

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
27 avril 2016
Séance de 9 heures 45

Compte rendu n°64

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

**Présidence
de Mme Elisabeth
Guigou, *Présidente***

- Audition de M. Pierre Morel, président du groupe de travail constitué sur les questions politiques pour l'application des accords de Minsk 2
- Examen, ouvert à la presse, du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages (n° 2348) – M. Didier Quentin, rapporteur.
- Information relative à la commission.



Audition de M. Pierre Morel, président du groupe de travail constitué sur les questions politiques pour l'application des accords de Minsk.

La séance est ouverte à neuf heures quarante-cinq.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Nous avons le plaisir d'accueillir une nouvelle fois ce matin l'ambassadeur Pierre Morel, qui préside depuis mai 2015 l'un des quatre groupes de travail constitués sous l'égide de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour l'application des accords de Minsk, celui qui porte sur les questions politiques. M. Morel connaît très bien les pays issus de l'ex-Union soviétique.

Vous nous ferez part, monsieur l'ambassadeur, des activités du groupe de travail que vous présidez. Nous nous ferons ainsi une idée encore plus précise des difficultés d'application des accords de Minsk, qui ont été conclus en février 2015.

Je me suis rendue à Kiev ce lundi 25 avril avec mes homologues allemand et polonais pour tenter de comprendre les raisons du blocage actuel – vous nous donnerez votre sentiment à cet égard, Monsieur l'ambassadeur – et de convaincre nos amis de la Rada de la nécessité de prendre des initiatives, notamment de poursuivre l'examen de la réforme constitutionnelle prévoyant une décentralisation du pays, conformément aux accords de Minsk. Celle-ci a fait l'objet d'un vote en première lecture, mais, selon nos collègues parlementaires ukrainiens, il n'est pas possible pour l'instant de réunir la majorité qualifiée nécessaire à son adoption en deuxième lecture. Vous nous direz aussi où nous en sommes, monsieur l'ambassadeur, en ce qui concerne la loi électorale qui a vocation à s'appliquer dans le Donbass. Également prévue par les accords de Minsk, elle doit être élaborée en accord avec les séparatistes.

Lors de notre visite à Kiev, nous avons rencontré le nouveau premier ministre, le nouveau président de la Rada, le ministre des affaires étrangères et nos homologues. Nous n'avons guère été rassurés par ce que nous avons entendu. Toutefois, nous avons l'impression que le nouveau gouvernement ukrainien est très engagé dans la poursuite des réformes, notamment dans la lutte contre la corruption.

S'agissant des accords de Minsk, nos interlocuteurs ukrainiens ont rejeté la responsabilité sur les Russes, leur reprochant de ne pas exercer davantage de pression sur les séparatistes pour faire respecter le cessez-le-feu et faciliter l'accès des observateurs de l'OSCE sur le terrain, alors même que, en Syrie, ils ont été capables de contraindre Bachar al-Assad à entrer dans un processus de négociation. Les Ukrainiens sont dans l'idée que la Russie ne lâchera rien et qu'elle cherche toujours à déstabiliser leur pays ; ils attendent de la communauté internationale qu'elle continue à exercer de fortes pressions sur la Russie. Selon moi, les torts sont partagés. Votre mission est cruciale monsieur l'ambassadeur : il s'agit de défaire un nœud qui paraît aujourd'hui bien serré, afin que les accords de Minsk soient appliqués de manière satisfaisante, ce qui aurait dû en principe être le cas avant la fin de l'année 2015.

M. Pierre Morel, président du groupe de travail sur les questions politiques constitué pour l'application des accords de Minsk. Le nœud est en effet très serré, et le défaire est un travail qui demande beaucoup de patience. Ce conflit ne dure pas seulement depuis la crise politique de l'automne 2013 : il a des racines profondes. Il faut notamment se souvenir des conditions rudes dans lesquelles a pris fin la « vie commune » de la Russie et de l'Ukraine dans l'ensemble soviétique. L'Ukraine a une histoire elle-même complexe, ses

frontières étant en partie issues de la Deuxième Guerre mondiale. Le passé pèse très lourd : à certains moments, on a l'impression que ce sont plus de 1 000 ans d'histoire russo-ukrainienne qui sont en arrière-fond des discussions. Le groupe de travail se réunit très régulièrement. Je le préside avec toute la détermination possible, convaincu qu'une solution peut être trouvée et que l'OSCE est la seule à pouvoir assurer cette mission majeure. Il me paraît aujourd'hui encore possible de trouver le bon fil pour commencer à dénouer la crise, même si le temps se fait court.

J'aborderai quatre points. Je ferai d'abord un bref rappel historique. Puis je décrirai la manière dont travaille le groupe sur les questions politiques. Je rappellerai ensuite la feuille de route fixée lors du sommet de Paris le 2 octobre dernier, seul moment où les quatre chefs d'État et de gouvernement du format « Normandie » se sont rencontrés depuis la signature des accords de Minsk le 12 février 2015 ; cette feuille de route, qui a complété les accords de Minsk tout en respectant la logique, a « calibré » le travail que nous menons. Enfin, j'évoquerai la loi électorale, qui constitue le cœur des négociations.

L'accord de Minsk 1 a été signé en septembre 2014. Il était censé mettre fin à un conflit violent, mais il a été suivi d'incidents sérieux et d'un élément de dérapage majeur : alors que des élections devaient se tenir dans le Donbass à la fin du mois d'octobre, en même temps que dans le reste de l'Ukraine, en vue de donner une légitimité à des interlocuteurs issus de cette région pour la suite de la mise en œuvre de l'accord de Minsk 1, les entités de Donetsk et de Lougansk ont décidé de suspendre ce scrutin et d'organiser leurs propres élections. Ceux qui avaient forcé les portes des bâtiments officiels, MM. Zakhartchenko et Plotnitski, ont ainsi été élus « unilatéralement » responsables des entités de Donetsk et de Lougansk, qu'ils estiment consolidées en tant que Républiques indépendantes. Pour sa part, Kiev les considère comme totalement illégitimes, puisqu'ils ont rompu d'emblée l'accord de Minsk 1 en organisant des élections séparées qui ont conduit à leur « auto-consécration ». D'où une nouvelle montée de la violence.

En janvier 2015, le Président de la République a pris l'initiative de renouer le contact avec la Russie lors d'une escale à l'aéroport de Moscou, au retour d'une visite en Kazakhstan. Jusqu'alors, les contacts dans le format « Normandie » étaient uniquement téléphoniques. Puis, dans la nuit du 12 février, après dix-sept heures de négociations, les quatre chefs d'État et de gouvernement sont parvenus à conclure l'accord de Minsk 2. Cependant, quelques jours après la signature, malgré le cessez-le-feu et les trois premiers articles de l'accord, les unités ukrainiennes encerclées dans la poche de Debaltsevo ont été écrasées. Cet événement tragique a fait plus de 300 morts et entraîné de nouvelles crispations, ainsi qu'une détérioration des conditions politiques et psychologiques du côté ukrainien. Les violations du cessez-le-feu se sont poursuivies.

Néanmoins, un sursaut a eu lieu dans le cadre de l'OSCE : malgré le non-respect du cessez-le-feu, il a été convenu d'entamer sans délai la mise en œuvre des accords de Minsk. À cette fin, quatre groupes de travail thématiques ont été mis en place le 6 mai 2014 au sein du groupe de contact piloté par Mme Heidi Tagliavini, diplomate suisse. Je tiens à lui rendre hommage : sans le travail qu'elle a accompli seule, envers et contre tout, dans des conditions très dures, il n'y aurait eu ni Minsk 1 ni Minsk 2. Elle a été remplacée depuis lors par l'ambassadeur autrichien Martin Sajdik.

Un tournant s'est produit en décembre au sein du groupe de contact : M. Boris Gryzlov, un des fondateurs du parti présidentiel « Russie Unie », président de la Douma de

2003 à 2011, a pris la tête de la délégation russe à la place de l'ambassadeur Azamat Koulmoukhametov, qui en est devenu le numéro deux.

La première nécessité est de mettre en œuvre le cessez-le-feu. Telle est la tâche du groupe chargé de la sécurité, qui est animé par l'ambassadeur turc Ertugrul Apakan, également le chef de la mission spéciale d'observation en Ukraine (MSOU). Celle-ci comprend environ 1 000 personnes, dont 600 à 700 observateurs déployés sur le terrain, sans armes, qui prennent des risques quotidiens. L'ambassadeur Apakan a pour adjoint le colonel suisse Alexander Hug.

Le groupe humanitaire est conduit par l'ambassadeur suisse Toni Frisch. La situation humanitaire est dramatique. On compte 1,5 million de réfugiés, et toutes les communications le long de la ligne de contact sont interrompues.

Le groupe économique, mené par M. Per Fischer, ancien banquier allemand, a pour objectif de restaurer les services élémentaires interrompus – approvisionnement en eau et en électricité, transport ferroviaire, etc. – en faisant notamment un travail de raccordement le long des 500 kilomètres de la ligne de contact. Environ 3,5 millions de personnes sont restées dans le Donbass, et 800 000 personnes qui vivent, de part et d'autre, à proximité de la ligne de contact sous la menace directe d'une dégradation du cessez-le-feu.

Le groupe politique, dont j'ai la charge, comprend huit à dix membres : généralement deux représentants de la partie ukrainienne, un de l'entité de Donetsk, un de l'entité de Lougansk, un ou plusieurs représentants de la partie russe, notamment M. Maxime Poliakov, qui relève non pas du ministère des affaires étrangères, mais de l'administration présidentielle – c'est un collaborateur direct de M. Vladislav Sourkov, qui continue à superviser le dossier.

Le groupe s'est réuni chaque semaine entre le 6 mai 2015 et la fin du mois de février dernier. Ses réunions ont désormais lieu tous les quinze jours. – celle qui se tiendra demain sera la trente-septième depuis sa création. Nous approchons les 500 heures de discussion. Celle-ci se déroule en russe ; elle est très directe, polémique, parfois brutale et risque souvent de s'interrompre. La tension est forte de part et d'autre.

Quatre points sont à l'ordre du jour : la réforme constitutionnelle – que vous avez évoquée, madame la présidente –, la loi sur le statut spécial d'autonomie du Donbass, l'amnistie, la loi électorale. Ces quatre points sont directement issus des accords de Minsk, mais ceux-ci sont à la fois complexes et incomplets : il y a de très nombreux liens entre ces différents points, et l'ordre dans lequel les traiter n'apparaît pas clairement. En septembre, nous sommes arrivés à un blocage au sein du groupe politique, chaque partie posant son propre préalable.

D'où l'ordre fixé dans la feuille de route adoptée par les chefs d'État et de gouvernement à Paris le 2 octobre dernier. Je rappelle le contexte de ce sommet : nous avons obtenu un vrai cessez-le-feu le 1^{er} septembre, le nombre de morts par semaine passant de dix en moyenne à un ou deux – souvent des malheureux qui, compte tenu de l'arrêt des combats, reprenaient les chemins habituels et sautaient sur une mine. D'autre part, la réforme constitutionnelle venait d'être adoptée en première lecture, et le président Porochenko considérait alors qu'il était jouable de la faire voter en deuxième lecture d'ici à la fin de l'année. Les chefs d'État et de gouvernement ont donc décidé qu'il fallait aller vers ce deuxième vote, puis organiser les élections, afin que les représentants du Donbass soient reconnus de part et d'autre. La loi sur le statut du Donbass devait entrer en vigueur

provisoirement, puis être confirmée à la fin du processus électoral. Les candidats devaient bénéficier d'une immunité avant que l'on entre dans un processus d'amnistie, également après les opérations électorales.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. L'ordre sur lequel se sont engagés les chefs d'État et de gouvernement le 2 octobre 2015 est-il bien le suivant : adoption, d'abord, de la réforme constitutionnelle en deuxième lecture et, ensuite seulement, de la loi électorale ?

M. Pierre Morel. Dans le contexte de l'époque, oui. Ils ont fait de la loi électorale le point de passage obligé pour déclencher à la fois l'application de la loi sur le statut et l'amnistie. La feuille de route fixée à Paris a en quelque sorte mis en ordre les dispositions des accords de Minsk, qui n'étaient pas parfaitement clairs. Le processus de mise en œuvre des accords aurait été mieux engagé s'il y avait eu un cessez-le-feu effectif, mais celui-ci n'a été obtenu que six mois plus tard, le 1^{er} septembre.

À cet égard, nous avons fait un pari : nous avons choisi la date de la rentrée des classes – qui, dans cette partie de l'Europe, est une véritable fête de l'éducation, les enfants venant à l'école dans leur plus belle tenue, accompagnés de leurs parents, et offrant des fleurs aux enseignants – et avons fait passer le message aux belligérants de ne pas tirer sur les enfants. Cela a fonctionné, et le vrai cessez-le-feu a duré environ deux mois. Nous avons alors eu le sentiment que le processus allait « décoller ».

Actuellement, nous sommes à nouveau dans une phase de détérioration : le nombre de morts est remonté à quatre ou cinq par semaine, voire à dix. Il y a une interaction entre les difficultés de mise en œuvre du cessez-le-feu sur le terrain et les lenteurs politiques, et il y a à nouveau un risque de dérapage.

Quoi qu'il en soit, la feuille de route de Paris a permis de franchir une étape et de relancer le travail politique : les chefs d'État et de gouvernement ont demandé au groupe politique de préparer en priorité la loi électorale, considérée comme la clé d'ouverture du processus politique.

J'en viens donc à la loi électorale. Nous y avons travaillé intensément depuis le début du mois d'octobre. Nous avons évidemment constaté des divergences considérables entre les thèses défendues de part et d'autre. Pour simplifier, les Ukrainiens estiment qu'il faut réintégrer le Donbass dans la République d'Ukraine et, donc, appliquer la loi électorale ukrainienne avec certains aménagements. En d'autres termes, il s'agirait d'adopter une loi complémentaire à la loi générale sur les élections locales en Ukraine qui a été votée le 14 juillet 2015 et prévoit un système assez complexe : un mode de scrutin majoritaire dans les communes rurales et les villes moyennes, mais proportionnel dans les grands ensembles urbains. Pour leur part, les représentants du Donbass considèrent qu'ils sont chez eux, bénéficient d'un statut d'autonomie et peuvent donc tout organiser eux-mêmes. La discussion est vive, avec tout le fond de rejet et de hargne lié à la mémoire des événements que j'ai déjà évoqué. Certes, chaque partie écoute l'autre, mais on n'arrive pas vraiment à dépasser ces échanges âpres.

Dès lors, le coordinateur que je suis se retrouve dans une situation inconfortable : au sein de ces échanges polémiques, dont la précision juridique est devenue remarquable – pour justifier leur position, les parties invoquent qui la charte de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, qui les normes de l'OSCE –, je dois saisir les éléments moins controversés ou ceux sur lesquels on peut trouver des points de rencontre. J'essaie de faire admettre aux parties que

nous élaborons un dispositif transitoire, expérimental, qui ne sera utilisé qu'une seule fois : ce ne sera ni une loi ukrainienne parfaite, ni un système parfaitement autonome propre au Donbass. Nous avons avancé très laborieusement, en passant tous les éléments en revue : les textes de référence, les normes internationales, les modes de scrutin, etc. J'ai essayé de rapprocher les positions et proposé un document de travail sur les modalités des élections. Il s'agit d'un texte assez technique et précis de deux ou trois pages comprenant dix à douze points. Précisons que le groupe politique élabore non pas une loi en tant que telle, mais une base agréée qui devra être mise en forme dans un texte législatif. Selon les Russes et les représentants du Donbass, une fois qu'elle aura été validée par le groupe de contact, la Rada devra l'adopter sans y changer un iota. On voit bien les tensions qui peuvent exister en ce qui concerne la suite du processus politique.

Les membres du groupe que j'anime, qui ont un profil à la fois politique et juridique, pourraient discuter indéfiniment des dix ou douze points du document de travail. À la fin des fins, ce sont les décideurs politiques qui devront arbitrer, sachant que la difficulté essentielle est le rôle des partis politiques ukrainiens. Pour les représentants du Donbass, il n'est pas question que les partis politiques aient un quelconque rôle dans le Donbass. En tant que coordinateur, je leur fais valoir que l'on voit mal la Rada voter l'exclusion des partis qui la composent actuellement ! D'autre part, de nombreux textes internationaux, notamment le document de Copenhague, prévoient que les partis politiques concourent à l'expression du suffrage ; ils participent donc à toute élection reconnue. Les représentants du Donbass ne veulent rien savoir : ils répondent qu'il s'agit d'élections locales que le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE peut venir observer conformément à ce que prévoient les accords de Minsk, mais que les accords de Minsk ne mentionnent pas les partis politiques ukrainiens et que leur confier le moindre rôle reviendrait à permettre une reconquête politique du Donbass, ce qui est inacceptable. Ce point constitue le cœur de la confrontation. Le face-à-face est très tendu. On est dans une situation de rejet mutuel indéfinie.

Je fais valoir aux intéressés qu'ils doivent raisonner non plus en adversaires, mais en partenaires, certes peut-être obligés ou malgré eux, mais c'est la seule solution s'ils veulent éviter la poursuite d'une confrontation qui a déjà causé la mort d'au moins 10 000 personnes. Le document de travail – texte évolutif, qui n'est approuvé à ce stade par aucune des deux parties, mais sur lequel elles ont accepté de travailler – prévoit une logique de reconnaissance mutuelle des partis politiques : sous certaines conditions – inscription, nombre limité, recueil de signatures –, les partis politiques ukrainiens pourraient ouvrir des sections locales dans le Donbass à l'occasion de la campagne électorale ; en échange, les organisations sociales du Donbass pourraient obtenir le statut de « sujet électoral » dans le cadre de la procédure de reconnaissance des partis par le ministère de la justice ukrainien, aménagée pour l'occasion, ce qui les habiliterait à présenter des candidats et à intervenir dans ces élections. Il s'agit, inévitablement, d'une formule *ad hoc*. À ce stade, nous en sommes restés à cette proposition que j'ai avancée, le blocage du Donbass demeurant très fort.

Les représentants du Donbass veulent, en outre, un mode de scrutin entièrement majoritaire, alors que les Ukrainiens, qui avaient accepté cette idée dans un premier temps, s'en tiennent désormais au mode de scrutin mixte prévu par la loi du 14 juillet 2015. Par ailleurs, les Russes et les représentants du Donbass utilisent à fond la partie critique du rapport du BIDDH sur les élections législatives ukrainiennes du 26 octobre 2014 pour contester la loi ukrainienne – jamais la Russie n'a autant loué le travail du BIDDH ! Pour sortir de ce combat de tranchées, j'ai proposé que le système électoral soit majoritaire sauf

dans les villes de Donetsk et de Lougansk, qui comptent respectivement 1 million et 450 000 habitants.

S'agissant de l'administration des élections, les Ukrainiens proposent de s'en remettre à la commission électorale centrale, mais les représentants du Donbass estiment qu'elle est télécommandée par les partis et que l'on cherche, là encore, à leur imposer une reconquête politique ; ils veulent donc que les commissions électorales locales fassent tout elles-mêmes sans intervention de Kiev. J'ai proposé un système *ad hoc* : une commission spéciale de coordination composée d'un tiers de membres désignés par la commission électorale centrale, d'un tiers de membres désignés par les commissions électorales locales et d'un tiers d'experts ukrainiens reconnus de part et d'autre choisis par les deux premiers tiers, Nous aurions ainsi un organe moins politisé et plus professionnel, capable de prendre des décisions, un peu à la manière d'un tribunal arbitral.

Enfin, il y a une question connexe importante : celle de la sécurité au moment des élections. Il n'est pas imaginable d'organiser un scrutin si le nombre d'incidents causant des victimes civiles se maintient au niveau actuel. Il va donc falloir, d'une façon ou d'une autre, renforcer le dispositif de l'OSCE.

En ce qui concerne l'amnistie, en revanche, les points de vue convergent sur l'idée de procéder en deux temps, en donnant d'abord une immunité aux candidats le temps de la campagne électorale, puis en s'engageant dans un processus d'amnistie à proprement parler.

En définitive, on en revient toujours à la même question : les accords de Minsk permettront-ils une réinsertion progressive du Donbass dans une Ukraine unitaire, certes selon un régime spécifique ? Car le système juridique de l'Ukraine ne peut être qu'unitaire, ainsi qu'il l'est actuellement. La logique fédérale a été abandonnée : elle ne figure pas dans les accords Minsk, ce qui n'a pas été simple à faire accepter ; au contraire, la formule « conformément à la législation ukrainienne » est mentionnée à plusieurs reprises dans ces accords. Toutefois, les représentants du Donbass poussent leur demande d'autonomie tellement loin qu'il s'agirait en réalité d'un développement séparé, avec des lois distinctes. Tout l'enjeu est de rapprocher les deux positions.

Le vrai danger est le suivant : les intéressés ont le sentiment que le temps travaille pour eux, du côté ukrainien comme du côté russe – je dis « du côté russe » car, si les Russes ont beaucoup mis les représentants du Donbass en avant dans un premier temps, on voit très clairement qui mène le jeu depuis la nomination de M. Gryzlov, même si la Russie affiche officiellement qu'elle n'est pas partie au conflit. J'essaie de faire comprendre régulièrement aux deux parties qu'elles ont tort : le temps joue contre l'une et l'autre, alors qu'elles croient en tirer parti.

En effet, avec le temps qui passe, une zone de non-droit d'une ampleur sans précédent va se développer en Europe. On entend souvent dire que ce sera simplement un conflit gelé de plus, que le Donbass va devenir une sorte de grosse Transnistrie. Or, je connais la Moldavie pour avoir été, à partir de 1992, le premier ambassadeur de France accrédité à Chisinau : la Transnistrie, c'est 200 000 habitants, et cela fait plus de vingt ans que les petits trafics se perpétuent dans la région sans déranger grand monde ; ils affectent la vie locale, mais non l'ordre européen. Le Donbass, en revanche, c'est un ensemble de 4 à 5 millions d'habitants, voisin de très grandes zones industrielles. S'il devient, année après année, une zone où il n'y a plus de norme de référence, il concentrera automatiquement tous les trafics possibles et imaginables et contaminera non seulement le sud de l'Ukraine, mais aussi le sud de la Russie.

Ce foyer de déstabilisation constituera une menace grave pour les deux pays et une source de tensions pour l'ensemble de l'Europe. Il est donc temps de sortir de la crise.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Merci beaucoup, monsieur l'ambassadeur, d'avoir restitué avec autant de clarté l'extrême complexité de ces discussions, sachant que le groupe de travail sur les questions politiques, qui est certes le plus important des quatre, ne traite qu'une partie de l'application des accords de Minsk.

Nous sommes tous à la recherche des éléments qui peuvent aider à débloquer la situation. Du côté ukrainien, j'avais senti, lors de ma visite à Kiev à l'automne, une réelle volonté du gouvernement de faire voter la réforme constitutionnelle en deuxième lecture, malgré les grandes difficultés à prévoir pour atteindre la majorité qualifiée. Je suis revenue beaucoup moins optimiste de mon dernier déplacement : le vote de la réforme en première lecture a été un traumatisme politique majeur, et les Ukrainiens nous disent qu'ils n'arriveront pas à franchir l'étape de la deuxième lecture à brève échéance ; ils attendent des gestes de la part de la Russie : respect du cessez-le-feu, libre circulation des observateurs de l'OSCE, échange de prisonniers, libération de Mme Nadia Savtchenko. Du côté russe, on estime que les Ukrainiens n'ont pas tenu leurs engagements, ce qui est exact. Néanmoins, d'après le ministre des affaires étrangères, qui s'est rendu à Moscou le 1^{er} avril, les Russes seraient prêts à faire preuve de bonne volonté sur les points que je viens de citer.

Mme Chantal Guittet. Merci pour votre exposé, monsieur l'ambassadeur.

Certains organes de presse et experts de la Russie estiment que Moscou privilégie une solution non pas dans le format « Normandie », mais avec les Américains. Ils en veulent pour preuve des rencontres qui ont eu lieu notamment avec Mme Victoria Nuland, responsable des affaires européennes et eurasiatiques au Département d'État. Cette analyse a-t-elle un fondement ?

Selon vous, les Russes ont-ils intérêt à ce que la crise dans le Donbass devienne un conflit gelé comme en Transnistrie, ou bien pas du tout ?

On entend que l'Ukraine aurait tiré un trait sur le Donbass et se résignerait à une « petite Ukraine ». Est-ce une réalité ?

J'ai entendu parler du plan de M. Viktor Medvedtchouk et du fait que deux personnalités seraient déjà pressenties pour diriger les régions de Donetsk et de Lougansk à la place des dirigeants séparatistes actuels. Qu'en est-il ?

M. Thierry Mariani. Merci pour votre exposé, monsieur l'ambassadeur. Lors d'un déplacement avec plusieurs collègues en Russie il y a trois semaines, nous avons rencontré M. Gryzlov, qui nous a dit combien il appréciait votre travail.

Pour une fois, madame la présidente, je suis d'accord avec vous, sur deux points.

Premièrement, vous avez demandé à M. l'ambassadeur de préciser l'ordre dans lequel doivent être mises en œuvre les dispositions des accords de Minsk. Chaque partie estimant qu'il appartient à l'autre de faire le premier pas, il s'agit d'une question centrale. Or, d'après ce que j'ai compris des propos de M. l'ambassadeur, l'ordre fixé le 2 octobre 2015 est très clair : d'abord la réforme constitutionnelle, puis la loi électorale et, enfin, l'amnistie.

Deuxièmement, après l'intervention de M. l'ambassadeur, vous avez soulevé l'une des principales questions : y a-t-il une majorité politique à Kiev pour voter la réforme constitutionnelle ? Lorsque nous l'avons reçu le 30 mars dernier, l'ambassadeur de France à Moscou a remarqué qu'on ne savait plus très bien qui gouvernait à Kiev.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Il y a désormais un nouveau premier ministre.

M. Thierry Mariani. Certes, mais vous avez dit, madame la présidente, que le gouvernement ukrainien luttait efficacement contre la corruption. Or nous avons appris que le président ukrainien était en train de constituer une société au Panama le jour même où son armée perdait 300 à 400 hommes !

Selon vous, monsieur l'ambassadeur, y a-t-il une majorité politique susceptible de voter la loi constitutionnelle de décentralisation avant la fin de la législature en cours ? Pour ma part, je ne le crois pas. Plusieurs collègues de cette commission et moi-même siégeons à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et, lorsque nous rencontrons nos collègues ukrainiens, nous voyons bien qu'ils commencent à avoir, eux aussi, le nez dans les élections. Soucieux de satisfaire un électorat qui s'est radicalisé dans certaines régions, ils n'ont aucune envie de voter certaines réformes.

On entend toujours qu'il y a plus de violations du cessez-le-feu du côté séparatiste que du côté ukrainien. Cependant, on entend aussi qu'il y aurait plus d'observateurs d'un côté que de l'autre. Le dispositif d'observation est-il valable des deux côtés ? À ce stade, je n'ai pas obtenu de réponse claire sur ce point.

Je partage tout à fait votre opinion, monsieur l'ambassadeur : il y a eu moins de 200 morts en Transnistrie, contre 10 000 dans le Donbass ; ce n'est pas du tout le même ordre de grandeur ! Je crains que le temps ne joue en effet contre nous et que, si nous ne parvenons pas à régler la crise rapidement, elle ne dure beaucoup plus longtemps qu'on ne le croit.

M. Jean-Paul Dupré. Il est manifeste que l'Ukraine ne respecte pas plus les accords de Minsk que la Russie. Dès lors, ne serait-il pas nécessaire d'imposer un embargo à l'Ukraine de la même manière que nous le faisons à la Russie ?

M. Thierry Mariani. Bonne question !

Mme Nicole Ameline. Je vous félicite, monsieur l'ambassadeur, pour l'action que vous menez.

Pouvez-vous nous en dire plus à propos de l'influence de la Russie sur l'évolution de ce dossier, dont les déterminants sont, au fond, politiques ? Au vu de ses nouvelles provocations dans cette région du monde, la Russie n'agit pas dans un sens très positif.

La crise trouve son origine dans un accord entre l'Union européenne et l'Ukraine dont la négociation n'a pas été forcément bien conduite en termes de méthode. Que peuvent faire l'Union européenne et les pays européens aujourd'hui pour favoriser une issue politique ?

Qu'attendez-vous du prochain sommet de l'OTAN ? Actuellement, nous devons renforcer la politique de réassurance à l'égard des États baltes, ce qui ne contribue guère à la sérénité nécessaire pour résoudre la crise ukrainienne.

M. Pierre Morel. S'agissant du format « Normandie », nous avons senti, depuis le début, une certaine frustration américaine. Il n'y a eu aucune volonté d'exclusion : nous avons mis en place, laborieusement, un mécanisme, qui peine d'ailleurs à être à la mesure de cette crise de dimension continentale.

Tout a démarré avec la rencontre des quatre chefs d'État et de gouvernement à Bénouville le 6 juin 2014, à l'initiative du Président de la République. Elle a été suivie de très nombreux échanges. Il y a aujourd'hui les quatre groupes de travail chargés de la mise en œuvre des accords de Minsk, qui sont subordonnés au groupe de contact, et les rencontres au format « Normandie », qui donnent les impulsions politiques, ainsi que l'a confirmé le sommet de Paris. Ce dispositif a ses forces et ses faiblesses : il n'est pas pleinement structuré comme une conférence internationale, mais il présente une certaine cohérence. Il y a certes des tensions, notamment avec les représentants du Donbass, qui n'aiment guère les rencontres au format « Normandie » car ils n'y participent pas. Mais on ne voit pas comment on pourrait réinventer le format.

Au moment où ce dispositif s'est mis en place, le dialogue russo-américain était dans un état déplorable : la politique de *reset* avait échoué, ainsi que les tentatives pour la relancer. Le dialogue entre Washington et Moscou a repris en mai 2015 avec la rencontre entre M. Kerry et le président Poutine à Sotchi.

Depuis lors, les Américains s'impatientent. Ils sont très présents et très actifs à Kiev. Ils ont essayé d'apporter leur contribution, voire de s'insérer dans le processus. Mme Nuland mène en effet des consultations, dont elle revient parfois optimiste – notamment après une rencontre avec M. Sourkov à Kaliningrad –, parfois moins.

Ces derniers temps, notamment à la faveur de la récente visite de M. Kerry à Moscou, nous avons assisté à un certain jeu du côté des Russes : ils laissent entendre que les Américains seraient plus efficaces que les Français et les Allemands pour faire bouger les Ukrainiens, lesquels ont évidemment tous les torts de leur point de vue.

Nous nous concertons étroitement avec les Américains, tant en franco-allemand qu'au niveau européen – pour ma part, je rencontre régulièrement les responsables américains lorsque je me rends à Kiev. À la fin des fins, c'est un problème européen qui devra trouver une solution européenne.

La crise dans le Donbass va-t-elle devenir ou non un conflit gelé ? Au sein du groupe de contact, il y a eu un avant et un après la nomination de M. Gryzlov. Auparavant, la tactique russe consistait à mettre en avant les représentants du Donbass, qui plaidaient pour leur cause et se posaient en victimes. Le chef de la délégation russe, diplomate de très bon niveau, faisait des interventions limitées et calibrées pour les soutenir. Avec l'arrivée de M. Gryzlov, haut personnage de l'État qui entretient des rapports personnels avec le président Poutine, les choses se sont inversées, et la discussion se fait plus directement entre personnes véritablement chargées du dossier. Les représentants russe et ukrainien au sein du groupe de contact, respectivement M. Gryzlov et l'ancien président Koutchma, sont d'ailleurs d'âge, de style et de culture comparables. Ils savent très bien qu'il faudra trouver des compromis à un moment ou à un autre.

Au sein des groupes de travail, en revanche, on en reste à un face-à-face très tendu : les thèses officielles sont réaffirmées inlassablement, chacun attendant que l'autre fasse un mouvement. Lorsque l'un ou l'autre n'a pas envie d'avancer, il est très commode de tirer sur

le pianiste, c'est-à-dire sur le coordinateur, en lui reprochant de ne pas avoir fait ceci ou cela. Pour ma part, j'ai présenté la semaine dernière devant le groupe de contact le document de travail de mon groupe sur les modalités des élections. C'est un texte de compromis cohérent, structuré et assez rapidement transposable en projet de loi. Il appartient désormais aux responsables politiques – M. Gryzlov en est éminemment un – de sortir de cette guerre de tranchées s'ils le souhaitent.

Les Ukrainiens sont-ils prêts à abandonner le Donbass ? C'est une question très importante. Je résumerais l'équation de la manière suivante. Une partie de la population et de nombreux responsables ukrainiens ont un sentiment de découragement certain : ils estiment que la réintégration du Donbass sera très compliquée et très longue, ou qu'elle est hors d'atteinte, et que, de toute façon, Moscou ne bougera pas – au cours des séances de travail du groupe politique, j'ai entendu plusieurs fois : « Il y a eu trop de morts entre nous, ce n'est pas la peine de continuer » ; ce à quoi j'ai répondu qu'il fallait continuer précisément pour cette raison. Toutefois, compte tenu de la mémoire des moments cruels – 10 000 morts, des pertes considérables parmi ceux qui sont allés se battre en première ligne, l'annexion de la Crimée –, aucun responsable politique ukrainien ayant la charge des intérêts du pays ne peut dire cela, quelle que soit sa couleur politique. C'est une situation bien connue dans les pays qui traversent un drame.

Les Russes veulent une forme de fédéralisme sans le dire, afin notamment que d'autres paient pour le Donbass. Or je fais valoir à mes interlocuteurs russes que, si le Donbass devient une zone de non-droit, sans tribunaux internationalement reconnus et sans autres normes que celles qui seront édictées par ceux qui ont forcé les portes des bâtiments officiels en mars 2014, aucun pays occidental ni aucune organisation internationale n'apportera d'aide au Donbass. Il y a donc un intérêt de tous à rétablir des règles communes, même si elles sont transitoires ou présentent un certain nombre de particularités par rapport au mouvement général de décentralisation en Ukraine. Si le Donbass définit lui-même sa propre règle du jeu, nous serons dans une impasse. Quant au plan de M. Medvedtchouk et à sa proposition de nommer M. Akhmetov et M. Boyko à la tête des régions de Donetsk et de Lougansk, ils s'insèrent dans le jeu et les manœuvres politiques à Kiev.

Monsieur Mariani, la majorité politique à Kiev est en effet fragile. Cependant, une certaine décantation s'est faite. Après le vote du 31 août, dans les conditions dramatiques que l'on sait – agitation extérieure de certains mouvements, victimes parmi les forces de l'ordre –, la majorité dont disposait M. Iatseniouk s'est effritée. Avec la formation du nouveau gouvernement, il y a eu une clarification : la majorité est plus étroite mais plus fortement structurée autour de la ligne du président Porochenko, qui a signé les accords de Minsk et s'est engagé dans cette voie.

Il ne m'appartient pas de porter de jugement sur la situation politique ukrainienne, ni de faire des pronostics sur la possibilité d'atteindre la majorité de 300 voix à la Rada. Je m'en tiens donc aux faits. La situation politique est difficile car l'élan de Maïdan s'est essoufflé, ce qui est normal, la situation économique étant mauvaise. Plusieurs partis tentent de jouer sur l'insatisfaction populaire : certains ont espéré obtenir une élection anticipée au moment où M. Iatseniouk a démissionné ; d'autres rêvent peut-être encore de prendre leur revanche contre le président Porochenko à la faveur d'une vague d'indignation populaire. Ce qui a incité tout le monde au réalisme, c'est qu'une nouvelle élection aurait signifié le report du versement d'une des tranches du prêt du Fonds monétaire international.

Il y a donc des éléments de stabilisation, et le nouveau gouvernement offre un certain nombre d'assurances. Mme la présidente vous a fait part de ses premières impressions en ce qui concerne la poursuite des réformes. Pour ce qui est des accords de Minsk, le gouvernement est beaucoup plus prudent, car les émotions sont très fortes à la Rada à ce sujet : la première fois que je m'y suis rendu, j'ai été considéré comme un traître du simple fait que j'essayais de trouver des formules de compromis. Mais, depuis lors, on s'est mis au travail. Selon moi, la clé, c'est un cessez-le-feu effectif, tel que celui que nous avons obtenu pendant deux mois. Si tel était le cas aujourd'hui, nous ferions probablement des évaluations différentes de la situation politique. Le cessez-le-feu est fondamental.

M. Thierry Mariani. Quel est l'ordre dans lequel doivent être mises en œuvre les dispositions de l'accord de Minsk 2 ?

M. Pierre Morel. L'ordre que les chefs d'État et de gouvernement ont fixé un mois après le vote de la réforme constitutionnelle en première lecture à la Rada est celui qui apparaissait possible et souhaitable à ce moment-là. C'est ce qui nous a permis de sortir de l'impasse complète dans laquelle nous nous trouvions alors. Au cours de la période de flou qui a marqué la fin du mandat de M. Iatseniouk, le président Porochenko a estimé que le vote de la réforme constitutionnelle devait plutôt intervenir à la fin du processus. Il faut bien comprendre que nous sommes dans le domaine de la négociation. Il y a un certain nombre d'étapes à franchir, dans une configuration qui a évolué. Il nous faut imaginer le meilleur scénario pour y parvenir, trouver une séquence qui soit acceptable par les deux parties. Rien n'est figé dans les accords de Minsk, rien n'est gravé dans le marbre, dans une situation aussi intermédiaire et ambiguë.

C'est un casse-tête qui fait penser au *Rubik's cube* : chaque fois que vous essayez d'obtenir une chose, vous risquez d'en compliquer une autre. Les représentants du Donbass clament que tout est dans l'accord de Minsk 2 et qu'il suffit de l'appliquer, ce à quoi je réponds que, si l'on a créé quatre groupes de travail chargés de sa mise en œuvre, c'est bien que tout n'y est pas : il faut rester dans le cadre de l'accord tout en le complétant. Il s'agit non pas d'un détournement ou d'une manœuvre, mais d'une nécessité. C'est ce que nous essayons de faire depuis mai 2014, non sans difficultés, au sein des quatre groupes de travail.

De mon point de vue, la clé du processus politique, c'est un véritable cessez-le-feu, c'est-à-dire la mise en œuvre des articles 1 à 3 de l'accord de Minsk 2. À défaut, nous risquons d'être confrontés à un parfait cercle vicieux : les choses ne débouchant pas sur le plan politique, les frustrations vont s'accumuler de part et d'autre, et telle ou telle partie va continuer à tirer pour bien montrer qu'elle dispose encore de leviers...

Il y a des violations du cessez-le-feu de part et d'autre, en nombre croissant : certains jours, on passe de 40 à 70, voire à 100 incidents. Les quelque 700 observateurs déployés sur le terrain étudient les impacts et tentent d'identifier l'origine des tirs. C'est un travail très difficile, car la ligne de contact a un tracé complexe. De plus, on a affaire à des comportements littéralement vicieux : il arrive que des combattants fassent une incursion en territoire adverse et tirent vers leur propre camp pour faire porter la charge sur l'autre partie.

La MSOU fait son travail de manière remarquable. Elle a acquis une connaissance du terrain exceptionnelle. Du fait de l'aggravation de tensions, elle vit une épreuve quotidienne. Les consignes de sécurité ont été portées à leur maximum pour les personnels. À ce stade, il n'y a pas eu de victime.

L'une des principales difficultés, c'est la question de l'accès. Mais l'observation n'est pas déséquilibrée : lorsque des tirs se produisent à un endroit donné, les observateurs inspectent les deux côtés, ainsi que cela apparaît clairement dans les rapports quotidiens de la MSOU. Si l'on dit le contraire, c'est soit que l'on ne veut pas lire ces rapports, soit que l'on parle de ce que l'on ne connaît pas. Les observateurs sont irremplaçables et indispensables. Les critiquer, c'est travailler contre soi-même, de quelque côté que l'on se trouve. La MSOU agit avec une honnêteté et une rigueur irréprochables. Il faut lui rendre hommage.

Je tiens à rappeler certains faits. L'an dernier, plusieurs véhicules de la MSOU ont été incendiés en plein centre de Donetsk, au vu et au su de tout le monde. On ignore toujours qui sont les responsables. L'ambassadeur Sajdik a dû intervenir trois fois formellement au cours de réunions pour qu'on entende l'expression de regrets. Ces derniers temps, on a tiré sur des voitures – heureusement blindées – qui entraient sur le territoire contrôlé par les séparatistes dans le cadre d'une mission traditionnelle. En décembre, une patrouille a été mise à genou pendant une heure sous la menace des armes. Il y a quelques jours encore, une autre patrouille a été arrêtée et priée de partir sous la menace des armes. Les refus d'accès dans les zones de contrôle définies dans les accords de retrait des armements existent de part et d'autre, mais ils sont, statistiquement, plus fréquents du côté des séparatistes que du côté ukrainien. Je le dis sans prendre parti.

Dans un tel contexte, on peut penser qu'il sera impossible d'assurer la sécurité des opérations électorales. Pourtant, j'y insiste : pendant deux mois, le cessez-le-feu a été respecté. C'est donc une question de volonté politique, qui dépasse le cadre des groupes de travail : il faut que des instructions politiques très claires viennent d'en haut.

Madame Ameline, les pays de l'Union européenne apportent une contribution en envoyant des observateurs et des experts dans le cadre de l'OSCE. D'autre part, l'Union européenne continue à faciliter les livraisons de gaz entre la Russie et l'Ukraine, ce qui est un élément déterminant. En la matière, la compétence des Européens a été reconnue tant par la Russie que par l'Ukraine. Reste que, depuis la crise de 2013, l'Union européenne est en porte-à-faux. Il faut espérer que l'on parvienne à une reprise rapide des échanges avec la Russie.

Je ne vois pas ce qu'apporterait un embargo imposé à l'Ukraine, si ce n'est des difficultés supplémentaires. Les sanctions russes à l'égard de l'Ukraine ont déjà fait chuter l'économie du pays, qui est, de ce fait, davantage financée par les pays occidentaux.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Merci beaucoup, monsieur l'ambassadeur.

Examen, ouvert à la presse, du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages (n° 2348) – M. Didier Quentin, rapporteur.

Mme la présidente Elisabeth Guigou. Nous examinons, sur le rapport de M. Didier Quentin, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages (n°2348).

M. Didier Quentin, rapporteur. Le protocole que nous examinons est la troisième modification apportée à la convention d'Athènes de 1974, relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages. J'aurai l'occasion d'expliquer par la suite pourquoi il a fallu tant de temps pour aboutir à l'adhésion de la France.

Le protocole a pour objet d'établir des règles pour l'indemnisation des préjudices subis sur des navires effectuant des transports internationaux. Plusieurs types de préjudices sont envisagés : la mort du passager et ses « lésions corporelles », mais aussi la perte des bagages et les dommages affectant ces derniers.

La nécessité de ce type de conventions résulte notamment du développement des croisières maritimes et des conséquences particulièrement dramatiques des accidents en mer. Je pense notamment au chavirage du *Joola* au large des côtes de Gambie en 2002, qui a fait près de 2 000 morts, ou au naufrage du *Costa Concordia*, le 13 janvier 2012, dans lequel 32 personnes ont perdu la vie.

Ce protocole a été adopté en 2002, dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI). Il comporte plusieurs avancées par rapport à la convention initiale de 1974 : un régime de responsabilité sans faute du transporteur dans certaines hypothèses ; des limites de responsabilité significativement étendues ; une obligation d'assurance pour le transporteur, avec un mécanisme de vérification ; un droit d'action directe des passagers à l'encontre de l'assureur en cas de préjudice.

Avant de vous présenter plus en détail le texte, son articulation avec d'autres instruments pertinents dans ce domaine du droit maritime et, enfin, les raisons qui justifient l'adhésion de la France au protocole, je voudrais commencer par une remarque préliminaire qui permettra d'éclairer davantage la portée de notre délibération de ce jour.

Conformément à l'article 15 du protocole, la convention d'Athènes de 1974 et son protocole de 2002, qui nous est soumis, sont considérés et interprétés comme formant un seul instrument juridique.

Il en résulte deux conséquences. La première peut sembler assez curieuse, mais elle est finalement logique : selon l'OMI, les Etats qui adhèrent au protocole de 2002 doivent d'abord dénoncer la convention initiale de 1974 et ses protocoles antérieurs, s'ils y sont déjà parties. Ensuite, en adhérant au protocole de 2002, nous ne serons pas liés seulement par lui mais aussi par la convention de 1974, telle que le protocole la modifie et la complète. C'est sur ce bloc que nous sommes appelés à nous prononcer. J'insiste quelque peu sur ce point, car nous n'avons pas ratifié jusqu'à présent la convention d'Athènes, dans sa version initiale de 1974.

Je trouve d'ailleurs assez regrettable qu'une version consolidée du texte – c'est-à-dire la convention de 1974, telle qu'elle est amendée par le protocole – ne soit pas jointe au projet de loi. C'est elle que nous allons approuver ou rejeter. Pourtant, seul le protocole de 2002 est annexé au projet de loi. Nous n'avons donc pas le texte complet. Pour ajouter à la confusion, l'exposé des motifs du projet de loi ne décrit pas les articles du protocole, mais ceux de la version consolidée de la convention, qui ne figure pas dans le dossier législatif. Le contenu des articles et leur numérotation ne sont pas les mêmes ! Il est donc assez difficile de s'y retrouver.

J'en viens aux principales avancées qui font l'intérêt du protocole de 2002.

La convention, telle qu'amendée, comporte désormais un régime de responsabilité sans faute en cas de préjudice résultant de la mort ou de lésions corporelles d'un passager causées par un « événement maritime ». Ce terme désigne le naufrage, le chavirement, l'abordage ou l'échouement du navire, ou encore une explosion, un incendie à bord ou un défaut du navire, y compris un manque de conformité avec les règles de sécurité applicables. Le transporteur peut toutefois s'exonérer de sa responsabilité dans un certain nombre de cas, notamment s'il peut apporter la preuve que « l'événement maritime » résulte d'un acte de guerre, d'hostilités, d'une guerre civile, d'une insurrection ou d'un phénomène naturel exceptionnel, inévitable et irrésistible, comme par exemple un tsunami.

La convention prévoit d'autres régimes de responsabilité, pour faute présumée ou pour faute prouvée, selon que les dommages touchent les personnes ou leurs bagages, selon le type de bagage concerné – les bagages de cabine, les véhicules et les bagages situés dans des véhicules, ou encore les « biens de valeur » – et selon les circonstances. J'en fais une présentation plus détaillée dans le rapport écrit, mais je pourrai y revenir si vous le souhaitez.

Il faut également souligner le fait que les limites de responsabilité des transporteurs sont significativement étendues par le protocole de 2002, ce qui est bien sûr plus favorable pour les victimes éventuelles. En cas de mort ou de lésions corporelles, par exemple, le plafond passe de 46 666 droits de tirage spéciaux (DTS), tels qu'ils sont définis par le Fonds monétaire international, à 400 000 DTS par passager. En cas de perte ou de dommages concernant les bagages de cabine, le plafond d'indemnisation passe de 833 DTS par passager à 2 250 DTS ! Comme vous le savez, la valeur du DTS est déterminée par rapport à un panier de monnaies et calculée sur la base du taux de change coté chaque jour à midi sur le marché de Londres.

Dans certains cas, le protocole permet à tout Etat de fixer une limite de responsabilité plus élevée dans sa législation nationale, sous réserve de notifier cette limite – ou même l'absence de limite, le cas échéant – au secrétaire général de l'Organisation maritime internationale.

Pourquoi fixer une limitation à la responsabilité des transporteurs ? C'est un principe ancien du droit maritime qui trouve son origine dans les « risques de mer » et dans l'idée que les activités maritimes sont d'intérêt général. Bien que les plafonds aient été progressivement relevés, aucun assureur dans le domaine maritime ne se déclare à l'heure actuelle en mesure de couvrir, de manière illimitée, la responsabilité des transporteurs, y compris dans le domaine du transport de passagers.

C'est aussi une autre avancée du protocole de 2002 : les transporteurs sont désormais obligés de souscrire une assurance. Elle ne peut avoir une limite inférieure

à 250 000 DTS. Afin de garantir l'efficacité de ce dispositif, l'Etat du pavillon doit délivrer ou viser un certificat attestant qu'une telle assurance est en cours de validité. Un modèle de certificat est annexé au protocole. Par ailleurs, les Etats parties doivent interdire l'exploitation des navires battant leur pavillon s'ils ne sont pas munis du certificat. Ils doivent également s'assurer que tout navire faisant escale dans l'un de leurs ports en dispose. Enfin, le protocole permet de former directement une demande de réparation contre l'assureur, ce qui permettra de faciliter l'indemnisation des victimes.

Sur tous ces points, le protocole de 2002 comporte des avancées significatives par rapport à la convention d'Athènes initiale. Cela dit, pour apprécier pleinement la portée du protocole, il faut aussi prendre en compte son articulation avec d'autres instruments juridiques pertinents dans le domaine du droit maritime. Il me semble que trois points méritent d'être cités en particulier.

Tout d'abord, la convention d'Athènes permet au transporteur de se prévaloir des limites de responsabilité prévues par une autre convention, plus généraliste, dite « LLMC » suivant son acronyme anglo-saxon. Il s'agit de la convention sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes – « *Limitation of Liability for Maritime Claims* ». Comme les modes de calcul des plafonds ne sont pas les mêmes dans le cadre des deux conventions, celle d'Athènes amendée et la « LLMC », le transporteur aura la possibilité de se prévaloir du montant qui lui est le plus favorable, c'est-à-dire le moins élevé.

Ensuite, des modifications ont déjà été apportées aux mécanismes prévus par le protocole de 2002. Ces modifications prennent la forme de « lignes directrices pour l'application du protocole », adoptées en 2006 par le comité juridique de l'OMI. Des négociations ont en effet repris après l'adoption du protocole, afin de tenir compte des préoccupations exprimées par les compagnies d'assurance et les armateurs sur la capacité du marché à fournir des produits permettant de couvrir les transporteurs conformément aux exigences de la convention d'Athènes amendée. Le comité juridique de l'OMI estimait en particulier que la question de la responsabilité du transporteur en cas d'action terroriste constituait un obstacle à l'entrée en vigueur du protocole.

Pour y remédier, les lignes directrices de l'OMI énumèrent plus précisément certains risques et les Etats sont invités à assortir leur adhésion d'une réserve destinée à réduire les montants prévus dans certains cas, en ce qui concerne la responsabilité du transporteur, son obligation de s'assurer et la responsabilité de l'assureur. La France a naturellement prévu de suivre le modèle de réserve recommandé par l'OMI.

Il faut aussi évoquer, brièvement, l'articulation entre le protocole et le droit de l'Union européenne. Un règlement européen a en effet été adopté, en 2009, pour introduire dans le droit des Etats de l'UE la quasi-totalité des stipulations de la convention d'Athènes amendée. Avant même que nous adhérions au protocole, ses règles sont donc en réalité déjà applicables en France. Il faut également signaler que le règlement européen comporte quelques dispositions complémentaires qui sont favorables aux passagers, notamment en ce qui concerne le versement d'avances ou l'information des passagers sur leurs droits.

Dans ces conditions, quelles sont les raisons d'adhérer au protocole ?

Pour résumer la situation, la France n'avait pas choisi jusqu'à présent de ratifier la convention d'Athènes de 1974. Elle ne présentait pas, en effet, de véritable plus-value par rapport à la convention dite « LLMC » que j'ai déjà évoquée et à laquelle nous sommes

partie. Les choses ont toutefois évolué avec le protocole de 2002, car il permet désormais de nombreuses avancées par rapport à la « LLMC », ce qui justifie que nous le ratifions.

Une question se pose tout de même : pourquoi se donner la peine d'adhérer au protocole de 2002 si ses règles sont déjà applicables dans notre droit, via le règlement européen de 2009 ? J'y vois au moins trois motifs : une considération d'opportunité et deux raisons plus strictement juridiques.

En adhérant au protocole, nous contribuerons tout d'abord à « universaliser » ce texte qui constitue désormais l'instrument juridique de référence. Il reste peu ratifié par rapport à d'autres conventions importantes qui ont été adoptées dans le cadre de l'OMI. A ce jour, le protocole compte 25 Etats parties, représentant 42,8 % du tonnage brut de la flotte marchande mondiale, ce qui ne constitue pas encore la majorité. Le protocole de 2002 a tout de même plus de succès que celui de 1990. Il augmentait lui aussi les limites de responsabilité, mais n'a jamais pu entrer en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications.

Deuxième raison, plus juridique, l'adhésion de l'Union européenne au protocole de 2002 ne dispense pas la France de faire de même, bien au contraire. En effet, il s'agit d'un « accord mixte », comportant des stipulations relevant de la compétence exclusive de l'UE et d'autres stipulations relevant de la compétence des Etats membres. Ces derniers, dont la France, doivent donc adhérer eux aussi au protocole. L'adhésion de la France répond ainsi à une exigence du droit de l'Union européenne.

Dernière raison, le fait que la plupart des stipulations du protocole ont déjà été introduites dans le droit des Etats membres de l'Union européenne, via le règlement de 2009, ne rend pas l'adhésion de la France inutile. C'est en effet une nécessité pour assurer la reconnaissance internationale des certificats d'assurance délivrés par la France conformément aux exigences du protocole. Ces certificats peuvent déjà être délivrés sur la base du règlement européen de 2009. Mais un Etat tiers n'est pas tenu de les reconnaître, comme il aurait l'obligation de le faire s'ils étaient délivrés directement sur le fondement du protocole par une autre Partie à ce même protocole.

Au bénéfice de ces différentes observations, je vous invite, mes chers collègues, à adopter le présent projet de loi. Il nous permettra d'adhérer à un dispositif protecteur pour celles et ceux, de plus en plus nombreux, qui ont la chance de voyager par mer, notamment à bord des navires de croisière construits dans les chantiers de l'Atlantique.

Mme la présidente Elisabeth Guigou. Merci d'avoir réussi à rendre attractive votre présentation d'un texte qui est certes très aride, mais important compte tenu du sujet – la responsabilité des transporteurs.

M. Thierry Mariani. Je ne sais pas si vous aurez la réponse tout de suite, mais j'aimerais savoir si les conditions d'indemnisation pour les bagages sont plus avantageuses que dans le domaine du transport aérien.

M. le rapporteur. Je ne manquerai pas de vous faire parvenir une réponse précise, une fois que nous aurons comparé le nombre de DTS prévu dans les deux cas.

Mme Chantal Guittet. Je suppose que les actes de piraterie sont inclus dans la catégorie des actes de terrorisme que vous avez évoquée. Existe-t-il un fonds d'indemnisation des victimes ?

M. le rapporteur. Ce n'est pas prévu par le protocole, mais ce serait sans doute un sujet à évoquer avec la Secrétaire d'État chargée de l'aide aux victimes. On peut penser en effet qu'il reste des vides juridiques. S'agissant des actes de piraterie, vous vous souvenez certainement de l'opération qui a eu lieu au large de la Somalie quand François Fillon était Premier ministre.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi (n° 2348) sans modification.

*

Information relative à la commission

Au cours de sa réunion du mercredi 27 avril à 9 heures 45, la commission des affaires étrangères a désigné les membres des nouvelles missions d'information :

- Mission d'information sur les acteurs bilatéraux et multilatéraux de l'aide au développement (7 membres) :
 - Groupe SRC :
 - Michel DESTOT
 - Françoise DUMAS
 - Jean-René MARSAC, rapporteur
 - Boinali SAÏD
 - Les Républicains :
 - François SCELLIER,
 - André SCHNEIDER,
 - Patrice MARTIN-LALANDE, président
- Mission d'information sur la coopération européenne avec les pays du Maghreb (7 membres) ;
 - Groupe SRC :
 - Valérie FOURNEYRON
 - Jean GLAVANY, rapporteur
 - Michel VAUZELLE
 - Groupe GDR :
 - François ASENSI
 - Les Républicains :
 - Nicole AMELINE
 - Guy TEISSIER, président,
 - Groupe UDI :
 - François ROCHEBLOINE
- Mission d'information sur la Côte d'Ivoire (7 membres) :
 - Groupe SRC :
 - Jean-Paul BACQUET
 - Seybah DAGOMA, rapporteure
 - François LONCLE
 - Groupe RRDP :

- Gérard CHARASSE
- Les Républicains :
 - Philippe COCHET, président
 - Patrick BALKANY
 - Michel TERROT
- Mission d'information sur les Balkans (Binôme) :
 - Groupe SRC :
 - Pierre-Yves LE BORGNI'
 - Les Républicains
 - Jean-Claude MIGNON
- Mission d'information sur la situation migratoire en Europe (20 membres) :
 - Groupe SRC :
 - Seybah DAGOMA
 - Jean-Pierre DUFAU
 - Jean-Marc GERMAIN, rapporteur
 - Benoît HAMON
 - Pierre-Yves LE BORGNI'
 - Bernard LESTERLIN
 - Jean-René MARSAC
 - Boinali SAÏD
 - Michel VAUZELLE
 - Les Républicains :
 - Nicole AMELINE
 - Philippe COCHET,
 - Marie-Louise FORT,
 - Jean-Jacques GUILLET, président
 - Jean-Claude GUIBAL,
 - Lionnel LUCA,
 - Groupe UDI :
 - Meyer HABIB
 - François ROCHEBLOINE
 - RRD :
 - Paul GIACOBBI
 - Ecolo :
 - Noël MAMERE
 - Non Inscrit :
 - Nicolas DUPONT-AIGNAN
- Mission d'information sur l'Océanie (Binôme) :
 - Groupe SRC :
 - Bernard LESTERLIN
 - Groupe UDI :
 - Philippe GOMES

La séance est levée à onze heures quinze.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mercredi 27 avril 2016 à 9 h 45

Présents. - Mme Nicole Ameline, M. Christian Bataille, M. Alain Bocquet, M. Gérard Charasse, M. Guy-Michel Chauveau, M. Philippe Cochet, M. Édouard Courtial, M. Michel Destot, M. Jean-Pierre Dufau, Mme Françoise Dumas, M. Jean-Paul Dupré, M. François Fillon, Mme Marie-Louise Fort, Mme Valérie Fourneyron, M. Hervé Gaymard, M. Jean-Marc Germain, M. Paul Giacobbi, M. Jean Glavany, Mme Linda Gourjade, M. Jean-Claude Guibal, Mme Élisabeth Guigou, Mme Chantal Guittet, M. Benoît Hamon, M. Pierre-Yves Le Borgn', Mme Marylise Lebranchu, M. Patrick Lemasle, M. Pierre Lequiller, Mme Marion Maréchal-Le Pen, M. Thierry Mariani, M. Jean-René Marsac, M. Alain Marsaud, M. Patrice Martin-Lalande, M. Jean-Claude Mignon, M. Axel Poniatowski, M. Didier Quentin, Mme Marie-Line Reynaud, M. François Rochebloine, M. René Rouquet, M. Boinali Said, M. André Santini, Mme Odile Saugues, M. François Scellier, M. Guy Teissier, M. Michel Terrot

Excusés. - M. Kader Arif, M. Philippe Baumel, M. Jean-Luc Bleunven, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Jean-Louis Christ, M. Jean-Louis Destans, Mme Cécile Duflot, M. Philippe Gomes, M. Jean-Jacques Guillet, M. Meyer Habib, Mme Françoise Imbert, M. Serge Janquin, M. Lionnel Luca, M. Noël Mamère, M. Jacques Myard, M. Jean-Luc Reitzer, M. André Schneider