de l'Union Européenne (directive 2000/59, règlement 259 //93), la convention de Bamako, la convention CLC de 1069 et de Montego Bay et au plan national, avec le droit des Etats dans lesquels des décisions ont été prises et des infractions commises.

C'est sur la base de ces qualifications et en comparant le comportement que les règles de droit imposaient aux acteurs publics et privés que la CIEDT/DA a cherché à identifier des fautes de nature civile, c'est-à-dire des fautes de nature à engager la responsabilité de leurs auteurs à l'égard des personnes qui en ont été les victimes : les familles des personnes décédées, les personnes intoxiquées et leurs familles, les industriels, les pêcheurs, agriculteurs et commerçants dont l'activité économique a été bouleversée, enfin la République de Côte d'Ivoire au titre des frais exposés par elle ou de ceux qu'elle va devoir exposer pour assurer la dépollution complète du District d'Abidjan et sa complète remise en état.

*
* *
*

TROISIEME PARTIE : De la violation du droit international et des droits nationaux de l'environnement

3.1. Les principes généraux du droit de l'environnement

La Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972, premier texte de droit international de l'environnement, contient deux principes importants, portant les numéros 21 et 22, qui sont devenus des normes de droit international coutumier à travers les recommandations de l'OCDE (notamment les « *Principes relatifs à la pollution transfrontière* » : recommandation C(74)224 du 14 novembre 1974 ; ainsi que la « *Recommandation pour la mise en oeuvre d'un régime d'égalité d'accès et de non-discrimination en matière de pollution transfrontière* » : recommandation C(77)28(Final) du 17 mai 1977, les travaux du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et de très nombreuses déclarations, conférences et conventions internationales.

Ces principes sont formulés de la manière suivante :

- principe 21 : « *Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale* »
- principe 22 : « *Les Etats doivent coopérer pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités menées dans les limites de la juridiction de ces Etats ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction* ».

La souveraineté des Etats est donc aujourd'hui limitée par les exigences du respect de l'environnement sur le territoire soumis à la juridiction et dans les zones placées sous le contrôle des autres Etats. Plus encore : les Etats ont le devoir de contrôler les activités menées par les particuliers sur leur territoire, dans les zones maritimes placées sous leur juridiction et sur les navires soumis à leur contrôle, de façon à éviter les pollutions transfrontières.

Ces deux principes avaient d'ailleurs été consacrés par la décision juridictionnelle fondatrice du droit international de l'environnement : la sentence arbitrale du 11 mars 1941 rendue dans l'affaire de la Fonderie de Trail, affaire qui était précisément née d'une pollution transfrontière (entre le Canada et les Etats-Unis). Il résulte de cette décision qu'en vertu d'un « *principe de droit international* » : « *aucun Etat n'a le droit d'user de son territoire ou d'en permettre l'usage de manière que des fumées provoquent un préjudice sur le territoire d'un autre Etat ou aux propriétés des personnes qui s'y trouvent, s'il s'agit de conséquences sérieuses et si le préjudice est prouvé par des preuves claires et convaincantes* » (ONU, Recueil des sentences arbitrales, II, p. 1965, cité par A. Kiss et J-P Beurnier, *Droit international de l'environnement*, Pédone 2004, n° 221).

Enfin, vingt ans après la Déclaration de Stockholm, la Déclaration de Rio de Janeiro a décliné les concepts contenus dans cette première Déclaration à travers ses propres principes :

1. principe 2 : « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale »
2. principe 13 : « Les Etats doivent élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes. Ils doivent aussi coopérer diligemment et plus résolument pour développer davantage le droit international concernant la responsabilité et l'indemnisation en cas d'effets néfastes de dommages causés à l'environnement dans des zones situées au-delà des limites de leur juridiction par des activités menées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle »
3. principe 14 : « Les Etats devraient concerter efficacement leurs efforts pour décourager ou prévenir les déplacements et les transferts dans d'autres Etats de toutes activités et substances qui provoquent une grave détérioration de l'environnement ou dont on a constaté qu'elles étaient nocives pour la santé de l'homme »
4. principe 16 : « Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement »
5. principe 18 : « Les Etats doivent notifier immédiatement aux autres Etats toute catastrophe naturelle ou toute autre situation d'urgence qui risque d'avoir des effets néfastes soudains sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit faire tout son possible pour aider les Etats sinistrés »
6. principe 19 : « Les Etats doivent prévenir suffisamment à l'avance les Etats susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes sur les activités qui peuvent avoir des effets transfrontière sérieusement nocifs sur l'environnement et mener des consultations avec ces Etats rapidement et de bonne foi » (souligné par nous).

On retrouve ces concepts dans des documents de même portée, mais à vocation régionale. C'est ainsi qu'en Afrique, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée à Nairobi le 28 juin 1981 reconnaît, en son article 24, que « tous les peuples ont un droit à un environnement satisfaisant et global propice à leur développement ». En Europe, le droit de l'homme à l'environnement est reconnu et

assuré par la Charte des droits fondamentaux adoptée le 7 décembre 2000 à Nice, qui dispose en son article 37 qu'« *un niveau de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans la politique de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable* ».

Ces principes d'innocuité des activités conduites sur son territoire envers l'étranger, de pollueur payeur, de responsabilité et d'indemnisation des victimes résidentes et non résidentes de pollutions transfrontières, d'alerte en cas de situation critique, d'information et de consultation des Etats susceptibles d'être affectés par une telle pollution, qui tirent initialement leur force juridique de leur statut de principes coutumiers, ont ensuite été repris à travers de multiples instruments conventionnels, bilatéraux ou multilatéraux, régionaux ou à vocation mondiale, géographiques ou sectoriels, destinés à protéger un milieu particulier ou à contrôler l'usage de certaines substances et qui lient les Etats par suite d'une décision expresse de leur part.

Il faut donc dresser rapidement le tableau de ceux de ces instruments qui concernent ou sont susceptibles de concerner la pollution d'Abidjan.

3.2. Les règles de droit écrit applicables

Plusieurs conventions internationales multilatérales relevant du droit international de l'environnement sont susceptibles d'être pertinentes. L'identification des produits déversés à Abidjan au cours des travaux de la CIEDT/DA a permis de resserrer le cercle des textes à considérer, mais ce dispositif demeure d'une grande complexité, au point que les administrations chargées de le faire appliquer peuvent être conduites à commettre de graves erreurs. Le point de savoir ce qu'il en est précisément constitue la principale difficulté juridique de ce dossier, dont il faut d'ailleurs espérer qu'il donnera lieu à des décisions convergentes de la part des diverses juridictions saisies.

Le débat se circonscrit donc désormais à quatre ensembles de textes :

1. la Convention MARPOL 73/78 du 2 novembre 1973 modifiée par le protocole du 17 février 1978 (**Annexe 11**), ensemble la directive européenne 2000/59/CE du 27 novembre 2000 (cf.) sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, prise pour l'application dans la Communauté européenne de certaines stipulations de cette Convention ;
2. la Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et deux textes qui lui sont liés : la Convention de Bamako du 30 janvier 1991 qui adapte la Convention de Bâle aux mouvements transfrontières de déchets en Afrique et le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil européen du 1^{er} février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, qui intègre directement dans le droit des Etats membres des obligations issues de la Convention de Bâle (**Annexe 11**) ;

3. la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (ou « Convention CLC de 1969 »), signée à Bruxelles le 29 novembre 1969, complétée par le Protocole du 27 novembre 1992 (« Protocole CLC de 1992 »), l'ensemble étant désormais appelé « Convention de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » ;
4. la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

Signalons d'emblée qu'il existe un écart entre les règles issues des conventions internationales en vigueur et celles, plus sévères, que la Communauté européenne s'est imposées. Certains Etats membres de cette dernière ont d'ailleurs pu rendre les obligations des opérateurs économiques encore plus sévères que ne l'exige le droit communautaire. C'est le cas des Pays-Bas. Pour autant, la combinaison des différentes règles de droit avec la situation qui nous occupe demeure délicate.

La détermination du ou des textes applicables dépend avant tout de la qualification des substances déversées par le *Probo Koala* à Amsterdam, puis à Abidjan, mais également du lieu où ont été effectuées les opérations industrielles qui leur ont donné naissance.

Plus précisément, la question est celle de savoir si ces produits entrent :

- dans la définition des « *déchets dangereux* » au sens de l'article 1^{er} de la Convention de Bâle : déchets figurant à l'Annexe I sauf s'ils ne possèdent aucune des caractéristiques de l'Annexe III, et déchets définis ou considérés comme dangereux par la législation interne de l'Etat d'exportation, d'importation ou de transit ;
- dans la définition des « *déchets dangereux* » au sens des articles 1^{er} et 2 de la Convention de Bamako du 30 janvier 1991 ;
- dans la définition des « *déchets* » au sens de l'article 2 du règlement (CEE) n° 259/93 du 1^{er} février 1993, dans sa rédaction en vigueur à l'époque des faits, qui renvoie aux articles 1^{er} et 2 de la directive 75/442/CE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, alors applicable, à savoir « *toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur* » et qui n'est pas expressément exclue du champ d'application de la directive comme (entre autres) les déchets faisant l'objet d'une réglementation spécifique, soit communautaire, soit nationale ;
- le cas échéant, dans le périmètre de la directive communautaire 91/689/CE du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux ;
- dans le champ de la directive 2000/59/CE du 27 novembre 2000, sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison ;

- dans le champ de l'Annexe I ou dans celui de l'Annexe II de la Convention MARPOL 73/78 ;
 - dans le domaine couvert par la Convention CLC de 1969 ou le Protocole CLC de 1992 ;
 - étant précisé que d'autres qualifications peuvent être écartées plus facilement : les produits chimiques industriels et pesticides dangereux de la Convention de Rotterdam du 10 septembre 1998, les « *polluants organiques persistants* » de la Convention de Stockholm de 2001 et du règlement (CE) n° 304/2003 du 28 janvier 2003 ou encore les « *hydrocarbures de soute* » de la Convention de Londres du 23 mars 2001.
-
- **La Convention MARPOL 73/78 du 2 novembre 1973 modifiée par le protocole du 17 février 1978 et la directive européenne 2000/59/CE du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison**

La Convention MARPOL 73/78

Cet instrument est relatif à la prévention de la pollution des mers par les navires. Il traite non seulement de la pollution par les hydrocarbures, mais également de la pollution due aux produits chimiques, à d'autres substances nuisibles, aux ordures et aux eaux usées (*slops*). Elle réduit notablement la quantité d'hydrocarbures qui peut être rejetée à la mer par les navires et interdit strictement les rejets dans certaines zones écologiquement vulnérables (qui n'incluent pas le Golfe de Guinée). La Convention MARPOL prescrit certains types de matériels ou certaines caractéristiques de conception pour les navires citernes. Elle régleme la pollution par les navires, à l'exception du rejet en mer des déchets par immersion, traité par la convention de Londres de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets.

Plus précisément, l'article 2 définit le « *rejet* » que cet instrument régleme comme « *tout déversement provenant d'un navire, quelle qu'en soit la cause, et comprend tout écoulement, évacuation, épanchement, fuite, déchargement par pompage, émanation ou vidange* ».

En 1978, l'Organisation maritime internationale (OMI) a organisé une Conférence sur la sécurité des navires-citernes et la prévention de la pollution. Cette Conférence a adopté un Protocole à la Convention MARPOL instituant de nouvelles mesures, notamment des méthodes d'exploitation et des prescriptions relatives à la construction des navires-citernes. Le Protocole de 1978 reprend formellement la convention antérieure et l'instrument qui en résulte est appelé « MARPOL 73/78 ». Il est entré en vigueur en octobre 1983 et a ensuite fait l'objet de plusieurs amendements.

Les Annexes, parties intégrantes de cette convention, précisément, ont les objets suivants, étant rappelé qu'un Etat Partie peut toujours refuser de souscrire aux Annexes III à V (« Annexes facultatives ») :

1. l'Annexe I, relative à la pollution par les hydrocarbures, impose un certain nombre de prescriptions aux navires-citernes : citernes séparées pour l'eau de ballast, doubles coques pour les navires-citernes dépassant un certain tonnage. Elle prévoit que les Parties veillent à ce que des installations adaptées permettent de recevoir les résidus et les mélanges d'hydrocarbures dans tous les ports ; les navires sont tenus de ne rejeter ces résidus et mélanges (y compris ceux qui résultent d'opérations de nettoyage de citernes à cargaison : règle 9) que dans de telles installations (règles 10 et 12, notamment) et doivent dès lors disposer de dispositifs, tels que des citernes de décantation, pour conserver ces produits à bord (y compris en pratiquant le chargement sur résidu) jusqu'à leur dépôt dans un port ainsi équipé (règles 9, 15 et 17, notamment). L'Annexe I établit un système d'inspections à base de visites à bord des navires et de délivrance de certificats par les Parties. Elle impose la tenue et la présence à bord d'un registre des hydrocarbures, où sont consignées toutes les opérations portant sur des hydrocarbures, que l'Etat du port peut consulter, dès lors qu'il est Partie à la Convention (règle 20).
2. l'Annexe II, entrée en vigueur le 6 avril 1987, impose le rejet des résidus de 250 substances liquides nocives transportées en vrac dans des installations de réception adaptées, sauf pour les moins nocives et dans certaines limites. Elle prescrit également la tenue et la présence à bord d'un registre de la cargaison, qui peut être consulté par les Etats Parties à la Convention.
3. l'Annexe III concerne la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées en colis ou dans des conteneurs, des citernes mobiles, des camions-citernes ou des wagons-citernes.
4. l'Annexe IV concerne la prévention de la pollution par les eaux usées des navires. Elle a été ratifiée par 100 États et est entrée en vigueur le 27 septembre 2003.
5. l'Annexe V concerne la prévention de la pollution par les ordures de navires.
6. enfin, aux cinq Annexes adoptées en 1973, a été ajoutée en septembre 1997 une sixième Annexe relative à la prévention de la pollution de l'atmosphère par les navires.

Ainsi, les Annexes I et II imposent-elles le dépôt des déchets qu'elles couvrent dans des installations portuaires adaptées, dans le but d'éviter leur déversement en mer. Cet objectif de protection de l'environnement maritime explique d'ailleurs que la Convention MARPOL ne traite pas plus avant le sort de ces déchets : c'est le seul dépôt à terre, dans des conditions satisfaisantes, qui était au cœur des préoccupations des Parties.

Tout navire effectuant des trajets internationaux doit disposer, à bord, d'un certificat international en cours de validité (article 5 § 2 de la Convention). Ce certificat établit que le navire satisfait aux prescriptions de la Convention MARPOL lorsqu'il entre

dans un port étranger. Toutefois, si un Etat constate lors d'une inspection que les caractéristiques du navire ou de son équipement diffèrent sensiblement de celles qui sont portées sur le certificat, ou si le commandant du navire ne produit pas de certificat en cours de validité, l'autorité qui effectue l'inspection peut l'empêcher d'appareiller jusqu'à ce qu'elle se soit assurée qu'il peut prendre la mer sans danger excessif pour le milieu marin. Enfin, un Etat Partie peut refuser l'entrée de ses ports à un bateau étranger si celui-ci ne respecte pas les stipulations de la Convention MARPOL, à la condition d'en aviser préalablement l'Etat dont ce navire bat le pavillon.

La République de Côte d'Ivoire et le Nigeria ont ratifié la Convention MARPOL 73/78. Les Pays-Bas et l'Estonie également, mais en excluant certaines Annexes. Les autorités de ces pays étaient donc en mesure d'effectuer l'inspection prévue à l'article 5 et d'accéder au registre des hydrocarbures et au registre de la cargaison ; le cas échéant, les deux Etats européens auraient été en droit de lui interdire d'appareiller et la République de Côte d'Ivoire de lui interdire d'accoster.

En ce qui concerne le contrôle de l'application de la Convention, celle-ci prévoit que les violations commises dans la juridiction d'un Etat Partie sont sanctionnées soit par la législation de cet Etat, soit par la législation de l'Etat du pavillon. Les Etats Parties peuvent ainsi instaurer un régime de sanctions - pénales ou administratives - applicable non seulement aux navires battant leur pavillon mais également à tout navire étranger circulant dans les eaux placées sous leur juridiction.

La directive 2000/59/CE du Parlement et du Conseil du 27 novembre 2000, sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison.

L'objectif de ce texte, qui transpose dans une large mesure la Convention MARPOL 73/78 en droit communautaire, est de réduire le déversement en mer de ces déchets d'exploitation de navires ou de résidus de cargaison. La directive impose donc des obligations précises et rigoureuses aux capitaines des navires faisant escale dans les ports de l'Union européenne, mais également aux Etats membres en ce qui concerne les installations de réception portuaire permettant de collecter ces déchets et résidus.

Il convient de citer les articles 6 et 7.

L'article 6 « *Notification* » est relatif aux obligations du capitaine avant l'escale :

« 1. Les capitaines de navires, autres que les navires de pêche et les bateaux de plaisance ayant un agrément pour 12 passagers au maximum, en partance pour un port situé dans la Communauté doivent compléter fidèlement et exactement le formulaire de l'Annexe II et notifier ces renseignements à l'autorité ou à l'organisme désigné à cet effet par l'Etat membre dans lequel le port est situé :

- au moins vingt-quatre heures avant l'arrivée, si le port d'escale est connu, ou
- dès que le port d'escale est connu, si cette information est disponible moins de vingt-quatre heures avant l'arrivée, ou

- *au plus tard au moment où le navire quitte le port précédent, si la durée du trajet est inférieure à vingt-quatre heures.*

Les États membres peuvent décider que ces renseignements seront notifiés à l'exploitant des installations de réception portuaires, qui les transmettra à l'autorité compétente.

L'article 7, intitulé « *Dépôt des déchets d'exploitation des navires* », rédigé on ne peut plus clairement, concerne les obligations en escale :

« 1. Les capitaines des navires faisant escale dans un port de la Communauté doivent, avant de quitter le port, déposer tous les déchets d'exploitation des navires dans une installation de réception portuaire.

2. Nonobstant le paragraphe 1, un navire peut être autorisé à prendre la mer pour le port d'escale suivant sans déposer ses déchets d'exploitation s'il s'avère, sur la base des renseignements fournis conformément à l'article 6 et à l'Annexe II, qu'il est doté d'une capacité de stockage spécialisée suffisante pour tous les déchets d'exploitation qui ont été et seront accumulés pendant le trajet prévu jusqu'au port de dépôt.

Lorsqu'il y a de bonnes raisons de croire que le port où il est prévu de déposer les déchets ne dispose pas d'installations adéquates ou que ce port n'est pas connu et qu'il y a, par conséquent, un risque que les déchets soient déversés en mer, l'État membre prend toutes les mesures nécessaires pour éviter la pollution marine, si nécessaire en obligeant le navire à déposer ses déchets avant de quitter le port.

3. Le paragraphe 2 est applicable sans préjudice d'exigences de dépôt plus strictes valables pour les navires, adoptées conformément au droit international ».

Un système de redevances, à percevoir sur les navires, est prévu pour amortir le coût de ces installations. La directive prévoit que la redevance ne doit pas inciter au déversement des déchets d'exploitation en mer et, à cette fin, qu'elle doit avoir deux composantes : une partie forfaitaire, intégrée dans les taxes portuaires, que le navire utilise les installations de récupération des déchets d'exploitation ou qu'il ne les utilise pas ; une partie variable, dont le montant est lié à la nature et à la quantité des déchets considérés.

Une attestation de déchargement est ensuite délivrée, qui peut être demandée par les autorités du port suivant.

L'article 11 de la directive fait peser sur les Etats membres l'obligation de veiller à ce que tout navire faisant escale dans leurs ports puisse faire l'objet d'une inspection destinée à vérifier qu'il respecte l'article 7 et qu'un nombre suffisant d'inspections ait effectivement lieu. Lorsque une visite d'inspection n'est pas satisfaisante, l'autorité compétente « *veille à ce que le navire ne quitte pas le port avant d'avoir déposé ses déchets d'exploitation et résidus de cargaison dans une installation de réception portuaire* ». Si le navire a néanmoins pris la mer, l'autorité compétente du port d'escale suivant est alertée et « *le navire n'est pas autorisé, sans préjudice de l'application des sanctions visées à l'article 13, à quitter le port tant qu'il n'a pas été procédé à une évaluation plus détaillée des facteurs relatifs à la conformité du navire*

avec la présente directive, telle que l'exactitude des renseignements communiqués au titre de l'article 6 ».

Bien entendu, les déchets ainsi récupérés dans un port européen sont ensuite traités par les autorités compétentes conformément aux directives communautaires sur l'élimination ou la valorisation des déchets (article 12). L'article 13 prévoit enfin que les sanctions mises en place par les Etats membres sont « *efficaces, proportionnées et dissuasives* ».

La directive devait être transposée avant le 28 décembre 2002. Elle l'a été aux Pays-Bas et, en tant qu'élément du « paquet communautaire » lors de l'adhésion des pays baltes, par l'Estonie.

- **La Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention de Bamako du 30 janvier 1991 et le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil européen du 1^{er} février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne**

La Convention de Bâle

Entrée en vigueur le 5 mai 1992 et ratifiée par 169 Etats (dont la Côte d'Ivoire, le Nigeria, l'Estonie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et l'Union européenne.), cette convention a pour objet de rendre les mouvements transfrontaliers de déchets (et non des seuls déchets dangereux) et leur élimination, qui sont à la charge du producteur (application du principe du pollueur payeur), compatibles avec la protection de l'environnement et de la santé humaine, quel que soit le lieu de cette élimination. L'article 4 § 2 sous d) stipule ainsi que les Parties doivent « *Veiller à ce que les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets soient réduits à un minimum compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle desdits déchets et qu'ils s'effectuent de manière à protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs qui pourraient en résulter* ».

Les déchets y sont définis comme « *des substances ou objets qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national* » (article 2).

La Convention de Bâle tend notamment à protéger les Etats les moins développés contre le risque de voir les Etats industrialisés éliminer leur déchets sur leur territoire et dans des conditions écologiquement non rationnelles. La Convention de Bâle souligne ainsi, dans ses considérants, que les Parties Contractantes sont « *préoccupées par le problème du trafic transfrontalier illicite de déchets dangereux et d'autres déchets* » et qu'il convient de « *[tenir] compte aussi de ce que les pays en développement n'ont que des capacités limitées de gestion des déchets dangereux et d'autres déchets* », de sorte que « *les mouvements transfrontières de déchets dangereux ne devraient être autorisés que si le transport et l'élimination finale de ces déchets sont écologiquement rationnels* ». La règle est donc l'élimination des

déchets sur le territoire de l'Etat qui les a produits ; leur exportation pour élimination est l'exception, strictement encadrée. En particulier, les Etats Parties interdisent l'exportation de déchets vers les Parties qui en ont interdit l'importation, lorsque cette interdiction d'importation a été formellement notifiée ; ils interdisent dans tous les autres cas l'exportation de déchets tant que l'Etat d'importation n'a pas donné par écrit son accord spécifique à l'importation ; enfin, les exportations de déchets dangereux ou d'autres déchets à destination des pays en développement sont interdites si l'Etat d'exportation a des raisons de croire que les déchets en question n'y seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles», dans le but de « *protéger la santé humaine et l'environnement* ».

On le voit, des obligations précises et rigoureuses s'imposent aux Parties à la Convention de Bâle, qu'ils soient d'ailleurs Etats d'exportation ou autres Parties. Les Etats d'importation sont en principe strictement protégés. Cette protection sera accrue après l'entrée en vigueur d'un amendement à la Convention de Bâle : le *Ban Amendement*.

Le Ban Amendement à la Convention de Bâle

La Convention de Bâle été amendée par une décision III/1 du 22 septembre 1995, qui interdit purement et simplement tout mouvement transfrontière de déchets dangereux d'un pays figurant à son Annexe VII vers un pays ne figurant pas sur cette liste, si ce mouvement est destiné à l'une des opérations visées à son Annexe IVA. Cet amendement prend la forme d'un nouvel alinéa 7 bis dans le préambule, d'un nouvel article 4 A et d'une nouvelle Annexe VII :

- l'alinéa 7 bis est ainsi rédigé : « *Reconnaissant que les mouvements transfrontières de déchets dangereux, en particulier à destination des pays en développement, risquent fort de ne pas constituer une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets, comme l'exige la présente Convention* ».
- l'article 4 A stipule en son premier paragraphe que : « *Chaque Partie inscrite sur la liste figurant à l'Annexe VII interdit tous les mouvement transfrontières de déchets dangereux destinés à des opérations visées à l'Annexe IV A vers des Etats qui ne sont pas inscrits sur cette liste* ». Il s'agit donc d'opérations d'élimination sans récupération d'aucune forme, parmi lesquelles le « *Dépôt sur ou dans le sol (par exemple mise en décharge, etc.)* ».
- enfin, l'Annexe VII est ainsi libellée : « *Parties et autres Etats qui sont membres de l'OCDE, CE, Liechtenstein* ».

Précisons enfin que l'Annexe IV A décrit une série d'« *opérations d'élimination* » qui « *ne [débouche] pas sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou toute autre utilisation des déchets* » et que les déchets dangereux sont définis à l'article 1^{er} comme les déchets au sens de l'article 2, figurant à l'Annexe I et remplissant les caractéristiques de dangerosité de l'Annexe III de la Convention, mais également comme les déchets définis ou considérés comme dangereux par la législation interne de l'Etat d'exportation, d'importation ou de transit.

La décision III/1 a été adoptée lors d'une Conférence des Parties par 81 Etats et par l'Union européenne. Pour entrer en vigueur à l'égard de toutes les Parties et aux termes de l'article 17 § 5 de la Convention, cet amendement à la Convention doit être ratifié par les trois quarts des Parties qui l'ont accepté - soit 62 Parties. Or, 62 Parties l'ont ratifié (61 Etats et l'Union européenne), avec la ratification du Koweït en mai 2006. Néanmoins, une sérieuse controverse juridique s'est élevée sur le point de savoir si le *Ban Amendement* est entré en vigueur, à propos de laquelle le Secrétariat de la Convention a exprimé son impossibilité de prendre parti (*Secretariat's note on the role of the Depositary and Article 17(5) of the Convention on entry into force of amendements, prepared in response to a query received concerning the Ban Amendement adopted in decision III/1*, et qui fait l'objet de vifs débats juridiques sur lesquels la CIEDT/DA n'a pas estimé utile de s'étendre (cf. lettre du Président du Bureau élargi du 8 juin 2006, ensemble la note du Service juridique de l'ONU du 5 mai 2004). Il suffit de souligner que, du fait de ces problèmes d'interprétation de la Convention, les Parties considèrent par défaut que le *Ban Amendement* ne peut être appliqué.

La 8^{ème} Conférence des Parties à la Convention de Bâle qui a eu lieu à Nairobi du 27 novembre au 1^{er} décembre 2006 s'est penchée à nouveau sur la question de l'entrée en vigueur du *Ban Amendement*. Elle n'a cependant guère avancé sur le sujet (Point IV paragraphe E *Legal Matters*) et cette situation est à la fois regrettable et quelque peu contradictoire avec les diverses prises de position officielles relatives à la pollution d'Abidjan.

Il ne faut toutefois pas considérer que, faute d'entrée en vigueur du *Ban Amendement*, la Convention ne protège pas les Etats en développement.

Les obligations actuelles des Parties à la Convention de Bâle

La Convention comporte d'abord des obligations précises qui s'imposent à chaque Partie Contractante.

Elle souligne, dans ses considérants, que les Parties Contractantes sont « *préoccupées par le problème du trafic transfrontalier illicite de déchets dangereux et d'autres déchets* » et qu'il convient de « *[tenir] compte aussi de ce que les pays en développement n'ont que des capacités limitées de gestion des déchets dangereux et d'autres déchets* », de sorte que « *les mouvements transfrontières de déchets dangereux ne devraient être autorisés que si le transport et l'élimination finale de ces déchets sont écologiquement rationnels* ».

Par suite, les Parties à la Convention se sont engagées aux obligations suivantes :

- a) à l'article 4 § 1 sous b) : « *Les Parties interdisent ou ne permettent pas l'exportation de déchets dangereux et d'autres déchets dans les Parties qui ont interdit l'importation de tels déchets, lorsque cette interdiction a été notifiée conformément aux dispositions de l'alinéa a) ci-dessus* » ;
- b) à l'article 4 § 1 sous c) : « *Les Parties interdisent ou ne permettent pas l'exportation de déchets dangereux et d'autres déchets si l'Etat d'importation ne donne pas par écrit son accord spécifique pour l'importation de ces déchets,*

dans le cas où cet Etat d'importation n'a pas interdit l'importation de ces déchets » ;

- c) à l'article 4 § 2 sous d) : les Parties doivent « Veiller à ce que les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets soient réduits à un minimum compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle desdits déchets et qu'ils s'effectuent de manière à protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs qui pourraient en résulter » ;
- d) à l'article 4 § 2 sous e) : les Parties doivent « Interdire les exportations de déchets dangereux ou d'autres déchets à destination des Etats ou groupes d'Etats appartenant à des organisations d'intégration politique ou économique qui sont Parties, particulièrement les pays en développement, qui ont interdit par leur législation toute importation, ou si elle a des raisons de croire que les déchets en question n'y seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles telles que définies par les critères que retiendront les Parties à leur première réunion » ;
- e) à l'article 4 § 2 sous f) : les Parties doivent « Exiger que les renseignements sur les mouvements transfrontières proposés de déchets dangereux et d'autres déchets soient communiqués aux Etats concernés, conformément à l'Annexe V-A, pour qu'ils puissent évaluer les conséquences pour la santé humaine et l'environnement des mouvements envisagés » ;
- f) à l'article 4 § 3 : « Les Parties considèrent que le trafic illicite de déchets dangereux ou d'autres déchets constitue une infraction pénale » ;
- g) à l'article 4 § 7 sous b) : chaque Partie « exige que les déchets dangereux et d'autres déchets qui doivent faire l'objet d'un mouvement transfrontière soient emballés, étiquetés et transportés conformément aux règles et normes internationales généralement acceptées et reconnues en matière d'emballage, d'étiquetage et de transport, et qu'il soit dûment tenu compte des pratiques internationalement admises en la matière » ;
- h) à l'article 4 § 7 sous c) : chaque Partie « exige que les déchets dangereux et d'autres déchets soient accompagnés d'un document de mouvement depuis le lieu d'origine du mouvement jusqu'au lieu d'élimination » ;
- i) à l'article 4 § 8 : « Chaque Partie exige que les déchets dangereux ou d'autres déchets dont l'exportation est prévue soient gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles dans l'Etat d'importation ou ailleurs. A leur première réunion, les Parties arrêteront des directives techniques pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets entrant dans le cadre de la présente Convention » ;
- j) à l'article 4 § 9, sous a) : Les Parties prennent les mesures requises pour que les mouvements transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets ne soient autorisés que : « a) Si l'Etat d'exportation ne dispose pas des moyens techniques et des installations nécessaires ou des sites d'élimination voulus pour éliminer les déchets en question selon des méthodes écologiquement rationnelles et efficaces » ;

- k) à l'article 4 § 10 : « *L'obligation, aux termes de la présente Convention, des Etats producteurs de déchets dangereux et d'autres déchets d'exiger que les déchets soient traités selon des méthodes écologiquement rationnelles ne peut en aucun cas être transférée à l'Etat d'importation ou de transit* ».

On le voit, des obligations précises et rigoureuses s'imposent aux Parties à la Convention de Bâle telle qu'elle est en vigueur depuis 1992, qu'elles soient d'ailleurs Etats d'exportation ou autres Parties. Les Etats d'importation sont en principe strictement protégés, puisque : non seulement leur accord exprès est requis pour l'entrée de déchets dangereux sur leur territoire, mais il est encore interdit à l'Etat d'exportation de donner suite à un tel accord si les déchets, même accompagnés de la documentation requise, ne peuvent être gérés localement « *selon des méthodes écologiquement rationnelles* », dans le but de « *protéger la santé humaine et l'environnement* ».

Il importe au demeurant de souligner qu'en tout état de cause, s'agissant de l'Union européenne et de ses Etats membres, la question de l'entrée en vigueur du *Ban Amendement* est dépourvue de portée, en raison de l'adoption du règlement (CEE) n° 259/93 du 1^{er} février 1993.

Avant d'en venir à la réglementation européenne, il faut ici souligner que la coordination entre la Convention de Bâle et la Convention MARPOL est assurée par l'article 1^{er} § 4 de la Convention de Bâle, qui stipule : « *Les déchets provenant de l'exploitation normale d'un navire et dont le rejet fait l'objet d'un autre instrument international sont exclus du champ d'application de la présente Convention* ». La Convention de Bamako contient une stipulation identique.

Or, la Convention MARPOL 73/78, en ses Annexes I et II, ne parle que d'hydrocarbures, de substances nocives ou de résidus et n'emploie nullement le terme « *normal* » au sens d'« *exploitation normale* » d'un navire. *A fortiori* n'en donne-t-elle aucune définition, de sorte que cette expression introduit un élément de confusion supplémentaire dans la détermination du champ d'application respectif des Conventions MARPOL 73/78, d'une part, Bâle et Bamako, d'autre part. Nous y reviendrons.

Le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil européen du 1^{er} février 1993

La Communauté européenne a, par ce règlement, interdit l'exportation vers les pays en développement de déchets destinés à être éliminés. L'article 14 § 1 dispose ainsi, depuis l'origine : « *Sont interdites toutes les exportations de déchets destinés à être éliminés, à l'exception de celles effectuées vers les pays de l'AELE qui sont également parties à la convention de Bâle* ». De même, l'article 18 dispose : « *Sont interdites toutes les exportations de déchets vers des États ACP* ».

L'exportation n'est pas définie ; mais cette définition se déduit aisément, *a contrario*, de celle des transferts de déchets entre Etats membres (titre II du règlement) ou à l'intérieur des Etats membres (titre III) ; en tout état de cause, en droit communautaire, une exportation est un mouvement transfrontière aboutissant hors du territoire communautaire.

Il importe de préciser qu'en droit communautaire, un règlement est d'effet direct (il n'a pas à être transposé par une norme de droit interne) et immédiatement obligatoire en tous ses éléments pour chacun des Etats membres et chacun de leurs ressortissants. Par suite, ces deux interdictions étaient applicables aux autorités comme aux personnes privées aussi bien au Royaume-Uni et aux Pays-Bas qu'en Estonie à l'été 2006, puisque le règlement (CEE) n° 259/93 est applicable depuis le 6 mai 1994 et que l'Estonie est devenue membre de l'Union au 1^{er} mai 2004.

Ce texte a notamment été modifié par le règlement (CE) 120/97 du Conseil, du 20 janvier 1997, pour tenir compte du *Ban Amendement*, que la Communauté européenne a d'ailleurs adopté, au plan international, par décision du Conseil 97/640/CE du 22 septembre 1997. Concrètement, cela a consisté à interdire l'exportation de déchets vers les pays en développement même si ces déchets sont destinés à être valorisés, et non éliminés. Enfin, si le règlement n° 120/97 a invité la Commission européenne à adopter une Annexe V au règlement n° 259/93, en vue d'éviter que certains déchets touchés par les interdictions d'exportation prévues par la convention de Bâle continuent à être exportés par la Communauté (ce qui a donné lieu à l'adoption de plusieurs règlements par la Commission), cet ajustement n'a rien ajouté à l'interdiction d'exporter vers les pays non membres de l'AELE ou ACP des déchets destinés à l'élimination.

Par suite, indépendamment du fait que le *Ban Amendement* n'est pas encore en vigueur dans l'ordre international, les obligations qu'il contient sont d'ores et déjà intégrées au droit communautaire et donc au droit de chaque Etat membre.

La Convention de Bamako

Inspirée de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée par les Chefs d'Etat et de Gouvernement africains à Alger en 1968, ainsi que des lignes directrices et principes du Caire concernant la gestion écologiquement rationnelle de déchets dangereux adoptés par le Conseil d'Administration du PNUE par sa décision 14/30 du 17 juin 1987, la Convention de Bamako adapte la Convention de Bâle aux pays africains, afin de protéger la santé des populations et l'environnement contre les effets nocifs qui peuvent résulter de la production et du transport de déchets dangereux (pour une comparaison entre les deux Conventions, voir le document UNEP/CHW.8/INF/32 du 1^{er} novembre 2006, distribué à la 8^{ème} Conférence des Parties à la Convention de Bâle, réunie à Nairobi).

Elle définit la nature des déchets concernés, les obligations des Parties, ainsi que les modalités de leur coopération. Elle tend à améliorer et à assurer la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, notamment au moyen d'un fonds renouvelable pour faire face aux situations d'urgence. Le Secrétariat sert d'intermédiaires entre les Parties et une conférence est chargée d'examiner en permanence l'application de la Convention.

Elle s'applique aux substances qu'elle définit elle-même comme des « *déchets dangereux* », à savoir notamment celles qui appartiennent à l'une des catégories figurant à son Annexe 1, celles qui sont définies ou considérées comme des déchets dangereux par la législation interne de l'Etat d'exportation, d'importation ou de transit,

ou encore les déchets qui possèdent l'une des caractéristiques indiquées à son Annexe II. Mais les déchets provenant de « *l'exploitation normale d'un navire et dont le rejet fait l'objet d'un autre instrument international* » sont exclus de son champ d'application, comme cela est prévu dans la Convention de Bâle. Le trafic illégal de déchets reçoit la même définition que dans la Convention de Bâle.

L'une des règles principales est formulée à l'article 4 § 1 : « *Toutes les Parties prennent les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux, pour quelque raison que ce soit, en provenance des Parties non contractantes. Leur importation est déclarée illicite et passible de sanctions pénales* ». Il est ensuite précisé à l'article 4 § 4 sous a) : « *Les Parties s'engagent à faire appliquer les obligations de la présente Convention et à poursuivre en justice les auteurs de violations conformément à leur législation nationale et/ou au droit international* ». En d'autres termes, elle diffère légèrement sur ce point de la Convention de Bâle en formulant une interdiction absolue, sans qu'il soit besoin d'interroger l'Etat d'importation.

Enfin, la Convention met en place un dispositif de collaboration entre Etats d'exportation, d'importation et de transit similaire à celui de la Convention de Bâle. Toutefois, les organes (Secrétariat, notamment) ne sont toujours pas mis en place, de sorte que la première Conférence des Parties n'a pu encore être convoquée.

- **La Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (ou « Convention CLC de 1969 »), signée à Bruxelles le 29 novembre 1969, et complétée par le Protocole du 27 novembre 1992 (ensemble la « Convention de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » ou encore le « Protocole CLC de 1992 »)**

La Convention CLC de 1969 garantit l'indemnisation des victimes de dommages nés de la pollution résultant de fuites ou de rejets d'hydrocarbures provenant de navires transportant des hydrocarbures en vrac (« navires-citernes »), à la condition que ces dommages soient survenus sur le territoire d'un Etat contractant. Les dommages incluent les mesures de sauvegarde qui ont été nécessaires pour faire face à la pollution. La Convention met en place un dispositif de canalisation de la responsabilité sur le propriétaire du navire, c'est-à-dire un mécanisme de responsabilité sans faute. Cette responsabilité est fixée forfaitairement en fonction de la jauge du navire et plafonnée à un montant d'environ 110 M€ ; pour bénéficier de ce plafonnement, le propriétaire est tenu de déposer devant le tribunal un fonds s'élevant à la limite de sa responsabilité ou de produire une garantie bancaire à hauteur de la même somme. Toutefois, en cas de faute personnelle (Convention de 1969) ou bien de faute volontaire ou inexcusable (Protocole de 1992) du propriétaire du navire, la Convention ne joue pas : l'auteur de la faute personnelle est alors tenu de supporter l'intégralité de l'indemnisation du préjudice, tandis qu'il appartient aux victimes de saisir les tribunaux dans les conditions de droit commun.

Les produits polluants couverts sont les hydrocarbures persistants, qu'ils constituent la cargaison du navire où qu'ils soient transportés en soute (c'est-à-dire les

carburants). Le Protocole de 1992 a ajouté les résidus de transport d'hydrocarbures en vrac.

Deux autres apports du Protocole de 1992 doivent être soulignés : le relèvement des plafonds d'indemnisation et l'extension du champ d'application de la Convention aux déversements provenant de tous les pétroliers, alors que la Convention de 1969 ne s'applique qu'à ceux transportant plus de 2000 tonnes d'hydrocarbures.

La Convention de 1969 est entrée en vigueur le 19 juin 1975 et celle de 1992 le 30 mai 1996. Mais, tant que toutes les Parties à la première ne l'ont pas dénoncée et n'ont pas ratifié la seconde, chacune demeure applicable : il convient donc de combiner, le cas échéant, ces deux instruments qui coexistent.

- **La Convention de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.**

Cette Convention, qui a codifié le droit de la mer, comporte de nombreuses stipulations relatives à la protection de l'environnement et à la lutte contre les pollutions.

De manière plus précise, la Convention de Montego Bay distingue les droits et obligations de l'Etat du pavillon, de l'Etat côtier et de l'Etat du port d'escale.

- a) L'Etat du pavillon exerce sa juridiction sur le navire, le capitaine et l'équipage, où que le bateau se trouve et donc aussi bien en haute mer que dans les espaces soumis à la souveraineté d'autres Etats (article 94). Il fixe les conditions dans lesquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon (article 91). Un navire navigue sous le pavillon d'un seul Etat (article 92). L'Etat du pavillon prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer et conduit des enquêtes en cas d'accident de mer ou d'incident de navigation survenu en haute mer (article 94).

Il lui incombe également de faire respecter par le navire aussi bien les règles et normes internationales sur la protection de l'environnement que ses propres lois et règlements en cette matière (article 217). A ce titre, il doit enquêter sur les infractions susceptibles d'avoir été commises par les navires battant son pavillon, puis, le cas échéant, engager des poursuites et infliger des sanctions. Il doit interdire l'appareillage tant que le bateau ne s'est pas conformé aux normes internationales relatives à la pollution.

- b) L'Etat côtier est autorisé à adopter des lois et règlements relatifs au passage inoffensif dans sa mer territoriale, dans le respect de la Convention et des autres règles du droit international, notamment en vue de la préservation de son environnement, ainsi que de la prévention, de la réduction et de la maîtrise de sa pollution (article 21). Il ne doit donc pas entraver le passage inoffensif des navires étrangers dans sa mer territoriale ou sa zone économique exclusive, en dehors des cas prévus par la Convention (articles

24 et 211).

- c) L'Etat du port, enfin, est celui où un navire fait volontairement escale (article 218).

Cet Etat est doté de pouvoirs importants en matière de lutte contre la pollution.

Il peut d'abord tenter à l'encontre d'un navire une action pour toute infraction aux lois et règlements qu'il a adoptés conformément à la Convention ou aux règles et normes internationales applicables visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires, si l'infraction a été commise dans sa mer territoriale ou sa zone économique exclusive (article 220).

Il peut également « ouvrir une enquête et, lorsque les éléments de preuve le justifient, tenter une action pour tout rejet effectué au-delà de ses eaux intérieures, de sa mer territoriale ou de sa zone économique exclusive par le navire en infraction aux règles et normes internationales applicables établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale », hormis dans les cas où le rejet a été effectué dans les eaux intérieures, la mer territoriale ou la zone économique exclusive d'un autre Etat : l'Etat du port peut donc exercer des poursuites à la suite d'une infraction commise en haute mer. Le dossier de l'enquête qu'il effectue doit être transmis, sur leur demande, à l'Etat du pavillon ou à l'Etat côtier. Mais ces poursuites sont suspendues dès lors que l'Etat du pavillon a lui-même engagé des poursuites du chef de la même infraction, à moins que l'Etat du pavillon « ait à plusieurs reprises manqué à son obligation d'assurer l'application effective des règles et normes internationales en vigueur à la suite d'infractions commises par ses navires » (article 228).

La Convention prévoit aussi que, « lorsqu'un navire se trouve volontairement dans un port ou à une installation terminale au large, l'Etat du port s'efforce de faire droit aux demandes d'enquête de tout autre Etat au sujet de rejets susceptibles de constituer l'infraction visée au paragraphe 1 qui auraient été effectués dans les eaux intérieures, la mer territoriale ou la zone économique exclusive de l'Etat demandeur, et qui auraient pollué ou risqueraient de polluer ces zones ».

Enfin, lorsqu'un bateau risque de causer des dommages au milieu marin, l'Etat du port est dans un cas tenu de prendre des mesures administratives pour empêcher ce bateau d'appareiller : celui où le bateau il a enfreint les règles et normes internationales applicables concernant la navigabilité des navires (article 219).

L'Etat du port assume donc des responsabilités importantes dans le respect du droit international de l'environnement, en particulier à l'égard des règles codifiées dans la Convention de Montego Bay et dans les conventions de protection de l'environnement dans ou à partir des espaces maritimes. Ces

responsabilités ne vont cependant pas jusqu'à se substituer à celles de l'Etat du pavillon, qui demeurent prépondérantes, et restent dominées par le souci de la libre circulation des navires, auxquelles des entraves ne peuvent être apportées que de manière limitée et motivée.

C'est à la lumière de ces textes et en fonction des informations réunies par elle ou mises à sa disposition que la CIEDT/DA a examiné la responsabilité des personnes publiques et privées impliquées dans le déversement des déchets sur le territoire du District d'Abidjan.

3.3. La responsabilité des personnes publiques

3.3.1. Les responsabilités des autorités de Gibraltar

Si les Pays-Bas peuvent être qualifiés d'Etat d'exportation, c'est exclusivement parce que, comme l'a montré la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam, une partie des *slops* a été débarquée, puis rembarquée : si l'une de ces opérations n'était pas intervenue, la question demeurerait entière de la présence d'un Etat d'exportation.

D'où l'importance de connaître les événements survenus à Gibraltar.

Sur le plan juridique, il importe de préciser que, en application combinée de :

- l) l'article 299 § 4 du Traité CE qui stipule : « *Les dispositions du présent traité s'appliquent aux territoires européens dont un Etat membre assume les relations extérieures* »
- m) et de l'article 28 de l'Acte d'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Irlande, qui exclut Gibraltar de l'espace douanier européen ou de la politique agricole commune et l'exempte des actes d'harmonisation des législations en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, afin de lui conserver son statut de port franc, l'essentiel du droit communautaire s'applique à ce territoire.

Gibraltar est une colonie de la Grande Bretagne. A ce titre, elle est soumise au traité CE et donc aux conventions internationales auxquelles le Royaume Unie s'est engagé et aux droits communautaires dérivés (les règlements et directives).

Des informations recueillies par la commission à la suite de sa mission à Gibraltar et à Londres, il ressort que le navire Probo Koala n'est pas venu à quai sur la période mais qu'il a jeté l'encre dans les eaux territoriales les 09 et 11 Mai, puis le 09 Juin 2006.

Dans chacune de ces huit entrées dans la zone portuaire en Mai et Juin 2006, le Probo Koala n'aurait contenu aucun résidu de cargaison ni aucun slop.

Au vu de ces informations, la commission considère que la responsabilité du Royaume Uni ne devait pas pouvoir être engagée en se fondant sur la directive 2000/59/CE.

3.3.2. La responsabilité des Pays-Bas

Très intéressant pour la détermination des responsabilités encourues est le rapport de la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam.

La première opération de qualification juridique des déchets a été effectuée par cette Commission. Le travail approfondi qu'elle a effectué mérite la plus grande attention.

La définition des produits débarqués à Amsterdam

La Commission a naturellement commencé par chercher à qualifier les produits débarqués à Amsterdam.

Elle a néanmoins procédé à cette définition indépendamment du résultat des analyses, à partir de la seule déclaration faite par le capitaine du bateau (jusqu'au débarquement d'une partie des produits), puis au regard des règles de droit applicables (à partir du « pompage » dans le *Probo Koala*).

A ses yeux, dans un premier temps, il s'est agi de « déchets » au sens de la législation communautaire (directive 75/442 du 15 juillet 1975, à laquelle renvoient notamment la directive 200/59/CE et la loi néerlandaise sur la gestion de l'environnement : la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 a été remplacée par la directive 2006/12/CE du 5 avril 2006, mais celle-ci est en fait un texte de « codification » des multiples modifications de la directive 75/442/CEE, de sorte que la raisonnement n'en est pas altéré) et néerlandaise.

En effet, constitue un déchet au sens de cette législation « *toute substance ou tout objet qui relève des catégories figurant à l'Annexe I, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire* » (précisons ici que l'Annexe I intitulée « *Catégories de déchets* » comporte notamment les rubriques suivantes : « *Q 5 Matières contaminées ou souillées par suite d'activités volontaires (par exemple résidus d'opérations de nettoyage, matériaux d'emballage, conteneurs, etc.)* », « *Q 7 Substances devenues impropres à l'utilisation (par exemple acides contaminés, solvants contaminés, sels de trempe épuisés, etc.)* », « *Q 8 Résidus de procédés industriels (par exemple scories, culots de distillation, etc.)* », « *Q 12 Matières contaminées (par exemple huile souillée par des PCB, etc.)* » ou encore « *Q 13 Toute matière, substance ou produit dont l'utilisation est interdite par la loi* »).

Or, constate la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam, l'avis préliminaire d'arrivée du *Probo Koala*, envoyé par le capitaine (Annexe II de la directive 2000/59, dont l'envoi est prévu par l'article 6 de la même directive), indiquait que le navire entendait accoster au port d'Amsterdam pour souter et transférer à terre 554 m³ de « *slops* ». Le navire avait donc bien l'intention de se débarrasser de ces produits.

Cette Commission s'est alors heurtée à la difficulté juridique principale que recèle l'articulation des deux ensembles de textes « Bâle » et « MARPOL ».

L'article premier du règlement (CEE) n° 259/93 dispose que :

« 1. Le présent règlement s'applique aux transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté.

2. Sont exclus du champ d'application du présent règlement :

a) le déchargement à terre de déchets produits par le fonctionnement normal des navires et des plates-formes off shore, y compris les eaux résiduaires et les résidus, pour autant que ceux-ci fassent l'objet d'un instrument international spécifique à caractère contraignant ; (...)

La Convention MARPOL constitue le principal texte visé par cette exclusion. Mais les textes ne définissent ni ce que sont les « slops », ni ce qu'est le « fonctionnement normal » d'un navire.

La Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam a cherché à déduire la définition des slops de deux définitions figurant à la Règle 1 de l'Annexe I à la Convention MARPOL (intitulée : « règles relatives à la prévention de la pollution par les hydrocarbures ») :

- la « citerne de décantation » : « une citerne destinée spécialement à recevoir les résidus des citernes, les eaux de nettoyage des citernes et les autres mélanges d'hydrocarbures » ;
- les « mélanges d'hydrocarbures » : « tout mélange contenant des hydrocarbures ».

En combinant ces définitions avec celles de la législation néerlandaise, cette Commission a adopté la définition suivante des slops : « résidus d'hydrocarbures et d'eau de lavage provenant des citernes et autres mélanges d'hydrocarbures ».

Or, dans l'avis d'arrivée envoyé le 30 juin au port d'Amsterdam par le capitaine du *Probo Koala*, les slops étaient décrits comme un mélange d'eau de lavage, d'essence et de soude caustique. En outre, le formulaire remis avec des spécifications plus détaillées par l'agent maritime *Bulk Maritime Agencies* (BMA) mentionne qu'il s'agit de 554 m³ de « oily tank washings including cargo residue ».

Par ailleurs, la Commission affirme qu'il est « normal, dans le cas d'un pétrolier, que des citernes soient lavées et nettoyées en mer et que cette activité fait partie de l'exploitation ».

Enfin, la Convention MARPOL régit différemment la pollution par les hydrocarbures et celle provoquée par les déchets nocifs.

L'article 2 § 2 de la Convention MARPOL définit la « substance nocif » comme : « toute substance dont l'introduction dans la mer est susceptible de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la faune et à la flore marine, de porter atteinte à l'agrément de sites ou de gêner toute autre utilisation ».

légitime de la mer et notamment toute substance soumise à un contrôle en vertu de la présente Convention ».

La même Commission en déduit que les *slops* sont « *des déchets tant nocifs que dangereux* ».

Par suite, pour déterminer le statut des *slops* au sens de la Convention MARPOL, elle a estimé devoir choisir entre quatre solutions :

- les *slops* relèvent de l'Annexe I à la Convention MARPOL et de l'arrêté néerlandais sur le transport d'hydrocarbures ;
- les *slops* relèvent de l'Annexe II à la Convention MARPOL et de l'arrêté néerlandais sur le transport en vrac ;
- les *slops* relèvent de la convention MARPOL sans mention dans les Annexes, car il s'agit uniquement de substances nocives telles que définies dans la convention ;
- sans analyse en laboratoire, il est impossible de savoir *a priori* de quel régime relèvent les *slops* (les rédacteurs du rapport n'ont en effet pas eu communication des analyses, couvertes par le secret de l'instruction).

Les deux premières solutions se défendent, car les *slops* sont des mélanges d'hydrocarbures (Annexe I) et des substances nocives (Annexe II). La troisième heurte la logique de la Convention, où le régime des produits déversés semble décrit exhaustivement par les Annexes. Le dernier contredit en pratique la règle de l'obligation de dépôt des *slops* qui figure à l'article 7 § 1 de la directive 2000/59/CE : « *Les capitaines des navires faisant escale dans un port de la Communauté doivent, avant de quitter le port, déposer tous les déchets d'exploitation des navires dans une installation de réception portuaire* ».

Cette même Commission considère pour conclure que :

1. les *slops* doivent être qualifiés de déchets nocifs issus de l'exploitation, relevant du régime de l'Annexe I et de l'arrêté néerlandais sur le transport d'hydrocarbures dans tous les cas où les *slops* correspondent à la description « *résidus d'hydrocarbures et eau de lavage provenant des citernes et d'autres mélanges d'hydrocarbures* » ;
2. les *slops* ne relèvent pas de l'Annexe II ou de l'arrêté néerlandais sur le transport en vrac, sauf si une analyse en laboratoire démontre la présence de substances nocives dans les *slops*.

Elle relève toutefois une contradiction interne à la Convention MARPOL et à la directive 2000/59/CE, dans la mesure où les *slops*, déchets d'exploitation, sont mélangés à des résidus de cargaison dans les citernes de décantation. Elle fait le choix de les considérer comme des « *déchets d'exploitation* » soumis à l'Annexe I de la Convention MARPOL, parce que, à défaut, la mention de tels déchets dans cette Annexe et la distinction d'avec les « *résidus de cargaison* » n'aurait pas de sens.

Et de conclure ainsi : « *En raison de la référence explicite qui est faite à l'Annexe I, la commission estime par conséquent que les rédacteurs de la directive entendaient qualifier les slops de « déchets d'exploitation », et non de « résidus de cargaison ». La commission pense que l'on entend plutôt par « résidus de cargaison » les restes*

de substances relevant de l'Annexe II. Seule cette Annexe contient des dispositions relatives au nettoyage après le déchargement de la cargaison ».

A l'arrivée dans le port d'Amsterdam, les *slops* annoncés par le capitaine du bateau étaient donc juridiquement des déchets d'exploitation, relevant du régime de l'Annexe I de la Convention MARPOL et de l'arrêté néerlandais sur le transport d'hydrocarbures.

Les obligations qui découlaient de cette qualification avant l'arrivée du Probo Koala au port d'Amsterdam

L'article 7 de la directive 2000/59/CE dispose que :

- « Les capitaines des navires faisant escale dans un port de la Communauté doivent, avant de quitter le port, déposer tous les déchets d'exploitation des navires dans une installation de réception portuaire ».
- « Nonobstant le paragraphe 1, un navire peut être autorisé à prendre la mer pour le port d'escale suivant sans déposer ses déchets d'exploitation s'il s'avère, sur la base des renseignements fournis conformément à l'article 6 et à l'Annexe II, qu'il est doté d'une capacité de stockage spécialisée suffisante pour tous les déchets d'exploitation qui ont été et seront accumulés pendant le trajet prévu jusqu'au port de dépôt.

Lorsqu'il y a de bonnes raisons de croire que le port où il est prévu de déposer les déchets ne dispose pas d'installations adéquates ou que ce port n'est pas connu et qu'il y a, par conséquent, un risque que les déchets soient déversés en mer, l'État membre prend toutes les mesures nécessaires pour éviter la pollution marine, si nécessaire en obligeant le navire à déposer ses déchets avant de quitter le port ».

- « Le paragraphe 2 est applicable sans préjudice d'exigences de dépôt plus strictes valables pour les navires, adoptées conformément au droit international ».

La Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam a analysé la transposition néerlandaise de ces dispositions, à savoir l'article 12 b) de la loi sur la prévention de la pollution par les navires (Wvvs). Cet article dispose : « Le capitaine d'un navire faisant escale dans un port désigné en vertu de l'article 6, premier point, dépose tous les déchets d'exploitation dans une installation de réception portuaire avant le départ du navire ». Elle a notamment considéré que, comme le capitaine du *Probo Koala* avait fait savoir avant son arrivée qu'il avait l'intention de déposer les *slops*, il n'était pas nécessaire de prendre en compte la possibilité ouverte par l'article 7 § 2 de la directive 2000/59/CE de laisser les *slops* à bord, du moins durant la phase de débarquement initiale.

Mais elle s'est également interrogée sur l'applicabilité de l'article 12 c) de cette même loi, qui prévoit que le capitaine d'un navire faisant escale dans un port tel que le port d'Amsterdam est tenu de déposer dans une installation de réception portuaire les substances nocives ou les restes de substances nocives à désigner par ou en

vertu d'un arrêté ; cet arrêté est l'arrêté sur la prévention de la pollution par les substances liquides nocives transportées en vrac par des navires.

Or, non seulement la définition contenue dans cet arrêté n'est pas conforme à celle de la Convention MARPOL, mais elle renvoie aux substances désignées aux chapitres 17 et 18 du Code international pour la construction et l'équipement de navires transportant des produits chimiques dangereux en vrac, approuvé par la résolution MEPC 19(22) de la Commission d'environnement marin de l'Organisation maritime internationale (*International Bulk Chemical Code*), qui n'incluent pas les *slops*. Par suite, dit la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam, cela signifierait que les *slops*, malgré leur qualification de « *substance nocive* » au sens de la convention MARPOL, pourraient perdre cette qualification et être dispensés de l'obligation de dépôt prévue par l'article 12c de la loi Wvvs.

La même Commission écarte toutefois l'obstacle en considérant que cet écart par rapport à la Convention MARPOL et à la directive 2000/59/CE rend cette disposition de droit néerlandais inapplicable, de sorte que « *les slops devraient être considérés comme des substances nocives et des restes de substances nocives, malgré la limitation introduite par l'arrêté (...) et devraient également être soumis à l'obligation de dépôt de l'article 12 c)* ». Elle considère que les mots « *substances nocives* » ont été « *introduits par erreur* » dans l'article 12 c). Quoi qu'il en soit, il est permis de penser que cette Commission aurait pu se dispenser de ce détour en faisant fond sur sa conclusion précédente, selon laquelle les *slops* du *Probo Koala* étaient des déchets d'exploitation.

La conclusion s'impose alors : « *la commission estime que le capitaine du Probo Koala avait non seulement le droit (...), mais également l'obligation (...) de déposer ces slops, à l'exception de la possibilité de garder les slops à bord sous certaines conditions. D'autre part, APS était obligée de réceptionner ces slops.* »

Les obligations qui découlaient de la constatation selon laquelle les produits pompés dans les citernes du Probo Koala n'étaient pas des slops ordinaires, comme annoncé

C'est la société APS qui, alertée par l'odeur, a constaté le 3 juillet que les produits qu'elle pompait dans les citernes du *Probo Koala* pour les déverser dans une barge n'étaient pas des *slops* habituels et qui a fait prélever un échantillon pour analyse. L'analyse a révélé une demande chimique en oxygène (DCO) supérieure à celle qu'APS était autorisée à traiter et la présence de thiols ou mercaptans, ce qui explique la forte odeur qui émanait de ces substances. Non seulement APS ne détenait pas l'habilitation pour éliminer ces produits, mais le coût d'un tel traitement était notablement supérieur au montant du devis remis à l'agent BMA, explique la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam (le rapport du ministère de l'environnement indique que le montant de la redevance est passé de 20 € à 900 € par m³) ; par suite, APS a soumis un nouveau devis à BMA, qui l'a refusé et qui a demandé que les produits soient reversés dans les citernes du bateau (la télécopie est traduite en anglais dans le rapport du ministère de l'environnement).

Sur le plan juridique, cette Commission partage certes l'analyse qui a été alors effectuée par la Division Marine du service d'inspection du ministère des transports,

quant à la Convention MARPOL : « *il n'existait aucune base juridique, selon les règles MARPOL, qui aurait permis d'empêcher le navire de reprendre les slops et de les déposer dans un autre port, puisque la capacité de stockage à bord était suffisante et que l'affréteur avait donc la liberté de choisir* ».

En revanche, le rapport considère que, au regard de la loi Wvvs, le caractère manifestement anormal de la situation aurait dû conduire à la décision de geler la situation et à ordonner une analyse, d'autant que celle-ci n'aurait pris que 24 heures : « *La non-conformité des slops pouvait néanmoins être telle qu'ils auraient pu être qualifiés de « (résidus de) liquides nocifs » tombant sous le coup de l'obligation de dépôt inconditionnelle de l'article 12 c) de la Wvvs ou de substances contenant des « résidus de cargaison » relevant de l'obligation de dépôt de l'article 10 de la directive* ». La Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam ne va cependant pas plus loin, car les autorités compétentes relèvent de l'autorité de l'Etat et l'analyse de leur comportement excédait son domaine de compétence. Elle se borne à souligner que la complexité administrative a pu contribuer à une application contestable de la loi.

Curieusement, la même Commission ne traite qu'incidemment du point de savoir si le capitaine du navire ou l'agent maritime ont menti sur la nature des *slops* : « *la composition des déchets se révèle être différente de celle annoncée* ». Il est vrai que ce n'était pas au cœur de sa mission, de nature administrative.

La question principale porte, pour la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam, sur le point de savoir si le pompage dans le *Probo Koala* ne constitue pas une entorse à une double interdiction : celle prévue à l'article 10.37 de la loi sur la gestion de l'environnement (loi Wmb), qui interdit le transfert à des tiers de déchets industriels et de déchets dangereux ; et celle qui découle du règlement (CEE) n° 259/93.

Sur le premier terrain, à supposer même que les *slops* du *Probo Koala* n'aient pas été des déchets dangereux (la Commission pense l'inverse, on l'a vu), ils constituaient de toute façon des déchets industriels.

Le rapport écarte les arguments d'APS et des services municipaux, selon lesquels les *slops* n'ayant pas fait l'objet d'une « acceptation », ni donc d'un contrat, les opérations de pompage pouvaient être arrêtés et les *slops* rembarqués : non seulement le droit de l'environnement se désintéresse de la propriété des déchets et du droit des contrats, mais le pompage relève de la collecte au sens de l'autorisation administrative délivrée à APS, qui précise explicitement que « *la responsabilité des déchets passe (...) au collecteur* ». Il ajoute que le sentiment d'urgence dans le traitement du dossier a sans doute été motivé par « *des considérations financières* ». Enfin, il constate que le capitaine n'a, en tout état de cause, pas demandé à bénéficier des dispositions de l'article 7 § 2 de la directive 2000/59/CE pour débarquer les déchets à Paldiski ou ailleurs dans la Communauté européenne.

Cette même Commission considère bien au contraire que le droit européen de l'environnement s'appliquait pleinement. Plus précisément, elle estime que le rembarquement des *slops* pompés dans la barge d'APS relevait du règlement (CEE) n° 259/93. En effet, l'article 12 § 2 de la directive 2000/59/CE dispose que : « *Le*

dépôt des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison est considéré comme une mise en libre pratique au sens de l'article 79 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire. Les autorités douanières n'exigent pas le dépôt d'une déclaration sommaire conformément à l'article 45 du code des douanes communautaire ». L'article 79 de ce règlement n° 2913/92/CEE définit ainsi la « libre pratique » : « La mise en libre pratique confère le statut douanier de marchandise communautaire à une marchandise non communautaire. Elle comporte l'application des mesures de politique commerciale, l'accomplissement des autres formalités prévues pour l'importation d'une marchandise ainsi que l'application des droits légalement dus ».

La Commission en déduit logiquement que, ces déchets ayant été « importés », leur retour dans les citernes du *Probo Koala* a constitué une « exportation », « quelle que soit la façon dont le détenteur (APS dans ce cas-ci) a obtenu ces déchets ». Par suite, la demande aurait dû être déposée par APS selon les procédures prévues par le règlement (CEE) n° 259/93 et l'autorité compétente pour prendre la décision était le ministre de l'environnement (en vertu de l'article 10.58 de la loi Wmb).

On le voit : dès lors que l'on considère les produits pompés dans les citernes du *Probo Koala* comme des « déchets d'exploitation » ou même des « résidus de cargaison », il devient inévitable que leur réembarquement soit qualifié d'exportation de déchets et tombe sous le coup, non seulement du règlement (CEE) n° 259/93, comme le déduit la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam, mais également de la Convention de Bâle. Au moins pour cette partie des *slops* du *Probo Koala*, les Pays-Bas sont donc, dans ce raisonnement, « l'Etat d'expédition » au sens du règlement (CEE) n° 259/93 et « l'Etat d'exportation » au sens de la Convention de Bâle.

Or, dans le cadre du règlement (CEE) n° 259/93, l'exportation doit être autorisée par l'Etat d'expédition et l'autorisation d'exportation ne peut être donnée que pour des pays de l'AELE qui sont également parties à la convention de Bâle ; plus nettement encore, l'exportation vers des Etats ACP est totalement interdite. Le titre II décrit en outre les obligations qui s'imposent pour le transfert de déchets entre Etats membres, y compris quand ce transfert consiste en un transit préalable à l'exportation en dehors de la Communauté européenne. Ses dispositions très détaillées imposent notamment, pour les déchets destinés à être éliminés : une notification, à la charge des opérateurs économiques détenteurs des déchets, aux autorités de l'Etat d'expédition, de l'Etat de destination et des Etats de transit ; une police d'assurance couvrant les dommages causés aux tiers, toujours à la charge des opérateurs économiques détenteurs des déchets ; un contrat d'élimination ; un dialogue entre autorités compétentes des Etats membres, qui peuvent dans certains cas s'opposer au transfert ; la délivrance d'une autorisation, préalablement au transfert, de la part des autorités compétentes de l'Etat de destination.

Enfin, le rapport indique que les fonctionnaires de la Division Marine (*Scheepvaart*, qui dépend du ministère des transports) sont habilités à bloquer un navire, à la différence des fonctionnaires dépendant de la municipalité d'Amsterdam : l'article 20 de la loi *Wvvs* dispose en effet que : « Un fonctionnaire de la division Marine est habilité à bloquer un navire : (...) e. s'il a des raisons fondées de penser que le capitaine agit ou agira en infraction avec l'article 12 b), 12 c) ou bien 12 d) (...) ». Or,

pour les auteurs du rapport, de telles raisons existaient : ils citent la composition anormale des *slops*, le caractère exceptionnel de la demande de pompage et le fait que trois destinations ultérieures différentes ont été communiquées aux autorités administratives : Paldiski, « *en mer pour ordres* » et « *next convenient opportunity* ». Ils ajoutent que, « *même si une vérification avait permis de constater que Paldiski allait effectivement être l'escale suivante et que ce port possédait effectivement une installation de réception portuaire adéquate, le comportement du capitaine reste suspect : le prix du dépôt en Estonie aurait peut-être été inférieur à celui aux Pays-Bas, mais il est probable que la différence n'aurait pas été significative au point de compenser le prolongement du séjour à Amsterdam. La vérification de la composition des slops s'imposait donc manifestement après coup ou aurait du moins pu être motivée de la sorte, au besoin par blocage du Probo Koala* ».

Toutefois, l'inspection de la navigation aurait dû saisir la Division Marine, pour que l'autorisation d'appareiller soit refusée par celle-ci. Or, tel n'a pas été le cas : la faute incombe donc principalement, pour la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam, à l'inspection de la navigation.

Cette Commission conclut que :

- a) l'autorisation de réembarquer les déchets dans le bateau a méconnu l'article 10.37 de la loi Wmb, le règlement (CEE) n° 259/93 et l'article 12 b), voire l'article 12 c), de la loi Wvvs. Elle considère que les règles, bien que peu claires dans la forme, étaient au fond dépourvues d'ambiguïtés et qu'elles n'offraient aucun pouvoir d'appréciation aux autorités administratives, même si elles ont été mal interprétées par quatre services administratifs et une société privée dont l'action s'imbrique de manière complexe, qui n'ont pas pris la mesure du caractère exceptionnel de la situation et qui se sont obnubilées sur la question de savoir « qui va payer ? » ;
- b) les services de l'inspection de la navigation (ministère des transports) ont indiqué à tort au responsable du port d'Amsterdam qu'il n'existait aucune norme s'opposant au départ du bateau avec la totalité des *slops* et l'ont ainsi induit en erreur, de sorte que, bien qu'elle s'en défende, la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam fait porter la principale responsabilité administrative sur les services de l'Etat néerlandais, seuls chargés de faire appliquer la loi Wvvs, plutôt que sur les autorités dépendant de la municipalité d'Amsterdam ;
- c) il appartenait aux autorités concernées de l'Etat (ministère des transports) non seulement d'interdire que la part déchargée des déchets soit rechargée à bord du *Probo Koala*, compte tenu du caractère anormal et peut-être dangereux des *slops*, ainsi que des doutes sérieux sur la destination ultérieure du navire, mais d'imposer le déchargement de la totalité des *slops*, en vertu de la directive 2000/59/CE et de la loi néerlandaise Wvvs, sauf à obtenir l'accord d'un autre Etat européen pour les recevoir et les éliminer après avoir reçu une demande en ce sens du capitaine du navire. Les dysfonctionnements administratifs ont conduit à ce que les autorités compétentes ne prennent pas conscience de ces obligations ;
- d) le ministre de l'environnement aurait dû être saisi d'une demande d'autorisation d'exportation par APS (et non par Trafigura, ni par le capitaine du bateau) et, soit traiter cette demande avec les autorités estoniennes sous l'empire du règlement (CEE) n° 259/93 (transfert entre Etats membres, qui ne

- peut être autorisé avant l'accord écrit de l'autorité de l'Etat de destination), soit l'interdire (destination inconnue ou destination illicite) ;
- e) les fonctionnaires de la Division Marine (ministère des transports), qui avaient seuls le pouvoir de s'opposer au départ du *Probo Koala*, auraient dû interdire l'appareillage à partir du moment où le capitaine du *Probo Koala* a demandé le rembarquement des *slops* pour quitter le port d'Amsterdam (le 3 juillet au soir), puisque les conditions juridiques du départ des *slops* n'étaient pas remplies.

Même si les conclusions sont formellement édulcorées parce que la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam n'avait pas mandat pour se prononcer sur les responsabilités de l'Etat, il apparaît clairement à la lecture du rapport que les autorités nationales partagent avec les autorités locales la responsabilité d'avoir laissé le *Probo Koala* appareiller avec des déchets qui auraient dû être déposés à Amsterdam et éliminés en Europe.

La CIEDT/DA partage cette appréciation.

Comme le souligne la résolution du Parlement européen sur l'exportation de déchets toxiques en Afrique en date du 26 octobre 2006 (ci-après, **Annexe 12**) : « *c'est au cours du déchargement que les autorités du port d'Amsterdam se sont rendu compte du caractère dangereux des déchets, réclamant une redevance plus élevée pour effectuer le déchargement, à la suite de quoi le navire a report les déchets à bord ; que les autorités néerlandaises ont autorisé le navire à quitter les eaux territoriales néerlandaises alors qu'elles savaient que les déchets étaient dangereux et que le capitaine refusait de supporter les coûts d'une élimination écologique aux Pays-Bas* ». La résolution en déduit que : « *la législation communautaire et les conventions internationales ont été, à l'évidence, violées dans le cas de l'exportation de déchets dangereux vers Abidjan* ». Elle invite d'ailleurs la Commission, les Pays-Bas et la Côte d'Ivoire à « *enquêter de façon approfondie sur cette affaire, à établir les responsabilités à tous les niveaux, à traduire en justice les responsables de ce crime environnemental et à veiller à l'élimination totale de la contamination environnementale ainsi qu'au dédommagement des victimes* ».

Certes, on pourrait objecter que ces fautes ne concernent qu'une partie des produits.

Mais il faut souligner que :

- ce sont 225 m³ qui ont été déchargés, puis rembarqués, selon la Commission mise en place par la municipalité d'Amsterdam, soit la moitié de ce qui a été répandu à Abidjan (le rapport du ministère de l'environnement donne à penser qu'il s'agit en fait de 250 m³, mais cela n'a guère d'importance) ;
- ces 225 ou 250 m³ ont été mélangés aux produits demeurés dans les citernes du *Probo Koala*, de sorte qu'il est devenu impossible de distinguer les uns et les autres ;
- il n'est pas certain que le *Probo Koala* serait reparti sans ces 225 m³ de *slops*, car il aurait alors couru le risque que le reste du contenu de ses citernes soit identifié et que les autorités néerlandaises lui intiment l'ordre de revenir à Amsterdam, sans plus pouvoir les déverser ailleurs ;
- cette Commission souligne que l'autorisation n'aurait pas été délivrée rapidement (cela aurait pu prendre « *plus de cinq semaines* ») : on ne peut

dès lors exclure qu'une discussion avec l'affréteur aurait conduit celui-ci à accepter de payer le prix de l'élimination de tous les *slops* dans les règles, ne serait-ce que pour ne pas immobiliser le navire ou encore en raison d'une forte pression médiatique ;

- si l'avis préliminaire d'arrivée du *Probo Koala*, envoyé par le capitaine, mentionnait que le navire ferait ensuite escale à Paldiski, en Estonie, la même Commission note que les autres formulaires contenaient la formule « *en mer pour ordres* » et que « *l'agent du donneur d'ordre n'a donné d'autre information que next convenient opportunity* » ; dans ces conditions, il y avait *a minima* un doute sur la destination du navire et l'autorisation d'exportation aurait dû être refusée en vertu du règlement (CEE) n° 259/93, dans l'attente d'un éclaircissement et d'une notification à Paldiski ;
- une certaine proportion des dommages et notamment des décès aurait en tout état de cause pu être évitée si au moins cette fraction des déchets n'avait pas pu être emportée par le *Probo Koala*.

Le lien entre les préjudices et les fautes commises par APS, la ville d'Amsterdam et les autorités de contrôle portuaire est donc à la fois certain et direct.

Certes, il n'y a pas eu de victimes à Amsterdam. Ceci s'explique vraisemblablement par le fait que l'alerte y a été donnée très rapidement, que les activités d'APS ont été arrêtées dès l'intervention des pompiers, que les déchets ont été stockés (et peut-être traités) dans des sites couverts, que personne n'a été en contact physique avec eux. Inversement, à Abidjan, dans une atmosphère chaude et humide, la durée d'exposition de certaines personnes a pu être à la fois dense et très longue (les produits ont pour une grande partie été déversés à l'air libre dans des zones habitées, y compris la décharge d'Akouédo), les réactions des autorités n'ont pas été immédiates, la population n'a aucune culture du risque chimique et elle n'a été (imparfaitement) informée qu'après un long délai.

La CIEDT/DA considère donc que l'Etat néerlandais et la ville d'Amsterdam portent une part substantielle de responsabilité dans la pollution d'Abidjan et les préjudices de tous ordres qui en ont résulté.

De surcroît, en vertu du principe pollueur payeur, tel que décliné à l'article 26 du règlement (CEE) n° 259/93, il appartenait aux Pays-Bas de faire revenir sur leur territoire, pour les y éliminer, au moins les 225 m³ pompés dans le *Probo Koala* à Amsterdam.

Venons-en à ce qui s'est passé en Estonie.

3.3.3. La responsabilité de l'Estonie

Comme aux Pays-Bas, la règle du secret de l'instruction a été opposée de manière réitérée à la CIEDT/DA, qui n'a donc pu accéder qu'à très peu d'informations.

Néanmoins :

- n) le rapport du ministère néerlandais de l'environnement a montré que les autorités portuaires de Paldiski ont été informées à la fois de la présence d'environ 450 m³ de *slops* coûteux à éliminer (et donc autres que de banals déchets d'exploitation) et de l'incident d'Amsterdam ;
- o) le ministère estonien de l'environnement a répondu, par une lettre (précitée) datée du 5 décembre 2006 parvenue à Abidjan le 18 janvier 2007 (**Annexe 5**) à une demande d'information du Président de la CIEDT/DA datée du 11 octobre 2006 : dans ce courrier, les autorités estoniennes indiquent que : « *Estonia possesses suitable facilities for treating hazardous waste* » (l'Estonie dispose des installations adaptées au traitement de déchets dangereux), et que le Probo Koala a par suite été contraint de déposer ses déchets dangereux à son passage par l'Estonie entre le 12 et le 15 octobre 2006, avant que le traitement de ces déchets ne soit effectué « *in full compliance with relevant requirements* » (en parfaite conformité avec les règles applicables).

Dès lors, on ne comprend pas pourquoi les mêmes exigences n'ont pas conduit les mêmes autorités à adopter le même comportement au mois de juillet de la même année. D'autant que l'analyse (**Annexe 9**) des produits que le Probo Koala a déposé en septembre 2006 a bien été effectuée.

La CIEDT/DA a d'ailleurs vérifié que l'Estonie est liée par la Convention MARPOL 73/78, indépendamment même de l'adhésion de la Communauté européenne, et qu'elle a transposé la directive 2000/59/CE dans sa législation.

C'est donc aux autorités estoniennes qu'il incombait, au mois de juillet 2006 :

- a) aux termes des règles MARPOL et de la directive 2000/59/CE, d'inspecter le navire et d'imposer au capitaine du *Probo Koala* le dépôt de la totalité des déchets d'exploitation et des résidus de cargaison dans une installation de réception portuaire, dès lors que, le bateau partant pour l'Afrique, elles avaient « *de bonnes raisons de croire que le port où il est prévu de déposer les déchets ne dispose pas d'installations adéquates ou que ce port n'est pas connu et qu'il y a, par conséquent, un risque que les déchets soient déversés en mer* » ;
- b) en vertu du règlement (CEE) n° 259/93 et de l'article 4 de la Convention de Bâle, d'interdire l'exportation de déchets vers l'Afrique, dès lors que :
 - 1. l'Etat d'importation (Nigeria ou Côte d'Ivoire) n'avait pas donné par écrit son accord spécifique pour l'importation de ces déchets (les autorités nigérianes ont confirmé que le Ministère fédéral de l'environnement, autorité nationale désignée au titre de la Convention de Bâle, n'a pas plus été informée du mouvement du bateau que le Ministère ivoirien de l'environnement) ;
 - 2. ce mouvement transfrontière de déchets dangereux n'était pas « *compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle desdits déchets (...) de manière à protéger la santé humaine et*

l'environnement contre les effets nocifs qui pourraient en résulter » ou, en tout cas, qu'elles avaient « des raisons de croire que les déchets en question n'y seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles » ;

- c) toujours en application de la Convention de Bâle, d'exiger, à la fois, « *que les renseignements sur les mouvements transfrontières proposés de déchets dangereux et d'autres déchets soient communiqués aux Etats concernés, conformément à l'Annexe V-A, pour qu'ils puissent évaluer les conséquences pour la santé humaine et l'environnement des mouvements envisagés* », et que « *les déchets dangereux et [autres] déchets soient accompagnés d'un document de mouvement depuis le lieu d'origine du mouvement jusqu'au lieu d'élimination* ».

En l'état des informations qui lui ont été communiquées, la CIEDT/DA estime que l'Estonie a manqué à ces diverses obligations. Ce n'est qu'après le « *désastre* » d'Abidjan (selon les termes de la lettre du 5 décembre 2006) et au retour du bateau à Paldiski que les autorités estoniennes ont conduit les procédures qui s'imposaient.

3.3.4. La responsabilité du Nigeria

La question est ici plus largement celle des responsabilités de tous les Etats de transit. Il s'agit en l'espèce de la République Fédérale du Nigeria.

Selon les informations communiquées à la commission suite à la mission effectuée par un chargé de mission de la commission, les autorités nigérianes ont obtenu des informations sur le bateau et sur sa cargaison par leur service de renseignements généraux. Sur cette base et faute de réponse officielle du capitaine, elles ont interdit au *Probo Koala*, qui se trouvait dans leurs eaux territoriales, d'entrer dans le port.

C'est le lieu d'indiquer que les autorités nigérianes ont déclaré avoir été informées par les renseignements généraux et non par le Capitaine du bateau, et que si l'information qu'elles détenaient était officielle, elles auraient alerté ou informé les autorités ivoiriennes chargées des procédures.

Toujours est-il que le *Probo Koala* est demeuré une semaine à Lagos, ce qui a représenté un coût important pour l'affréteur et a pu le pousser à chercher une solution alternative rapide pour se débarrasser des *slops*.

Ce temps aurait pu être mis à profit par les autorités nigérianes pour informer les autorités ivoiriennes de la présence de ce bateau.

La CIEDT/DA considère comme peu acceptable la position exposée par le Ministère fédéral des transports nigérian, à savoir que le Nigeria aurait informé les autorités ivoiriennes chargées des procédures prévues par la Convention de Bâle si l'information obtenue de son service de renseignement avait été officielle. Dès lors que des soupçons de trafic illicite de déchets dangereux pesaient sur le *Probo Koala* et qu'il pouvait penser que ces déchets allaient être déversés dans un port africain

après le départ du bateau, le Nigeria aurait dû, aux termes de l'article 4 de la Convention de Bâle, alerter les autorités ivoiriennes.

Par ailleurs, la CIEDT/DA estime que le Nigeria, Etat côtier au sens de l'article 220 § 2 de la Convention de Montego Bay (qu'il a ratifiée), a méconnu les obligations que lui imposaient ces stipulations : « *Lorsqu'un Etat a de sérieuses raisons de penser qu'un navire naviguant dans sa mer territoriale a enfreint, lors de son passage, des lois et règlements qu'il a adoptés en conformité de la Convention ou des règles et normes internationales applicables visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires, il peut procéder, sans préjudice de l'application des dispositions pertinentes de la section 3 de la partie II, à l'inspection matérielle du navire pour établir l'infraction et, lorsque les éléments de preuve le justifient, intenter une action et notamment ordonner l'immobilisation du navire conformément à son droit interne, sous réserve de la section 7* ». En effet, informées de la teneur ou au moins de la dangerosité des slops que transportait le *Probo Koala*, présent dans leurs eaux territoriales, ainsi que de l'intention du navire de s'en débarrasser, les autorités nigérianes auraient dû mettre en œuvre les pouvoirs que leur conféraient cet article et, au pire, alerter leurs homologues ivoiriennes du départ du *Probo Koala* pour Abidjan.

3.3.5. La responsabilité de la Côte d'Ivoire

Les informations dont a disposé la CIEDT/DA sont extraites du rapport de la CNEDT et du site Internet de Trafigura. Elle n'a pas eu accès au dossier de la procédure pénale conduite en Côte d'Ivoire.

La CIEDT/DA n'entend évidemment pas empiéter sur les attributions de la CNEDT, non plus que sur la procédure pénale en cours en Côte d'Ivoire. Les observations qui suivent portent exclusivement sur le respect par les acteurs publics ivoiriens des engagements internationaux souscrits par la République de Côte d'Ivoire, c'est-à-dire concrètement de la Convention de Bâle et la Convention de Montego Bay.

La République de Côte d'Ivoire a accédé à la Convention de Bâle le 1^{er} décembre 1994.

Si les Etats européens concernés, les Pays-Bas comme Etat d'exportation de 225 m³ de déchets et l'Estonie comme Etat de transit, ainsi que le Nigeria en cette dernière qualité, ont, aux yeux de la CIEDT/DA, méconnu leurs obligations aux termes de la Convention de Bâle, et, le cas échéant, du règlement (CEE) n° 259/93, la question se pose de savoir si les autorités compétentes au sein de la République de Côte d'Ivoire sont exemptes de toute faute.

Il est clair, à la lumière des informations qui ont été communiquées à la CIEDT/DA, que l'introduction des déchets du *Probo Koala* sur le territoire ivoirien est intervenue en méconnaissance des stipulations de la Convention de Bâle. Le navire venait de deux Etats européens et d'un Etat africain Parties à la Convention de Bâle (le Nigeria) et l'agent maritime WAIBS était en possession d'informations sur la nature précise des déchets, avant l'arrivée du *Probo Koala*.

Il importe ici de distinguer :

- p) entre les obligations normatives pour la République de Côte d'Ivoire de son accès à la Convention de Bâle et la mise en œuvre de ces normes ;
- q) entre les règles de droit international et les normes de droit interne.

Sur le plan normatif, la CIEDT/DA constate que, alors que le *Ban Amendement* n'est pas entré en vigueur, la République de Côte d'Ivoire a interdit par principe l'importation de déchets et de déchets dangereux sur son territoire : c'est l'objet aussi bien de la loi n° 88-651 du 7 juillet 1988 (« *Sont interdits sur le territoire national tous actes relatifs à l'achat, à la vente, à l'importation, au transit, au transport, au dépôt et au stockage des déchets industriels toxiques et nucléaires et des substances nocives* ») que des articles 81 et 82 de la loi cadre n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant code de l'environnement. Plus largement, d'ailleurs, ces lois déclinent la Constitution du 1^{er} août 2000, qui consacre le droit de l'homme à l'environnement : l'article 19 reconnaît à tous le droit à un environnement sain ; l'article 28 précise que la protection de l'environnement et la protection de la qualité de la vie sont un devoir pour la communauté et pour chaque personne physique et morale, à plus forte raison pour l'Etat de Côte d'Ivoire, garant de respect de l'intérêt général. Les lois des 7 juillet 1988 et 3 octobre 1996 ont également fait, sinon du trafic illicite de déchets proprement dit, du moins de l'importation sans autorisation de déchets dangereux et de substances nocives des infractions pénales (articles 2 à 5 de la loi de 1988 et articles 99 et 101 de la loi de 1996). Enfin, la République de Côte d'Ivoire a notifié ces textes au Secrétariat de la Convention de Bâle.

De même, aux termes de l'article 4 § 1 de la Convention de Bamako, que la République de Côte d'Ivoire a ratifiée le 13 juillet 1994 et qui est entrée en vigueur le 22 avril 1998 : « *Toutes les Parties prennent les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux, pour quelque raison que ce soit, en provenance des Parties non contractantes. Leur importation est déclarée illicite et passible de sanctions pénales* ». Nous l'avons dit, le code de l'environnement ivoirien a traduit cette obligation en termes normatifs.

Cependant, nonobstant la clarté de ces dispositions, les mesures administratives appropriées n'ont pas été prises pour éviter que des déchets dangereux puissent être déchargés ou déversés sur le sol ivoirien.

En effet, une fois que le *Probo Koala* a annoncé qu'il venait décharger des *slops*, les autorités ivoiriennes :

1. n'ont pas vérifié si l'importation de ces déchets était « *compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle desdits déchets* », ni si elle était effectuée « *de manière à protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs qui pourraient en résulter* » ;
2. n'ont pas exigé « *que les renseignements sur les mouvements transfrontières proposés de déchets dangereux et d'autres déchets [leur] soient communiqués, conformément à l'Annexe V-A, pour qu[elles] puissent évaluer les conséquences pour la santé humaine et l'environnement* » du « *mouvement envisagé* ».

Certes, selon les informations communiquées à la CIEDT/DA, le mouvement transfrontière ne leur avait été signalé ni par l'Estonie, ni par le Nigeria, ni par l'affréteur, l'agent maritime ou le capitaine, les déchets n'étaient pas « étiquetés » et n'étaient pas non plus accompagnés d'un « *document de mouvement* ». Il s'agissait ainsi d'un trafic illicite de déchets réalisé à l'insu de la République de Côte d'Ivoire, Etat d'importation. Cela n'interdisait toutefois pas l'inspection du navire et le contrôle des déchets avant leur déversement, conformément à l'article 220 § 2 de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer : « *Lorsqu'un Etat a de sérieuses raisons de penser qu'un navire naviguant dans sa mer territoriale a enfreint, lors de son passage, des lois et règlements qu'il a adoptés en conformité de la Convention ou des règles et normes internationales applicables visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires, il peut procéder, sans préjudice de l'application des dispositions pertinentes de la section 3 de la partie II, à l'inspection matérielle du navire pour établir l'infraction et, lorsque les éléments de preuve le justifient, intenter une action et notamment ordonner l'immobilisation du navire conformément à son droit interne, sous réserve de la section 7* ».

La République de Côte d'Ivoire a signé la Convention de Montego Bay et l'a ratifiée le 26 mars 1984. Ces mesures auraient donc pu être prises avant que le *Probo Koala* ne quitte le port d'Abidjan; elles ne l'ont pas été.

En conclusion, la CIEDT/DA estime que, vis-à-vis des règles de droit international qui sont l'objet de sa mission, la République de Côte d'Ivoire a mis en place le corpus normatif interne approprié et rempli ses obligations, n'eut été la défaillance de certaines structures administratives concernées.

3.3.6. La responsabilité du Panama

La question de la responsabilité du Panama, Etat du pavillon, doit être examinée sur trois terrains.

Premier terrain : les obligations de l'Etat du pavillon aux termes de la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.

L'article 204 de la Convention de Montego Bay stipule que : « *1. Les Etats s'efforcent, dans toute la mesure possible et d'une manière compatible avec les droits des autres Etats, directement ou par l'intermédiaire des organisations internationales compétentes, d'observer, mesurer, évaluer et analyser, par des méthodes scientifiques reconnues, les risques de pollution du milieu marin ou les effets de cette pollution. / 2. En particulier, ils surveillent constamment les effets de toutes les activités qu'ils autorisent ou auxquelles ils se livrent afin de déterminer si ces activités risquent de polluer le milieu marin* ».

Plus précis est l'article 217 § 1 de la même Convention, qui stipule que les Etats du pavillon « *veillent à ce que les navires battant leur pavillon ou immatriculés par eux respectent les règles et normes internationales applicables établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale, ainsi que les lois et règlements qu'ils ont adoptés conformément à la Convention afin de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du*

milieu marin par les navires et ils adoptent les lois et règlements et prennent les mesures nécessaires pour leur donner effet. L'Etat du pavillon veille à ce que ces règles, normes, lois et règlements soient effectivement appliqués, quel que soit le lieu de l'infraction ». Ces obligations sont précisées aux paragraphes 2 (« Les Etats prennent en particulier les mesures appropriées pour interdire aux navires battant leur pavillon ou immatriculés par eux d'appareiller tant qu'ils ne se sont pas conformés aux règles et normes internationales visées au paragraphe 1 (...) ») et 3 (contrôle de la détention des certificats imposés par les règles et normes internationales). Elles se développent donc à deux niveaux : élaboration d'une réglementation nationale conforme aux stipulations de la Convention ; surveillance de l'application de cette réglementation, mais également des conventions internationales, par les navires battant pavillon de l'Etat.

Comme le souligne la doctrine : « Ce rôle de codification est très intéressant dans la mesure où (...) un cadre conventionnel existe pour chacune de ces sources spécifiques de pollution. De ce fait, un Etat ayant ratifié ou adhéré à la Convention de Montego Bay est tenu de se doter de ces règles dans son ordre juridique, même s'il n'est pas Partie aux conventions spécifiques dont les dispositions sont reprises par le texte de 1982. La Convention des Nations Unies, non seulement donne une dimension planétaire à des principes de lutte contre des polluants spécifiques qui n'avaient qu'un champ d'application régional, mais de plus rend ces principes obligatoires pour tout Etat ratificateur, augmentant ainsi la portée du contenu des conventions spécifiques » (A. Kiss et J.-P. Beurrier, *Droit international de l'environnement*, Pédone 2004, n° 393).

Il appartenait donc au Panama de se doter de telles règles nationales et de faire respecter la Convention de Bâle : or, il a laissé se développer un trafic illicite de déchets au sens de cette Convention.

La responsabilité de l'Etat du Panama qui a ratifié la convention de Montego Bay pourrait donc le cas échéant être engagée au vu de plus amples informations sur ces deux terrains de l'adoption de normes internes et de la surveillance du respect des normes internationales et des normes internes.

Deuxième terrain : la combinaison des obligations de l'Etat du pavillon et de la Convention de Bâle.

La question est ici de savoir si le Panama peut être qualifié d'Etat d'exportation au sens de la Convention de Bâle (qu'il a ratifiée).

Il faut ici préciser que cette dernière :

- définit, en son article 2, comme « *mouvement transfrontière* » tout mouvement de déchets dangereux ou d'autres déchets « *en provenance d'une zone relevant de la compétence nationale d'un Etat et à destination d'une zone relevant de la compétence nationale d'un autre Etat* », ou en transit par une telle zone, « *pour autant que deux Etats au moins soient concernés par le mouvement* » ;
- entend par « *zone relevant de la compétence nationale d'un Etat* » : « *toute zone terrestre, maritime ou aérienne à l'intérieur de laquelle un Etat exerce conformément au droit international des compétences administratives et*

réglementaires en matière de protection de la santé humaine ou de l'environnement » ;

- considère comme « *Etat d'exportation* » toute Partie « *d'où est prévu le déclenchement ou où est déclenché un mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres déchets* ».

Ces stipulations ne statuent pas clairement sur le point de savoir si la haute mer est une zone relevant de la compétence nationale de l'Etat du pavillon au sens de la Convention de Bâle.

Il est d'abord clair que la Convention de Bâle a été adoptée sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement. On ne peut ensuite dénier, à la lumière des articles 204 et 217 de la Convention de Montego Bay, que l'Etat du pavillon exerce des responsabilités sur un navire arborant son pavillon et se trouvant dans les eaux internationales, dans le domaine de l'environnement (et donc indirectement de la santé humaine) et, au moins à bord, de la santé humaine (directement).

Mais la difficulté la plus sérieuse consiste dans la limitation des stipulations de l'article 217 à la prévention de la pollution du « milieu marin ». On peut certes soutenir que les eaux territoriales et les eaux intérieures d'un Etat font partie du milieu marin, de sorte que la Convention de Montego Bay impose à l'Etat du pavillon de surveiller les effets de toutes les activités génératrices de déchets au sens de la Convention de Bâle qu'ils autorisent, puisque celles-ci risquent de polluer le milieu marin des Etats d'importation. Il n'en demeure pas moins que l'objet de la Convention de Montego Bay est borné au droit de la mer : il n'est pas certain que l'on puisse le connecter à celui de la Convention de Bâle du seul fait que les déchets sont susceptibles d'être déversés dans la mer territoriale de l'Etat d'importation. Ce que confirme la lecture notamment des articles 192, 194, 211, 226, 229, 235 (« *Il incombe aux Etats de veiller à l'accomplissement de leurs obligations internationales en ce qui concerne la protection et la préservation du milieu marin. Ils sont responsables conformément au droit international* »), et 237 de la Convention de Montego Bay (qui évoque les autres conventions ou accords de protection et de préservation du milieu marin). La gravité des événements d'Abidjan pourrait néanmoins justifier que la question soit tranchée et donc qu'une juridiction arbitrale en soit saisie. D'autant que la lagune a été lourdement polluée.

Troisième terrain : la faute au regard du paragraphe 4 du même article 217 de la Convention de Montego Bay.

Cette stipulation est en effet ainsi rédigée : « *Si un navire commet une infraction aux règles et normes établies par l'intermédiaire de l'organisation internationale compétente ou d'une conférence diplomatique générale, l'Etat du pavillon, sans préjudice des articles 218, 220 et 228, fait immédiatement procéder à une enquête et, le cas échéant, intente une action pour l'infraction présumée, quel que soit le lieu de cette infraction ou l'endroit où la pollution en résultant s'est produite ou a été constatée* ».

Certes, il semble que ni les Pays-Bas, ni la République de Côte d'Ivoire n'ait usé des pouvoirs que ces Etats détiennent aux termes des paragraphes 6 à 8 du même

article 217 : « 6. Les Etats, sur demande écrite d'un Etat, enquêtent sur toute infraction qui aurait été commise par les navires battant leur pavillon. L'Etat du pavillon engage sans retard, conformément à son droit interne, des poursuites du chef de l'infraction présumée s'il est convaincu de disposer de preuves suffisantes pour ce faire. / 7. L'Etat du pavillon informe sans délai l'Etat demandeur et l'organisation internationale compétente de l'action engagée et de ses résultats. Tous les Etats ont accès aux renseignements ainsi communiqués. / 8. Les sanctions prévues par les lois et règlements des Etats à l'encontre des navires battant leur pavillon doivent être suffisamment rigoureuses pour décourager les infractions en quelque lieu que ce soit ».

Mais cela n'explique pas pour quelle raison l'Etat du Panama n'a pas engagé de son propre chef les procédures consécutives à l'incident d'Amsterdam et surtout à la survenance de la catastrophe écologique et sanitaire d'Abidjan, dont il a évidemment eu connaissance. La circonstance que certains Etats délivrant des pavillons de libre immatriculation n'assument pratiquement jamais les obligations qu'ils tiennent de la Convention de Montego Bay ne constitue évidemment pas une excuse absolutoire.

Par ailleurs, la Convention des Nations Unies sur les conditions d'immatriculation des navires (CNUCIN) du 20 janvier 1986 invite les Etats à tenir compte des accords internationaux qu'ils ont signés (article 9 § 2, sous b). Il est toutefois difficile d'y voir une règle de droit impérative, sur laquelle fonder une responsabilité en droit international. En tout état de cause, le Panama n'est pas Partie.

Enfin, faute de temps, la CIEDT/DA n'a pas réalisé l'analyse de ce droit aux fins d'identifier d'éventuelles fautes imputables au *Probo Koala* qui seraient directement à l'origine de la pollution et de ses conséquences sanitaires et écologiques. Une telle faute dans l'application de la réglementation interne prise pour l'application de l'article 217 §1 de la Convention de Montego Bay supposerait au demeurant qu'une telle réglementation ait été prise ; or, cela n'est vraisemblablement pas le cas.

En conclusion, dès lors que la violation d'une convention internationale pourrait être imputée au navire, la responsabilité de l'Etat du Panama pourrait sans doute être mise en jeu sur le terrain de l'article 217 de la Convention de Montego Bay, au moins sur le fondement de son obligation de surveillance du respect des conventions internationales de protection de l'environnement.

Il faut bien entendu être conscient de ce que, au-delà des Etats délivrant des pavillons de libre immatriculation, une condamnation du Panama sur ce fondement aurait des implications lourdes pour tous les Etats disposant d'une flotte marchande et serait difficile à mettre en oeuvre. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles cette pratique des pavillons de complaisance perdure, malgré l'accumulation des violations du droit international.

3.4. La responsabilité des personnes privées

Elles sont évidemment premières. Les fautes des autorités ou des sociétés délégataires de services publics portuaires ont consisté à ne pas empêcher la survenance de la catastrophe par méconnaissance des textes ou des procédures de

contrôle. Mais le producteur des substances toxiques, le responsable de leur transport vers Abidjan et les auteurs des décisions successives qui ont conduit à leur déversement fatal sur le territoire du District d'Abidjan sont des opérateurs économiques privés : les procédures pénales diront s'ils étaient conscients des conséquences de leurs actes. La tâche de la CIEDT/DA est simplement de donner son avis aux autorités ivoiriennes sur leur responsabilité civile au regard des règles de droit international de l'environnement.

Ceci étant rappelé, deux observations liminaires s'imposent : la première porte sur le trafic illicite de déchets, la seconde sur la nature des responsabilités considérées.

Il convient d'abord de souligner que, aux termes de l'article 9 § 1 de la Convention de Bâle :

« (...) est réputé constituer un trafic illicite tout mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres déchets:

a) effectué sans qu'une notification ait été donnée à tous les Etats concernés conformément aux dispositions de la présente Convention ; ou

b) effectué sans le consentement que doit donner l'Etat intéressé conformément aux dispositions de la présente Convention ; ou

c) effectué avec le consentement des Etats intéressés obtenu par falsification, fausse déclaration ou fraude ; ou

d) qui n'est pas conforme matériellement aux documents ; ou

e) qui entraîne une élimination délibérée (par exemple, déversement) de déchets dangereux ou d'autres déchets, en violation des dispositions de la présente Convention et des principes généraux du droit international ».

Par suite, les paragraphes suivants de l'article 9 stipulent :

« 2. Au cas où un mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres déchets est considéré comme trafic illicite du fait du comportement de l'exportateur ou du producteur, l'Etat d'exportation veille à ce que les déchets dangereux en question soient:

a) repris par l'exportateur ou le producteur ou, s'il y a lieu, par lui-même sur son territoire ou, si cela est impossible,

b) éliminés d'une autre manière conformément aux dispositions de la présente Convention, dans un délai de 30 jours à compter du moment où l'Etat d'exportation a été informé du trafic illicite ou tout autre délai dont les Etats concernés pourraient convenir. A cette fin, les Parties concernées ne s'opposent pas au retour de ces déchets dans l'Etat d'exportation ni ne l'entravent ou ne l'empêchent.

3. Lorsqu'un mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'autres déchets

est considéré comme trafic illicite par suite du comportement de l'importateur ou de l'éliminateur, l'Etat d'importation veille à ce que les déchets dangereux en question soient éliminés d'une manière écologiquement rationnelle par l'importateur ou, s'il y a lieu, par lui-même dans un délai de 30 jours à compter du moment où le trafic illicite a retenu l'attention de l'Etat d'importation ou tout autre délai dont les Etats concernés pourraient convenir. A cette fin, les Parties concernées coopèrent, selon les besoins, pour éliminer les déchets selon des méthodes écologiquement rationnelles ».

Dans le titre VII, intitulé « *Dispositions communes* » du règlement (CEE) n° 259/93, figure un article 26 relatif au trafic illégal, rédigé de manière quasiment identique :

« 1. *Constitue un trafic illégal tout transfert de déchets :*

a) effectué sans que la notification ait été adressée à toutes les autorités compétentes concernées conformément au présent règlement

ou

b) effectué sans le consentement des autorités compétentes concernées conformément au présent règlement

ou

c) effectué avec le consentement des autorités compétentes concernées obtenu par falsification, fausse déclaration ou fraude

ou

d) qui n'est pas spécifié explicitement dans le document de suivi

ou

e) qui entraîne une élimination ou une valorisation en violation des règles communautaires ou internationales

ou

f) qui est contraire aux articles 14, 16, 19 et 21 ».

Les conséquences de la survenance d'un trafic illégal sont les mêmes que celles prévues par la Convention de Bâle :

« 2. *Si le trafic illégal est le fait du notifiant des déchets, l'autorité compétente d'expédition veille à ce que les déchets en question :*

a) soient ramenés dans l'État d'expédition par le notifiant ou, le cas échéant, par l'autorité compétente elle-même

ou, si cela est impossible

b) soient éliminés ou valorisés d'une autre manière, selon des méthodes écologiquement saines,

dans un délai de trente jours à compter du moment où l'autorité compétente a été informée du trafic illégal ou dans tout autre délai dont les autorités compétentes concernées pourraient convenir.

Dans ce cas, une nouvelle notification doit être faite. Aucun État membre d'expédition ni aucun État membre de transit ne s'oppose à la réintroduction de ces déchets à la demande dûment motivée de l'autorité compétente de destination, assortie d'une explication du motif.

3. Si le trafic illégal est le fait du destinataire, l'autorité compétente de destination veille à ce que les déchets en question soient éliminés selon des méthodes écologiquement saines par le destinataire ou, si cela est impossible, par elle-même, dans un délai de trente jours à compter du moment où elle a été informée du trafic illégal ou dans tout autre délai dont les autorités compétentes concernées pourraient convenir. À cette fin, elles coopèrent, dans la mesure nécessaire, pour éliminer ou pour valoriser les déchets selon des méthodes écologiquement saines.

4. Lorsque la responsabilité du trafic illégal ne peut être imputée ni au notifiant ni au destinataire, les autorités compétentes veillent, en coopération, à ce que les déchets en question soient éliminés ou valorisés selon des méthodes écologiquement saines. Des orientations en vue de cette coopération sont définies conformément à la procédure prévue à l'article 18 de la directive 75/442/CEE.

5. Les États membres intentent toute action judiciaire appropriée pour interdire et sanctionner le trafic illégal ».

En outre, l'article 34 du règlement prévoit que :

« 1. Sans préjudice des dispositions de l'article 26 ni des dispositions communautaires et nationales concernant la responsabilité civile et quel que soit le lieu d'élimination ou de valorisation des déchets, le producteur des déchets prend toutes les mesures nécessaires pour procéder ou faire procéder à leur élimination ou à leur valorisation de manière à protéger la qualité de l'environnement conformément à la directive 75/442/CEE et à la directive 91/689/CEE.

2. Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires en vue d'assurer l'exécution des obligations prévues au paragraphe 1 ».

Ainsi, tant la définition du trafic illicite (ou « illégal », selon les termes du droit communautaire) que les obligations qui incombent à ses auteurs sont clairement posées, aussi bien par la Convention de Bâle que, en Europe, par le règlement (CEE) n° 259/93.

En outre, aux termes de ces deux textes, les États sont tenus de « réprimer sévèrement » le trafic illicite (Convention de Bâle) ou d'intenter « toute action judiciaire appropriée pour interdire et sanctionner le trafic illégal » (règlement (CEE) n° 259/93).

Seconde observation : il ne sera pas question ici des responsabilités des personnes privées en Côte d'Ivoire, tâche qui incombait à la CNEDT et qui relève par ailleurs, sous l'angle pénal, des autorités judiciaires. La CIEDT/DA s'est intéressée aux seules personnes privées dont le rôle dans la pollution d'Abidjan résulte d'actes juridiques ou de décisions survenus à l'étranger.

Nous examinerons successivement les responsabilités du propriétaire du navire, de l'affrèteur Trafigura, du capitaine du *Probo Koala*, des agents maritimes de Trafigura, de l'éliminateur Tommy, du gestionnaire *Prime Marine Management* et de la société APS.

3.4.1. Le propriétaire du navire

La CIEDT/DA a rencontré ici une difficulté, classique dans le domaine du contentieux maritime, mais que l'absence d'accès aux pièces de la procédure pénale, ne lui a pas permis de contourner : non seulement la multiplication de sociétés écrans enregistrées dans des pays divers et parfois peu regardants rend l'identification du propriétaire ultime d'un navire délicate, mais elle masque aussi fréquemment les liens entre le propriétaire et l'affrèteur que la charte-partie qui les lie tend à nier, pour mieux cantonner les responsabilités.

En théorie, les contrats d'affrètement peuvent être des contrats « coque-nue » (l'affrèteur nomme le capitaine et l'équipage, assume la gestion nautique et le contrôle technique du navire), des contrats d'affrètement au voyage (le frèteur met un navire armé, avec équipage, à la disposition de l'affrèteur pour un voyage déterminé, ou pour plusieurs voyages successifs) ou des contrats d'affrètement à temps (le frèteur met un navire armé à la disposition de l'affrèteur pour une période déterminée). Les responsabilités sont définies par le contrat ou « charte-partie », de manière très souple : c'est ainsi par exemple que si, dans le contrat d'affrètement à temps, le frèteur (propriétaire) loue en principe un navire armé et conserve la qualité d'armateur face à un affrèteur qui se borne à la gestion commerciale, il peut alternativement, dans « l'affrètement avec dévolution », transférer la qualité d'armateur à l'affrèteur, avec notamment pouvoir de licencier capitaine et équipage.

La CIEDT/DA n'a pu acquérir de certitudes quant à la réalité précise du montage juridique. Elle a relevé, pour l'essentiel, les éléments suivants :

- *Trafigura* affirme, dans sa réponse à la CIEDT/DA (fax de M. Marrero en date du 16 janvier 2007 Annexe 7) que la charte-partie définissait un contrat d'affrètement à temps et cela est confirmé par le capitaine dans sa déposition devant la police estonienne ;
- l'agent maritime *Barwil*, rencontré à Gibraltar, a indiqué à la délégation de la CIEDT/DA qu'il a remplacé des membres de l'équipage du *Probo Koala* sur instruction de *Prime Marine Management* et non de *Trafigura*;
- *Prime Marine Management* a indiqué à la CIEDT/DA que :
 - le propriétaire du navire était à l'époque *Probo Koala Shipping Inc.*, immatriculée aux îles Marshall - soit, selon toute vraisemblance, une simple « boîte à lettres » -, ce que confirme *Trafigura* (fax de M. Marrero en date du 16 janvier 2007) ;
 - l'actionnaire unique de cette société *Probo Koala Shipping Inc.* était *Prime Marine Corporation*, dont les liens avec *Prime Marine Management* n'ont pas été précisés ;
 - elle-même était le gestionnaire du bateau, mandatée par la *Probo Koala Shipping Inc.* à travers un Management Agreement, qui lui donnait notamment la responsabilité de nommer le capitaine et de recruter l'équipage (tous Ukrainiens, en l'occurrence) ;
 - le *Probo Koala* a été vendu, avec cinq autres navires également nommés *Probo*, à la société *Gulf Navigation Company LLC*, immatriculée à Dubaï, le 6 juin 2006, mais la livraison a été différée jusqu'au déchargement complet de la cargaison le 22 janvier 2007, consécutivement au paiement

- du prix (intervenu le 14 décembre 2006) et, dans l'intervalle, il a été affrété « coque-nue » par un contrat en date du 16 juin 2006 à *Gulf Navigation*, qui a nommé *Prime Marine Management* comme gestionnaire, afin d'éviter toute solution de continuité ;
- enfin, *Trafigura Beheer BV* était, comme affréteur à temps, responsable de la cargaison comme de la gestion des déchets et a pris seule les décisions relatives aux opérations de transformation industrielles des hydrocarbures à bord, puis les décisions portant sur les opérations de déversement des substances issues de ces opérations.

Plus largement et indépendamment des incertitudes qui subsistent sur le montage juridique d'ensemble, il apparaît en effet clairement à la CIEDT/DA, à la lecture de tous les documents et courriers qui lui ont été adressés ou des propos qui lui ont été tenus, que, dans les faits, c'est la société anglaise du groupe *Trafigura*, la société *Trafigura Ltd*, qui a donné les ordres et a pris les décisions ayant conduit au déchargement rechargement des *slops* à Amsterdam, puis du déversement des déchets toxiques à Abidjan. Ainsi des déclarations du capitaine devant la police estonienne : « *In this case, the ship was chartered with the crew from the owner by the English company Trafigura.. Based on that, all the instructions regarding the cargo came from that company. (...) as regards the cargo of the ship, our crew, starting with me, may not and cannot make any decisions differing from those given by the instructing company. Thus, we do not make independent decisions, but proceed from the instructions given by the instructing company. (...) At a time in July 2006, an instruction came to head to an Amsterdam port to buffer the ship. After we had done the buffering, we received another instruction from Trafigura to pump the slop tanks empty. (...) We did not try to pump the slops tanks empty at Paldiski at that time, because we did not get such an instruction. (...) an instruction came to us from Trafigura to head to Abidjan harbour in Côte d'Ivoire, where we were to empty the slop tanks* ».

Trafigura Ltd doit dès lors en assumer les conséquences, sauf pour elle à démontrer que les décisions ont été prises par un tiers, tel que le propriétaire du navire ou le capitaine, ou encore qu'elle a agi comme mandataire de *Trafigura Beheer BV* et dans le cadre de son mandat.

Au demeurant, on ne peut exclure que, par un jeu de liens capitalistiques et de contrats, il puisse exister des relations capitalistiques entre *Trafigura* et la société propriétaire du *Probo Koala* au moment des faits, le montage ayant précisément pour objet de cantonner les risques juridiques sur des véhicules juridiques *off shore* difficiles à appréhender. La CIEDT/DA n'a pu, compte tenu de ses moyens d'investigation limités et du délai imparti, se livrer à ce type de recherches, de sorte qu'elle ne peut que se borner à évoquer la question.

3.4.2. Trafigura et sa filiale Puma Energy

Il ressort donc des informations recueillies par la presse, comme des dires de *Trafigura*, que ce groupe assumait les responsabilités d'affréteur du *Probo Koala*, à travers l'une de ses filiales.

Trafigura Ltd s'est comportée comme l'unique donneur d'ordres, tout en se présentant toujours comme mandataire de *Trafigura Beheer BV*, sa maison mère (par exemple sur le message électronique du 18 août de M. Pertselis enjoignant au capitaine de faire route sur Abidjan pour y abandonner les déchets chimiques contenus dans ses citernes à décantation). Comme le souligne la résolution précitée du Parlement européen : « *la société avait la possibilité d'éliminer les déchets de manière légale et sûre en Europe, mais a opté pour une solution moins onéreuse, en Côte d'Ivoire* ». Cela ressort clairement du compte-rendu détaillé des faits réalisé par la commission nommée par le ministre néerlandais de l'environnement : *Trafigura Ltd* a espéré faire éliminer les déchets à Amsterdam pour 20 € le m³ (M. Marrero évoque un prix de 28 € dans sa réponse écrite à la CNEDT) et y a renoncé quand APS lui a fait connaître que, après analyse d'un échantillon, le coût serait de 900 € le m³ (M. Marrero parle de 1000 € dans sa réponse à la CNEDT). C'est enfin ce que confirme, qui assume cette décision : « *l'impact du retard sur le programme des opérations maritimes du bateau, causé parla dispute avec APS, nous a incités à décharger les slops à un autre endroit* » (réponse écrite de M. Marrero à la CNEDT, point 9). Au demeurant, *Trafigura* n'ignorait certainement pas que le port de Rotterdam disposait des infrastructures et de l'expérience adaptées pour traiter ce type de déchets, alors que celui d'Amsterdam, plus difficilement accessible pour des navire de ce tonnage, était moins bien équipé : le choix d'Amsterdam pour débarquer les *slops* est pour le moins curieux ; or, la société APS (Amsterdam Prestation de Services) a indiqué à la CIEDT/DA avoir d'abord été contactée par *Trafigura Ltd*, à laquelle elle a demandé de nommer un agent pour prendre officiellement contact avec elle.

Si ce qui s'est passé en Estonie, puis au Nigeria demeure obscur pour la CIEDT/DA, il est certain que :

- la composition particulière des *slops* et sans doute leur dangerosité étaient connues des dirigeants londoniens de *Trafigura*, d'ailleurs professionnels du secteur, comme le montrent les instructions adressées à leur filiale *Puma Energy* (cf. courriel de M. Marrero du 17 août 2006, 14 H 46, concluant la description par ce constat : « *on ne doit pas considérer ces slops comme des slops MARPOL, mais comme des slops chimiques* »), au capitaine (message électronique du 18 août de M. Pertselis enjoignant au capitaine de faire route sur Abidjan pour y abandonner les déchets chimiques contenus dans ses citernes à décantation, communiqué par *Prime Marine Management* à l'agent WAIBS (cf. courrier électronique de M. Short en date du 18 août), même si *Trafigura* soutient que les analyses effectuées par la société AVR aux Pays-Bas ne lui ont été transmises que le 11 septembre 2006 (réponse écrite de M. Marrero à la CNEDT, point 10) ;
- ces mêmes dirigeants savaient pertinemment que ces produits ne pouvaient être éliminés que par des organismes très spécialisés, puisqu'une société aussi compétente et expérimentée qu'APS leur avait indiqué qu'elle n'était pas en mesure d'y procéder elle-même et que le prix de l'élimination était 45 fois plus important que celui de *slops* ordinaires ; le capitaine du bateau a d'ailleurs demandé à déposer des déchets apparemment identiques à Paldiski à la fin septembre 2006 (cf. lettre du Secrétaire général du ministère estonien de l'environnement : **Annexe 5**) ;
- même si la CIEDT/DA ignore si les opérations réalisées à bord du *Probo Koala* après l'escale d'Abidjan sont identiques à celles réalisées auparavant,

elle ne peut que relever, dans la lettre précitée datée du 5 décembre 2006 reçue des autorités estoniennes, que les déchets déposés à Paldiski à la fin septembre 2006, dont l'analyse semble révéler une grande proximité chimique avec ceux d'Amsterdam et d'Abidjan, « *clearly differed from ordinary ship waste (bilge water or cargo-tank washing residue)* » (différent clairement des déchets d'exploitation ordinaires de bateau (eau de fond de cale ou résidus issus du nettoyage des citernes contenant la cargaison).

Certes, les dirigeants de *Trafigura Ltd* ont demandé par courriel aussi bien auprès de *Puma Energy* que de *WAIBS* que celles-ci leur confirment avoir obtenu « *auprès de l'entreprise d'enlèvement des déchets les documents attestant qu'elle respecte les réglementations locales du ministère de l'environnement et des douanes concernant le traitement de ces résidus* » (cf. courrier électronique de M. Marrero du 17 août 2006 et courriel de M. Short en date du 18 août).

On peut prendre cette demande de « *confirmation* » au premier degré et considérer que les personnes en charge du dossier ont été trompées par les acteurs locaux (ce que sous-entend M. Short dans sa réponse écrite à la CNEDT, point 9). Il est à l'inverse permis de considérer que ces courriers électroniques avaient précisément pour objet de permettre à leurs auteurs de dégager leur responsabilité en cas de catastrophe environnementale ou sanitaire, qu'ils savaient probable, car il est peu vraisemblable, dans l'absolu comme après l'incident d'Amsterdam, que ces spécialistes du négoce et de la transformation des hydrocarbures aient ignoré les dangers des produits contenus dans les citernes de décantation du *Probo Koala*. D'ailleurs, la mention de « *slops chimiques* » à côté des « *slops MARPOL* » et la référence à des autorités administratives distinctes des seules autorités portuaires soulignent que *Trafigura* était consciente que ces produits ne pouvaient être traités sous l'empire exclusif de la Convention MARPOL. A cet égard, la CIEDT/DA demeure perplexe face à la première partie de l'affirmation selon laquelle « *le port d'Abidjan, avec une infrastructure de qualité et sa localisation géographique, sur le trajet de Lagos à Paldiski, était un choix naturel* » pour « *décharger des slops* » (réponse écrite de M. Marrero à la CNEDT, points 3 et 4).

Par ailleurs, comment *Trafigura* a-t-elle pu ne pas s'étonner que le prix de l'élimination des « *slops chimiques* » soit de 1000 € à Amsterdam et seulement de « *35 USD* » à Abidjan (réponse écrite de M. Marrero à la CNEDT, point 3 de la réponse faite à la place de M. Short) ou se satisfaire du document, rédigé en anglais, remis le 18 août 2006 par la société Tommy à *Puma Energy* affirmant que « *l'endroit* » nommé Akouédo était « *équipé de manière adéquate pour recevoir n'importe quel type de produits chimiques* » (document figurant dans les Annexes du rapport de la CNEDT).

En tout état de cause, en droit de l'environnement, le règlement (CEE) n° 259/93 s'impose aux sociétés du groupe *Trafigura* installées dans la Communauté européenne. Dès lors qu'il s'agit de trafic illicite de déchets au départ de la Communauté européenne, une ou plusieurs des sociétés du groupe ont méconnu l'interdiction d'exporter vers un pays en développement (article 14 §1 : « *sont interdites toutes les exportations de déchets destinés à être éliminés, à l'exception de celles effectuées vers les pays de l'AELE qui sont également parties à la convention de Bâle* » ; article 18 : « *sont interdites toutes les exportations de déchets vers des*

États ACP »). Quant aux responsabilités d'affréteur, les instructions données par *Trafigura Ltd* démontrent qu'elle les connaissait et entendait ou bien les assumer, ou bien les transférer sur des tiers.

Sous l'angle pénal, l'appréciation des responsabilités relève des diverses juridictions nationales compétentes et concerne les personnes physiques ou morales. La caractérisation d'infractions pénales n'entre pas dans les attributions de la CIEDT/DA. En revanche, celle-ci est en conclusion fondée à constater que les ordres relatifs au pompage des *slops* à Amsterdam, puis à leur déchargement à Abidjan, sont venus de Londres et que la responsabilité civile de la société *Trafigura Ltd* est engagée à l'égard des victimes, même si c'est sans doute conjointement avec celle de la filiale ivoirienne *Puma Energy* et celle de l'agent WAIBS.

Vainement les responsables de *Trafigura* prétendraient s'abriter derrière les fautes et les responsabilités de *Puma Energy* : les échanges de courriers électroniques entre *Trafigura Ltd* et *Puma Energy* et, plus largement, le rapport de la CNEDT montrent que l'autonomie de *Puma Energy* à l'égard du groupe *Trafigura* était des plus limitées et que son rôle a essentiellement consisté à trouver un éliminateur à Abidjan, fût-il incompetent et dénué de toute expérience, pour mettre en œuvre la décision de décharger les déchets dans ce port.

De même, indépendamment de la répartition des rôles en vertu de la charte-partie, les déclarations du capitaine du *Probo Koala* devant la police estonienne, comme les indications recueillies auprès de la société APS soulignent que la gestion des *slops* a été constamment conduite par *Trafigura*, contrairement à ce que prétend celle-ci (courrier électronique de M. Marrero à la CIEDT/DA du 16 janvier 2007 : « *Trafigura n'a jamais été impliqué dans le déchargement de déchets quelque part* »). Même si la responsabilité du capitaine est engagée (cf. *infra*), elle ne saurait être exclusive de celle de *Trafigura*.

Enfin, peu importe que *Trafigura Ltd* ait agi de son propre chef ou au nom et pour le compte de sa maison mère *Trafigura Beheer BV* : l'une est vraisemblablement la filiale à 100% de l'autre et, en tout état de cause, il suffira aux victimes d'assigner les deux sociétés, à charge pour celles-ci de clarifier leurs relations et le rôle respectif de chacune.

La responsabilité de l'affréteur ne fait pas nécessairement disparaître celle du capitaine du navire.

3.4.3. Le capitaine du Probo Koala

La CIEDT/DA n'a pu entrer en contact avec lui, *Prime Marine Management* ayant affirmé qu'il se trouvait en Ukraine et qu'il refusait de répondre directement aux questions posées par des tiers. La lecture de ses déclarations devant la police estonienne est néanmoins très instructive.

De manière générale, le capitaine d'un navire est seul responsable de sa conduite, de la sécurité de la navigation et à bord mais également de la sûreté du navire. Il assume des responsabilités de plus en plus lourdes en matière de pollution de l'environnement maritime, ce qui explique peut-être pourquoi le *Probo Koala* n'a pas

déversé ses déchets en mer. Néanmoins, hors infractions pénales, c'est généralement l'armateur ou l'affréteur, selon les cas, qui, dans le droit des divers Etats maritimes, assume la responsabilité de ses fautes envers les tiers, puisqu'il est le commettant du capitaine. En tout état de cause, dans la gestion commerciale, le capitaine est généralement considéré comme le mandataire de l'affréteur.

Au cas précis, on l'a vu, la Commission mise sur pied par la municipalité d'Amsterdam ne traite qu'incidemment du point de savoir si le capitaine du navire a menti sur la nature des *slops* : elle indique par exemple que « *la composition des déchets se révèle être différente de celle annoncée* ».

Or, si tel est bien le cas, il paraît clair à la CIEDT/DA que ce mensonge a joué un rôle déterminant dans la survenance de la catastrophe : si la composition réelle des *slops* avait été connue d'emblée des autorités néerlandaises et estoniennes, on peut fortement douter qu'elles auraient les unes après les autres laissé le *Probo Koala* reprendre la mer avec ces produits à bord, en violation des Conventions internationales, du droit européen de l'environnement et de leurs normes internes.

Par ailleurs, la même Commission souligne que, en droit néerlandais et, plus généralement, en droit européen de l'environnement, la législation fait peser les obligations d'élimination et de financement de cette élimination sur le « détenteur des déchets » (articles 8 et 15 de la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets). La raison en est, comme elle l'explique clairement, que « *une gestion efficace ne peut être assurée que par une personne (physique ou morale) qui s'occupe concrètement de la gestion de ces déchets. Cette personne est le détenteur direct, celui qui a le pouvoir effectif de manipuler les déchets de la façon autorisée ou prescrite par la loi. Cette personne n'est pas nécessairement le propriétaire* ».

Or, dans la première phase de l'opération, jusqu'au débarquement des *slops* dans une barge par la société APS, « *le détenteur immédiat était, dans le présent cas, le capitaine du Probo Koala et non le propriétaire ou l'affréteur coque nue du Probo Koala, ni l'éventuel affréteur à durée déterminée ou au voyage* ». « *Les articles 12 b) et 12 c) de la loi Wvvs ont été rédigés en conséquence : l'obligation de dépôt revient au capitaine. Il ne peut s'y soustraire, quel que soit l'ordre de l'affréteur ou de quiconque d'autre* ».

Par la suite, le capitaine a déchargé les déchets toxiques à Abidjan, certainement sur instruction formelle de *Trafigura Ltd.*

On peut s'étonner qu'il ait agi légèrement. C'est ainsi qu'il déclarait à la police estonienne : « *L'eau collectée dans les citernes à slops peut être déchargée à n'importe quel port disponible à la recevoir. Lorsque nous sommes sur le point de décharger l'eau de lavage, le port concerné prend auparavant des échantillons au-dessus et au fond de la citerne à slops. Par les résultats d'analyses de ces échantillons, nous savons que ce port est habilité à accepter ce genre d'eau. Les résultats des analyses ne nous ont pas été donnés, mais nous avons reçu un certificat (en bonne et due forme) attestant que nous pouvions décharger les citernes contenant l'eau de lavage à ce port* ».

Il ajoutait toutefois : « A Abidjan, des échantillons ont été prélevés dans les citernes à slops, et sur la base des résultats de l'analyse, nous nous avons été autorisés à vider le contenu des citernes à slops dans ce port. Malheureusement, je ne me souviens plus du nom de la compagnie qui a prélevé les échantillons de nos slops, mais c'était la même société qui avait reçu de nous les résidus de slops (chez laquelle nous avons déjà livré les résidus de slops) ». La vérification de l'existence de telles analyses et de la délivrance d'un certificat relève de la procédure pénale ouverte en Côte d'Ivoire. En tout état de cause, même s'il ne connaissait ni le port d'Abidjan, ni la société Tommy, le capitaine pouvait difficilement penser que le port d'Abidjan était en mesure de traiter des déchets qu'APS avait refusé d'éliminer elle-même.

Il conviendra d'examiner les fautes respectives de *Trafigura* et du capitaine en fonction du droit applicable. Ce dernier commandera également le jeu des polices d'assurance de l'une et de l'autre. En tout état de cause, les victimes devront attirer l'un et l'autre à la cause, ainsi que leurs assureurs.

3.4.4. Les consignataires BMA et WAIBS

Ils ont été l'interface de *Trafigura Ltd* respectivement à Amsterdam et Abidjan. Toutefois, *Trafigura* a également, semble-t-il, eu des contacts directs avec la société APS.

La responsabilité de WAIBS est en tout cas engagée, puisque c'est formellement elle qui a contracté avec Tommy. Mais il n'est pas certain qu'elle soit seule responsable du choix d'une société incompétente pour décharger les déchets à Abidjan. La procédure pénale devrait éclairer les responsabilités respectives de *Trafigura* et de WAIBS à cet égard.

3.4.5. La société Tommy

Il ne fait aucun doute que cette société assume une part des responsabilités dans la catastrophe.

Elle ne saurait pour autant être considérée comme seule responsable, dès lors que de multiples fautes ont été commises avant l'arrivée du *Probo Koala* à Abidjan et que son inaptitude à traiter des produits qu'une entreprise aussi compétente qu'APS ne pouvait éliminer elle-même ne pouvait être ignorée de ceux qui lui ont confié cette mission.

3.4.6. La société Prime Marine Management

Cette société a indiqué à la CIEDT/DA, par l'intermédiaire de son avocat, n'avoir pris aucune part aux décisions relatives au déchargement des slops, que ce soit à Amsterdam ou à Abidjan.

Selon elle, ces décisions relevaient de *Trafigura*, aux termes de la Charte-partie, et le choix de la société Tommy ne lui incombe en rien.

3.4.7. La société APS (Amsterdam Port Services)

Le rapport du ministère néerlandais de l'environnement souligne la pression mise par la société APS sur les autorités publiques pour l'autoriser à pomper les substances depuis la barge dans le *Probo Koala* : de toute évidence, indépendamment même du coût du traitement des déchets, l'affréteur, l'agent maritime ou le capitaine du navire menaçaient APS de lui faire supporter le coût de son immobilisation, à savoir \$ 35.000 par jour. APS a donc écrit plusieurs télécopies aux autorités pour leur faire porter la responsabilité de tout retard dans le rembarquement des produits et le départ du bateau, jusqu'à obtenir gain de cause.

Mais, après qu'une partie des produits a été déchargée par APS dans une barge, cette société s'est trouvée détentrice des déchets. Certes, un vif débat a eu lieu entre les divers intervenants pour savoir si APS avait « accepté » ces déchets, comme le montre le rapport du ministère de l'environnement.

Néanmoins, la conclusion de la Commission mise sur pied par la municipalité d'Amsterdam est sans ambiguïté : « *En pompant les slops dans la barge MAIN VII, qui appartient à APS ou se trouve du moins sous l'autorité d'APS, APS a commencé la gestion de ces déchets au sens de la définition qui en est donnée à l'article 1.1, premier point, de la Wmb : collecte. À partir de ce moment, APS maîtrisait effectivement la partie réceptionnée des déchets et était devenu, notamment au vu de l'article 3:108 du code civil, détenteur des déchets, des slops dans le présent cas* ».

S'agissant donc des 225 m³ déchargés puis rembarqués à Amsterdam (*Prime Marine Management* évoque les chiffres de 261 m³ déchargés et 245 m³ repris), la société APS avait bien « *le pouvoir effectif de manipuler les déchets de la façon autorisée ou prescrite par la loi* ». C'est pour écarter le risque d'avoir à supporter, transitoirement ou définitivement, le coût de leur élimination que l'affréteur refusait de prendre en charge qu'APS a exercé de fortes pressions sur l'administration pour pomper les produits dans les citernes du *Probo Koala*.

L'examen des responsabilités de la société APS conduit à celui des responsabilités des diverses autorités qui ont eu à connaître des pérégrinations du *Probo Koala* avant la survenue de la catastrophe d'Abidjan.

*

En conclusion sur les responsabilités des personnes privées, il est constant que l'armateur est « *pleinement responsable envers les tiers non seulement des conséquences de ses fautes personnelles, mais aussi des dommages causés par le fait du navire, dont il devient gardien, ou de ceux causés par la faute du capitaine et autres préposés* » (P. Bonassies, C. Scapel, *Droit maritime*, LGDJ 2006, n° 280).

Par suite et sous les réserves exprimées ci-dessus, même s'il était établi que des fautes ont été commises à titre personnel par le capitaine ou les agents maritimes,

c'est apparemment bien la société *Trafigura Ltd* qui, en agissant comme l'affréteur du *Probo Koala*, a organisé le trafic illicite des déchets entre l'Europe et l'Afrique et leur déversement à Abidjan, cette opération formant un tout soumis à la fois au droit maritime et au droit international de l'environnement. Elle doit donc, pour la CIEDT/DA, assumer la responsabilité première des dommages causés à Abidjan, sans préjudice des responsabilités des autorités publiques qui ont permis à cette opération d'être conduite à son terme.

*
* *
*

La CIEDT/DA devait enfin proposer les modalités d'indemnisation optimales des victimes.

C'est l'objet de la quatrième partie de ce rapport, qui précède plusieurs recommandations que la CIEDT/DA a estimé utile de soumettre au Premier Ministre, à la lumière des travaux qu'elle a conduits, des auditions auxquelles elle a procédé et des constats qu'elle a dressés (cinquième partie).

*
* *
*

QUATRIEME PARTIE : Des préjudices et de leur indemnisation

Dans le droit de la responsabilité, une fois les fautes établies, deux autres actes juridiques doivent être accomplis : la détermination du préjudice des victimes et l'établissement du lien de causalité avec les fautes.

Le lien de causalité entre chacune des fautes identifiées par la CIEDT/DA et la pollution du District d'Abidjan est certain. Ces déchets ont cheminé des mois à travers ports, mers et océans avant de venir tuer à Abidjan, alors qu'ils auraient dû être déposés à terre à chaque escale notamment européenne.

Il est bien entendu plus ou moins direct. Néanmoins, il apparaît clairement que, si une seule des fautes avait été évitée, le désastre ne serait pas survenu : à tout le moins *Trafigura*, le capitaine, les agents maritimes, APS et Tommy disposaient-ils chacun de la possibilité d'arrêter le cours des événements ; il en va de même des autorités publiques, au moins les autorités néerlandaises, estoniennes et nigérianes. Comme souvent dans ce type de catastrophe, les fautes sont multiples et s'enchaînent pour que finalement, chacun des verrous ayant cédé, l'irréparable se produise.

Le lien de causalité étant établi, il reste à établir les préjudices des victimes.

4.1. Caractérisation des victimes, évaluation des préjudices (décès corporels, *pretium doloris*, agricoles, commerciaux ainsi que les dépenses publiques ivoiriennes et françaises)

Le déversement des déchets toxiques du *Probo Koala* dans le district d'Abidjan a eu des conséquences désastreuses sur la population, ainsi que sur les activités agricoles, commerciales et industrielles dans l'agglomération : ralentissement des activités économiques (fermeture temporaire d'entreprises situées en zone contaminée, absence de salariés malades), arrêt de certains commerces, déménagement temporaire d'entreprises et d'élevages, interdiction des activités de pêche dans la lagune, atteinte à l'écosystème, mais surtout contamination massive de la population entraînant décès et maladies dont certaines de longue durée.

Les victimes sont donc multiples : personnes physiques, entreprises, Etat ivoirien.

Elles doivent toutefois être classées en fonction de la nature des préjudices subis :

- victimes de préjudices corporels (décès, atteintes corporelles, *pretium doloris*, troubles dans les conditions d'existence)
- victimes de préjudices économiques (activités agricoles, agro-pastorales, industrielles, commerciales)

- l'Etat ivoirien, mais aussi des particuliers et des personnes morales, en tant que victimes de préjudices écologiques (atteintes aux sols, sous-sols, eaux, végétaux, animaux et à la diversité biologique)
- l'Etat au titre des finances publiques (dépenses d'urgence exposées, pertes de recettes fiscales, ramassage et dépollution complète du District d'Abidjan)

4.2. Evaluation des préjudices

Le présent rapport ne contient pas de chiffrage précis, car ce travail n'est pas entièrement achevé, alors qu'il doit être exhaustif pour pouvoir être présenté, aussi bien à une juridiction qu'à des responsables avec lesquels on négocie.

La CIEDT/DA a simplement entendu fixer ci-après les principes de cette évaluation, par catégorie de préjudice.

4.2.1. Préjudices corporels et pretium doloris

A l'égard de ces victimes, qui ont évidemment été au cœur de ses préoccupations, la CIEDT/DA a examiné trois pistes :

1. Celle du droit ivoirien :

La CIEDT/DA s'est demandé si le code CIMA (Conférence Inter régionale sur le Marché des Assurances) relatif aux procédures et modes de règlements des sinistres survenus par le fait des véhicules terrestres à moteur et de leurs remorques ou semi-remorques, en vigueur dans les pays de l'UEMOA, pouvait constituer une base pour l'évaluation de ces préjudices.

Ce texte contient des critères d'évaluation et la détermination chiffrée des différents préjudices. Mais les sinistres causés par la pollution sont hors des situations considérées par ce code CIMA qui d'ailleurs est totalement dépassé pour ce qui est des montants d'indemnités.

2. Celle des conventions internationales :

Les conventions internationales existantes en la matière font suite aux conventions de Marpol et de Bâle ainsi qu'au Règlement 2000/56CE qui constituent le droit positif de l'environnement. Les conventions internationales en matière de responsabilités et de réparation des préjudices n'ont pas été ratifiées par la plupart des pays, mais elles sont la manifestation de la volonté des parties aux conventions Bâle et Marpol (*conventions à citer*) de s'y référer en cas de besoin pour le règlement des sinistres. Il s'agit notamment de :

- La Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (ou « Convention CLC de 1969 »), signée à Bruxelles le 29 novembre 1969 et complétée par le Protocole du 27 novembre 1992 (l'ensemble étant désormais appelé « Convention de 1992 sur

la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » ou encore « Protocole CLC de 1992 »), ensemble les Conventions internationales de 1971 et 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (le FIPOL).

- La Convention de Rotterdam sur la Procédure de consentement préalable en connaissance de cause (CIP) applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international du 10 septembre 1998.
- Protocole du 10 décembre 1999 à la Convention de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux
- La Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, signée à Lugano le 21 juin 1993

3. Celle de l'Etat d'exportation des déchets :

La CIEDT/DA a estimé que cette solution était la meilleure, pour deux raisons.

La première tient au montant des indemnités qu'accordent les cours et tribunaux européens, qui utilisent des barèmes bien connus et dont la jurisprudence est établie.

La seconde, qui en découle, est que, si le chiffrage des préjudices corporels, du *pretium doloris* et des troubles dans les conditions d'existence n'était pas effectué selon la jurisprudence des Etats industriels où les fautes ont été commises, mais au regard de celle des cours et tribunaux des pays victimes, l'on accrédirait l'idée qu'il est en toute hypothèse moins coûteux de se débarrasser de déchets dangereux et toxiques dans les pays non membres de l'OCDE. Le résultat serait un encouragement au trafic illicite de déchets dangereux.

4.2.2. Préjudices économiques

Ces préjudices sont en cours d'établissement, notamment par la Chambre de commerce et d'industrie d'Abidjan.

Ces dommages sont certains et leur lien avec la pollution des 19 et 20 août est établi. Ici aussi, il conviendra d'homogénéiser les évaluations, de façon à présenter des demandes cohérentes et à ne pas créer de divergences dont les responsables de la catastrophe tireraient nécessairement profit.

4.2.3. Préjudices écologiques

Ces préjudices sont les plus difficiles à chiffrer. A cet effet, une recherche jurisprudentielle devra être entreprise dans les pays européens concernés, à commencer par les Pays-Bas.

4.2.4. Préjudice pour les finances

La République de Côte d'Ivoire a subi un préjudice immédiat, en exposant de nombreuses dépenses, en particulier dans le domaine de la santé publique. Mais ce n'est pas le seul.

Les pertes de recettes fiscales directement liées aux événements des 19 et 20 août 2006 devront ainsi être évaluées.

Surtout, la dépollution de l'ensemble des sites pollués du District d'Abidjan (eaux, sols) devra être définitivement menée à bien de manière exemplaire et exhaustive.

A cet égard, il apparaît essentiel à la CIEDT/DA que le principe pollueur payeur soit pleinement mis en œuvre à la fois, à titre de réparation et pour démontrer que ces principes bien établis du droit international de l'environnement peuvent être enfin mis en application.

Au demeurant, nous l'avons dit, l'article 9 de la Convention de Bâle et les articles 26 et 34 du règlement (CEE) n° 259/93 imposent au producteur, à l'exportateur, à l'importateur ou à l'éliminateur dont le comportement est à l'origine du trafic illicite ou illégal de reprendre les déchets pour les éliminer d'une manière écologiquement rationnelle. C'est bien le principe d'un retour au *statu quo ante* qui est posé par ces dispositions et qui pèse sur l'opérateur économique responsable du trafic.

Certes, la République de Côte d'Ivoire a pris en charge la première phase de la dépollution du District d'Abidjan, réalisé par la société Trédi International. Mais elle a agi, dans l'urgence, « aux frais avancés de qui il appartiendra ».

Or, que l'on se tourne vers le producteur ou l'exportateur (une société européenne du groupe *Trafigura, a priori Trafigura Ltd*) ou bien vers l'importateur (la filiale *Puma Energy*, du groupe *Trafigura*), les conséquences financières de la pollution incombent à ce groupe, producteur des déchets et organisateur de leur trafic illicite.

Le groupe *Trafigura* devrait ainsi supporter intégralement le coût des opérations de transport des déchets en Europe et de leur élimination, ainsi que le coût intégral de la dépollution résiduelle du District d'Abidjan. A charge pour *Trafigura* de se retourner vers son agent WAIBS et vers l'éliminateur Tommy pour lui faire prendre en charge une partie de ce coût, si ces sociétés se révélaient solvables.

*

Les préjudices de toute nature étant ainsi établis et évalués, les actions en responsabilité pourront être engagées.

Un certain nombre de questions se posent toutefois, pour lesquelles la CIEDT/DA est conduite à formuler des recommandations immédiates. Compte tenu de l'ampleur de la tragédie et du risque que de telles catastrophes se reproduisent, la Commission a ensuite cru de son devoir d'aller au-delà de ces considérations et de formuler des suggestions plus générales, d'ordre structurel. C'est l'objet de la cinquième et dernière partie de ce rapport.

*
* *
*

CINQUIEME PARTIE : Des recommandations de la CIEDT/DA

5.1. Les mesures immédiates aux fins de réparation des préjudices subis

5.1.1. Le choix du fondement de l'action en responsabilité

5.1.1.1. Le choix de l'instrument juridique international

Si plusieurs textes sont applicables, il appartient à la République de Côte d'Ivoire et aux autres victimes de choisir de s'appuyer sur celui qui offre les plus grandes chances de succès et de succès rapide. Or, comme nous l'avons vu, on peut hésiter entre plusieurs textes.

La première question qui se pose est celle de l'applicabilité de la Convention de Bâle

L'existence d'un Etat d'exportation au sens de cette Convention est donc une difficulté. Rappelons ici que la CIEDT/DA ignore si les opérations qui ont été réalisées à bord et qui ont abouti à la production des produits toxiques déversés finalement à Abidjan ont été effectuées dans les eaux territoriales britanniques (Gibraltar) ou en haute mer. De sorte que c'est l'opération atypique d'Amsterdam (le pompage des *slops* à bord du *Probo Koala*) qui seule l'a conduite à pouvoir qualifier un Etat d'Etat d'exportation : les Pays-Bas.

Par ailleurs, les informations, observations, déductions et conclusions contenues dans les deux rapports administratifs néerlandais, qui sont les seuls documents officiels disponibles contenant une qualification juridique des faits, appellent plusieurs observations de la part de la CIEDT/DA.

On l'a vu, la Commission Hulshoff a estimé, sans plus de démonstration, qu'il est « *normal, dans le cas d'un pétrolier, que des citernes soient lavées et nettoyées en mer et que cette activité fait partie de l'exploitation* ».

Toutefois, la description des faits par *Trafigura* elle-même donne à penser que les choses ne sont pas si simples : si les produits qui ont été débarqués à Amsterdam, puis déversés à Abidjan, résultent d'une opération d'épuration réalisée en mer, et non du simple transport d'une cargaison d'un port à un autre, il n'est pas évident qu'il s'agisse d'une opération relevant du « *fonctionnement normal des navires* ».

Si tel n'était pas le cas, ce ne serait plus la Convention MARPOL, mais la Convention de Bâle et le règlement (CEE) n° 259/93 qui s'appliqueraient au déversement des produits dans le port d'Amsterdam.

Or, la Convention de Bâle et le règlement (CEE) n° 259/93 sont apparus plus favorables que la Convention MARPOL 73/78 et la directive 2000/59/CE. Certes, la Convention MARPOL prévoit clairement qu'il est obligatoire de déposer les résidus d'hydrocarbures et les substances liquides nocives dans des installations de réception portuaires adaptées, que tout événement mettant en cause des « *substances nocives* » doit être signalé sans retard, que « *toute violation des dispositions de la présente Convention commise dans la juridiction d'une Partie à la*

Convention est sanctionnée par la législation de cette Partie » et que cette Partie peut engager des poursuites (la République de Côte d'Ivoire est partie à la Convention MARPOL 73/78). Mais les inconvénients sont nombreux : de manière générale, c'est à l'Etat du pavillon qu'incombe la surveillance du respect de la Convention, quel que soit le lieu de l'infraction ; il est expressément prévu que les retards indus causés aux navires par les inspections administratives donnent lieu à réparation ; l'interdiction principale concerne l'introduction dans la mer de substances susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la faune ou à la flore marine. En somme, c'est une convention qui interdit aux navires et tout particulièrement aux pétroliers de déverser en mer des hydrocarbures et des substances nocives, et qui tend à limiter les conséquences environnementales des échouements. Quel que soit l'apport qu'elle a représenté dans l'histoire du droit de l'environnement, son ambition en matière de mouvement transfrontière de déchets est nettement moindre que celle de la Convention de Bâle et c'est d'ailleurs la raison pour laquelle *Trafigura* considère que c'est le texte qui était applicable. Le terme même de « *slops* » est employé dans ce but.

Il reste qu'il n'existe apparemment pas de définition du « *fonctionnement normal des navires* » : il appartiendra, le cas échéant, aux tribunaux de l'apporter, au cas par cas. La CIEDT/DA se borne à souligner que : d'une part, des opérations de transformation d'hydrocarbures ne lui paraissent pas relever de l'activité normale d'un navire de type OBO (*ore/bulk/oil carrier*), c'est-à-dire d'un navire de transport et non d'une installation flottante de transformation de produits pétroliers ; d'autre part, que la documentation relative à la Convention MARPOL 73/78 à laquelle elle a eu accès fait état de lavage des citernes avec de l'eau ou du pétrole brut, mais pas avec de la soude caustique.

En tout état de cause, la Convention de Bâle et le règlement (CEE) n° 259/93 sont applicables à partir du retour des 225 m³ de *slops* déchargés à Amsterdam dans le *Probo Koala*. Ces textes et leurs textes d'application ont donc été méconnus aussi bien par l'Etat d'expédition ou d'exportation (le Royaume-Uni ou, en tout cas, les Pays-Bas), que par les Etats de transit (Estonie, Nigeria, peut-être Togo) et l'Etat d'importation (Côte d'Ivoire), dès lors qu'ils ont été informés de la teneur des *slops*. En d'autres termes, à chacune de ses escales, le *Probo Koala* n'aurait jamais dû être autorisé à appareiller pour déverser des déchets en Côte d'Ivoire et, à l'arrivée à Abidjan, il n'aurait jamais dû être autorisé à décharger ces déchets.

S'il peut exister un contre argumentaire à l'application de la Convention de Bâle, celle-ci présente de notables avantages. Le Royaume-Uni les Pays-Bas, l'Estonie, le Nigeria et la Côte d'Ivoire y sont parties : il est donc possible d'attirer à la cause tous les Etats impliqués. En outre, une action sur ce terrain serait compatible avec la recherche de responsabilités en Europe sur le terrain de la violation du règlement (CEE) n° 259/93. Ces dernières fautes pourraient aussi bien être imputées à la société *Trafigura Ltd*. Les règles et notamment les interdictions d'exporter pour élimination vers des pays africains, ainsi que la prohibition du trafic illicite y sont claires. Enfin, il n'existe pas de plafonnement à l'indemnisation sur ce fondement.

Il convient toutefois d'examiner la question de la Convention CLC, ne serait-ce que parce qu'elle pourrait être opposée aux victimes.

La deuxième question est celle de l'opportunité d'invoquer la Convention CLC

Nous avons dit que, alors que la seconde a vocation à se substituer à la première, la Convention de 1969 et celle de 1992 coexistent, car toutes les Parties à la première ne l'ont pas dénoncée et n'ont pas ratifié la seconde. C'est notamment le cas de la République de Côte d'Ivoire, alors que le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Estonie et le Nigeria ont ratifié le Protocole de 1992 et dénoncé la Convention de 1969.

L'article 2 de chacun de ces textes définit son champ d'application comme les dommages par pollution survenus « *sur le territoire, y compris la mer territoriale, d'un Etat contractant* ». Il n'est donc pas certain que la pollution d'Abidjan soit couverte par ces deux instruments internationaux. C'est un obstacle au recours à ce fondement juridique.

Il existe également au moins trois inconvénients pour les victimes.

Le premier tient au mécanisme de responsabilité : cette responsabilité canalisée sur le propriétaire du navire et objective (sans faute) se traduit certes par un mécanisme efficace d'indemnisation des dommages dus à la pollution par hydrocarbures mais, en contrepartie, les indemnités sont plafonnées. L'insuffisance des plafonds a conduit un certain nombre d'Etats à conclure des conventions successives mettant en place des « Fonds internationaux d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » (FIPOI), sous la forme de trois organisations intergouvernementales (le Fonds de 1971, le Fonds de 1992 et le Fonds complémentaire) ; ces fonds offrent une indemnisation complémentaire aux victimes. Or, outre que les Etats parties à ces fonds sont peu nombreux et ne sont pas tous les mêmes (plus aucun Etat n'est toutefois membre du Fonds de 1971), ces indemnisations complémentaires sont elles-mêmes plafonnées. Et si, par des accords privés (TOPIA 2006 et STOPIA 206), les armateurs sont convenus de partager l'indemnisation forfaitaire avec les compagnies pétrolières sous l'empire de la Convention de 1992, c'est dans la limite de ces plafonds. De surcroît, les propriétaires ou armateurs officiels des navires sont souvent des compagnies *ad hoc*, constituées selon la technique financière du « *single ship company* » avec des actifs très limités, pour tenir les véritables propriétaires indemnes de toute indemnisation excédant la valeur vénale du bateau lui-même. Certes, les victimes peuvent s'efforcer de démontrer que ce montage constitue une fraude pure et simple, destinée à organiser l'insolvabilité du propriétaire ou de l'armateur, mais cela prend du temps et il n'est pas acquis que le succès soit au rendez-vous ; cette démonstration a cependant été accueillie par un juge américain dans l'affaire de l'*Amoco Cadiz*. Enfin, si la Convention de 1969 laissait la possibilité de poursuivre l'affréteur coque-nue, la Convention de 1992 canalise la responsabilité sur le propriétaire du navire : compte tenu de la position des différents Etats à l'égard de ces deux Conventions, ce serait un facteur supplémentaire de complexité dès lors que l'on mettrait en cause les personnes privées.

Second inconvénient : le propriétaire (ou l'affréteur dans la Convention de 1969) peut s'exonérer de sa responsabilité s'il démontre que le dommage résulte de la négligence ou de la faute intentionnelle d'un tiers (Convention de 1969) ou d'une faute délibérée ou inexcusable d'un tiers, capitaine ou membre de l'équipage,

notamment (Convention de 1992). C'est ce dernier problème de la faute intentionnelle ou de l'acte téméraire qui a contribué à compliquer et faire durer le règlement des affaires de l'*Erika* et du *Prestige*. Or, on ne peut exclure ici qu'une faute ou une succession de fautes de négligence résultant d'actes téméraires aient été commises par le capitaine du *Probo Koala*, un agent maritime ou la filiale ivoirienne de *Trafigura* et, en tout cas, que le propriétaire du navire ou l'affrèteur le soutienne. A nouveau, il en résulterait délais et incertitudes sur la solvabilité des personnes déclarées responsables.

Troisième et dernier inconvénient (encore que cette stipulation protège la République de Côte d'Ivoire) : ce n'est que dans le cas de fautes en tant qu'autorité responsable des feux ou autres aides à la navigation que la responsabilité des Etats est spécifiquement prévue par les Conventions CLC.

Il existe certes des avantages à ce dispositif CLC : la responsabilité sans faute et sa canalisation sur le propriétaire du navire ; l'existence d'une assurance obligatoire, les victimes pouvant actionner directement l'assureur ; la compétence juridictionnelle des juridictions de l'Etat où s'est produit le dommage ; le caractère exécutoire du jugement dans l'Etat d'origine. ; la pratique du FIPOI d'accorder des provisions, à charge pour lui de se retourner vers les responsables de la pollution Ces avantages sont toutefois apparus insuffisants à la CIEDT/DA pour contrebalancer à la fois l'incertitude sur l'applicabilité de l'une ou l'autre des Conventions CLC, et leurs inconvénients. D'autant qu'il n'est pas évident que l'on se trouve dans le champ de ce dispositif, conçu essentiellement pour les pollutions volontaires (dégazages...) ou involontaires (échouement) de la mer et des rivages par les pétroliers.

La CIEDT/DA recommande donc d'agir principalement sur le terrain « Bâle – règlement 259/93 », conforté par les principes coutumiers du droit international de l'environnement, même si la procédure risque d'être un peu plus longue, faute de système de responsabilité objective et de fonds d'indemnisation. Elle relève à cet égard que la distinction inventée et effectuée par *Trafigura* entre « *slops* chimiques » et « *slops* MARPOL » démontre en soi que ce mouvement de déchets ne saurait être couvert par la Convention MARPOL 73/78. Telle est également la conclusion du rapport Hulshoff, au terme d'un raisonnement très élaboré. Elle note enfin avec intérêt que le PNUE, le Secrétariat de la Convention de Bâle et la 8^{ème} Conférence des Parties à la Convention de Bâle considèrent également que cette Convention est applicable à la pollution d'Abidjan.

Cela n'interdit pas d'agir parallèlement devant des juridictions arbitrales.

Mais la détermination du fondement international n'est qu'un préalable : c'est devant les juridictions nationales que, grâce à la réception par ces Etats du droit international ou aux mesures de transposition, il convient d'agir.

5.1.1.2. Les instruments juridiques de droit interne

On veut ici parler aussi bien des textes de droit communautaire que du droit interne des Etats membres de la Communauté européenne, du Nigeria ou de la Côte d'Ivoire.

Deux questions principales se posent.

La première question est celle du choix entre l'action civile et l'action pénale

Plusieurs procédures sont donc en cours, aux Pays-Bas, en Estonie et en Côte d'Ivoire.

Une voie, classique, consisterait à attendre que ces procédures débouchent sur des inculpations et, pour la République de Côte d'Ivoire comme pour les victimes privées, à joindre une action civile en dommages intérêts à chacune de ces procédures.

Cette option présente néanmoins trois inconvénients :

- elle conduirait à plusieurs actions, dans chacun des pays dans lesquels des juridictions pénales seront finalement saisies, avec des risques de divergences selon les juridictions ;
- les procédures pénales sont parfois très longues ;
- devant les juridictions pénales, l'identification de la faute civile est souvent dépendante de la caractérisation de la faute pénale : or, il n'est pas certain que des fautes pénales seront retenues contre chacun des responsables civils, de sorte que les actions civiles devraient, le cas échéant, être relancées ensuite devant des juridictions civiles.

La CIEDT/DA préconise donc d'agir au civil, de manière indépendante des procédures pénales. S'il n'apparaissait pas possible d'obtenir rapidement au civil d'indemnisation satisfaisante de la part de personnes reconnues ultérieurement pénalement responsables, il serait toujours temps de joindre alors une action civile à ces actions pénales.

La seconde question est celle du choix des juridictions : dans quel Etat agir ?

5.1.2. Le mode de règlement du litige

Classiquement, trois voies sont ouvertes.

5.1.2.1. Le contentieux

L'action devant une juridiction nationale

C'est la voie la plus naturelle et sans doute celle par laquelle commencer, de manière à afficher à la fois la densité de l'argumentation et la fermeté des victimes d'obtenir réparation.

Elle présente l'inconvénient d'être longue, surtout s'il faut démonter tout le dispositif mis en place pour masquer le véritable propriétaire du navire, ses liens avec *Trafigura*, le rôle respectif des différentes sociétés du groupe *Trafigura*, les

responsabilités des multiples intervenants de la chaîne (capitaine, affréteur, agents, éliminateur...) et celles des personnes publiques.

Un problème supplémentaire se pose : un certain nombre de victimes ont mandaté un avocat anglais pour agir devant la *High Court*, à Londres, contre la société *Trafigura Ltd*. La *High Court* a rendu une décision autorisant l'action collective (*class action*) et donnant jusqu'au 29 juin 2007 à *Trafigura Ltd* pour produire ses observations en défense. Il va de soi qu'une juridiction anglaise ne statuera pas sur les responsabilités d'autorités publiques étrangères, alors qu'une juridiction néerlandaise peut statuer sur la responsabilité d'une société britannique pour des faits commis aux Pays-Bas. De sorte que cette initiative a pour conséquence de créer *a minima* un double contentieux.

L'action devant le Tribunal international du droit de la mer

Pour régler les différends auxquels donnent lieu l'interprétation ou l'application de la Convention de Montego Bay, celle-ci prévoit plusieurs moyens de règlement de différends, laissés au libre choix des Etats en litige : le Tribunal international du droit de la mer, la Cour internationale de justice, l'arbitrage. Nous allons revenir sur cette dernière.

Le Tribunal international du droit de la mer est un organe juridictionnel indépendant créé par la Convention de Montego Bay. Il est composé de 21 juges, élus par les Etats Parties. Il siège à Hambourg, en Allemagne.

Cette action serait principalement dirigée contre l'Etat du Panama, sur le fondement mentionné ci-dessus, à savoir la méconnaissance par l'Etat du pavillon de ses obligations de surveillance des activités génératrices de déchets en haute mer par un bateau soumis à sa juridiction. Elle pourrait également viser le Nigeria, au titre de ses pouvoirs d'Etat côtier. Pour la CIEDT/DA, une telle action mériterait d'être lancée, dans le principe, notamment parce que la catastrophe d'Abidjan est une nouvelle manifestation des errements que facilite la pratique des pavillons de complaisance. Le résultat en serait néanmoins aléatoire et la procédure serait sans doute très longue. Il ne concernerait que les responsabilités de ces deux Etats et ne répondrait donc pas complètement aux attentes des victimes - loin de là.

Cette voie est donc ouverte. Elle ne peut être considérée comme prioritaire.

Il existe des solutions alternatives.

5.1.2.2. L'arbitrage

L'arbitrage constitue une voie juridictionnelle de règlement des litiges, mais devant une instance qui n'est pas une juridiction nationale. Les parties peuvent y trouver les avantages de la souplesse et, dans certaines conditions, de la rapidité et de la discrétion.

Il existerait ici quatre manières de faire.

L'action arbitrale prévue par la Convention de Montego Bay

Elle peut prendre deux formes : celle, générale, de l'Annexe VII et celle, spéciale, de l'Annexe VIII qui concerne notamment les litiges relatifs à « *la navigation, y compris la pollution par les navires ou par immersion* ».

En principe, la partie défenderesse ne peut s'opposer à la procédure. Mais il est à craindre que celle-ci ne dure. En tout état de cause, comme pour la saisine du Tribunal international du droit de la mer, cette action serait limitée aux violations de la Convention de Montego Bay commises par le Panama et le Nigeria.

L'action arbitrale prévue par la Convention MARPOL 73/78

L'article 10 et le Protocole II permettent à une Partie, en cas d'échec des négociations avec une autre Partie, de saisir de leur différend un tribunal arbitral, dont la décision s'impose aux Parties.

La CIEDT/DA est réticente devant une telle procédure. Non seulement les procédures arbitrales sont généralement longues, mais celle-ci serait par construction fondée sur la seule méconnaissance des obligations nées, pour les Parties défenderesses, de la seule Convention MARPOL 73/78. Outre que cela écarterait de la procédure les règles plus sévères issues du droit communautaire (directive 2000/59/CE), le débat serait ainsi focalisé sur les règles du transport maritime et non sur le trafic illicite de déchets.

L'action arbitrale prévue par la Convention de Bâle

L'article 20 prévoit expressément que, à défaut de règlement par la négociation, un litige entre Parties doit être réglé par la Cour internationale de justice ou par arbitrage. Il faudrait donc, dans ce cas également, passer par une première phase de négociation, qui devrait être conduite de bonne foi, faute de quoi la saisine du tribunal arbitral pourrait être refusé par l'autre partie.

Comme dans le cas précédent, les limites principales tiennent à la lenteur et à la spécialisation de ces procédures. Ici, le cœur du débat serait constitué par l'applicabilité de la Convention de Bâle, alors qu'une juridiction nationale peut embrasser plusieurs règles de droit simultanément ou successivement applicables, aussi bien la Convention MARPOL 73/78 que la traduction communautaire et nationale plus sévère de la Convention de Bâle.

La conclusion d'un compromis d'arbitrage

Il s'agirait tout simplement que demandeurs et défendeurs s'accordent pour désigner un tribunal arbitral, un droit (le droit anglais, le droit français, le droit suisse...) et des

règles de procédure. Il existe d'ailleurs dans le monde un certain nombre de chambres d'arbitrage qui offrent ce type de services : choix d'arbitres, règles de procédure, secrétariat jouant le rôle d'un greffe.

En vérité, la CIEDT/DA n'a pas vu l'intérêt que présenterait cette solution, d'autant qu'il serait très compliqué de trouver un terrain d'entente avec les multiples défendeurs, à la fois sur le principe, sur le choix du droit applicable ou même sur les règles de procédure.

5.1.2.3. La négociation

L'objectif serait ici : pour les défendeurs, d'échanger la forte probabilité d'une condamnation avec un règlement plus discret et qui ne fustige pas leur comportement ; pour les demandeurs, d'obtenir rapidement une satisfaction morale et des indemnités dont elles peuvent apprécier le montant avant d'accepter, alors que le contentieux est souvent long et par nature aléatoire.

Cette question ne se posera donc vraisemblablement qu'une fois l'action engagée : auparavant, il est peu probable que les défendeurs mesurent le risque de leur condamnation et acceptent de verser des indemnisations pour l'éviter.

La CIEDT/DA estime dès lors que la voie la plus pertinente consiste à :

- lancer une action collective, au nom du plus grand nombre possible de victimes, incluant l'Etat ivoirien, contre l'ensemble des personnes publiques et privées qui ont commis des manquements au droit international ou à des règles de droit national de l'environnement ;
- agir prioritairement aux Pays-Bas, pour deux raisons : parce que la responsabilité des autorités publiques néerlandaises a été établie par des rapports administratifs et qu'il est très peu vraisemblable que leur responsabilité pourrait être mise en cause devant les juridictions d'un autre Etat (que ce soit la Côte d'Ivoire ou le Royaume-Uni, siège de *Trafigura Ltd*) ; parce que l'exécution des décisions juridictionnelles au sein de l'Union européenne est assurée par l'espace judiciaire européen, alors qu'une procédure d'exequatur serait nécessaire pour faire exécuter dans chacun des Etats européens concernés, un jugement prononcé par une juridiction extra-européenne ;
- constituer à cette fin une structure dédiée, sous forme d'une fondation de droit néerlandais : une note juridique, jointe en (**Annexe 13**), expose les avantages d'une telle manière de faire ;
- obtenir ainsi d'une juridiction européenne la constatation des fautes qui ont été commises et le principe de la responsabilité des diverses parties publiques et privées impliquées dans cette catastrophe ;

- sur cette base, obtenir l'indemnisation soit des victimes, soit de l'Etat ivoirien au titre des indemnités qu'il aura versées aux victimes et à concurrence de celles-ci ;
- compléter cette première action dans chacun des autres pays dans lesquels des autorités publiques sont impliquées (Estonie, voire Royaume-Uni et Nigeria).

Ensuite, se posera la question de la fixation des indemnités. Cette question se subdivise en deux :

- l'Etat ivoirien doit-il indemniser, au moins par une avance, les victimes, dans l'attente de l'aboutissement des procédures juridictionnelles ? La CIEDT/DA estime que cela est nécessaire, au moins pour les opérateurs économiques et les victimes les plus gravement affectées ;
- une fois les fautes des responsables établies, faudra-t-il obtenir leur condamnation à verser des dommages intérêts ou négocier les indemnisations ?

La CIEDT/DA recommande de tenter de négocier avec tous ceux qui admettront leur responsabilité ou dont la responsabilité aura été établie par une juridiction - Etats et personnes privées -, parce que la multiplicité des textes susceptibles d'être invoqués, la répartition des responsabilités entre plusieurs Etats, entre les autorités publiques de ces Etats, entre les personnes publiques et les personnes privées sont de nature à rendre la fixation des indemnités à la charge des uns et des autres longue, complexe et coûteuse.

Or, les objectifs que l'Etat ivoirien doit poursuivre sont, aux yeux de la CIEDT/DA, au nombre de deux : obtenir une indemnisation rapide des victimes et faire avancer le droit international de l'environnement pour que de telles catastrophes puissent être, dans toute la mesure du possible, évitées à l'avenir.

Cette négociation, si elle aboutissait, ferait inévitablement apparaître par la rédaction du ou des protocoles transactionnels que des fautes ont été commises par des personnes privées, voire par d'autres Etats : il resterait à agir au contentieux contre ceux des responsables qui ont refusé la négociation, en s'appuyant sur les acquis de celle-ci.

Il va en effet de soi que, en cas d'échec de la tentative de négociation, les voies juridictionnelles resteraient ouvertes.

5.1.3. Les modalités de versement des indemnisations

La négociation présenterait cet autre avantage que les personnes négociant au nom des victimes pourraient s'engager, à travers la rédaction du ou des protocoles transactionnels, à assurer la plus complète transparence sur la répartition des indemnités. Ce serait certainement un facteur facilitant le bon aboutissement des négociations, au moins à l'égard des autorités publiques.

La CIEDT/DA recommande en effet :

- que la négociation soit globalisée, au profit de l'ensemble des victimes, entre les mains d'une commission indépendante, qui choisirait les avocats chargés de l'assister dans les négociations ou dans les actions contentieuses. Rien ne serait pire, pour les victimes, que d'agir en ordre dispersé face à des responsables qui joueraient de leurs divergences en même temps que des différences entre les systèmes juridiques des divers Etats concernés ;
- que des organisations internationales (le PNUE, le Secrétariat de la Convention de Bâle, par exemple) assistent à la négociation, de façon à apporter leur expertise en toute neutralité, mais également à en garantir la transparence vis-à-vis de l'opinion publique ;
- que, en cas de succès de la négociation ou au terme des procédures contentieuses, les indemnités obtenues soient attribuées de manière centralisée et transparente aux victimes, sur la base d'un processus, établi au préalable et qui serait lui-même transparent, d'identification des victimes et de détermination des règles de répartition.

*

La CIEDT/DA estime que l'ampleur de l'événement doit enfin conduire à des initiatives majeures sur le plan interne comme à l'échelle internationale. C'est le sens des deux dernières recommandations qu'elle formule ci-après.

*

5.2. Les mesures structurelles de nature à interdire la répétition d'une telle catastrophe en Côte d'Ivoire

Les mesures que recommande la CIEDT/DA concernent aussi bien l'organisation interne à la République de Côte d'Ivoire que les efforts diplomatiques que la pollution d'Abidjan rend nécessaires de la part de ses autorités politiques.

5.2.1. L'organisation ivoirienne au regard des Conventions de Bâle, de Bamako et de Montego Bay

Plus largement et compte tenu de l'ampleur des enjeux écologiques et sanitaires, la CIEDT/DA estime que le gouvernement ivoirien devrait nommer une personnalité indépendante et de haut niveau à la tête d'un service spécifiquement chargé de veiller au respect des conventions internationales destinées à protéger la République de Côte d'Ivoire des risques de pollution de toutes origines.

Cette « Haute autorité de surveillance et de prévention de la pollution d'origine maritime » serait l'autorité nationale compétente au titre des conventions internationales concernées : Convention MARPOL73/78, Convention de Bâle, Convention de Bamako, Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, Convention de Rotterdam sur la Procédure de consentement préalable

en connaissance de cause, voire la Convention de Montego Bay (au titre des pouvoirs de l'Etat côtier) et la correspondante des institutions internationales (PNUE, Secrétariat de la Convention de Bâle, Secrétariat de la Convention de Bamako, Secrétariat de la Convention de Stockholm, Secrétariat de la Convention de Rotterdam, Commission européenne), comme des autorités douanières et portuaires nationales. La Haute autorité rendrait chaque année un rapport public d'activité, où elle dresserait le bilan de son action et formulerait des recommandations aux autorités nationales pour améliorer la protection de la population et de l'environnement dans son domaine d'intervention.

Pour avoir le maximum de souplesse, sans pour autant introduire de capitaux privés dans une activité éminemment régaliennne, cette Haute autorité pourrait prendre la forme d'un établissement public industriel et commercial. Ce grand service public pourrait être financé par des redevances prélevées sur les consignataires d'Abidjan et de San Pedro et, éventuellement, par les amendes infligées aux contrevenants.

Concrètement, cette Haute autorité absorberait les structures d'analyse (le CIAPOL, LANADA, LANEMA) et autres structures de surveillance de la pollution. Elle disposerait d'un laboratoire indépendant et de haut niveau, en charge de l'analyse de tous les produits, substances et déchets suspects arrivant ou susceptibles d'arriver en Côte d'Ivoire. Pour son efficacité et sa performance, cette Haute autorité doit être gérée selon les règles appliquées par les entreprises privées.

5.2.2. L'effort diplomatique à déployer pour que le *Ban Amendement* et la Convention de Bamako soient ratifiés

Comme cela ressort du rapport de la 8^{ème} Conférence des Parties à la Convention de Bâle, réunie à Nairobi en novembre et décembre 2006, la communauté internationale a considéré les événements tragiques d'Abidjan comme emblématiques des défis que cette Convention a pour objet même de relever : « 29. *In the discussion that ensued, all of the representatives who spoke expressed their deepest sympathy to the people and the Government of Côte d'Ivoire. There was universal condemnation of the intentional dumping of waste, which was described by one representative as an act of environmental terrorism. Representatives called it unacceptable, repulsive and unjust and suggested that it was prompted by greed and the placing of financial gain over human life. A number of the representatives who spoke regarded the incident as a criminal act and said that those responsible should be prosecuted. One representative urged that it be a catalyst for improvement* ».

Or, contrairement à ce qu'aurait pu laisser espérer cette dernière intervention, la 8^{ème} Conférence des Parties s'est à nouveau perdue dans de vains débats sur la mise en œuvre du *Ban Amendement*. Plusieurs intervenants ont certes souligné que la catastrophe qui a frappé la Côte d'Ivoire la rendait plus urgente que jamais : « 34. *Most representatives pointed to the need to ensure the urgent entry into force of decision III/1 of the Conference of the Parties, by which the Conference had adopted the "Ban Amendment", and urged Parties that had not done so to ratify it. The Ban Amendment was currently being applied in States members of the European Union and, one representative stated, had already proved to be successful in preventing the dumping of hazardous wastes in developing countries. The Amendment would, in all likelihood, one representative said, aid in the vigorous prosecution of those*

responsible for the recent tragedy in Côte d'Ivoire. One representative of a non-governmental organization urged Parties to adopt immediately a decision stating that under Article 17 of the Convention the Ban Amendment should enter into force immediately, as it had been ratified to date by 63 Parties ». Mais la situation n'a, en réalité, guère évolué, puisque la décision VIII/30 se borne à inviter fermement les Parties à faire tous leurs efforts pour résoudre rapidement le problème d'interprétation des stipulations relatives à l'entrée en vigueur des amendements de la Convention (onze ans après l'adoption du *Ban Amendement*) et demande au groupe de travail compétent de continuer à travailler.

En vérité, loin de ce débat juridique ésotérique, il est clair que de très nombreux membres de la communauté internationale refusent simplement de se lier par cet amendement : seule une soixantaine d'Etats l'a ratifié, sur les 169 qui sont liés par la Convention.

La CIEDT/DA estime que nul n'est mieux placé que la République de Côte d'Ivoire pour dénoncer ces atermoiements, au nom de toutes les victimes. Même si le contenu du *Ban Amendement* était intégré dans la législation de deux des Etats concernés par le périple du *Probo Koala*, il est certain que l'absence, dans de nombreux pays industriels, de toute interdiction d'exporter des déchets, et notamment des déchets dangereux, vers les pays les plus pauvres ne peut que conduire à la survenance de catastrophes de même nature. Cet enjeu devrait devenir l'un des axes d'effort diplomatique de la République de Côte d'Ivoire.

La Convention de Bamako est également une initiative aussi positive que décevante. Sur 53 Etats africains, en effet, seuls 29 l'ont signée et 22 l'ont ratifiée ; on ne trouve pas parmi ces derniers les principales puissances économiques d'Afrique noire ; elle ne fonctionne toujours pas, faute de Secrétariat. C'est pourtant un instrument de solidarité et de protection collective absolument indispensable à l'arrêt du trafic illicite de déchets vers l'Afrique.

La CIEDT/DA exprime donc le souhait, avec certains des participants à la 8^{ème} Conférence des Parties à la Convention de Bâle, que la totalité des pays africains se lient dans les meilleurs délais par les obligations de la Convention de Bamako et qu'ils les mettent ensuite en œuvre à travers une coopération dense, efficace et confiante, comme cela est d'ailleurs prévu de manière détaillée aux articles 10 et 13 de ladite Convention.

A nouveau, tel devrait être, au sein de l'Union africaine, l'une des priorités diplomatiques de la République de Côte d'Ivoire.

*
* *
*

CONCLUSION : De la nécessité de relancer les efforts de la Communauté internationale pour bâtir un droit international de l'environnement garant de la santé publique, en particulier dans le secteur du transport maritime

La CIEDT/DA a reçu pour mission d'analyser les textes de droit international de l'environnement applicables, de constater leur violation éventuelle, d'identifier enfin les auteurs de ces violations. En revanche, il ne lui appartenait ni de caractériser des infractions pénales dans tel ou tel pays, ni de se prononcer sur les responsabilités de tous ordres encourues au regard du droit interne de la République de Côte d'Ivoire ; c'est la fonction d'autres instances. Les membres de la Commission sont conscients du caractère artificiel de ces distinctions, puisque les faits sont uniques et que droit international et droits internes s'interpénètrent.

Les travaux de la CIEDT/DA ont surtout été affectés par les difficultés citées plus haut qu'elle a rencontré dans l'accès à certaines informations qui devaient lui être utiles.

Mais il est de l'essence même d'une commission administrative que de respecter strictement les limites fixées à sa mission, de se borner aux informations qui lui sont accessibles et de rendre ses conclusions dans les délais qui lui sont impartis. C'est à ces conditions que ses travaux peuvent remplir l'objectif d'information rapide de l'autorité politique et de l'opinion publiques qui est à l'origine de sa constitution.

Par delà les éléments qui précèdent, la conclusion à laquelle cette mission a conduit les membres de la CIEDT/DA est que la triste catastrophe qui a frappé le District d'Abidjan témoigne d'une réalité d'ordre général : le droit international de l'environnement est une construction qui demeure très largement à achever.

Le problème est en réalité d'une triple nature :

1. Le droit applicable aux opérations auxquelles s'est livré le *Probo Koala* n'est d'abord pas clair pour tous les acteurs.

Il n'est pas clair pour les autorités publiques, même au sein de la Communauté européenne qui dispose de la législation la plus ambitieuse dans le monde sur ces questions : les deux rapports commandés par les pouvoirs publics aux Pays-Bas l'ont bien montré. Il n'est pas clair non plus pour les opérateurs de service public, tels les organismes chargés d'éliminer les déchets d'exploitation et les résidus de cargaison (APS, par exemple). Par suite, il n'est pas étonnant que des acteurs économiques tirent avantage, de plus ou moins bonne foi, de ces ambiguïtés ou incertitudes, au mépris des risques que leur comportement fait courir à l'environnement et aux populations.

En relation avec la pollution d'Abidjan, la CIEDT/DA a identifié deux grandes difficultés d'interprétation du corpus juridique international, qui sont d'ailleurs liées et dont elle estime qu'il conviendrait qu'elles soient réglées au plus vite par les Parties à ces diverses conventions constituant le droit international de l'environnement : la notion de déchet provenant de « l'exploitation normale » d'un navire et la notion

d'« Etat d'exportation » au sens de la Convention de Bâle et du règlement (CEE) n° 259/93.

Trois lectures sont en effet possibles de cette stratification de textes d'origines (OMI, PNUE, Commission européenne) et d'objet (protection du milieu marin contre les pollutions, protection de l'environnement et de la santé publique) différents :

- les opérations auxquelles s'est livré le *Probo Koala* (production de déchets en mer, déversement à terre) sont pour l'essentiel dans un vide normatif : c'est ce qui semble implicitement résulter de la décision VIII/9 adoptée par la 8^{ème} Conférence des Parties à la Convention de Bâle. Ce n'est ni admissible en soi, ni concevable en l'état de l'opinion publique mondiale ;
- seule la Convention MARPOL 73/78 s'applique : à l'évidence, cette lecture que soutiendront sans doute la plupart des défenseurs privés (propriétaire du bateau, gestionnaire, affréteur, capitaine, agents maritimes), n'est pas soutenable, car elle conduit à ce type de situation aberrante où un pseudo éliminateur déchargerait les opérateurs économiques principaux de toute responsabilité. En d'autres termes, la Convention MARPOL 73/78 est insuffisamment rigoureuse quant aux déchets déposés à terre. Cela est d'ailleurs moins vrai pour la directive 2000/59/CE, en ce qui concerne les pays européens ;
- la Convention de Bâle s'applique : on l'a vu, cette lecture est difficile en l'absence d'un Etat d'exportation clairement identifié et c'est la succession, exceptionnelle, d'opérations dans le port d'Amsterdam qui permet la requalification de *slops* en « déchets » au sens de cette Convention et du règlement (CEE) n° 259/93.

Il est donc à la fois indispensable et urgent de lever ces difficultés d'interprétation. On ne peut à cet égard que regretter que la 8^{ème} Conférence des Parties à la Convention de Bâle se soit bornée à inviter les Parties et l'Organisation maritime internationale à faire part au Secrétariat de la Convention de Bâle de leurs vues sur le champ d'application respectif de ces deux instruments et sur l'existence d'éventuels vides juridiques entre eux, en ce qui concerne les déchets dangereux et les autres déchets (décision VIII/9, précitée).

Examinons successivement ces deux difficultés.

11. La notion de déchet provenant de l'exploitation normale d'un navire

Cette notion sépare le champ d'application de la Convention MARPOL 73/78 de celui de la Convention de Bâle, aux termes de l'article 1^{er} de cette dernière. Elle tend donc à permettre aux opérateurs économiques maritimes d'échapper aux contraintes plus sévères de la Convention de Bâle (Convention plus récente et plus ambitieuse) ou d'autres instruments internationaux d'objet voisin, en invoquant les règles (ou plutôt l'absence de règles) de la Convention MARPOL 73/78.

Outre la nécessité de supprimer en tout état de cause l'ambiguïté née du mot « normale » à l'article premier de la Convention de Bâle, deux solutions à ce problème sont concevables :

1. une définition précise, exhaustive et évolutive est donnée de cette notion, de manière à inclure dans le champ de la Convention de Bâle et des législations relatives aux déchets et aux déchets dangereux les déchets issus d'opérations de production, de transformation ou de mélange réalisées à bord d'un bateau. Toute opération industrielle ferait donc sortir les déchets en résultant du champ d'application de la Convention MARPOL : la vocation d'un bateau est de transporter des cargaisons, pas de réaliser des opérations de raffinage – sauf raffineries flottantes, soumises à une réglementation spécifique de l'Etat du pavillon ou de l'Etat côtier. Idéalement, la même définition figurerait dans les deux Conventions et la même interprétation en serait donnée ;
2. il est mis fin à l'étanchéité de ces instruments internationaux, de sorte que des déchets d'exploitation dangereux au sens des différentes conventions et législations applicables soient soumis aux exigences les plus rigoureuses, en l'occurrence celles qui s'appliquent aux déchets couverts par la Convention de Bâle (et les textes voisins : Convention de Bamako, règlement (CEE) n° 259/93...), quel que soit le lieu (terre ou mer) où ils sont produits et l'endroit où ils sont déversés (mer, eaux intérieures ou territoire terrestre).

La CIEDT/DA penche pour la première solution, car la seconde n'est pas réaliste en l'état. Certes, la protection de l'environnement et de la santé publique devrait conduire à attacher plus d'importance à la nature et à la toxicité d'une substance qu'à l'endroit où elle a été produite. Idéalement, c'est bien la seule dangerosité d'un produit qui devrait déterminer les conditions dans lesquelles il peut ou doit être éliminé. Mais la lourdeur et donc la lenteur des procédures de notification de la Convention de Bâle n'est pas compatible avec les exigences du transport maritime : fixer une règle économiquement trop rigide conduirait les opérateurs économiques à la violer ou à la contourner. Ce n'est pas l'objectif.

Accessoirement, deux améliorations complémentaires pourraient être apportées à la Convention MARPOL 73/78 :

- la définition précise des déchets d'exploitation et des résidus de cargaison, en particulier dans le cas des hydrocarbures ;
- le renforcement des règles, pour atteindre le même degré de rigueur que celui qui figure dans la directive 2000/59/CE.

12. La notion d'Etat d'exportation au sens des Conventions de Bâle et Bamako et des législations qui les transposent (comme le règlement (CEE) n° 259/93)

La question porte sur les opérations industrielles de production de déchets qui sont effectuées en haute mer, puisqu'il n'existe alors pas de territoire auquel rattacher l'opération économique et donc pas d'exportation. Et ce, alors même qu'il existe bien une importation de déchets lorsque ces déchets sont déversés ou déchargés dans les eaux territoriales, dans la mer intérieure ou sur le territoire terrestre d'un Etat. En droit de la mer, l'Etat du pavillon exerce sa juridiction sur le navire, mais la CIEDT/DA n'est pas certaine que cela permette de qualifier le mouvement transfrontière qui suit d'« exportation ».

La solution consistant à qualifier expressément l'Etat du pavillon d'Etat d'exportation au sens de ces Conventions, à chaque fois que se produit une importation de déchets, aurait pour avantage de faire porter une lourde responsabilité aux Etats qui délivrent des pavillons de libre immatriculation (ou pavillons de complaisance) et peut-être de pousser à la moralisation de cette pratique : la catastrophe d'Abidjan n'est, entre autres, que l'une des conséquences de ce système.

La CIEDT/DA n'est certes pas naïve : elle mesure la difficulté du problème des pavillons de libre immatriculation et est parfaitement consciente qu'une telle évolution du droit international de l'environnement ne résoudrait pas le problème à elle seule. Cela n'interdit cependant pas de mettre la question sur la table, compte tenu des risques encourus par les victimes des pollutions transfrontières.

Une solution dégradée consisterait à qualifier d'Etat d'exportation le premier Etat de transit. Elle aurait pour avantage d'inciter les Etats à effectuer des contrôles systématiques. Elle est cependant moins satisfaisante que la précédente, car il sera souvent difficile de prouver la date et le lieu de production des déchets.

2. L'élaboration des règles et leur entrée en vigueur une fois adoptées sont trop lentes.

Certes, outre la Convention MARPOL 73/78 et les Conventions de Bâle et Bamako, plusieurs grandes conventions internationales multilatérales sont désormais applicables (leur objet précis et l'état des ratifications figurent en **Annexe 14**) :

3. la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (ou « Convention CLC de 1969 »), signée à Bruxelles le 29 novembre 1969 et complétée par le Protocole du 27 novembre 1992 (l'ensemble étant désormais appelé « Convention de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » ou encore « Protocole CLC de 1992 »), ensemble les Conventions internationales de 1971 et 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (le FIPOL).
4. la Convention de Rotterdam sur la Procédure de consentement préalable en connaissance de cause (CIP) applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international du 10 septembre 1998.
5. la Convention de Stockholm du 22 mai 2001 sur les polluants organiques persistants (POP). Les POP sont des substances chimiques toxiques qui résistent à la dégradation, ce qui les rend particulièrement nuisibles pour la santé humaine et l'environnement.

Mais ces conventions désormais applicables sont finalement l'exception.

On illustrera cette observation à travers quatre exemples :

21. Le Protocole du 10 décembre 1999 à la Convention de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux.

La Convention de Bâle rappelle dans un considérant que : « *tous les Etats sont tenus de s'acquitter de leurs obligations internationales concernant la protection de la santé humaine ainsi que la protection et la sauvegarde de l'environnement et sont responsables à cet égard conformément au droit international* » et, dans le considérant suivant : « *dans le cas d'une violation substantielle des dispositions de la présente Convention ou de tout protocole y relatif, les dispositions pertinentes du droit international des traités s'appliqueront* ».

Par suite, l'article 12 de la Convention prévoit que : « *Les Parties coopèrent en vue d'adopter le plus tôt possible un protocole établissant les procédures appropriées en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant d'un mouvement transfrontière de déchets dangereux et d'autres déchets* ». Ce Protocole relatif à la responsabilité et à l'indemnisation des dommages a été adopté le 10 décembre 1999 : son objet est « *d'établir un régime complet de responsabilité et d'indemnisation adéquate et rapide, en cas de dommages résultant d'un mouvement transfrontière et de l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets, y compris le trafic illicite de ces déchets* » (article premier).

Ce Protocole a pour but d'inciter les victimes à agir contre les opérateurs économiques et de faciliter ainsi la réparation de leur préjudice (les avantages et les inconvénients de ce texte figurent en **Annexe 14**).

Or, ce Protocole du 10 décembre 1999 sur la responsabilité et l'indemnisation, inspiré des Conventions CLC, n'est pas entré en vigueur. Il n'a été ratifié que par treize pays, alors qu'il faut vingt ratifications. La mise en jeu de la responsabilité des acteurs d'un mouvement transfrontière de déchets réalisé en méconnaissance de la Convention de Bâle obéit donc aux règles du droit commun, souvent génératrices de délais et toujours de complexité.

De manière similaire, si l'article 12 « *Responsabilité* » de la Convention de Bamako prévoit que : « *La Conférence des Parties constitue un organe ad hoc d'experts chargé d'élaborer un projet de protocole établissant les procédures appropriées en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant d'un mouvement transfrontière de déchets dangereux* », ce protocole n'a pas été élaboré.

22. La Convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses du 3 mai 1996 (« Convention SNPD » en français et « Convention HNS » en anglais).

Cette Convention constitue le pendant de la Convention CLC pour les substances nocives et potentiellement dangereuses, notamment les produits toxiques. Son contenu est directement inspiré de celui de la Convention CLC, avec une canalisation de la responsabilité sur le propriétaire du navire, un système d'assurance obligatoire et de certificats d'assurance, une indemnisation par le

propriétaire plafonnée avec indemnisation complémentaire par un Fonds international, financé par les chargeurs.

Les substances SNPD sont définies d'après les listes figurant dans un certain nombre de conventions, codes et recueils de l'Organisation maritime internationale : hydrocarbures, diverses substances liquides qualifiées de nocives ou dangereuses, gaz liquéfiés, substances liquides dont le point d'éclair est inférieur ou égal à 60°C, matières et substances dangereuses, potentiellement dangereuses ou nuisibles, transportées en colis, ainsi que matières solides en vrac possédant des propriétés chimiques dangereuses. La Convention couvre également les résidus d'un précédent transport en vrac de substances SNPD autres que celles transportées en colis.

Or, dix ans après son adoption, cette Convention n'est pas encore en vigueur, faute d'avoir recueilli le nombre de ratifications suffisant.

23. La Convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute des navires, dite « Convention hydrocarbures de soute », signée à Londres le 23 mars 2001.

Cette Convention concerne les dommages nés de pollutions dues à des carburants de propulsion et instaure un régime de responsabilité (canalisée sur le propriétaire du navire, plafonnée, avec assurance obligatoire) et de réparation de ces préjudices.

Conclue sous les auspices de l'Organisation maritime internationale, elle a fait l'objet d'une décision du Conseil des Communautés européennes n° 2002/762/CE du 19 septembre 2002 autorisant les Etats membres à la signer et à la ratifier ou à y adhérer, bien qu'elle entre dans les compétences de la Communauté, car ladite Convention ne permet pas aux organisations internationales telle la Communauté européenne d'y devenir Partie. Ce n'est bien entendu pas très satisfaisant.

En tout état de cause, près de six ans après sa signature, la Convention hydrocarbures de soute n'est toujours pas entrée en vigueur.

24. La Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, signée à Lugano le 21 juin 1993.

Cette Convention a été élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe, pour donner corps au principe 13 de la Déclaration de Rio de Janeiro et au principe « pollueur payeur » (une description plus détaillée figure en **Annexe 14**).

Treize ans après sa signature, cet instrument n'est toujours pas entré en vigueur, alors même qu'il suffisait de trois ratifications. Si onze Etats membres du Conseil de l'Europe l'ont signée, dont d'ailleurs les Pays-Bas, elle n'a été ratifiée par aucun.

25. Dernière illustration de la lenteur dont souffre l'élaboration du droit international de l'environnement : la pénalisation des infractions.

Une Convention du Conseil de l'Europe, signée à Strasbourg le 4 novembre 1998, porte ainsi sur la protection de l'environnement par le droit pénal. Il y est prévu des peines d'emprisonnement, des sanctions pécuniaires et, éventuellement, l'obligation de remise en état. Elle entrera en vigueur après trois ratifications. Or, huit ans après sa signature, un seul Etat l'a ratifiée : l'Estonie.

Cette Convention a inspiré un acte de l'Union européenne daté du 27 janvier 2003 : la décision cadre 2003/80/JAI relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. Or, la décision cadre a été annulée par la Cour européenne de justice, pour une question de compétence (voir **Annexe 14**). La Commission européenne vient seulement de rendre public un nouveau projet, en cours d'adoption.

Enfin, l'un des objets de la Convention de Bamako consiste à faire du trafic illicite de déchets dangereux une infraction pénale (article 9). On a dit ce qu'il en était du processus de signature et de ratification de cette importante Convention. Il serait au surplus intéressant de vérifier que le droit pénal des 22 Etats liés a effectivement été mis en conformité et que des sanctions sont effectivement appliquées.

A la lumière de ces exemples et sans qu'il soit besoin d'insister sur l'absence quasi-systématique de signature de ces conventions par des Etats qui sont de très grands acteurs du commerce international, il semble difficile de conclure que la protection internationale de l'environnement constitue une véritable priorité pour les membres de la communauté internationale. Même la coordination entre les instruments internationaux en vigueur mérite d'être améliorée (voir les recommandations à la 8^{ème} Conférence des Parties : UNEP/CHW.8/INF/28 et UNEP/CHW.8/INF/30, du 4 octobre 2006 et les décisions VIII/8 sur la coordination entre les Conventions de Bâle, Rotterdam et Stockholm et VIII/9 sur la coordination entre les Conventions de Bâle et MARPOL 73/78 déjà citée).

3. La mise en œuvre des règles internationales fait l'objet de nombreuses défaillances, surtout quand il s'agit des enjeux environnementaux et sanitaires.

Cela est vrai dans l'Union européenne elle-même. C'est le second enseignement général de la catastrophe d'Abidjan.

Comme l'a déclaré Mme Kuwabara-Yamamoto, Secrétaire exécutif de la Convention de Bâle : « *Une des leçons les plus importantes tirées de la situation à Abidjan est que nous faisons face à un problème sérieux vis-à-vis le respect des lois. Des lois nationales et internationales existent pour réglementer ces exportations, mais des problèmes surviennent à cause d'un manque de capacité juridique et technique au niveau des institutions de nombreux pays en développement pour contrôler les mouvements à travers leurs frontières. Améliorer la capacité des Parties à faire respecter la loi demeurera donc une priorité de la Convention de Bâle pendant des années à venir* ».

Le même constat a été dressé par la 8^{ème} Conférence des Parties à la Convention de Bâle (voir le Point VI : *Déversement de déchets toxiques à Abidjan*).

Le Parlement européen, on l'a dit, a adopté le 26 octobre 2006 une résolution sur l'exportation de déchets toxiques en Afrique qui dresse le même constat : d'une part, il considère que « *le déversement de déchets dangereux en Côte d'Ivoire n'est que la partie émergée de l'iceberg que représente les transferts permanents de déchets dangereux de l'Union européenne vers des pays non membres de l'OCDE* » ; d'autre part, il « *considère que la législation communautaire et les conventions internationales ont été, à l'évidence, violées dans le cas de l'exportation de déchets dangereux vers Abidjan, et demande par conséquent à la Commission et aux États membres de prendre toutes les dispositions nécessaires pour garantir l'application intégrale de la réglementation existante en matière de transfert de déchets* ». Par suite, il « *demande à la Commission de recueillir des informations sur le trafic et le rejet illicite de tels déchets et produits dans les pays d'Afrique et les autres pays en développement, de présenter des propositions relatives à des mesures tendant à contrôler, à réduire et à éliminer ce trafic illicite ainsi que les transferts et rejets de tels produits dans les pays d'Afrique et les autres pays en développement et, enfin, de publier chaque année la liste des pays et des groupes transnationaux participant aux rejets illicites de déchets et de produits toxiques dans les pays d'Afrique et les autres pays en développement* ».

La CIEDT/DA ne peut qu'approuver cette ambition et adhérer également aux vœux formés à l'occasion de la 8^{ème} Conférence des Parties à la Convention de Bâle pour améliorer la prévention (outre l'entrée en vigueur plus que jamais nécessaire du *Ban Amendement*) : renforcement de la formation et de la sensibilisation aux déchets dangereux par les Centres régionaux et de coordination de la Convention de Bâle, renforcement des capacités dans les ports pour garantir un suivi et un contrôle adapté des cargaisons, échange d'informations entre les autorités maritimes, environnementales et portuaires, intensification de la coopération régionale dans la gestion et l'élimination des déchets dangereux.

Il est toutefois certain que les pays en développement, et notamment les pays africains, sont co-responsables du décalage entre les textes, car les déclarations d'intention sont loin des préoccupations de l'opinion publique et des réalités quotidiennes. Comme le souligne un responsable du Secrétariat de la Convention de Bâle : « *le déchet suit toujours le chemin de moindre résistance* » (*Libération*, 14 septembre 2006). C'est pourquoi la CIEDT/DA estime à la fois nécessaire et urgent que s'expriment en Afrique tout à la fois une claire volonté politique et une réelle solidarité pour que les déchets des pays industrialisés et émergents cessent d'être déversés sur le territoire ou dans les eaux du « moins-disant écologique et sanitaire ».

La CIEDT/DA forme finalement le vœu que la prise de conscience se cristallise enfin dans les opinions publiques du monde entier, de sorte que le désastre de la pollution du District d'Abidjan par les déchets du *Probo Koala* soit la dernière expression tragique d'une certaine forme d'hypocrisie internationale.

*
* *
*

Fait à Abidjan, le

