



N° 1619

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 1511), *autorisant l'adhésion au **protocole de 1997** modifiant la **convention internationale de 1973** pour la prévention de la **pollution par les navires**, telle que modifiée par le protocole de 1978 y relatif (ensemble une annexe et cinq appendices),*

PAR M. JEAN GLAVANY,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I – LE RENFORCEMENT DE LA LEGISLATION APPLICABLE EN MATIERE DE REPRESSION DE LA POLLUTION PAR LES NAVIRES	6
A. UNE LEGISLATION QUI S’EST PROGRESSIVEMENT ADAPTEE A LA GRAVITE DES INFRACTIONS	6
B. UNE MEILLEURE EXECUTION DES PEINES PRONONCEES PAR LA JUSTICE	7
II – LA NECESSITE DE RENFORCER LE DROIT INTERNATIONAL APPLICABLE.....	9
A. UNE COOPERATION EUROPEENNE PLUS EFFICACE.....	9
B. UN NOUVEL OUTIL CONVENTIONNEL.....	10
EXAMEN EN COMMISSION	13

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi autorisant l'adhésion de la France au protocole de 1997 modifiant la convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (n° 1511). Ce sujet est à la fois d'une grande actualité et l'objet d'une attention constante de nos concitoyens. Alors que l'Assemblée nationale vient de voter l'inscription d'un droit de l'environnement dans la Constitution, ce protocole montre à quel point la protection du milieu naturel ne relève pas d'une abstraction théorique, mais d'un domaine très concret. Le protocole de 1997 vise à introduire une nouvelle annexe à la convention de 1973 dans le but d'interdire l'émission de substances nocives par les navires. Avant d'en présenter le contenu, votre Rapporteur souhaite saisir cette occasion pour rappeler l'état du droit en vigueur dans notre pays en matière de pollutions maritimes.

I – LE RENFORCEMENT DE LA LEGISLATION APPLICABLE EN MATIERE DE REPRESSION DE LA POLLUTION PAR LES NAVIRES

Plusieurs affaires récentes de dégazage dans les eaux relevant des juridictions françaises se sont traduites par de lourdes sanctions judiciaires. Il faut à cet égard se féliciter que les sanctions encourues soient devenues réellement dissuasives. Encore faut-il que la justice soit en mesure de faire exécuter les jugements qu'elle prononce, ce qui, jusqu'à une date récente, n'était pas le cas.

A. Une législation qui s'est progressivement adaptée à la gravité des infractions

Alors que l'impunité a longtemps été la règle dans le droit de la mer, la gravité des pollutions qui ont frappé les côtes françaises, que ce soit du fait des marées noires ou des pratiques de dégazage, ont conduit le législateur français à réprimer les atteintes à l'environnement maritime. Ainsi, la loi n° 2001-380 du 3 mai 2001 relative à la répression des rejets polluants par les navires, dite loi Le Bris, a-t-elle institué une amende de 600 000 euros pour les rejets illicites d'hydrocarbures et une peine de prison de quatre ans. Cette loi a par ailleurs créé des tribunaux du littoral maritime spécialisés, au ressort identique à celui des préfectures maritimes et aux compétences spécifiques. Elle a ainsi rendu les tribunaux de Brest, du Havre et de Marseille compétents pour les infractions commises dans les eaux territoriales, c'est-à-dire jusqu'à 12 milles nautiques. Elle a par ailleurs rendu le tribunal de Grande instance de Paris compétent pour les infractions commises par tout navire en zone économique exclusive française (allant jusqu'à 200 milles marins) ou par un navire français en haute mer.

La loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République a étendu, dans un souci de simplification, la compétence des trois tribunaux spécialisés à l'ensemble des délits commis dans la zone économique exclusive, limitant les attributions du Tribunal de grande instance de Paris aux seules infractions commises en haute mer.

Enfin, la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a remonté le niveau de l'amende encourue à un million d'euros et la peine de prison à dix ans. Elle a en outre

étendu la compétence des tribunaux spécialisés à l'ensemble des infractions en matière de pollution des zones marines, tout en prévoyant la possibilité pour les tribunaux d'instance compétents de se dessaisir au profit du tribunal de grande instance de Paris pour les affaires les plus complexes, comme dans le cas des marées noires.

L'actualité récente prouve l'utilité de ces dispositifs répressifs, car la sévérité des peines prononcées s'est accrue et le dispositif a prouvé son efficacité en raison de la possibilité reconnue au Parquet de demander aux navires fautifs le versement d'une caution dans l'attente du jugement.

B. Une meilleure exécution des peines prononcées par la justice

En 2002, en raison des contraintes juridiques internationales existant dans le domaine maritime, aucune des onze peines d'amende prononcées par le Tribunal de grande instance de Paris pour des rejets volontaires effectués par des navires étrangers dans la zone exclusive française n'a pu être recouvrée. Le tableau suivant retrace les affaires concernées :

**PEINES D'AMENDES PRONONCÉES EN 2002 PAR LE TGI DE PARIS
EN MATIÈRE DE REJETS VOLONTAIRES PAR LES NAVIRES**

AFFAIRE	DÉCISION
KUTSAROV Krasimir - STONE GATE	75 000 €
WAN KEUN Kwon - HYUNDAI CONTINENTAL CR : MUKYO HYUNDAI BUILDING	150 000 € à concurrence de 120 000 € à charge de l'armateur - Publication
STATHAKIS Sotirios - THILISIS	80 000 € dont 70 000 € à charge de l'armateur
HAQUE Habibul Islam - GREAT CENTURY	100 000 € dont 80 000 € à charge de l'armateur - Publication
MIHAILOVS Vladimir - CAGE PALMAS	150 000 € dont 12 000 € à charge de la société - Publication
TOMPOT Benito SEAARLAND SHIPPING MANAGEMENT	60 000 € hors de cause
TADACARU Dumitru MASTROGIOGIS SHIPPING	75 000 € ; amende supportée à hauteur de 80 % par l'armateur
PALVOL Oleg	90 000 € à la charge de l'armateur - publication

RAO KANCHI Venugopal	100 000 dont 90 000 € à la charge de la Société Shipping - Publication
GOTOVKIN Yiriy ABC MARITIME AG	30 000 € dont les 2/3 à la charge de l'armateur
WILK Klaus Hermann	15 000 dont ½ à la charge de la société Dextramar
KAZI Riyaz COASCOL MARINE CORP.	Relaxe Relaxe

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, des cautions ont été exigées par la Justice, ce qui garantit désormais l'exécution des peines. Ainsi, le 13 mai dernier, le parquet de Marseille a été saisi de deux affaires de dégazage : la première concernait le *Méga express*, un navire de la compagnie *Corsica Ferries* assurant la liaison Bastia-Nice ; la seconde un pétrolier italien, le *Nondo*, faisant route vers Valence. Une enquête a été ouverte dans les deux cas et une caution de 500 000 euros a été exigée de l'armateur dans le second, pour que le navire puisse reprendre la mer. Le 18 mai dernier, le tribunal de Brest a pour sa part condamné le commandant d'un minéralier battant pavillon de Saint-Vincent et Grenadine à 150 000 euros d'amende pour une pollution par hydrocarbure.

Il faut par ailleurs se féliciter de la bonne coopération entre la justice et la marine nationale, qui constitue un gage d'efficacité pour l'application du nouveau dispositif. Ainsi, grâce à l'action de la marine nationale, le tribunal de grande instance de Brest a-t-il eu à connaître de sept affaires depuis l'entrée en vigueur de la loi du 15 avril 2003.

Néanmoins, dans le domaine maritime, le droit national s'avère un instrument de portée limitée, car ce sont les règles de l'Etat dont relève chaque pavillon qui s'appliquent le plus souvent. Le développement des pavillons de complaisance et le recours à une main d'œuvre souvent peu formée et dépourvue de droits sociaux contribuent à l'opacité du transport maritime et à la multiplication des accidents ou des pratiques délictueuses. Il est donc indispensable de renforcer le droit international applicable pour réprimer plus efficacement les pollutions en mer.

II – LA NECESSITE DE RENFORCER LE DROIT INTERNATIONAL APPLICABLE

Après le naufrage de l'*Erika* et du *Prestige*, l'Union européenne a pris un train de mesures pour améliorer la protection du milieu marin. Par ailleurs, de nouveaux instruments conventionnels, comme le protocole de 1997 dont l'Assemblée nationale est saisie, visent à améliorer cette protection.

A. Une coopération européenne plus efficace

Suite au naufrage de l'*Erika*, l'Union européenne a pris deux séries de mesures, qu'il est convenu d'appeler paquets « *Erika 1 et 2* ».

Le « paquet I » comprend essentiellement trois volets :

- interdiction des pétroliers à simple coque au plus tard en 2015, selon un calendrier d'élimination progressive ;

- amélioration du contrôle des activités des sociétés de classification, via l'introduction de règles telles que l'exigence préalable de bonnes performances en matière de sécurité et de prévention des pollutions avant l'octroi de l'agrément communautaire ou encore la suspension, temporaire ou définitive, de cet agrément ;

- renforcement des contrôles dans les ports, ce qui inclut le bannissement et le refus d'accès aux ports de l'Union pour les bâtiments immobilisés à plusieurs reprises pour leur mauvaise condition et battant pavillon de complaisance, sur la base d'une liste noire publiée par la Commission européenne, l'inspection annuelle renforcée obligatoire pour les navires à risque (évalué selon divers critères tels que l'âge et la catégorie du navire ainsi que son « coefficient de ciblage », outil de mesure du risque potentiel que pose un navire).

Quant au « paquet II », il prévoit :

- l'amélioration du signalement et du suivi des navires, avec, notamment, la présence de boîtes noires similaires à ce qui peut exister pour les avions et de systèmes d'identification automatique ;

- la révision des régimes de responsabilité et de compensation des dommages de pollution en vigueur et la création d'un fonds de compensation des dommages de pollution ;

- la mise en place d'une agence européenne de sécurité maritime, destinée à soutenir l'action de la Commission, des États membres et des États candidats à l'adhésion.

Il aura fallu attendre la catastrophe du *Prestige* pour que l'Union européenne cherche à harmoniser les législations pénales en vigueur dans les différents États membres. Mais l'engagement pris par le Conseil des chefs d'Etat et de Gouvernement à Copenhague les 12 et 13 décembre 2002 tarde à trouver une traduction juridique contraignante. Une proposition de directive et une proposition de décision-cadre ont ainsi été présentées par la Commission européenne au Conseil respectivement le 5 mars et le 2 mai 2003. Elles n'ont toujours pas, à ce jour, été adoptées par le Conseil.

Par ailleurs, la Commission européenne cherche à coordonner la position des États membres de l'Union pour qu'ils renforcent le droit international maritime conventionnel en vigueur. Cette coordination permet de peser plus efficacement dans les instances de l'Organisation maritime internationale. Ainsi, la Commission a-t-elle souhaité, dans un souci de cohérence avec les positions des États membres de l'Union vis-à-vis du protocole de Montréal et du protocole de Kyoto, que les États de l'Union concernés, dont la France, ratifient rapidement le protocole de 1997 soumis à l'Assemblée nationale.

B. Un nouvel outil conventionnel

Le protocole de 1997 dont la Commission est aujourd'hui saisie a un objet relativement restreint, puisqu'il porte sur l'émission des gaz à effet de serre et sur ceux appauvrissant la couche d'ozone provenant des navires maritimes. Ce protocole constitue une mesure transposant au secteur maritime les principes retenus par le protocole de Montréal de 1987 sur les *Chlorofluorocarbones* (CFC). Il transpose également le protocole de Kyoto, qui a été ratifié par la France en 2000 et qui vise à limiter l'émission de gaz à effet de serre. Il s'applique aux navires battant pavillon d'un État partie à la convention de 1973 ou aux navires exploités sous leur autorité, ainsi qu'aux plates-formes et installations de forage. Les navires militaires en sont exclus.

Ce protocole a été adopté par la conférence diplomatique des Parties à la convention de 1973 pour la prévention de la pollution des eaux de mer par les hydrocarbures qui s'est tenue à Londres de 15 au 26 septembre 1997 au siège de l'Organisation maritime internationale. Ce protocole introduit une nouvelle annexe à la convention de 1973 dans le but

de réduire l'émission dans l'atmosphère de soufre et d'autres substances nocives provenant de la combustion des soutes.

A cet effet, le protocole instaure des limites d'émission et prévoit la mise en place d'installations portuaires adaptées permettant de recueillir les substances nocives actuellement rejetées par les navires dans l'atmosphère. Il fixe en outre une limite à la teneur en soufre du fuel-oil utilisé à bord. Le respect de ces prescriptions doit être assuré par des mesures préventives comprenant des visites périodiques des navires, l'octroi d'un certificat international, ainsi qu'un système de contrôle effectué au titre de l'Etat du port.

Le protocole est ouvert à la signature des Etats parties à la convention de 1973, qui sont au nombre de 12 et qui représentent plus de 54 % du tonnage mondial (Allemagne, Bahamas, Bangladesh, Danemark, Espagne, Grèce, Marshall, Liberia, Norvège, Panama, Singapour et Suède). Pour entrer en vigueur, il doit être ratifié par au moins quinze Etats représentant au moins 50 % du tonnage mondial des navires de commerce. Cette condition n'étant pas remplie, l'adhésion de la France est d'autant plus nécessaire pour accélérer l'entrée en vigueur de ce texte.

*

* *

S'il faut nous réjouir du renforcement de notre législation à l'encontre des délinquants des mers, force est de constater que le droit international élaboré dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), de l'Organisation Internationale du Travail (OIT), ou en matière environnementale, reste à ce jour insuffisant et qu'il ne permet pas une régulation satisfaisante du transport maritime. Le présent protocole constitue une amélioration modeste, mais nécessaire. Pour cette raison, votre Rapporteur propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 26 mai 2004.

Après l'exposé du Rapporteur, **Le Président Edouard Balladur** a indiqué qu'il partageait l'avis du Rapporteur sur la nécessité d'améliorer la réglementation dans le domaine maritime. A cet égard, les amendes encourues par les pollueurs sont souvent trop modiques en comparaison des coûts qu'engendrent les pollutions maritimes et qui sont le plus souvent à la charge de l'Etat et des collectivités locales. Il est donc souhaitable d'alourdir les peines. Par ailleurs, il est essentiel d'adopter des mesures qui sortent du seul cadre national. Pour ce faire, il faut accroître les prérogatives de l'OMI et créer une force de police capable de faire respecter la réglementation dans les eaux internationales.

M. Louis Guédon a fait observer que la proportion des navires identifiés et poursuivis pour avoir procédé à des dégazages était inférieure à 10 %. Il est impératif, parallèlement au renforcement des peines encourues, d'améliorer le taux de poursuites pour ce type de délits.

M. Richard Cazenave a demandé pour quelles raisons il n'était pas exigé de manière systématique à chaque escale des navires la production d'un certificat de dégazage effectué dans les règles.

M. Axel Poniatowski a souhaité savoir pour quelles raisons la France avait attendu plusieurs années avant de lancer la procédure d'adhésion au protocole.

M. Guy Lengagne a estimé que la Commission européenne jouait un rôle très positif en matière de prévention des pollutions maritimes et l'Union européenne joue en la matière un véritable rôle d'avant-garde. L'OMI constitue pour sa part une instance moins offensive, car les Etats dont les flottes ne sont pas irréprochables y ont une influence importante et ils s'opposent à l'édiction de mesures contraignantes. La France, comme l'Union européenne, doivent aller de l'avant, y compris, le cas échéant, en arraisonnant des navires dans la zone des 200 milles, si ce n'est dans les eaux internationales. Les autres pays devraient se rallier à de telles pratiques, car à l'heure actuelle l'impunité est trop fréquente pour les pollueurs et l'essentiel des coûts pèse sur les Etats victimes des pollutions.

En réponse aux différents intervenants, **le Rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

— les sanctions encourues par les responsables de pollutions maritimes ont été renforcées par la loi Perben 2, le montant maximal de

l'amende ayant été portée à 1 million d'euros ; il s'agit en tout état de cause d'un plafond et il revient aux juges de fixer le montant de l'amende compte tenu de chaque affaire ; néanmoins, le fait que le parquet de Marseille ait demandé le versement d'une caution de 500 000 euros suite à la pollution commise par un pétrolier italien, montre bien que le dispositif pénal est aujourd'hui plus dissuasif ;

— le dispositif de surveillance est devenu plus efficace grâce à la coopération entre la Marine nationale et la Justice ; dans une affaire récente, un navire espagnol a été arraisonné en pénétrant dans les eaux territoriales, alors qu'il avait précédemment fui en étant poursuivi en raison d'une pollution dont il était responsable ;

— le renforcement des peines encourues et l'amélioration du taux de poursuites auront pour conséquence d'accroître le nombre de dégazages au large des côtes ; si cela diminue les pollutions qui affectent la France, cela n'en posera pas moins un problème qui appelle des réponses internationales ;

— les progrès de la réglementation internationale intervenant dans le cadre de l'OMI sont réels, mais particulièrement lents, d'autant que son application est subordonnée à la bonne volonté des Etats parties ;

— la France a tardé à lancer la procédure d'adhésion au protocole par inertie et parce qu'elle n'était initialement pas convaincue du bien-fondé scientifique de ce texte ; en tout état de cause, ce retard est sans incidence sur l'entrée en vigueur du protocole, puisque l'adhésion d'au moins deux autres Etats est nécessaire avant son entrée en vigueur.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1511).*

*

* *

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

N° 1619 – Rapport sur le projet de loi autorisant l'adhésion au protocole de 1997 modifiant la convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, telle que modifiée par le protocole de 1978 y relatif (M. Jean Glavany)