



DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

COMPTE RENDU N° 31

Réunion du mardi 4 mars 2003 à 17 heures 45

Présidence de M. Pierre Lequiller, Président

SOMMAIRE

Examen du rapport d'information de MM. Didier Quentin et
Guy Lengagne sur la sécurité maritime en Europe

Examen du rapport d'information de MM. Didier Quentin et Guy Lengagne sur la sécurité maritime en Europe

M. Didier Quentin, rapporteur, a rappelé que le rapport avait pour objet de formuler des propositions dans la perspective du Conseil européen des 21 et 22 mars 2003 et s'inscrivait dans le cadre du suivi des questions de sécurité maritime qui a été confié aux deux rapporteurs par la Délégation.

Il a souligné la nécessité, au travers de ce rapport et des travaux de la commission d'enquête sur le *Prestige*, de répondre aux attentes fortes de l'opinion publique, qui exige désormais une obligation de résultat dans la lutte contre les marées noires. Il a déclaré que le rapport s'appuyait sur l'idée qu'il incombe à l'Europe et aux Etats membres de contribuer, en matière de sécurité maritime, à une mondialisation maîtrisée.

Présentant le rapport, il a indiqué que celui-ci exposait d'abord les raisons pour lesquelles le naufrage du *Prestige* ne pouvait être imputé aux insuffisances des paquets *Erika I* et *II* présentés en 2000.

Fondées sur une stratégie globale couvrant la prévention, l'indemnisation et les sanctions, ces dispositions ont visé au renforcement de la législation communautaire et à l'infléchissement de la législation internationale.

Au titre du premier objectif, plusieurs textes ont été adoptés : directive 2001/106/CE du 19 décembre 2001 sur le contrôle par l'Etat du port ; directive 2001/105/CE du 19 décembre 2001 sur les sociétés de classification ; directive 2002/59 du 27 juin 2002 sur le suivi du trafic maritime et règlement 1406/2002 du 27 juin 2002 portant création d'une Agence européenne sur la sécurité maritime.

Quant au second objectif, il a débouché sur l'adoption du règlement n° 417/2002 du 18 février 2002 qui reprend une résolution adoptée par l'Organisation maritime internationale (OMI) le 27 avril 2001, prévoyant un nouveau calendrier du retrait des navires à simple coque en vue de se rapprocher de la législation américaine, *Oil Pollution Act*, votée en 1990 à la suite de la catastrophe de l'*Exxon Valdez*.

La Commission a également souhaité réformer le régime d'indemnisation des dommages résultant des pollutions par les hydrocarbures, par une proposition de règlement dont l'objet est de mettre en place un fonds d'indemnisation complémentaire en Europe – appelé fonds COPE – dont le plafond, fixé à un milliard d'euros, est identique à celui de la législation américaine. Ce fonds est ainsi destiné à porter remède au fait que l'indemnisation complémentaire prévue par le FIPOL est plafonnée à 180 millions de dollars et ne couvre pas toutes les catastrophes, qu'il s'agisse de l'*Erika* ou du *Prestige*, puisque le montant des dommages a été estimé respectivement à 300 millions et à un milliard d'euros. En outre, ce texte prévoit les pénalités financières ou sanctions à imposer, lorsqu'il est établi qu'une personne assurant le transport d'hydrocarbures par mer s'est rendue coupable d'une négligence grave. Il rappelle également les orientations que la Commission souhaite promouvoir au sein de l'OMI, en vue de l'instauration d'une responsabilité illimitée du propriétaire, de l'élargissement du cercle des personnes responsables au-delà du seul propriétaire et de l'extension de l'indemnisation aux dommages causés à l'environnement. Le Conseil n'avait toutefois pas arrêté de position commune sur ce texte, car il a préféré attendre

les négociations qui devraient se dérouler au mois de mai 2003, dans le cadre d'une conférence diplomatique, chargée de réformer le FIPOL.

Abordant les facteurs qui ont entravé la stratégie de la Commission, M. Didier Quentin a indiqué que le Conseil et les Etats membres avaient mesuré leur soutien aux différents textes présentés par la Commission, qu'il s'agisse du calendrier du retrait accéléré des navires à simple coque ou encore de la réforme du contrôle par l'Etat du port, puisque le Conseil a retenu une base de calcul des 25 % des navires contrôlés, qui a pour effet d'en diminuer le nombre.

Les Etats membres n'ont pas non plus accéléré la transposition des paquets *Erika*, alors qu'ils en avaient pris l'engagement au Conseil européen de Nice. En ce qui concerne la France, les textes de transposition des directives sur le contrôle par l'Etat du port et sur les sociétés de classification devraient intervenir dans les jours à venir.

Le rapporteur a également rappelé que la catastrophe du *Prestige* était survenue alors que persistaient les dysfonctionnements du transport maritime international, dont le déséquilibre entre la liberté de navigation et les droits des Etats côtiers à se prémunir contre les risques de pollution, ou encore l'absence de sanctions aux obligations incombant à l'Etat du pavillon. Tout ceci encourage une chaîne d'irresponsabilités, dont profitent « les voyous des mers », comme le montrent les catastrophes de l'*Erika* et du *Prestige*.

Exposant les orientations qu'une politique européenne de la sécurité maritime pourrait poursuivre dans ce contexte, **M. Guy Lengagne, rapporteur**, a constaté que la Commission avait proposé de poursuivre la consolidation de l'espace maritime européen et de promouvoir des réformes au plan international.

Au titre du premier objectif, la Commission a clairement préféré limiter le nombre de mesures nouvelles et souligné la nécessité de mettre en œuvre les paquets *Erika* de façon anticipée. C'est pourquoi, notamment, la Commission a décidé de prendre diverses initiatives, afin de permettre à l'Agence européenne de sécurité maritime d'être opérationnelle dans les douze mois qui suivent l'entrée en vigueur – c'est-à-dire en août 2003 – du règlement du 27 juin 2002 qui l'a instituée, par exemple en hébergeant l'Agence dans ses locaux, sans même attendre que le Conseil européen prenne une décision sur son siège.

La Commission a également demandé aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires à l'accélération de la transposition des paquets *Erika*, en particulier en recrutant un nombre suffisant d'inspecteurs, au besoin parmi les anciens officiers de marine marchande, afin de satisfaire aux exigences posées par la directive 2001/106 du 19 décembre 2001 sur le contrôle par l'Etat du port. La France – dont l'ambition est de doubler le nombre d'inspecteurs en le faisant passer à 114 en 2003 contre 57 en 1999 – a procédé à ce recrutement d'agents retraités, et compte également affecter à l'inspection des navires étrangers les fonctionnaires actuellement chargés d'approuver les navires de plaisance construits à l'unité, ce qui devrait lui permettre d'atteindre le seuil de 25 % en 2003. Toutefois, comme la France, d'autres Etats membres, tels les Pays-Bas, qui ont reçu un avis motivé pour non respect du taux de 25 %, connaissent également des difficultés de recrutement d'inspecteurs.

En ce qui concerne la détermination des lieux de refuge, chargés de recueillir les navires en détresse, problème dont l'importance a été mise en lumière par le naufrage du *Prestige*, le Conseil « Transports » des 5-6 décembre 2002 a décidé d'avancer au 1^{er} juillet

2003 la date d'entrée en vigueur de cette disposition, alors qu'en principe, celle de la directive du 27 juin 2002 est fixée au 5 février 2004. Les Etats membres devront ainsi remettre, d'ici au 1^{er} juillet 2003, leur plan de désignation de ces lieux de refuge. Sur cette question extrêmement sensible, les pratiques sont très variables, puisque, par exemple, les Britanniques auraient déjà désigné leurs ports-refuges, mais ont déclaré vouloir garder leur liste secrète. Les Pays-Bas refusent d'élaborer une liste quelconque, ayant laissé aux ports la liberté de trouver un accord pour accueillir un navire en détresse, le ministère des transports se donnant toutefois la possibilité de trancher en cas de différend entre les ports.

Quant aux mesures nouvelles ayant fait l'objet d'un projet de texte, la Commission a présenté une proposition de règlement visant à interdire le transport des produits pétroliers les plus lourds dans les pétroliers à simple coque, à réviser le calendrier du retrait des pétroliers à simple coque et à étendre le champ d'application du régime spécial d'inspection des pétroliers.

S'agissant tout particulièrement de la révision du calendrier du retrait des pétroliers à simple coque, la Commission propose de revenir au calendrier qu'elle avait suggéré en 2000 dans le cadre du paquet *Erika I*, puisque pour les pétroliers dits de la catégorie 1 (d'un port en lourd égal ou supérieur à 20 000 tonnes ou à 30 000 tonnes) – dont relevait le *Prestige* –, la date de leur retrait est ramenée de 2007 à 2005, avec une limite d'âge de 23 ans.

En second lieu, la Commission a également présenté une proposition de directive visant à établir un système communautaire de reconnaissance des brevets d'aptitude délivrés en dehors de l'Union européenne et à permettre le recrutement à bord des navires communautaires d'équipages compétents en provenance des pays tiers. Il s'agit ainsi d'évaluer plus efficacement le respect par les pays tiers des exigences internationales en matière de formation et de délivrance de brevets aux gens de mer, posées par la convention de l'OIT de 1978, dite convention SCTW.

M. Guy Lengagne a ensuite évoqué les projets qui n'ont pas encore débouché sur des textes.

Aux termes du projet visant à instituer des sanctions pénales qui devrait être présenté dans les tout prochains jours, les Etats membres devront prévoir l'application de sanctions pénales à toute personne – c'est-à-dire non seulement l'armateur, mais également le propriétaire de la cargaison, la société de classification ou toute autre personne concernée – responsable d'une pollution en raison de sa négligence grave et de sa violation des dispositions concernant la lutte contre les déversements illicites intentionnels en mer. Ce texte sanctionnerait donc également les dégazages et les déballastages, qui représentent 45 % des pollutions marines.

Un second projet tend à interdire l'accès des pétroliers à risque dans la zone économique exclusive en s'inspirant de l'accord de Malaga signé fin novembre par les autorités françaises et espagnoles, afin de limiter le transit dans la zone des 200 milles des pétroliers à simple coque transportant du fioul lourd. Cette mesure a été prise sur la base de l'article 56 de la convention sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, relatif à la juridiction de l'Etat côtier sur la protection et la préservation du milieu marin. Depuis la conclusion de l'accord de Malaga, la France a procédé à 28 refoulements de navires.

Le Conseil « Transports » du 6 décembre 2002 a décidé que, dans l'attente d'une réglementation européenne, les Etats membres qui le souhaitent doivent, comme la France et l'Espagne, pouvoir prendre de telles mesures.

Enfin, une autre initiative – d'inspiration française – vise à obtenir de l'OMI la création de zones particulièrement vulnérables, destinées à autoriser, en application de l'article 211, paragraphe 6, de la convention sur le droit de la mer, l'Etat côtier à adopter des dispositions visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution par les navires dans de telles zones.

Puis le rapporteur a abordé les controverses suscitées par les propositions de la Commission. Certaines mesures sont jugées inopportunes, comme le projet de révision du calendrier de retrait des simples coques, lequel expose la Commission, comme les Etats-Unis il y a une quinzaine d'années, au reproche d'unilatéralisme, ainsi qu'à celui de transférer les pétroliers bannis vers d'autres zones.

De même, s'interroge-t-on sur la confiance aveugle de la Commission dans les vertus des navires à double coque, alors que, selon des praticiens, hormis l'avantage de permettre le renouvellement de la flotte, ils ne sont pas la panacée car, en particulier, ils ne préviennent pas le risque d'explosion.

Certains interlocuteurs des rapporteurs ont également reproché à la Commission de ne pas avoir abordé la question de la création d'un corps de garde-côtes. Enfin, des doutes quant à la licéité de certaines mesures ont été formulés par de nombreux Etats membres, qui estiment que la réglementation du transit des pétroliers relève de l'OMI et non de l'Union. En revanche, la Commission considère qu'il n'existe aucune difficulté à prendre des mesures régionales, comme le montre l'exemple des Etats-Unis.

Le rapporteur a déclaré que Didier Quentin et lui-même avaient, pour leur part, estimé que la logique de la démarche de la Commission devait être soutenue et même complétée. Il importe de prendre en compte les fortes attentes de l'opinion publique, comme le montrent, par exemple, les manifestations ayant rassemblé, la semaine dernière, des centaines de milliers d'Espagnols, dans les rues de Madrid, venus réclamer des « sanctions politiques » au regard des mesures prises depuis la catastrophe du *Prestige*. En second lieu, il est clair que la crédibilité de l'Europe et de celle des Etats membres est en jeu, ainsi que l'illustre un sondage de l'institut Conseil Sondages et Analyses du 27 novembre dernier, dont il ressort qu'une majorité de citoyens ne fait confiance ni au Gouvernement, ni à l'Union européenne, pour lutter contre les marées noires.

La démarche de la Commission doit également être complétée par les mesures exposées dans la proposition de résolution, lesquelles relèvent des niveaux mondial, communautaire et national.

*
* *

En conclusion, M. Guy Lengagne, tout en se gardant d'affirmer qu'il y a un avant *Prestige* et un après *Prestige*, a insisté sur le nouveau contexte, qui appelle de la part du

Gouvernement et du Parlement, une vigilance accrue et une politique plus volontariste, rompant avec l'indifférence dont le transport maritime a trop longtemps souffert.

M. Edouard Landrain a estimé que les rapporteurs avaient accompli un travail remarquable et a souhaité que leur rapport puisse être annexé au rapport de la commission d'enquête qu'il préside sur l'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité.

Le **Président Pierre Lequiller** a donné son accord à cette demande et a rejoint l'opinion exprimée par M. Edouard Landrain quant à l'excellence du travail des rapporteurs.

M. Didier Quentin a évoqué le contenu d'un mémorandum de l'OMI, qui montre que la sécurité maritime se serait améliorée depuis ces dernières années. Ainsi, ce mémorandum indique-t-il que le nombre des marées noires a été réduit d'un tiers entre 1970 et 1990, alors que le trafic maritime a continué à augmenter très sensiblement pendant la même période. Le nombre des sorties de navires a augmenté sensiblement depuis 1999. Par ailleurs, les morts par accident maritime, qui étaient au nombre de 500 en 1998, seraient environ de 300 en 2002.

Puis, s'est engagé un débat auquel ont participé, outre le **Président Pierre Lequiller** et les **rapporteurs**, **MM. Jacques Floch, Edouard Landrain** et **Bernard Deflesselles**, sur les thèmes suivants :

Les lieux de refuge :

- la position des autorités néerlandaises semble la plus réaliste, devant les difficultés à garder secrète la liste des lieux désignés ;
- il est concevable de prévoir un financement des équipements de ces lieux de refuge par le budget communautaire.

Le remplacement des navires à simple coque par les navires à double coque :

- les navires à double coque ne constituent pas la panacée, car ils ne préviennent pas les accidents. Outre les risques d'explosion et d'incendie, ces navires seront confrontés à un problème de vieillissement précoce, du fait des risques de corrosion auxquels ils sont exposés. Enfin, leur amortissement sera coûteux ;
- les Etats-Unis ont interdit aux navires à simple coque de naviguer dans leurs eaux territoriales ou d'entrer dans leurs ports, alors que la moitié de la flotte des navires à simple coque navigant dans le monde est américaine et que des navires de ce type transportent du pétrole de la région du Caucase vers les Etats-Unis.

La position de la Grèce :

- la Grèce s'oppose à la prise de décisions unilatérales par l'Union européenne qui mineraient le statut de l'OMI, comme l'a déclaré le ministre grec des transports, Georges Anomeritis ;
- la Grèce dispose de la première flotte mondiale mais utilise des pavillons de complaisance.

Les zones particulièrement vulnérables :

– ces zones ne font pas l'objet d'une définition précise. Elles sont simplement mentionnées dans une liste et sont caractérisées par le fait qu'elles sont traversées par un trafic intense ;

L'Organisation maritime internationale (OMI) :

– la France ne pèse guère dans cette organisation internationale, qui est dominée par les pays dont la flotte est la plus importante. Il conviendrait de revoir les règles de fonctionnement de cette organisation.

Les sociétés de classification :

– celles-ci apparaissent juges et parties car leurs missions de classification et de contrôle ne sont pas clairement séparées.

Puis, sous réserve de précisions d'ordre rédactionnel, la Délégation a adopté la proposition de résolution suivante :

« *La Délégation a adopté la proposition de résolution ainsi modifiée :*

« *L'Assemblée nationale,*

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 417/2002 du Parlement européen et du Conseil du 18 février 2002 relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque, et abrogeant le règlement (CE) n° 2978/94 (document E 2186),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2001/25/CE du Parlement européen et du Conseil concernant le niveau minimal de formation des gens de la mer (document E 2201),

I. Au titre de la prévention :

1. Considère que l'obligation de recourir aux pétroliers à double coque, tout en présentant l'avantage de permettre le renouvellement des flottes, ne préserve pas les navires de tous les risques, en particulier ceux pouvant résulter d'une explosion ou d'un incendie ;

2. Estime que les mesures prévues par la proposition de règlement susvisée, dont l'objet est d'imposer le transport du pétrole par des navires à double coque à compter de 2005, doivent être modifiées afin :

– *d'en étendre le champ d'application à tous les navires transportant des matières dangereuses ;*

– *d'imposer des détecteurs de gaz, pour prévenir les risques d'explosion, notamment pour les navires à double coque ;*

3. Approuve le principe des mesures contenues dans la proposition de directive relative à la formation des gens de mer, en particulier l'instauration d'une procédure harmonisée de vérification des qualifications des professionnels des pays tiers recrutés par les Etats membres ;

4. Souhaite que la Commission présente une proposition de règlement imposant aux navires de disposer d'un plan visant à faire face à tout accident susceptible de provoquer une pollution ;

5. Demande que le futur projet de réglementation communautaire, destinée à contrôler l'entrée d'un navire dans la zone économique exclusive d'un Etat membre ou en escale dans un port de l'Union européenne, prévoie l'obligation de présenter un certificat européen de conformité de structure, délivré, sous sa responsabilité, par un Etat membre de l'Union européenne et opposable aux autres Etats durant sa période de validité ;

6. Suggère que les plans destinés à accueillir des navires en détresse dans les eaux territoriales des Etats membres, conformément aux dispositions de la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002, soient établis de façon coordonnée ;

7. Soutient le projet de création de zones particulièrement vulnérables, en raison d'un trafic intense ;

8. Souhaite que l'Union européenne et les Etats membres développent une coopération active :

– avec certains Etats tiers dont ils importent des hydrocarbures, afin qu'ils puissent appliquer les règles communautaires en cours de discussion ;

– avec certains Etats tiers figurant sur la liste noire du Mémoire d'entente de Paris, afin de lutter contre les navires sous-normes ;

– en vue d'instaurer un système international de validation des connaissances des gens de mer.

II. Au titre de l'indemnisation :

1. Souhaite :

– que la conférence diplomatique prévue en mai 2003 à l'Organisation maritime internationale puisse porter à un milliard d'euros le montant du fonds complémentaire du FIPOL ;

– qu'elle parvienne à améliorer la convention internationale de 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, dite CLC :

● afin de responsabiliser tous les acteurs de la chaîne du transport et d'élargir le cercle des responsables ;

● afin d'en élargir le champ d'application à tous les dommages directs et indirects.

2. Considère qu'en cas d'échec de la conférence diplomatique précitée, les Etats membres devraient adopter la proposition de règlement de la Commission créant un troisième niveau d'indemnisation.

III. Au titre des sanctions :

1. Approuve le projet de la Commission visant à ce que les Etats membres infligent des sanctions pénales à toute personne physique ou morale responsable d'une pollution, en raison de sa négligence grave et de sa violation des dispositions concernant les déversements illicites en mer, notamment à l'occasion des dégazages et déballastages ;

2. Demande que les autorités françaises présentent un mémorandum à la Commission et à l'Organisation maritime internationale, en vue d'engager d'urgence une réflexion sur la notion de crime contre l'environnement, ainsi que sur la création d'un tribunal pénal maritime international ;

IV. Au titre du contrôle :

1. Se félicite des efforts accomplis par les autorités françaises en vue de porter le plus rapidement possible le taux des contrôles à celui prévu par la directive 2001/106/CE du 19 décembre 2001, relative au contrôle par l'Etat du port ;

2. Demande que la directive 2001/105/CE du 19 décembre 2001 fixant les modalités d'agrément des sociétés de classification soit modifiée, afin d'assujettir ces dernières à un régime de responsabilité illimitée et de dissocier clairement leur rôle de classification et celui de contrôle.

V. Au titre des mesures générales :

1. Souhaite que les autorités françaises achèvent le plus rapidement possible la transposition des directives des paquets Erika I et II ;

2. Demande aux autorités françaises de saisir la Commission d'un mémorandum en vue de la création d'un corps de garde-côtes européen.

VI. Dans l'immédiat :

Demande au Gouvernement français d'être très attentif à la mise en application rapide des normes proposées par la Commission, compte tenu des déclarations préoccupantes de la Présidence grecque. »