

Assemblée nationale

DÉLÉGATION POUR L'UNION EUROPÉENNE

Mercredi 17 janvier 2007 à 9 h 15

Compte rendu n° 195

XII^E LEGISLATURE



**Présidence de M. Pierre Lequiller,
Président,**

- Examen du rapport d'information de MM. Guy Lengagne et Didier Quentin sur le « troisième paquet de sécurité maritime »
- Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Compte rendu

SOMMAIRE

	Pages
I. Examen du rapport d'information de MM. Guy Lengagne et Didier Quentin sur le « troisième paquet de sécurité maritime ».....	3
II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.....	16

I. Examen du rapport d'information de MM. Guy Lengagne et Didier Quentin sur le « troisième paquet de sécurité maritime »

M. Didier Quentin, rapporteur, a indiqué que les sept propositions examinées dans le rapport, constituaient ce qui est communément appelé le troisième paquet de sécurité maritime.

A la différence des mesures prises depuis le paquet *Erika I*, ces propositions ne font pas suite à une marée noire, à laquelle il importe de remédier dans l'urgence. Au contraire, on assiste à une très nette amélioration du niveau de la sécurité maritime en Europe, depuis la catastrophe du *Prestige* en novembre 2002 et qu'illustre, entre autres, la baisse des déclarations de sinistres auprès des assureurs. En second lieu, ce paquet va au-delà du simple renforcement des dispositifs existants et de la prévention de la pollution. Il vise à responsabiliser davantage les acteurs publics et privés du transport maritime, à travers notamment deux textes, qui sont aussi les plus sensibles et les plus controversés, dont l'objet est de faire respecter par les Etats membres les obligations de l'Etat du pavillon et de renforcer le régime de la responsabilité civile applicable aux propriétaires des navires.

Tout en déclarant que les rapporteurs avaient choisi de soutenir sans réserve le principe de ce troisième paquet, M. Didier Quentin a toutefois fait part de leur déception et de certaines craintes. Il a précisé que le Conseil – à la différence de la Commission – avait refusé de maintenir la logique du paquet et avait décidé de discuter les textes séparément. En outre, douze mois après la présentation du troisième paquet, seulement deux textes – celui concernant le suivi du trafic et le contrôle par l'Etat du port – ont fait l'objet d'une orientation générale aux Conseils « Transports » de juin et de décembre 2006. Quant à leurs craintes, elles concernent le sort incertain des deux propositions les plus novatrices *sur les obligations de l'Etat du pavillon et la responsabilité civile des propriétaires de navires*. Comme c'était déjà le cas de certaines réformes présentées précédemment par la Commission, une majorité du Conseil s'y est opposée, au motif que ces textes seraient contraires au principe de subsidiarité et dangereux parce qu'ils empiètent sur les compétences de l'Organisation maritime internationale (OMI) et qu'ils sont de nature à nuire à la compétitivité des flottes communautaires.

Le rapporteur a constaté que la Commission des transports du Parlement européen, à la différence du Conseil, avait choisi de maintenir la logique du paquet et avait inscrit ses travaux dans ce cadre. Il a précisé que la même démarche avait inspiré le rapport, considérant que ce paquet était l'instrument nécessaire à la poursuite de l'objectif d'un espace maritime communautaire, évoqué par le Livre vert sur la politique maritime.

Présentant le contenu du rapport d'information, M. Didier Quentin a indiqué qu'il traitait respectivement des avancées qu'introduit le troisième paquet de sécurité maritime ; des débats et critiques que suscite ce dernier et des propositions des rapporteurs.

M. Didier Quentin a tout d'abord fait valoir que les initiatives prises par la Commission étaient justifiées par la situation contrastée de la sécurité maritime. On constate une nette amélioration du niveau de la sécurité maritime, qui est le fruit de la stratégie mise en place par la Commission depuis le paquet *Erika I* et de l'apparition d'un cercle vertueux dans le transport maritime. La stratégie de la Commission a eu l'ambition d'être globale touchant à la prévention des pollutions, à la réparation et aux sanctions. Visant également à l'infléchissement de la législation internationale, la Commission a agi de façon unilatérale,

comme les Etats-Unis en 1990 avec l'*Oil Pollution Act*, en procédant à l'accélération, à deux reprises, du calendrier du retrait des navires à simple coque, mais aussi en proposant la création d'un fonds d'indemnisation communautaire des victimes de marée noire, qui a inspiré, en mai 2003, la majoration du plafond d'indemnisation du FIPOL de 200 millions à un milliard de dollars.

S'agissant du cercle vertueux apparu dans le transport maritime, M. Didier Quentin a rappelé que, dès la fin des années 70, certaines compagnies pétrolières s'étaient déjà occupées des problèmes de sécurité, en mettant en place un système de contrôles dit *vetting*, qui s'effectuent au préalable de tout affrètement ou à l'occasion d'une escale dans un des terminaux de la société concernée.

Il a toutefois estimé que devait également être pris en compte le rôle de catalyseur joué tant par la législation communautaire que par le renforcement des législations nationales, celle de la France notamment. L'extension continue de l'acquis communautaire en matière de sécurité maritime a ainsi contribué à améliorer la qualité des flottes maltaise et chypriote, passées progressivement de la liste noire à la liste grise, puis à la liste blanche du Memorandum de Paris, mais leur souhait d'entrer dans l'Union européenne a très certainement eu aussi un effet incitatif. En ce qui concerne la France, l'application du volet environnemental de la loi Perben du 9 mars 2004, qui a relevé les sanctions, ainsi que la sévérité accrue affichée par le Tribunal de grande instance de Brest, ont favorisé la diminution des rejets illicites, le nombre des affaires jugées étant passé de 15 en 2004 à 7 en 2005.

Soulignant la fragilité de ces progrès, le rapporteur a constaté que les Etats membres n'accordaient qu'un soutien mesuré aux efforts de la Commission, ce qu'illustre le bilan médiocre de la transposition des directives, puisque de nombreux Etats membres n'y procèdent pas ou mal et sont, de ce fait, poursuivis devant la Cour de justice. Le rapporteur a également imputé cette fragilité aux lacunes persistantes de l'ordre juridique international, parmi lesquelles figure l'irresponsabilité illimitée dont bénéficie l'Etat du pavillon, favorisée par les carences volontaires ou involontaires des autres Etats, ces derniers refusant de mettre en cause la responsabilité internationale de l'Etat du pavillon fautif, comme cela a été le cas de la France vis-à-vis de l'Etat maltais dans l'affaire de l'*Erika*. En second lieu, l'Etat du pavillon bénéficie de l'exception d'immunité qui a pour effet d'empêcher toute action judiciaire à son égard, principe que la Cour de cassation a rappelé dans un arrêt du 23 novembre 2004, par lequel elle a confirmé l'arrêt de la chambre d'instruction de la Cour d'appel de Paris annulant la mise en examen de l'Autorité maritime de Malte et de son directeur exécutif, qui avaient géré la délivrance du pavillon de l'Etat maltais à l'*Erika*.

Abordant *les avancées* introduites par le troisième paquet, le rapporteur a indiqué qu'elles résidaient, d'une part, dans *la prévention renforcée des accidents et des pollutions* et, d'autre part, dans le traitement de la suite des accidents. Cette prévention renforcée devrait, selon la Commission, reposer sur : les acteurs publics - Etat du pavillon et Etat du port -, les sociétés de classification - désormais appelées « organismes agréés » - et le contrôle du suivi du trafic.

S'agissant de l'Etat du pavillon, le rapporteur a insisté sur l'importance de deux des mesures, visant, d'une part, à l'incorporation dans le droit communautaire des parties 1 et 2 du code de l'Etat du pavillon élaboré par l'OMI, lequel énumère notamment les diverses conventions internationales que doivent appliquer les Etats du pavillon, et, d'autre part, à l'organisation d'un audit, à intervalles réguliers, des administrations du pavillon des Etats

membres. Par cette disposition, la proposition rend obligatoire le système - facultatif - d'audit de l'OMI, adopté en 2005.

Le rapporteur a constaté que, hormis la France, l'Italie et quelques autres Etats membres, la majorité des délégations au sein du groupe de travail du Conseil avait estimé que la proposition était dépourvue de valeur ajoutée et demandé qu'une solution globale soit discutée au sein de l'OMI plutôt que par la voie d'une proposition de directive, laquelle risque de s'avérer redondante avec les normes de l'OMI et du droit communautaire déjà existantes.

Le rapporteur a fait part des craintes exprimées par M. Jacques Barrot, vice-président de la Commission, que la Présidence allemande n'inscrive pas la proposition de directive à l'ordre du jour des travaux du Conseil, en raison de l'hostilité de la République Fédérale à ce texte.

Evoquant la proposition de directive relative au contrôle par l'Etat du port, le rapporteur a indiqué que, tout en procédant à la refonte de la législation existante, l'objectif poursuivi par la Commission était de rendre plus dissuasif le régime communautaire, en particulier vis-à-vis des navires présentant les plus grands risques, grâce à un nouveau régime d'inspection. Le système actuel repose sur le respect du seuil purement quantitatif des 25 % des navires inspectés par Etat membre, ce qui non seulement permet à de nombreux navires d'échapper au contrôle, mais conduit aussi parfois à des inspections injustifiées, en particulier de navires – en bon état –, uniquement motivées par l'objectif d'atteindre le seuil de 25 %. L'approche proposée consiste à inspecter 100 % des navires faisant escale dans les ports de l'Union. Chaque Etat membre effectuerait une quote-part du nombre total d'inspections à réaliser dans la région couverte par le Mémoire de Paris. Cette quote-part est calculée sur la base du nombre de navires faisant escale dans chaque Etat membre, soit 9 % des contrôles pour la France.

Le rapporteur a relevé que lors du Conseil « Transports » des 11-12 décembre 2006, ce dernier était parvenu à dégager une orientation générale sur ce texte, en apportant plusieurs précisions aux conditions d'application du nouveau régime d'inspection.

En ce qui concerne les « organismes agréés », le rapporteur a précisé qu'il s'agissait de la nouvelle dénomination des sociétés de classification, pour tenir compte de l'évolution de leur structure juridique. Il a indiqué que la proposition de directive prévoyait le renforcement des systèmes de contrôle, de nouvelles modalités d'agrément et l'introduction d'un système de sanctions financières.

Quant au suivi du trafic, le rapporteur a souligné qu'il s'agissait du premier texte sur lequel une orientation générale était intervenue, et ce lors du Conseil « Transports » du mois de juin 2006. Puis, le rapporteur a rappelé les points de débat principaux. En ce qui concerne la désignation par les Etats membres d'une autorité indépendante compétente pour statuer sur l'accueil d'un navire en détresse, il a fait valoir que cette proposition, destinée à tirer les leçons des dissensions apparues entre le gouvernement espagnol et les autorités régionales de Galice lors de la catastrophe du *Prestige*, était inspirée du système britannique du SOSREP (*Secretary of State Representative*), autorité chargée de prendre la décision sur l'opportunité d'accueillir un navire en détresse, ainsi que de mettre en œuvre les procédures de refuge et de contrôler les différentes administrations impliquées – y compris la *Navy*, la marine militaire. Désigné pour cinq ans par le ministre des transports après avis de son propre département ministériel, il assume particulièrement la responsabilité des décisions qu'il prend,

sans que le ministre puisse interférer. Le rapporteur a fait remarquer, sur ce point, que, avec M. Guy Lengagne, ils avaient expliqué à leurs interlocuteurs du ministère des transports britannique qu'il n'était pas possible d'écarter toute intervention des autorités politiques, dans un domaine où l'autorité responsable doit prendre une décision comportant nécessairement une dimension politique. C'est pourquoi, le texte ayant fait l'objet d'une orientation générale a supprimé la mention d'indépendance, la France et sept autres Etats membres ayant estimé que les Etats membres devraient être libres de désigner « l'autorité compétente » au nom du principe de subsidiarité. En revanche, le Royaume-Uni, soutenu par l'Allemagne, les Pays-Bas et la Commission, a souhaité le maintien de la notion d'autorité indépendante.

Abordant la question du renforcement de la politique en matière d'accueil des navires en détresse, le rapporteur a souligné que, pour tenir compte des critiques formulées par l'Espagne, soutenue par d'autres Etats membres, la nouvelle rédaction adoptée par le groupe de travail conservait bien l'exigence d'une évaluation préalable par l'autorité compétente, tout en insistant toutefois sur le caractère discrétionnaire de la décision qu'elle prend d'accepter ou de refuser un navire ayant besoin d'assistance. Dans le même souci de préserver les prérogatives des Etats membres, ainsi que la confidentialité des informations concernées, le groupe de travail a supprimé dans la liste des éléments contenus dans les plans des lieux de refuge la mention de l'inventaire des lieux de refuge potentiels pour lui substituer celle « *d'informations relatives au littoral des Etats membres* ». En outre, il a remplacé l'obligation de communiquer cet inventaire des lieux de refuge à la Commission, par une simple information de cette dernière sur les mesures prises par les Etats membres. Enfin, il a jugé nécessaire d'imposer le respect de l'obligation de confidentialité aux destinataires – Etats membres voisins et parties concernées.

Le rapporteur a indiqué qu'en ce qui concerne les opérateurs, la proposition prévoyait que, préalablement à l'accueil d'un navire ayant besoin d'assistance dans un lieu de refuge, l'Etat membre peut demander à l'exploitant ou au capitaine de navire la présentation d'un certificat d'assurance couvrant sa responsabilité pour les dommages causés par le navire. A la différence du groupe de travail qui a proposé la suppression de ces dispositions, le rapporteur de la commission des transports du Parlement européen les a maintenues et complétées par un amendement, qui pose le problème de la prise en charge du préjudice et des coûts auxquels les ports peuvent être confrontés en cas d'accueil d'un navire ayant besoin d'assistance.

Quant à l'obligation d'emport du système d'identification automatique des navires (AIS) à bord des navires de pêche, le rapporteur a précisé que la Commission avait proposé que ces derniers soient équipés de l'AIS, les plus grands à partir de 2008 et les plus petits – moins de 15 mètres – à partir de 2010, afin de prendre en considération les évolutions en cours de la politique commune de la pêche concernant le développement de systèmes de positionnement et de communication destinés au contrôle des flottes de pêche.

M. Didier Quentin a indiqué que la rédaction qui avait fait l'objet de l'orientation générale prévoit l'application de l'obligation d'emport de l'AIS aux nouveaux navires de pêche de plus de 15 mètres, 18 mois après l'entrée en vigueur de la directive. Pour les navires actuellement en service, la mesure serait applicable aux navires de plus de 15 mètres selon un calendrier variable, suivant leur taille, s'échelonnant entre trois et cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la directive.

Evoquant le deuxième axe du troisième paquet relatif à *l'instauration de mécanismes destinés à traiter les suites des accidents*, M. Didier Quentin a déclaré que ces

mécanismes touchaient, d'une part, à la mise en place d'un dispositif harmonisé d'enquêtes sur les accidents et, d'autre part, au régime de responsabilité et de réparation des dommages en cas d'accidents. Le dispositif harmonisé d'enquêtes sur les accidents a pour objet d'obliger les Etats membres à mener des enquêtes après les accidents maritimes qui impliquent des navires battant pavillon d'un Etat membre, mais aussi ceux qui surviennent dans des zones où les Etats membres sont habilités à exercer leur juridiction ou qui touchent à des intérêts importants de l'Etat membre. Il s'agit de combler une lacune, puisque, jusqu'à présent, le transport maritime, à la différence des autres modes de transport – aérien et ferroviaire – n'était toujours pas doté d'un cadre juridique harmonisé et contraignant. La Présidence allemande devrait inscrire normalement l'examen de ce texte à l'ordre du jour des travaux du Conseil.

S'agissant du renforcement du régime de responsabilité des transporteurs et des propriétaires de navires, il est proposé tout d'abord de mettre en place une protection accrue et uniforme des passagers, usagers des transports maritimes et fluviaux et de clarifier les obligations de ces transporteurs en cas d'accident, grâce à l'intégration dans le droit communautaire des dispositions du Protocole de 2002 à la Convention d'Athènes de 1974 relatives au transport par mer de passagers et de leurs bagages, adoptée au sein de l'OMI. En outre, la proposition de règlement étend le champ d'application du Protocole d'Athènes au cabotage et au transport par voie navigable, sous réserve toutefois de modifications, dont l'esprit est d'adapter aux transports maritimes et fluviaux de passagers des dispositions existant dans les transports aérien et ferroviaire.

Quant au renforcement de la responsabilité civile des propriétaires de navires, il s'inscrit dans l'objectif poursuivi par la Commission depuis le paquet *Erika I* de parvenir à la suppression de la règle limitant la responsabilité des propriétaires de navires, qu'elle juge fort peu protectrice des droits des victimes de marées noires. M. Didier Quentin a souligné que, pour contourner l'hostilité de plusieurs Etats membres à un tel projet, qui, selon eux, relèverait de la compétence de l'OMI, la Commission avait proposé un mécanisme reposant sur la Convention de 1996 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes (en anglais LLMC). Il s'agit d'une convention de portée horizontale qui harmonise les régimes de responsabilité civile des propriétaires de navires, lorsque certaines conventions sectorielles ne trouvent pas à s'appliquer. Elle s'applique pour tout type de dommage causé par un navire. La Commission suggère ainsi que tous les Etats membres ratifient la Convention de 1996 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes, dès que possible et avant la fin de la période de transition de la directive (18 mois après son entrée en vigueur).

Pour tenir compte d'un déplafonnement éventuel de responsabilité, la proposition prévoit le doublement des plafonds fixés par la convention LLMC. Il incombera aux propriétaires de navires de demander aux autorités d'un Etat membre un certificat attestant la réalité de la garantie pour tout dommage causé aux tiers et pour les cas d'abandon de gens de mer. Les certificats seront reconnus mutuellement par les Etats membres entre eux. Enfin, pour que la victime puisse bénéficier d'une indemnisation rapide et concrète, elle se voit reconnaître la possibilité d'agir directement contre le fournisseur de la garantie financière.

Puis, **M. Guy Lengagne, rapporteur** a évoqué *les débats et critiques suscités par les propositions de la Commission*, qui ont trait aux points suivants :

- les bases juridiques de certaines propositions ne seraient pas fondées ;

- ces textes seraient dépourvus de pertinence au plan économique ;
- la Commission n'a pas suffisamment tenu compte du facteur humain.

Il est reproché au troisième paquet de n'avoir pas respecté totalement *les principes de subsidiarité et de proportionnalité* et de porter atteinte à l'unité du droit international.

S'agissant du principe de subsidiarité, la proposition sur les obligations de l'Etat du pavillon et la disposition imposant aux Etats d'instituer une autorité compétente pour statuer sur l'accueil des navires en détresse auraient empiété sur les compétences des Etats membres. La proposition de directive relative aux obligations de l'Etat du pavillon permettrait ainsi à la Commission d'exercer des compétences dans l'ensemble des domaines couverts par le code de l'Etat du pavillon, alors même que l'Union européenne n'est pas un Etat. Le rapporteur a fait valoir que l'article 70 du Traité posait le principe d'une politique commune des transports pour la mise en œuvre de laquelle le Conseil, en application de l'article 71, notamment, des mesures permettant d'améliorer la sécurité des transports et toutes autres dispositions utiles. En outre, aux termes de l'article 80, paragraphe 2 du traité, le Conseil peut décider si des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime ou aérienne. M. Guy Lengagne a, dès lors, estimé que ces dispositions autorisaient la Commission à poursuivre les objectifs qu'elle s'est fixés, à travers l'incorporation en droit communautaire des conventions internationales adoptées dans le cadre de l'OMI et le principe de l'audit obligatoire à intervalles réguliers des administrations du pavillon des Etats membres. En ce qui concerne l'institution d'une autorité compétente et indépendante pour statuer sur l'accueil des navires ayant besoin d'assistance, M. Guy Lengagne a rappelé que la France et d'autres Etats membres étaient opposés, au nom du principe de subsidiarité, au maintien de la notion d'indépendance, au motif qu'une décision de cette nature suppose nécessairement l'intervention des autorités politiques.

Evoquant le non-respect du principe de proportionnalité, le rapporteur a indiqué que, pour plusieurs Etats membres, la Commission avait proposé des dispositions plus sévères que celles prévues par les conventions de l'OMI, dont la mise en œuvre risquerait d'entraîner des surcoûts excessifs pour les opérateurs, en termes d'assurance, notamment.

Quant *au risque d'atteintes à l'unité du droit international*, le rapporteur a tout d'abord souligné les inconvénients majeurs qui affectent le processus d'élaboration des conventions de l'OMI. D'une part, la règle du consensus empêche leur adoption rapide. D'autre part, elles sont dépourvues de force contraignante à l'égard des Etats parties à ces conventions, chargés pourtant de les appliquer. C'est pourquoi les Etats-Unis, le Canada et l'Union européenne ont été appelés à prendre unilatéralement des mesures, mais que, dans plusieurs cas – comme par exemple, le retrait des simples coques – l'OMI les a reprises à son compte. Le rapporteur a fait observer que pour le secrétaire général de l'OMI, l'Union européenne devait discuter de ses initiatives à l'OMI, ce qui pose la question de sa représentation. Or, jusqu'à présent, l'OMI n'a accepté de reconnaître que les Etats membres et la Commission, avec un statut d'observateur. Cette question est d'autant plus complexe que, au sein du Conseil, l'invocation du respect des compétences de l'OMI est instrumentalisée par des Etats membres pour paralyser la discussion de certaines initiatives de la Commission, tandis que l'éventuelle représentation des Etats membres par l'Union européenne ne contribuerait pas nécessairement à accroître leur influence.

Le rapporteur a également fait état de la crainte du secrétaire général de l'OMI que, en incorporant les conventions de l'OMI en droit communautaire, les Etats membres ne

s'estiment dispensés de les ratifier. Tout en convenant de l'existence d'un tel risque, le rapporteur a toutefois souligné que la Commission pouvait mettre en œuvre des procédures contraignantes pour s'assurer de la transposition de la directive par les Etats membres et donc les inciter à ratifier les conventions de l'OMI.

Evoquant le risque d'une segmentation du droit international pouvant résulter de certaines dispositions du troisième paquet, M. Guy Lengagne a reconnu que ce constat était justifié. Dans certains cas, tel que celui de la proposition de règlement étendant la convention d'Athènes à la navigation intérieure et au trafic fluvial, la Commission a été amenée, lors du Conseil « Transports » de décembre 2006, à annoncer qu'elle introduirait diverses modifications pour tenir compte des critiques formulées par une forte majorité du Conseil. Néanmoins, le rapporteur a fait part du jugement de certains professeurs de droit, selon lequel la constitution de règles autonomes propres à l'Union serait inévitable, car ce mouvement est le fruit de la volonté – justifiée selon les rapporteurs – de la Commission de « sanctuariser » les eaux européennes et de les protéger, à l'exemple de ce qu'ont fait les Etats-Unis, des navires inférieurs aux normes.

Abordant les critiques concernant *l'absence de pertinence au plan économique* de certaines dispositions du paquet, le rapporteur a souligné que les assureurs et les armateurs étaient opposés au doublement des plafonds d'indemnisation de la convention LLMC, puisque la majoration à 1 milliard de dollars du plafond du FIPOL n'est entrée en vigueur qu'au mois de mars 2005. En outre, ces opérateurs considèrent que les normes du transport maritime se sont améliorées de façon significative au cours de ces dernières années, comme en témoigne la réduction continue de la perte de navires de plus de 100 tonnes de jauge brute. Le rapporteur a toutefois relevé qu'une telle argumentation ne tenait aucun compte des faiblesses du régime actuel de réparation, résultant de la canalisation de la responsabilité sur le propriétaire du navire, c'est-à-dire de sa désignation comme responsable exclusif d'une pollution, laquelle a débouché sur une véritable irresponsabilité organisée des propriétaires de navires, tant elle a été contournée. En revanche, les législations américaine et canadienne retiennent une notion beaucoup plus large de la partie responsable, qui inclut non seulement les propriétaires mais aussi les affréteurs coque nue et les propriétaires de la cargaison.

Le rapporteur a également fait valoir que la législation internationale n'autorisait pas une application satisfaisante du principe pollueur-payeur, à la différence des législations américaine et canadienne, puisque, par exemple, les frais liés à la remise en état de l'environnement font l'objet d'une interprétation restrictive. En effet, seuls sont indemnisables les frais de remise en état du milieu marin endommagé, non les dommages proprement dits causés aux ressources naturelles. En revanche, les législations américaine et canadienne admettent l'indemnisation du dommage écologique.

Le rapporteur, évoquant les difficultés que pourrait rencontrer le marché des assurances à faire face au doublement du plafond des limites de responsabilité prévues par la convention LLMC, et à plus forte raison au projet de la Commission d'instituer le principe de suppression de la limitation de responsabilité, a fait observer que la législation américaine a multiplié par huit les limites de responsabilité et que la responsabilité illimitée qu'elle autorise n'a entraîné ni faillite des groupes d'assurances américains ou européens, ni celle des entreprises pétrolières, ni encore moins l'interruption des importations de pétrole par les Etats-Unis, celles-ci ayant même doublé entre 1990 et 2005. En revanche, M. Guy Lengagne a reconnu que des craintes pouvaient être exprimées en ce qui concerne le risque d'une immatriculation d'armateurs européens auprès de registres étrangers, ou encore les difficultés auxquelles certaines petites entreprises de transport pourraient être confrontées.

S'agissant d'autres d'effets pervers qui pourraient résulter du renforcement du régime de responsabilité des armateurs, le rapporteur a considéré que l'institution d'un régime de responsabilité illimitée du seul propriétaire de navire souhaitée par la Commission pouvait se heurter au refus des assureurs d'accorder leur couverture. En outre, la possibilité d'une faillite de l'armateur en cas d'accident devrait aussi être prise en compte, car les sociétés d'armement sont souvent de petites sociétés ne disposant parfois que d'un seul navire et d'une surface financière limitée, ce qui pose la question de l'élargissement de la responsabilité à d'autres opérateurs, les chargeurs notamment.

Le rapporteur a également relevé que les victimes pourraient être confrontées au refus des assureurs de couvrir un risque qu'ils jugent incertain, et à l'insolvabilité des armateurs. Tout en observant que même aux Etats-Unis l'application de l'*Oil Pollution Act* au contentieux de l'*Exxon-Valdez* avait débouché sur des résultats mitigés, il a toutefois estimé que, pour être dissuasif, un régime de réparation devait reposer sur la responsabilité illimitée des opérateurs, car c'est grâce à ce principe que les Etats-Unis ont été préservés d'une marée noire depuis une quinzaine d'années.

Abordant le reproche adressé au troisième paquet, selon lequel il n'aurait pas suffisamment pris en compte *le facteur humain* – lequel est responsable de 80 % des accidents –, M. Guy Lengagne a indiqué que ce débat avait été soulevé par plusieurs de ses interlocuteurs, qui ont souligné l'absence de volet spécifique sur cette question et estimé que la gravité de la situation résultant du déficit réel de recrutement, de la formation insuffisante des équipages et de la taille également insuffisante de ces derniers justifiait que des actions soient entreprises sur ces points.

Présentant les grandes lignes de la proposition de résolution, le rapporteur a notamment insisté sur la nécessité de respecter la logique du paquet, afin que les sept propositions soient examinées le plus rapidement possible par le Conseil dans leur globalité.

Le **Président Pierre Lequiller** a salué l'excellent travail des rapporteurs, dans la continuité de leurs rapports précédents sur la sécurité maritime. Il a notamment cité la question de la formation, dont l'importance avait déjà été évoquée par les précédents rapports. Il a considéré que les rapporteurs avaient raison de soutenir la Commission sur les mesures proposées, ce qui est dans la ligne des positions adoptées auparavant par la Délégation. Sur un sujet qui tient fortement à cœur à nos concitoyens, la Délégation a été politiquement en avance, dans un esprit européen. Il est fallacieux d'affirmer que l'Europe ne devrait pas continuer d'avancer en matière de sécurité maritime du simple fait des compétences de l'OMI dans ce domaine. A cet égard, il a partagé la position prudente de M. Guy Lengagne sur le risque éventuel d'un affaiblissement qui pourrait résulter de la représentation des Etats membres par l'Union européenne en évoquant le problème analogue qui pourrait apparaître au sein du Conseil de sécurité des Nations unies.

M. Bernard Deflesselles a souligné que l'Europe était à présent en pointe sur le sujet de la sécurité maritime, un travail considérable ayant été accompli – auquel la France a pris toute sa part – depuis les catastrophes de l'Erika en 1999 et du Prestige en 2002. Il existe encore des freins importants et notre pays doit être moteur car il est un grand pays maritime, avec 5 500 kilomètres de côtes. Notre situation géographique nous rend vulnérable aux conséquences des naufrages et déballastages, dont les pollutions représentent huit à neuf fois celles causées par les naufrages. La France a fait des efforts importants, notamment en termes de répression, en créant trois parquets spécialisés : à Marseille, à Brest et au Havre.

Evoquant le rôle de l'OMI, M. Bernard Deflesselles a estimé que cette dernière n'avait pas réellement évolué depuis la commission d'enquête sur le Prestige, à laquelle il a participé il y a quatre ans, tout d'abord à cause du caractère non contraignant de ses conventions et ensuite, parce qu'en son sein, des pays comme le Libéria exercent une forte influence. Il faut changer les règles de gouvernance de l'OMI. Enfin, l'OMI est dépourvue de pouvoirs contraignants, ce qui affaiblit encore l'effet réel des conventions.

Il faut donc que l'Union européenne poursuive son propre chemin, comme l'ont fait les Etats-Unis et le Canada et qu'elle protège ses côtes. Les effets de nouvelles catastrophes pourraient être considérables, notamment en Méditerranée, dont les eaux ne se renouvellent que très lentement. Il faut soutenir le « paquet » proposé par la Commission, alors que le Conseil tend à freiner. Où en est précisément le Parlement européen ? Peut-on espérer qu'il joue effectivement un rôle moteur ? Les rapporteurs du Parlement européen conservent-ils la proposition d'un « paquet » ?

Le **Président Pierre Lequiller** a soutenu l'idée d'un élargissement des responsabilités en cas de pollution, au-delà du seul propriétaire du navire et a souhaité savoir si cette extension de responsabilité était proposée par la Commission. Il a également souhaité connaître les raisons des réticences de l'Allemagne vis-à-vis des mesures proposées par la Commission.

Mme Arlette Franco a constaté qu'une catastrophe d'une ampleur comparable à celle de l'*Erika* en Méditerranée causerait un préjudice incalculable à l'environnement et détruirait l'économie des régions maritimes françaises touchées.

M. André Schneider a félicité les rapporteurs pour la qualité de leur travail et a indiqué qu'il souhaitait manifester, par sa présence, la solidarité de l'Est de la France avec les régions maritimes. La protection de l'environnement est une préoccupation pour toutes les régions : de son côté, la région de Strasbourg est obligée de s'inquiéter du développement de la pollution fluviale, malgré l'existence de la gendarmerie fluviale.

En réponse aux intervenants, **M. Guy Lengagne** a apporté les précisions suivantes :

– la sécurité maritime est incontestablement un domaine pour lequel l'Europe est en avance et les Etats en retard ;

– l'un des grands inconvénients affectant la procédure d'élaboration des conventions de l'OMI tient au fait qu'elles sont adoptées sur la base du consensus, ce qui ne contribue pas à la prise rapide de décisions, le recours au vote étant rare ;

– les deux rapporteurs ont rencontré certains des rapporteurs du Parlement européen : M. Gilles Savary, Mme Dominique Vlasto, Mme Marta Vincenzi, M. Luis de Grandes Pasquale. Ils défendent tous la position de la Commission et l'idée d'un « paquet ». M. Gilles Savary, en particulier, est également favorable à une extension de la responsabilité en cas de dommages. Le Parlement européen ne commencera à examiner effectivement les textes qu'en avril ;

– la Commission va étudier l'application de la Convention d'Athènes au transport fluvial ;

– l'Allemagne, comme de nombreux autres Etats, dont le Royaume-Uni, la Grèce et Malte, est opposée aux dispositions les plus novatrices du paquet, parce qu'elle estime injustifiée l'extension continue de l'acquis communautaire ;

– la Commission est favorable à la suppression de la règle de la limitation de responsabilité des propriétaires de navires, sans avoir évoqué, pour le moment, son extension à d'autres opérateurs.

M. Guy Lengagne a conclu en soulignant la valeur ajoutée qu'il y a à confier des rapports sur un tel sujet à un membre de la majorité et à un membre de l'opposition.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté la proposition de résolution suivante :

« L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2002/59/CE relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information (COM [2005] 589 final/n° E 3067),

Vu la proposition de directive .../... du Parlement européen et du Conseil du ... relative au contrôle par l'Etat du port (COM [2005] 588 final/n° E 3074),

Vu la proposition de directive .../.../CE du Parlement européen et du Conseil du ... établissant des règles et normes communes concernant les organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires et les activités pertinentes des administrations maritimes (COM [2005] 587 final/n° E 3080),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la responsabilité civile et aux garanties financières des propriétaires de navires (COM [2005] 593 final/n° E 3081),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents dans le secteur des transports maritimes et modifiant les directives 1999/35/CE et 2002/59/CE (COM [2005] 590 final/n° E 3086),

Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le respect des obligations des Etats du pavillon (SEC [2005] 1497 final) (COM [2005] 586 final/n° E 3091),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la responsabilité des entreprises assurant le transport de personnes par mer ou par voie de navigation intérieure en cas d'accident (SEC [2005] 1516 final) (COM [2005] 592 final/n° E 3092),

1. Juge indispensable que les propositions de directive et de règlement susvisées fassent l'objet d'une discussion et d'une adoption conjointes, afin de conserver la vision cohérente de la sécurité maritime sur laquelle elles reposent et de faciliter la poursuite de l'objectif d'un espace maritime communautaire ;

2. *Souhaite que le Conseil procède, sans délai, à l'examen de la proposition de directive relative au respect des obligations des Etats du pavillon ;*

3. *Estime nécessaire de prévoir un renforcement des contrôles :*

a) *S'agissant du contrôle par l'Etat du port :*

– *approuve l'objectif d'un contrôle de 100 % des navires ;*

– *considère qu'un tel objectif ne pourra être poursuivi efficacement que si les Etats membres y consacrent les moyens en personnels suffisants ;*

– *estime que l'amélioration de la qualité des contrôles - en particulier celui des structures des navires - passe par une coopération loyale et accrue entre les inspecteurs, les capitaines de navires et les organismes agréés ;*

– *souligne la nécessité de parvenir à une harmonisation des règles de contrôle par l'Etat du port adoptées par l'Union européenne et celles qui seront retenues par le Comité du Mémorandum d'Entente de Paris lors de la réunion de ce dernier au mois de mai 2007 ;*

b) *En ce qui concerne l'encadrement des activités des organismes agréés :*

– *juge indispensable que les fonctions de certification et de classification soient confiées à des inspecteurs différents du même organisme agréé ou à deux organismes différents ;*

c) *Pour ce qui est du dispositif relatif aux procédures de refuge :*

– *approuve les grandes lignes du compromis auquel est parvenu le Conseil des ministres des transports des 8-9 juin 2006 ;*

– *insiste, pour que dans la suite de la procédure de codécision, la mise en œuvre de la procédure de refuge soit confiée à l'autorité compétente désignée par les autorités nationales et non pas à une autorité indépendante ;*

– *demande le maintien des dispositions relatives aux garanties financières exigées des opérateurs ;*

– *souhaite que, dans la liste des éléments que doivent comporter les plans pour l'accueil des navires ayant besoin d'assistance, soit insérée une disposition destinée à prévoir l'indemnisation des frais et dommages imputables à ces mêmes navires accueillis dans un lieu de refuge.*

4. *Souhaite l'instauration d'un régime de réparation des dommages efficace et équitable :*

a) *Estime nécessaire de prévoir des mécanismes transparents et complets d'enquêtes sur les accidents et, à cet effet :*

– *de s'inspirer des dispositions régissant les enquêtes conjointes dans le transport aérien ;*

– d’inclure notamment l’analyse des conséquences écologiques dans les conclusions du rapport d’enquête ;

b) Juge opportun de revoir le cadre applicable à la responsabilité des entreprises de transport maritime et fluvial de passagers, en ce qui concerne :

– la pertinence de l’extension du champ d’application de la convention d’Athènes au transport fluvial ;

– l’extension du champ d’application de la Convention d’Athènes aux petites lignes de cabotage national : il serait souhaitable que le dispositif envisagé par la Commission sur ce point soit précédé d’une étude d’impact et que celle-ci soit soumise au Conseil ;

– la définition des modalités selon lesquelles le transporteur est assujéti à l’obligation de souscrire une assurance.

c) Juge indispensable de moderniser le régime de responsabilité des opérateurs, et d’introduire des dispositions complémentaires dans la proposition de directive relative à la responsabilité civile et aux garanties financières de propriétaires de navires, en vue de :

– limiter le champ d’application de la proposition de directive aux préjudices subis par les personnes et par les biens qui ne sont pas directement parties prenantes au transport maritime ;

– demander aux Etats membres de ratifier la Convention HNS relative aux substances chimiques et dangereuses et de procéder à son intégration en droit communautaire ;

– préciser que, pour l’établissement de la notion de faute inexcusable, qui retire le bénéfice de la limitation de responsabilité, la conscience qu’a la personne de causer probablement un dommage peut être déduite du fait que – de façon téméraire – elle a agi, ou omis d’agir ;

– exclure les personnes responsables de dommages causés par un navire ne battant pas pavillon d’un Etat partie à la Convention LLMC sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes du bénéfice de la limitation de responsabilité ;

– promouvoir une réforme du régime de responsabilité en cas de pollution par les hydrocarbures :

- il serait souhaitable que, conformément à une proposition de la Commission, l’Organisation maritime internationale consacre le principe de la responsabilité illimitée du propriétaire de navire et que celle-ci soit accompagnée d’une responsabilité élargie à d’autres acteurs du transport maritime, les chargeurs, notamment ;

- en cas d’échec des négociations au plan international, il conviendrait que la Commission présente une proposition ;

– consacrer le dommage écologique.

5. Souhaite que les Etats membres recourent au mécanisme de la coopération renforcée visé aux articles 43 à 45 du Traité sur l'Union européenne, afin de mettre en place des actions de formation de gens de mer ressortissants d'Etats tiers. »

II. Examen de textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution

Point B

Sur le rapport du **Président Pierre Lequiller**, la Délégation a examiné des textes soumis à l'Assemblée nationale en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Aucune observation n'ayant été formulée, la Délégation *a approuvé* les trois textes suivants :

➤ *PESC et relations extérieures*

- position commune du Conseil 2007/.../PESC du ... renouvelant les mesures restrictives instituées à l'encontre de la Côte d'Ivoire (document **E 3384**) ;

- position commune du Conseil 2007/.../PESC modifiant et renouvelant les mesures restrictives instituées à l'encontre du Libéria (document **E 3385**) ;

- position commune du Conseil 2007/.../PESC modifiant la position commune 2002/960/PESC du Conseil concernant des mesures restrictives à l'encontre de la Somalie (document **E 3386**).

Puis la Délégation *a pris acte de l'accord tacite* de l'Assemblée nationale, en vertu d'une procédure mise en œuvre en 2000, dont ont fait l'objet les deux textes suivants :

- proposition de décision du Conseil prorogeant la décision 2000/91/CE du Conseil autorisant le Royaume du Danemark et le Royaume de Suède à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 17 de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (document **E 3367**) ;

- proposition de décision du Conseil autorisant l'Estonie, la Slovénie, la Suède et le Royaume-Uni à appliquer une mesure dérogatoire à l'article 17, paragraphe 1, de la sixième directive du Conseil en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires (77/388/CEE) (document **E 3368**).