

N° 2761

# ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2000.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES <sup>(1)</sup> SUR LE PROJET DE LOI,  
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'adhésion du Gouvernement de la*  
**République française à la convention internationale de 1989 sur**  
***l'assistance,***

PAR M. PAUL DHAILLE,

Député

---

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros :

*Sénat* : 107, 167 et T.A. 84(1999-2000)

*Assemblée nationale* : 2174

Traités et conventions

## **Commission des affaires étrangères**

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle, *président* ; M. Gérard Charasse, M. Georges Hage, M. Jean-Bernard Raimond, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, M. Pierre Brana, Mme Monique Collange, *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie, Mme Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, Mme Martine Aurillac, M. Édouard Balladur, M. Raymond Barre, M. Dominique Baudis, M. Henri Bertholet, M. Jean-Louis Bianco, M. André Billardon, M. André Borel, M. Bernard Bosson, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Hervé de Charette, M. Yves Dauge, M. Jean-Marie Demange, M. Xavier Deniau, M. Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, M. Jean-Paul Dupré, M. Charles Ehrmann, M. Jean-Michel Ferrand, M. Raymond Forni, M. Georges Frêche, M. Michel Fromet, M. Jean-Yves Gateaud, M. Jean Gaubert, M. Valéry Giscard d'Estaing, M. Jacques Godfrain, M. Pierre Goldberg, M. François Guillaume, M. Jean-Jacques Guillet, M. Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, M. Didier Julia, M. Alain Juppé, M. André Labarrère, M. Gilbert Le Bris, M. Jean-Claude Lefort, M. Guy Lengagne, M. François Léotard, M. Pierre Lequiller, M. Alain Le Vern, M. Bernard Madrelle, M. René Mangin, M. Jean-Paul Mariot, M. Gilbert Maurer, M. Jean-Claude Mignon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, M. Étienne Pinte, M. Marc Reymann, M. François Rochebloine, M. Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, M. René Rouquet, M. Georges Sarre, M. Henri Sicre, M. Frantz Taittinger, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, M. Joseph Tyrode, M. Michel Vauzelle.

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – UNE MODERNISATION OPPORTUNE MAIS TIMORÉE DU DROIT DE L'ASSISTANCE</b> .....	7
<b>A – L'ASSISTANCE AU SENS DE LA CONVENTION DE BRUXELLES ET DES LOIS DE 1967 ET 1984</b> .....	7
1) Le champ d'application des lois de 1967 et 1984 .....	7
2) Les conditions de l'assistance .....	7
3) La question de la rémunération de l'assistance .....	8
<b>B – UNE NÉGOCIATION DÉLICATE DE LA CONVENTION DE LONDRES</b> .....	9
<b>C – LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA CONVENTION DE LONDRES AU DROIT DE L'ASSISTANCE EN MER</b> .....	10
1) La modification du champ d'application du droit de l'assistance et les réserves de la France .....	10
2) La prise en compte de la protection de l'environnement dans les opérations d'assistance .....	12
<b>II - OPÉRER DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES DANS LE DOMAINE DE L'ASSISTANCE MARITIME POUR PROTÉGER L'ENVIRONNEMENT</b> .....	15
<b>A - LA PORTÉE LIMITÉE DE LA CONVENTION DE LONDRES</b> .....	15
1) L'action de l'OMI dans la lutte contre la pollution .....	15
2) Le caractère privé de la Convention de Londres .....	15
<b>B - L'ACTION DE LA FRANCE POUR AMÉLIORER LES DISPOSITIONS EXISTANTES</b> .....	16
1) L'action de la France au sein de l'OMI .....	16
2) L'action de la France au sein de l'Union européenne .....	18
<b>CONCLUSION</b> .....	19
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	21
<b>ANNEXE 1 : ÉTATS SIGNATAIRES DE LA CONVENTION</b> .....	22
<b>ANNEXE 2 : SUIVI DES INITIATIVES FRANÇAISES</b> .....	23



Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi soumis à votre examen vise à autoriser l'adhésion de la France à la Convention internationale sur l'assistance signée à Londres le 28 avril 1989 en vigueur depuis le 14 juillet 1996 après sa ratification par quinze Etats (*voir liste des Etats signataires en annexe 1*).

Cet instrument qui a pour but de moderniser le droit de l'assistance en mer, a été approuvé par le Sénat le 9 février 2000 peu après le naufrage de l'Erika. Bien qu'elle ait participé activement à la négociation de cet accord, la France a tardé à le signer car elle n'avait pu obtenir que l'Etat côtier ait la possibilité d'imposer une assistance. Cependant, tenant compte des aspects positifs de ce texte, la France a décidé d'y adhérer.

Votre Rapporteur, membre de la commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants a souhaité attendre la publication du rapport de cette commission avant de présenter le sien. C'est pourquoi la Commission des Affaires étrangères n'a pas examiné plus rapidement le présent accord.

Malgré les apports utiles de ce texte au droit de l'assistance qu'il modernise, il prend insuffisamment en compte la situation actuelle de l'assistance en mer, marquée par une série de catastrophes dont la France a été la première victime.



## **I – UNE MODERNISATION OPPORTUNE MAIS TIMOREE DU DROIT DE L'ASSISTANCE**

Défini par la coutume depuis longtemps, le droit d'assistance en mer a été codifié par la Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance maritime signée à Bruxelles le 23 septembre 1910 et repris en droit français dans les lois n° 67-545 du 7 juillet 1967, et n° 84-1173 du 22 décembre 1984. Ces textes qui servent de fondement au droit de l'assistance en mer ne sont pas modifiés mais complétés et modernisés par la Convention de Londres.

### **A – L'assistance au sens de la Convention de Bruxelles et des lois de 1967 et 1984**

Les juristes considèrent qu'il y a assistance en mer chaque fois qu'un secours est porté à un navire en danger de se perdre.

#### *1) Le champ d'application des lois de 1967 et 1984*

La loi de 1967 a tenu compte des modifications successives de la Convention précitée de 1910. Aussi, conformément à ce texte modifié, sont exclus du champ d'application de l'assistance maritime les épaves, les navires de guerre et les navires d'Etat exclusivement affectés à un service public non commercial.

En outre, il n'y a pas d'assistance quand celle-ci se confond avec l'exécution d'un autre contrat en cours au moment où se produit le péril (cas de l'avarie au moment du remorquage) et quand le navire secouru a refusé l'assistance.

#### *2) Les conditions de l'assistance*

L'assistance est prêtée à un navire au sens large (bâtiment lui-même, cargaison et personnes en péril). La loi du 7 juillet 1967 a précisé que "tous engins flottants sont assimilés selon le cas, aux navires ou aux bâtiments de navigation intérieure" pour l'application des règles qu'elle édicte sans faire référence à l'amarrage à poste fixe. Aussi les plates-formes pétrolières entrent dans le champ d'application de la loi de 1967. L'assistance doit être prêtée en mer et suppose une aide matérielle effective qui prend généralement la forme d'un remorquage ou d'un renflouement, voire de l'extinction d'un incendie.

L'assistance doit être prêtée à un navire en danger de se perdre. Si la condition de péril est exigée, la jurisprudence ne demande pas qu'il soit

imminent (la perte d'hélice ou l'obligation d'échanger le gouvernail entrent dans le cadre de l'assistance).

### *3) La question de la rémunération de l'assistance*

Le sauvetage des personnes est obligatoire et gratuit. Cette obligation existe en droit français depuis 1790 pour les capitaines des navires de guerre et de manière plus récente aux articles 83 et 85 du Code pénal et disciplinaire de la marine marchande qui dispose que "*tout capitaine qui, alors qu'il peut le faire sans danger sérieux pour son navire, son équipage, ou ses passagers, ne prête pas assistance à toute personne, même ennemie, trouvée en mer en danger de se perdre, est puni d'une amende de 180 à 10 800 francs et d'une peine d'emprisonnement de 1 mois à 2 ans.*" Le sauvetage de l'équipage ne donne pas droit à une rémunération. Il est gratuit. Ce principe est affirmé avec force dans tous les textes (article 9 de la Convention de 1910 et article 17 de la loi de 1967).

En revanche, contrairement au sauvetage des personnes, le sauvetage du navire et de la cargaison donne lieu à une rémunération aléatoire quant à son versement même et quant à son importance. Elle n'est due que si le sauveteur a réussi l'opération d'assistance. Le contrat de sauvetage est à la charge des assureurs, la dépense occasionnée étant classée dans les avaries communes, tandis qu'un simple remorquage constitue une dépense d'armement supportée par l'armateur.

Selon la loi de 1967, toute convention d'assistance peut être annulée ou modifiée par le juge à la requête d'une des parties, si l'autre a abusé de la présence du danger pour faire signer un contrat inéquitable. En l'absence de convention, la rémunération est fixée par le juge selon des critères donnés par la loi : peine prise par le sauveteur, dépense faite, avaries subies, danger encouru, spécialisation du matériel utilisé, danger encouru par le navire assisté, succès obtenu par le sauveteur et utilité du résultat. La rémunération consiste en une fraction de la chose sauvée (navire et cargaison). La limite supérieure de la rémunération est la valeur de la chose sauvée et ne peut en aucun cas lui être supérieure. En pratique, elle varie entre 2 et 60 %. La proportion est d'autant plus importante que la valeur de la chose sauvée est faible. Cette rémunération est partagée ensuite entre les sauveteurs. Le capitaine et l'équipage du ou des navires ont en général droit à 5 à 10 % de la rémunération.

Les montants et la répartition des rémunérations d'assistance sont assez mal connus car ils sont le plus souvent fixés par des tribunaux arbitraux plutôt que judiciaires, dont les décisions sont rarement publiées.



## **B – Une négociation délicate de la Convention de Londres**

La forte augmentation du transport maritime de produits dangereux et polluants comme les hydrocarbures, les matières radioactives ou les produits chimiques a conduit à souligner les limites de la Convention de Bruxelles. La première marée noire, celle du Torrey Canyon en 1967, a permis de mesurer le danger. Les catastrophes de l'Amoco Cadiz en 1978 et de l'Exxon Valdes en 1989 ont souligné l'obsolescence des normes internationales en ce domaine. Celles de l'Erika et du Ievoli Sun sont venues le rappeler avec brutalité.

La Convention de Londres a été initiée par la France à la suite du naufrage de l'Amoco Cadiz qui avait prouvé en son temps qu'il était urgent de tenir compte des nouvelles menaces que les produits polluants ou dangereux transportés par les navires faisaient peser sur l'environnement. Les nombreuses catastrophes maritimes qui avaient eu un impact direct sur l'environnement ne concernaient pas que des intérêts privés, l'Etat côtier était amené à intervenir. On a donc assisté à un début de reconnaissance du rôle de l'Etat côtier.

La négociation s'est déroulée au sein de l'Organisation Maritime Internationale (OMI). Les débats qui ont animé son élaboration portaient entre autres sur la notion d' "assistance imposée", notion que le comité juridique de l'OMI ainsi que les Etats membres qui en étaient les promoteurs, au premier rang desquels se trouvait la France, ont dû progressivement abandonner.

Quelques délégations, comme l'Italie, la France et l'Association Internationale des Amis de la Terre ont mis l'accent sur la nécessité de mieux préserver l'environnement et d'améliorer, dans ce but, la situation des assistants. La délégation française demandait que la future convention se préoccupe de la protection de l'environnement et qu'à ce titre la rémunération de l'assistant qui préserve l'environnement, devait être distincte de la rémunération pour assistance et indépendante de son résultat. Cuba, le Mexique l'Indonésie et la France ont souligné le caractère purement supplétif des dispositions de la convention et déploré que le projet de convention ne prévoie pas de prérogatives au profit des Etats côtiers pour la préservation de l'environnement.

La France avait déjà à cette époque mis en place un système de remorqueurs à Cherbourg et en Méditerranée, et adopté une série de mesures permettant d'imposer une assistance aux navires en danger au large de ses côtes. Ainsi, le décret du 24 mars 1978 relatif à la lutte contre la pollution accidentelle oblige tout navire transportant des hydrocarbures qui entre dans les eaux territoriales à signaler sa présence et sa route au préfet maritime ; les pétroliers naviguant à moins de cinquante mille des côtes françaises sont

tenus de signaler tout accident dont ils seraient victimes. Le décret précité impose au personnel d'un navire en difficulté d'indiquer au préfet maritime les avaries constatées. Forte de cette expérience, la France souhaitait que la rémunération de l'assistant qui a prévenu ou limité des dommages à l'environnement soit plus élevée et fixée au double des dépenses engagées. Pour la délégation française, le souci de préserver l'environnement protégeait, par là même, les intérêts des Etats côtiers et il était important d'encourager les entreprises de sauvetage à avoir un matériel adapté et en bon état de fonctionnement. Faute de quoi, en cas de dommage important sur l'environnement, les Etats côtiers n'auraient pas le matériel adéquat.

La France demandait également que la rémunération spéciale pour préservation de l'environnement soit attribuée à l'assistant indépendamment de la rémunération normale d'assistance, pour l'inciter à prendre toutes mesures pour préserver l'environnement. Bien que soutenue par plusieurs pays dont les Etats-Unis, l'Australie, l'ex-URSS, cette demande n'a pas été correctement prise en considération en raison de son coût.

La Grèce et les pays d'Amérique Latine y étaient hostiles et considéraient que s'il est important de protéger l'environnement, il ne faut pas oublier que les coûts trop élevés de l'indemnité pour dommage à l'environnement entraîneraient une hausse du fret et qu'ils ne pourraient pas les assumer. La Grèce a estimé que, de toute façon, l'indemnité ne devait pas être supérieure à la valeur des biens, sinon elle pouvait avoir pour effet d'inciter les assistants à privilégier l'environnement par rapport au navire et à la cargaison. Ces débats sont restés d'actualité. Malgré ces difficultés la Convention de Londres qui fut adoptée par consensus permet quelques avancées.

### **C – Les modifications apportées par la Convention de Londres au droit de l'assistance en mer**

La Convention de Londres modifie le champ d'application du droit de l'assistance et en conférant un droit d'intervention à l'Etat côtier, prend en considération l'assistance à la prévention des dommages causés à l'environnement.

*1) La modification du champ d'application du droit de l'assistance et les réserves de la France*

#### **a) La définition de l'assistance en mer**

La dénomination même de la Convention de Londres est significative : "convention internationale sur l'assistance" par rapport à celle de Bruxelles "convention pour l'unification de certaines règles en matière d'assistance et de sauvetage maritime". Elle définit dans son article premier

les opérations d'assistance comme "tout acte ou activité pour assister un navire ou tout autre bien en danger dans les eaux navigables ou dans n'importe quelles eaux".

A cet égard la France a décidé d'utiliser la faculté offerte par l'article 30-1a et 1b de l'accord d'effectuer des réserves et d'exclure de l'application de la Convention "les opérations d'assistance qui ont lieu dans les eaux intérieures quand les navires en cause sont les bateaux de navigation intérieure".

Sur le réseau national de voies navigables, cette obligation d'assistance est déjà prévue dans le règlement général de police pour la navigation intérieure, publié par le décret n° 73-912 du 21 septembre 1973. Il en va de même pour le Rhin et la Moselle internationale (règlement de police pour la navigation du Rhin, publié par le décret n° 95-536 du 5 mai 1995, également applicable à la Moselle internationale). Selon le Ministère des Affaires étrangères, le sauvetage et l'assistance ainsi que le principe de leur rémunération sont traités par le titre VI (article 92 et suivants) de la loi du 15 juin 1895 sur les rapports de droit privé dans la navigation intérieure, rendue applicable à la navigation rhénane par l'article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle. Ces mêmes dispositions ont été rendues applicables à la Moselle internationale par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 15 juin 1966. Comme il existe une obligation d'assistance et de sauvetage sur les voies navigables françaises et comme la logique du bassin en navigation intérieure nécessite une action concertée entre les Etats riverains, la France a opté pour les réserves, qu'elle peut retirer à tout moment par la suite.

#### b) les navires et les biens concernés

L'accord donne une définition large du navire : "tout bâtiment de mer, bateau, engin ou structure capable de naviguer" et du "bien" qui fait référence à tout ce qui n'est pas attaché de façon permanente. La multiplication des transports de containers a donc eu une certaine influence dans l'élaboration de ce texte. Contrairement à la Convention de Bruxelles, les épaves sont désormais concernées par le droit d'assistance. Lors des négociations, la France avait demandé à exclure les biens culturels maritimes du champ de la Convention, en mettant l'accent sur leur particularisme et leur nécessaire protection. Elle n'a pas été suivie mais a obtenu, au titre de l'article 30, la faculté d'émettre une réserve pour exclure du champ d'application "un bien maritime culturel présentant un intérêt préhistorique, archéologique ou historique, qui se trouve au fond des mers". Cette faculté sera utilisée.

La Convention exclut a priori de son champ d'application les navires de guerre ou autres navires non commerciaux appartenant à un Etat ou exploités par lui, sauf s'il décide de déclarer que la Convention leur est applicable, faculté que n'utilisera pas la France (article 4).

L'article 3 exclut les plates-formes et unités de forage du champ de l'accord. Celles-ci sont d'ailleurs régies par diverses conventions internationales. Les bâtiments mentionnés à l'article 4 relèvent notamment de la Convention de Londres sur l'immersion de 1972, la Convention pour la prévention de la pollution par les navires de 1973, de la Convention de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer et de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la mer de 1982.

*2) La prise en compte de la protection de l'environnement dans les opérations d'assistance*

a) Les droits de l'Etat côtier en cas de menace de pollution

Comme le demandait la France, le droit d'intervention de l'Etat côtier en haute mer a été réaffirmé. C'est d'ailleurs un droit d'autoprotection reconnu par la Convention de Bruxelles du 21 novembre 1969. Il ne s'exerce que sur le navire qui cause la pollution, pas sur celui qui l'assiste. Aux termes de l'article 9 de la Convention de Londres, l'Etat côtier peut donner des instructions concernant les opérations d'assistance, mais il ne peut imposer une assistance adaptée, ce qui réduit ses droits.

Il fallait, comme le demandaient la France, l'Allemagne, le Mexique et l'Uruguay, que l'Etat côtier ait la possibilité d'imposer une assistance, mais la réticence des autres Etats et de l'OMI a eu raison de cette initiative. Ceux-ci préféreraient que l'assistance reste régie par des rapports de droit privé. La France a d'ailleurs tardé à adhérer à la présente Convention, en raison de ce problème.

b) Le renforcement de l'obligation d'assistance

L'obligation d'assistance et son caractère urgent sont accrus d'une part par l'article 10 de l'accord qui, en la soumettant au contrôle des Etats-parties, renforce l'obligation faite au capitaine de tout navire d'assister les personnes à la mer, et d'autre part, par l'article 6 qui habilite expressément le capitaine du navire assisté à conclure directement des contrats d'assistance au nom du propriétaire du navire, ce qui peut accélérer les secours en cas de menaces pour l'environnement. Cependant la multiplication des contentieux n'est pas exclue.

L'article 11 renforce cette prise en considération en exigeant que tous les intervenants et toutes les parties aux contrats d'assistance agissent de façon à prévenir les dommages pour l'environnement. La tradition du "marin libre dans une mer libre" qui a été rappelée à maintes reprises lors de la commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime par les organisations professionnelles et syndicales de marins est donc battue en brèche à juste titre.

c) La rémunération spéciale de l'assistance à la prévention de dommage pour l'environnement

L'article 13 de la Convention de Londres a modifié le régime de rémunération de l'assistance. Tout en reprenant les critères de la Convention de Bruxelles, l'efficacité, la promptitude, l'habileté de l'assistant comme ses efforts pour prévenir les dommages causés à l'environnement sont pris en considération. Principale innovation, l'article 14 met en place une indemnité spéciale, pour rémunérer spécifiquement l'assistant qui "a effectué des opérations d'assistance à l'égard d'un navire qui par lui-même ou sa cargaison menaçait de causer des dommages à l'environnement" et n'a pu obtenir, en vertu de l'article 13, une indemnité palliant l'absence ou compensant l'insuffisance de la rémunération de l'assistance qui a échoué ou n'a que partiellement réussi, mais a permis de préserver l'environnement. Le plus souvent, la rémunération spéciale couvrira tout ou partie des dépenses engagées, ce qui est une garantie pour l'assistant. Si le résultat est positif, elle pourra être augmentée de 30% des dépenses engagées par l'assistant et, si l'assistant le mérite, s'élever au double de ce montant ; c'est donc un mécanisme incitatif. Tel est le principe. Cependant, les juges auront en outre la faculté, si c'est équitable et juste, d'accorder une majoration allant à 100% des dépenses engagées raisonnablement par l'assistant.

Les négociations de cette convention ont montré les difficultés auxquelles se heurte l'élaboration d'un droit de la mer plus protecteur de l'environnement. Or, pour la France, très récemment frappée par les catastrophes de l'Erika et de l'Ievoli Sun, des avancées significatives dans ce domaine doivent être accomplies.



## **II - OPERER DES AVANCEES SIGNIFICATIVES DANS LE DOMAINE DE L'ASSISTANCE MARITIME POUR PROTEGER L'ENVIRONNEMENT**

S'il est opportun de ratifier la Convention de Londres au regard des catastrophes récentes, d'autres réformes plus profondes sont nécessaires.

### **A - La portée limitée de la Convention de Londres**

La Convention de Londres, même si elle constitue un progrès, a une portée restreinte ; élaborée dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI), elle est d'application supplétive.

#### *1) L'action de l'OMI dans la lutte contre la pollution*

Institution spécialisée des Nations Unies, l'OMI, composée de 157 Etats, dont le siège est à Londres, est le lien privilégié de la coopération en matière maritime. Elle dispose d'un budget de 56,3 millions de dollars pour l'exercice biennal 2000-2001. Elle est dirigée, depuis 1990, par un Canadien, M. William O'Neil.

Cependant, son mode de fonctionnement rend cet organisme peu efficace dans la lutte contre la pollution. Le montant des cotisations de chaque pays et la quantification des pouvoirs auxquels elles donnent droit sont déterminés par le tonnage de leur flotte. Ce mode de répartition équivaut à une prime donnée à des Etats comme le Panama et le Liberia qui, grands pourvoyeurs de pavillons de complaisance, sont les plus gros contributeurs ; leur part s'élève respectivement à 12,46 et 10,8%. Ces deux Etats n'ont d'ailleurs pas signé la Convention de Londres. Ce système permet à n'importe quel gros contributeur de lier le renouvellement de sa contribution au refus de telle ou telle règle. On comprend mieux dès lors l'attachement de l'OMI à l'application de règles de droit privé en matière d'assistance.

#### *2) Le caractère privé de la Convention de Londres*

D'application supplétive, la Convention de Londres ne s'applique que si les Parties y consentent. Elle a été élaborée dans le but d'encourager les compagnies d'assistance à lancer sans délai des opérations afin de préserver intacts les navires à la dérive limitant ainsi les échouages catastrophiques sur les côtes sensibles. Les Etats ne sont qu'indirectement concernés par son application, ainsi que les tribunaux. Ainsi, il est difficile de savoir si elle a été appliquée depuis son entrée en vigueur en 1996. On

considère qu'elle a pu l'être effectivement, dans la mesure où la nouvelle édition du contrat de sauvetage de la société privée d'assurances Lloyd's "open form, no cure no pay" (pas de résultat, pas de rémunération) publiée fin 1990 intègre déjà la plupart des articles opérationnels de cette Convention. Certains de ces articles ont été interprétés par les arbitres nommés par Lloyd's dans plusieurs arbitrages, mais comme leurs sentences sont confidentielles, il n'est pas possible d'en tirer des enseignements.

Un ensemble de conventions, universelles ou régionales, prennent en considération les principales hypothèses de pollution maritime. La Convention du 29 novembre 1969, autorise l'Etat côtier à prendre des mesures de contrainte à l'égard de tout navire en haute mer, lorsque certaines conditions sont remplies et que la substitution à l'armateur s'impose. Cet accord a été complété par les Conventions du 15 février 1972 et du 29 décembre 1972 pour l'Atlantique Nord-Est et par la Convention du 16 février 1976 pour la mer Méditerranée.

La réparation des dommages causées par les hydrocarbures ("marées noires") est régie par la Convention précitée du 29 novembre 1969 et celle du 18 décembre 1971, qui institue un Fonds d'indemnisation pour les pollutions marines, le FIPOL, et instaure un système d'indemnisation complémentaire des victimes de pollutions dues aux marées noires au-delà de l'obligation d'assurance.

Les catastrophes de l'Erika et du Ievoli Sun ont amplement révélé les failles des systèmes de protection de l'environnement. Dans ce domaine, seule la prévention est efficace. Des contrôles de navires transportant des produits polluants ou dangereux doivent s'exercer avec une vigilance accrue. Dans la pratique, ils sont très difficiles et se heurtent aux pouvoirs traditionnels des capitaines et des armateurs, quelle que soit la vigilance des sociétés de qualification ou des autorités portuaires.

## **B - L'action de la France pour améliorer les dispositions existantes**

Actuellement, la France s'efforce d'obtenir l'amélioration des dispositifs existants pour prévenir et lutter contre la pollution. Elle a fait des propositions dans le cadre de l'OMI et dans celui de l'Union européenne. L'état de leur examen figure en annexe 2 du rapport.

### *1) L'action de la France au sein de l'OMI*

A la suite du naufrage de l'Erika, la France a proposé, dans un mémorandum adressé à l'Organisation Maritime Internationale, un



renforcement des mesures existantes dans trois domaines : la sécurité maritime, les contrôles et la transparence.

Les mesures proposées dans le Mémoire et au FIPOL s'orientent autour des axes suivants : éviter le transit à proximité des côtes et l'arrivée dans les ports français de navires présentant un risque en matière de sécurité et d'environnement en renforçant le système européen de surveillance et de contrôle maritime ; rendre plus sévères les réglementations relatives aux navires et équipages en renforçant les normes techniques applicables aux navires et en harmonisant les conditions de travail des équipages ; accroître et harmoniser les contrôles en renforçant les contrôles techniques de sécurité des navires par l'Etat du port et par l'Etat du pavillon et en mettant en œuvre le système commun de contrôle des organismes chargés de la sécurité ; assurer une plus grande transparence sur l'état des navires et l'intervention des différents acteurs en généralisant la base de données par EQUASIS, un mécanisme d'agrément pour les sociétés de classification et les compagnies assurant des navires à destination des ports européens, et le renforcement de la légitimité et des pouvoirs de l'Etat côtier ; responsabiliser l'ensemble des acteurs du transport maritime en rendant le dispositif d'indemnisation FIPOL plus efficace pour les victimes et plus dissuasif pour les pollueurs et par un régime de sanctions communes.

D'ores et déjà, la délégation française a obtenu l'approbation d'un amendement à la Convention MARPOL pour l'élimination des pétroliers plus anciens, en octobre 2000 au Comité de la protection du milieu marin de l'OMI en vue d'une adoption définitive lors de la session d'avril 2001 de ce même comité. Cette élimination s'effectuera selon les critères de tonnage et d'âge des bateaux. Les plus anciens et ceux à simple coque seront éliminés les premiers entre 2003 (entrée en vigueur) et 2015 (date limite). Certains Etats ont émis des réserves envers une accélération du calendrier d'élimination des navires à simple coque.

En ce qui concerne le FIPOL, une augmentation du plafond d'indemnisation de 1,2 à 1,8 milliard de francs a pu être obtenue lors de la session d'octobre 2000. Elle entrera en vigueur en 2003 et un groupe de travail sur les aspects responsabilisation des opérateurs et intégration des dommages à l'environnement a été créé.

En matière de sécurité maritime, lors de la prochaine session du Comité de la sécurité maritime qui se tiendra à l'OMI du 27 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 2000, la France a demandé qu'un contrôle en cale sèche tous les deux ans et demi pour les pétroliers de plus de 15 ans, réalisé par une commission spécialisée indépendante, soit obligatoire, de même que le signalement des navires en Manche centrale.

Par ailleurs, un système de base de données sur les navires mis en place à l'initiative de la France et de la Commission de l'Union européenne a été lancé à l'OMI en mai 2000 et est devenu opérationnel.

## *2) L'action de la France au sein de l'Union européenne*

La procédure de co-décision a été lancée par la France pour modifier d'une part la directive sur le contrôle par l'Etat du port afin d'obtenir l'autorisation préalable d'accès européen, la fourniture d'un dossier de sécurité et le renforcement du contrôle des navires à risque notamment les pétroliers de plus de quinze ans et d'autre part, la directive sur les sociétés de classification pour harmoniser les procédures d'agrément par les Etats de ces sociétés et organiser un contrôle d'activités et de sanctions spécifiques. A cet égard les conclusions du Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000 sont assez encourageantes. Il envisage la création d'une agence européenne de sécurité maritime ; il invite les institutions européennes à prendre dans les plus brefs délais des dispositions sur le contrôle des navires par l'Etat du port et sur les sociétés de classification, à prévoir un dispositif de contrôle renforcé pour les navires présentant le plus de risques, et à améliorer le système européen de signalement et d'informations sur le trafic maritime.

Le Conseil des ministres des transports du 21 décembre 2000 a d'ores et déjà adopté des positions communes sur les propositions de directives relatives au contrôle par l'Etat du port, et sur les organismes habilités à effectuer l'inspection des navires. Il a fait une déclaration politique sur la suppression progressive des pétroliers à simple coque. Les ministres ont pris acte du deuxième paquet de mesures proposées par la Commission européenne le 6 décembre dernier (mise en place d'un système de suivi et d'information sur le trafic maritime, établissement d'un fonds de compensation pour les dommages résultant d'une pollution par les produits pétroliers et institution d'une agence européenne pour la sécurité maritime), et se sont engagés à les examiner dans les plus brefs délais.

Par ailleurs, la France a décidé de proposer à ses homologues européens et à l'OMI que la navigation soit interdite dans la Manche et en Mer du Nord en cas de tempêtes. La Commission européenne envisage que des restrictions de circulation soient mises en place.

## **CONCLUSION**

Votre Rapporteur est favorable à l'approbation de l'adhésion de la France à la Convention de Londres sur l'assistance car, malgré ses lacunes, elle légitime l'action de l'Etat côtier au plan international.

Actuellement, son approbation renforce la cohérence de l'action entreprise par les autorités françaises dans le cadre de l'Organisation maritime internationale et dans celui de l'Union européenne pour garantir la sécurité du transport maritime et la protection de l'environnement. Cette action mérite un large soutien de la représentation parlementaire.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 29 novembre 2000.

Après l'exposé du Rapporteur, **le Président François Loncle** a félicité le Rapporteur pour sa maîtrise d'un sujet si important.

**M. Pierre Brana** a demandé des précisions sur ce que l'on appelle les biens maritimes culturels. S'agit-il par exemple de l'avion de Saint-Exupéry ? Les navires de guerre et les plates-formes pétrolières étant exclus du champ de la présente convention, qu'en est-il des sous-marins d'exploration civile tels que les bathyscaphes par exemple ?

**M. Paul Dhaille** a précisé que la convention s'appliquait aux épaves et que la France allait émettre une réserve excluant de son champ d'application les biens culturels maritimes, c'est-à-dire "*ceux présentant un intérêt préhistorique, archéologique ou historique*", qui se trouvent au fond des mers.

S'agissant des sous-marins, en tant que navires de guerre ou navires non commerciaux appartenant à un Etat, ils sont exclus du champ d'application de la convention, sauf si un Etat décide de déclarer que l'accord de Londres leur est applicable, ce qui n'est pas dans les intentions françaises, selon le ministère des Affaires étrangères.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2174).*

\*

\* \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

## ANNEXE 1

### Les Etats signataires de la Convention de 1989

Arabie Saoudite  
Australie  
Canada  
Chine  
Croatie  
Danemark  
Egypte  
Emirats arabes unis  
Etats-Unis d'Amérique  
Géorgie  
Grande-Bretagne  
Grèce  
Guyane  
Iles Marshall  
Inde  
Irlande  
Italie  
Jordanie  
Kenya  
Lettonie  
Lituanie  
Mexique  
Niger  
Norvège  
Oman  
Pays-Bas  
République islamique d'Iran  
Russie  
Suède  
Suisse  
Tunisie  
Vanuatu

ANNEXE 2 2

SUIVI DES *INITIATIVES FRANÇAISES* aux niveaux européen et international  
 POUR LE *RENFORCEMENT DE LA SECURITE DES TRANSPORTS MARITIMES*  
 (MEMORANDA annonces PAR le premier ministre le 15/02/2000 a la suite du naufrage de l'erika)

1 - UNION EUROPEENNE

Premier paquet de réformes (ERIKAI)

Ce premier volet des réformes engagées, sur la base des propositions de la Commission du 21 mars 2000, a *déjà fait* l'objet d'un large accord des ministres, en Conseil transports. Il devrait passer en première lecture au Parlement européen dès la fin novembre et être adopté par le Conseil des Ministres des Transports de *l'Union européenne* du 21 décembre. La France proposera une mise en oeuvre anticipée par les Etats membres de *l'Union européenne*.

Mesures proposées Etat d'exécution Date d'achèvement Observations

par la France prévisionnelle le 15.02.00

<p>Autorisation préalable d'accès aux ports européens et fourniture d'un dossier de sécurité.</p>	<p>Unanimité du Conseil transports du 2 octobre sur la modification en cours de la directive de 1995 sur le contrôle par l'Etat du port, pour renforcer les inspections des navires à risque et permettre le bannissement de navires ne correspondant pas aux normes</p>	<p>Issue de la procédure de "codécision" (accord du Conseil et du Parlement européen sur un même texte).                      La France proposera au Conseil transports du 21 décembre une mise en oeuvre anticipée par les Etats membres.</p>
<p>Elimination des navires anciens à simple coque</p>		<p>voir OMI Conformément à la décision du Conseil transports de juin,</p>

		la coordination communautaire sur les travaux à l'OMI est effective.
--	--	----------------------------------------------------------------------



<p>Renforcement des contrôles des navires à risques, dont pétroliers de plus de 15 ans</p>	<p>-24- Modification en cours de la directive <b>95/21 sur le contrôle par l'Etat du port.</b></p>	<p>Issue de la procédure de "codécision" (accord du Conseil et du Parlement européen sur un même texte). La France proposera au Conseil transports du 21 décembre une mise en oeuvre anticipée par les Etats membres.</p>	<p>Le contrôle renforce obligatoire nécessitera du personnel qualifié</p>
<p>Rôle des sociétés de classification, qui vérifient la qualité de la structure des navires</p>	<p>Modification en cours de la directive de 1994 sur les sociétés de classification - harmonisation de l'agrément de ces sociétés par les Etats, sanctions spécifiques, contrôle d'activité.</p>	<p>Issue de la procédure de "codécision" (accord du Conseil et du Parlement européen sur un même texte). La France proposera au Conseil transports du 21 décembre une mise en oeuvre anticipée par les Etats membres.</p>	
<p>Fourniture obligatoire à la base de données EQUASIS des données acquises sur les navires</p>	<p>LEQUASIS est opérationnel depuis mai 2000, sur une base facultative. La présidence française a préconisé un recours systématique. Nouvel examen au Conseil transports du 21 décembre.</p>		<p>L'utilisation du système EQUASIS est intégrée dans les directives précitées</p>
<p>Harmonisation sociale européenne.</p>	<p>Demande de la présidence française au Conseil transports du 2 octobre dernier.</p>		<p>Ratification par les Etats membres des conventions OIT pertinentes (Organisation internationale du travail)</p>

<p style="text-align: center;">Deuxième paquet de réformes (<i>ERIKA 2</i>)  <b>La Commission européenne a fait</b> <b>Conseil européen de</b> Biarritz le 12 octobre  <b>rapport au</b>  <b>sur la stratégie communautaire poursuivie.</b> Le Parlement européen pourrait l'examiner à la fin <i>novembre</i>. <b>La France proposera une mise en oeuvre anticipée par les Etats membres des dispositions qui auront fait l'objet d'un accord politique</b> sous sa <b>Présidence.</b></p>			
Mesure proposée par la France le 15.02.00.	Etat d'exécution	Date d'achèvement prévisionnelle	Observations
<p>Signalement obligatoire des navires transportant des marchandises dangereuses ou polluantes.</p>	<p>La <b>directive HAZMAT</b>, qui s'applique depuis 1995, oblige les capitaines et exploitants de navires à fournir des informations sur les marchandises dangereuses ou polluantes transportées.  <b>-Projet de système d'échange d'informations sur le trafic européen</b>, y compris avant l'entrée dans les eaux européennes.</p>	<p>Réactualisation de la directive examinée en Conseil transports du 21 décembre.            Procédure de co-décision. La France proposera la mise en oeuvre anticipée des dispositions qui auront fait l'objet d'un accord politique.             En cours d'examen.</p>	
<p>Régimes de responsabilité et de compensation des dommages.</p>	<p>(régis par des conventions internationales)</p>	<p>Propositions en discussion pour combler les lacunes identifiées (montant maximal d'indemnisation, incitations à recourir à des bateaux de qualité, procédures d'indemnisation)            Calendrier similaire au point précédent.</p>	<p>Possibilité envisagée de compléter le FIF pour les pollutions dues aux hydrocarbures.             Les travaux plus généraux sur la responsabilité environnementale englobent aussi les transports.</p>

Mise en place d'un svstème commun de contrôle de formation et d'échange d'inspecteurs		La Commission l'intègre dans VAg précitée.
Création d'une Agence sur la Sécurité Maritime	Proposition en cours d'examen, en vue du Conseil transports du 21 décembre	La Commission souhaite faire de c agence européen l'instrument de l'amélioration de l'application de la législation.

-27-

**II - Organisation Maritime Internationale**

<b>Mesure proposée le 15.02.00</b>	Etat d'exécution	Date d'achèvement i <b>prévisionnelle</b>	Observati
<p>Pour les pétroliers de plus de 15 ans</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendre obligatoire un contrôle en cale sèche tous les 2 ans/2,</li> <li>- Faire effectuer ce contrôle par une commission spécialisée indépendante.</li> </ul>	<p>Adoption par le Comité de la Sécurité Maritime de l'OMI 05/2000.</p> <p>- Décision du Comité de la Sécurité Maritime de l'OMI 05/2000 de renvoyer au sous-comité de l'application des instruments par l'Etat du pavillon de 02/2001.</p>	<p>Approbation définitive par le Comité de la Sécurité Maritime de l'OMI 12/2000 (entrée en vigueur sous 6 à 12 mois).</p> <p>- Comité de la Sécurité Maritime de l'OMI du 1er semestre 2001</p>	
<p>Elimination des navires anciens à simple coque.</p>	<p>- Approuvé par le Comité de protection du milieu marin (10/2000),</p>	<p>Adoption prévue par le Comité de protection du milieu marin en avril 04/2001</p> <p>- Entrée en vigueur en 2003</p>	
<p>Obligation de signalement des navires en Manche centrale (Casquets)</p>	<p>Adoptée par sous comité navigation (07/2000).</p>	<p>- Approbation prévue par le Comité de la Sécurité Maritime de VOMI (12/2000) puis entrée en vigueur le 1 er juillet 2001.</p>	<p>Démarche conjointe avec le Royaume-Uni.</p> <p>- Complétera la coopération de la Manche avec le Royaume de Calais et Ouessant</p>
<p>Soutien de l'OMI à la base de donnée "EQUASIS".</p>	<p>Le site a été lancé le 23 mai 2000 à l'OMI avec le soutien du Secrétaire Général.</p>	<p>Achévé.</p>	<p>Il s'agit d'une base de données concernant les navires sur le plan de la sécurité, de l'assurance, du nom des propriétaires.</p> <p>La France est maître d'oeuvre de cette base de données. La coordination technique est située à Saint-Malo.</p> <p>La Direction d'Equipe est basée à Paris.</p>

Progression du dossier des marins abandonnés.	Un groupe de travail commun Organisation Maritime Internationale/ Organisation Internationale du Travail présidé par la France a été créé pour traiter ce sujet.	2001	!Prochaine réunion 2001. Objectif : créer un international satisfaisant pour la protection des marins abandonnés
Renforcement les prérogatives de l'Etat côtier en matière d'enquêtes.	Un document sera présenté en ce sens au sous comité compétent	Prochaine réunion du sous-comité de l'application des instruments par l'Etat du pavillon en février 2001	

-29-

**111 - Fonds International d'Indemnisation contre les  
dommages dûs à la Pollution  
(FIPOL)**

<b>Mesure proposée</b> le 15.02.00	Etat d'exécution	Date d'achèvement prévisionnelle	Observations
<p>Augmentation des plafonds d'indemnisation par sinistre</p> <p>1) Par mécanisme existant (Article 3 3), Convention 92 créant le FIPOL.</p> <p>2) Par renégociation de la Convention</p>	<p>- Décision prise par le Comité Juridique de VOMI (Octobre 2000) d'augmenter à 1,8 milliards de Francs (par sinistre) les plafonds d'indemnisation.</p> <p>- Groupe de travail créé en juillet 2000,</p>	<p>Entrée en vigueur octobre 2003</p> <p>- Prochaines réunions des groupes de travail mars -juin 2001 Puis examen des résultats des travaux par l'assemblée FIPOL, 15-19 octobre 2001</p>	<p>Le plafond par sinistre passera de 1,2 milliards de Francs à 1,8 milliards de Francs</p>
<p>Responsabilisation des opérateurs.</p>	<p>- Groupe de travail créé en juillet 2000,</p>	<p>- Prochaines réunions des groupes de travail mars -juin 2001 Puis examen des résultats des travaux par l'assemblée FIPOL, 15-19 octobre 2001</p>	
<p>Extension de l'indemnisation aux dommages à l'environnement.</p>	<p>Groupe de travail créé en juillet 2000,</p>	<p>- Prochaines réunions des groupes de travail mars -juin 2001 Puis examen des résultats des travaux par l'assemblée FIPOL, 15-19 octobre 2001</p>	

2761 - Rapport de M. Paul Dhaille la convention internationale de 1989 sur l'assistance (commission des affaires étrangères)