



N° 569

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 janvier 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET DU TERRITOIRE SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 503) de MM. EDOUARD LANDRAIN, CHRISTOPHE PRIOU et JACQUES BARROT *tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité,*

PAR M. JACQUES LE GUEN

Député.

Rapport

Création d'une commission d'enquête

sur la sécurité

du transport maritime

des produits dangereux

M. Jacques Le Guen
Député

SOMMAIRE

—

Pages

INTRODUCTION.....	5
EXAMEN EN COMMISSION	11
TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION ...	13

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 19 novembre 2002, soit moins de trois ans après le naufrage de l'*Erika*, un nouvel accident maritime majeur est survenu et dégrade aujourd'hui les côtes françaises. Le naufrage du pétrolier *Prestige* par 3500 mètres de fond, avec 70 000 tonnes de fioul à son bord, constitue l'accident de trop.

C'est en effet la troisième marée noire par du fioul lourd en moins de quatre ans dans les eaux européennes, après celles de l'*Erika* en 1999 et du *Baltic Carrier* en 2001. On ne peut qu'être frappé par le caractère de plus en plus fréquent des événements en mer impliquant des navires transportant des substances dangereuses : rappelons qu'outre ces marées noires, le naufrage du *Ievoli Sun* en Manche le 31 octobre 2000, avec 6000 tonnes de produits toxiques dont 4000 tonnes de styrène à son bord, a constitué une réelle menace pour les côtes françaises.

Aujourd'hui, notre littoral est de nouveau souillé, les équilibres écologiques sont menacés et les zones littorales concernées (Pyrénées-Atlantique, Landes, Gironde, Charente-Maritime) doivent désormais se préparer à la dégradation des activités économiques liées à la mer : tourisme, mais aussi ostréiculture, conchyliculture et pêche.

Le Gouvernement n'est pas resté passif face à cette catastrophe. C'est ainsi que dès le 14 novembre 2002, soit le lendemain de la demande d'évacuation d'urgence de son équipage par le pétrolier, les moyens des centres de stockage POLMAR-terre ont été mis en état de préalerte par la direction du transport maritime, des ports et du littoral. Le 3 décembre 2002, le préfet maritime de l'Atlantique a déclenché le plan POLMAR-mer, appliqué dès le lendemain, par la décision de dérouter un navire. La mise en œuvre de ce plan a ainsi permis de mobiliser les moyens de surveillance des Douanes et de la Marine nationale (avion Polmar, Falcon 50 et patrouilleur Sterne).

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé de débloquer des moyens financiers afin de lutter contre la pollution de nos côtes : 50 millions d'euros seront consacrés à la dépollution des plages, dont 10 millions d'euros seront directement consacrés au plan POLMAR afin de financer des actions de nettoyage, notamment pour les communes les plus petites. M. Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre, a également annoncé la mise en place de procédures de financement allégées pour les

collectivités concernées. Quant aux moyens humains déployés, ils sont conséquents : 250 militaires de la Marine nationale dans le cadre du plan POLMAR-mer depuis son déclenchement, 125 spécialistes de la sécurité civile, près de 300 pompiers et 200 militaires de l'armée de terre sont déjà mobilisés.

Ces mesures font suite à des engagements importants : ainsi, lors du sommet de Malaga, le 26 novembre 2002, la France et l'Espagne ont-elles décidé d'interdire désormais l'accès de leurs zones économiques exclusives (200 milles marins à partir des côtes) aux « navires-poubelles » que sont les pétroliers de plus de quinze ans, à coque unique et transportant des produits susceptibles de présenter un risque pour le milieu marin, tels que le fioul lourd ou le goudron. Cette mesure, que le Président de la République a qualifiée « *d'irrévocable pour la France et l'Espagne* » devrait d'ailleurs être ultérieurement proposée aux autres membres de l'Union européenne. Par ailleurs, lors du Conseil des ministres du 4 décembre 2002, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, a annoncé la mise en place de cinq catégories d'actions :

- achever la mise en œuvre des décisions communautaires prévues après le naufrage de l'*Erika*, notamment concernant le contrôle de 25 % des navires étrangers touchant un port français ;

- accélérer la transposition des directives concernant le contrôle renforcé des navires à risque, le contrôle en cale sèche tous les deux ans et demi des pétroliers français de plus de quinze ans d'âge, la ratification des conventions de l'Organisation internationale du travail, l'adhésion à la convention relative au régime du transport des substances nocives et la création d'une zone de protection écologique en Méditerranée ;

- proposer à nos partenaires européens de rendre immédiatement opérationnelle l'agence de sécurité maritime européenne et d'interdire le recours à des pétroliers de plus de quinze ans d'âge à simple coque ;

- prendre des initiatives visant à imposer à tous les navires à destination des ports des pays du Mémorandum de Paris d'avoir un certificat spécifique de contrôle de leur structure ;

- contrôler, dès le 1^{er} janvier 2003, 100 % des pétroliers de plus de quinze ans d'âge à simple coque se présentant dans nos ports et les dissuader d'entrer dans notre zone économique exclusive.

Ces mesures vont bien évidemment dans le bon sens. Mais elles font suite à d'autres engagements et plans d'actions, proposés après le naufrage de l'*Erika*, et dont il serait souhaitable d'évaluer l'efficacité et l'application. Le caractère récurrent des catastrophes maritimes ne peut aujourd'hui être ignoré et mérite réflexion. Si le risque zéro n'existe pas, il ne fait pas de doute que des mesures concrètes restent à prendre pour réagir face aux comportements délinquants dans le domaine maritime. C'est pourquoi il semble désormais indispensable de faire le point sur les dispositifs existant en matière de sécurité maritime, sur leur application effective et sur le chemin qui reste à parcourir pour prévenir d'éventuels accidents.

Partant de ce constat, nos collègues MM. Edouard Landrain, Christophe Priou et Jacques Barrot ont déposé la proposition de résolution (n° 503, déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 18 décembre 2002) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'application des mesures préconisées en matière de transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité.

L'application conjointe de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140 et 141 du Règlement de l'Assemblée nationale conduit à examiner la recevabilité de cette proposition de résolution avant de se prononcer sur son opportunité.

La *recevabilité* de la proposition de résolution peut être admise sans trop de difficulté, les faits susceptibles de donner lieu à enquête étant déterminés avec une précision suffisante. Le principal obstacle pourrait résider dans l'existence de poursuites judiciaires en cours : les pollutions maritimes consécutives au naufrage de l'*Erika* le 12 décembre 1999 et les pollutions actuelles consécutives au naufrage du *Prestige*, le 19 novembre 2002 au large des côtes espagnoles, ont en effet donné lieu à deux procédures d'information judiciaire en cours, la première depuis le 15 décembre 1999 au tribunal de grande instance de Paris, la deuxième depuis le 2 janvier 2003 au tribunal de grande instance de Brest.

Cependant, ces actions judiciaires ne devraient pas empêcher la création d'une commission d'enquête parlementaire dont l'objet n'est pas d'examiner les causes particulières des naufrages de l'*Erika* et du *Prestige* et encore moins de rechercher les responsables directs de ces accidents. Aux termes de l'article unique de la proposition de résolution, il s'agit en effet de créer une commission d'enquête afin d'évaluer les dispositifs existants en matière de sécurité maritime, de prévention et de lutte contre les pollutions maritimes, ainsi que d'examiner les suites données aux propositions déjà émises, tant par l'Assemblée nationale que par les instances communautaires.

Quant à l'*opportunité* de créer une commission d'enquête, elle ne fait pas de doute pour votre rapporteur, comme en témoigne le caractère récurrent des marées noires en dépit des dispositifs existants.

La proposition de résolution soumise à notre examen prévoit quatre champs d'investigation, dont votre rapporteur tient à souligner la pertinence.

Il s'agit, en premier lieu, d'**évaluer l'efficacité des dispositifs existants en matière de sécurité maritime, de prévention des pollutions marines par les hydrocarbures et de lutte contre ces pollutions**. S'agissant de la sécurité maritime, qui recouvre la sécurité des personnes et la prévention de la pollution, plusieurs aspects doivent être pris en compte : la sécurité du navire (comprenant le navire, son équipage et le cas échéant ses passagers) et la sécurité de la navigation. Ces questions, qui relèvent du ministère de l'équipement, des transports et du logement, sont régies par plusieurs dispositifs :

– la loi n° 83-581 du 5 juillet 1983 sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution, ainsi que ses textes d'application ;

– le décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à l'habitabilité à bord des navires et à la prévention de la pollution ;

– les conventions internationales de l'Organisation maritime internationale (OMI) et de l'Organisation internationale du travail (OIT) ;

– le Mémoire de Paris de 1982 sur le contrôle des navires étrangers par l'Etat du port ;

– les directives et règlements communautaires ;

– les règles internationales de balisage de l'Association internationale de la signalisation maritime (AISM).

Par ailleurs, la prévention et la lutte contre les pollutions relèvent essentiellement du plan POLMAR, qui recouvre deux dispositifs coordonnés, très largement interministériels :

– le plan POLMAR-mer, confié aux préfets maritimes. Les moyens mis à leur disposition relèvent de plusieurs ministères et notamment du ministère de la défense (Marine nationale) ;

– le plan POLMAR-terre, applicable sur la frange côtière, confié aux préfets de départements, en lien étroit avec les préfets de zones de défense. Dans le cas du déclenchement de ce plan, le préfet directeur des opérations de lutte dispose des moyens des différentes administrations (équipement, environnement), pour prévenir et lutter contre les pollutions.

Il semble aujourd'hui nécessaire de faire le bilan du fonctionnement et de l'efficacité de ces dispositifs. Leur caractère interministériel s'accompagne d'une multiplicité d'intervenants dont il est aujourd'hui indispensable d'évaluer l'action : il convient en effet de définir précisément quelles sont les missions de chacun afin d'éviter tout risque de doublon, d'établir clairement les responsabilités et de garantir une intervention rapide et efficace.

La proposition de résolution prévoit, en second lieu, qu'il reviendrait à la commission d'enquête d'**examiner si les mesures préconisées par la commission d'enquête du 5 juillet 2000 sur la sécurité maritime des produits dangereux ou polluants, constituée à la suite du naufrage de l'*Erika*, ont bien été appliquées ou sont en passe de l'être.**

Rappelons que cette commission d'enquête avait en effet formulé de nombreuses propositions. Celles-ci concernaient la prévention des pollutions (par des actions portant à la fois sur les produits, les équipages, les armateurs, la concentration du trafic, les contrôles de sécurité, les sociétés de classification, les pavillons de complaisance, la qualité de la flotte, ou encore le partage des

responsabilités entre pollueurs potentiels) ainsi que la lutte contre ces pollutions (révision du plan POLMAR-mer, meilleure association des communes au plan POLMAR-terre, accroissement des moyens accordés à ces plans, meilleure coordination des acteurs impliqués, partage plus clair des responsabilités). Il semble aujourd'hui opportun d'examiner les suites qui ont été données aux propositions formulées par la représentation nationale ; pour l'instant, peu d'entre elles se sont traduites par des mesures concrètes.

En troisième lieu, la proposition de résolution prévoit de **charger la commission d'enquête d'apprécier l'état d'avancement de la France dans l'application des objectifs du « Paquet Erika I » et dans la transposition des directives européennes relatives au contrôle renforcé des navires à risque.**

Le « Paquet Erika I », qui résulte d'une communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen, du 21 mars 2000, sur la sécurité maritime du transport pétrolier, prévoyait en effet une série d'actions immédiates :

- bannir de tous les ports de l'Union les navires de plus de quinze ans d'âge qui ont été immobilisés plus de deux fois au cours des deux années précédentes à partir d'une « liste noire » que la Commission publierait tous les six mois ;

- renforcer les contrôles sur tous les navires en fonction de leur âge, ces contrôles devant porter systématiquement sur l'une des citernes à ballast ;

- imposer aux navires d'envoyer une série d'informations avant d'entrer dans les ports pour que les inspections soient préparées efficacement ;

- exercer un contrôle plus étroit sur les sociétés de classification auxquelles les États membres délèguent leurs pouvoirs de vérification de la qualité des navires et imposer des critères de qualité plus sévères aux organismes agréés ;

- accélérer le remplacement des pétroliers à simple coque par des pétroliers à double coque selon un calendrier analogue à celui des États-Unis (2005, 2010 ou 2015 selon le tonnage).

La Commission a également émis des propositions d'actions futures :

- accroître la transparence et l'information dans les domaines ayant trait à la sécurité des navires ;

- améliorer la surveillance de la navigation maritime, en particulier dans les zones les plus fréquentées par les pétroliers, en étudiant les modalités de contrôle au-delà des eaux territoriales sur les navires les plus dangereux ;

- étudier l'impact de l'élargissement de l'Union européenne du point de vue de la sécurité maritime ;

- envisager la mise en place d'une structure européenne chargée de la sécurité maritime dont la tâche première serait de contrôler l'organisation et l'efficacité des contrôles nationaux afin d'en assurer une plus grande uniformisation ;

– enfin, renforcer la responsabilité des différents acteurs du transport maritime du pétrole, en agissant sur les régimes collectifs d'indemnisation et en posant le principe d'une responsabilité du transporteur et du propriétaire de la cargaison.

Il convient aujourd'hui d'examiner quelle application a été faite de ces dispositions et plus largement de l'ensemble des directives relatives au contrôle des navires. Telle devrait être la tâche de la commission d'enquête, qui pourra ainsi formuler des propositions concrètes pour mettre en place une politique de sécurité maritime ambitieuse à l'échelle nationale, européenne et internationale, comme le prévoit la proposition de résolution. La commission d'enquête pourrait également explorer certaines pistes que votre rapporteur estime intéressantes, comme l'obligation pour les navires de se soumettre à un contrôle technique dans certains ports, ce contrôle étant assorti d'un dégazage systématique (éventuellement gratuit), à l'issue duquel les navires seraient dotés d'un certificat proche de la « pastille verte » accordée aux moyens de transport terrestre peu polluants ; les compagnies pétrolières ne pourraient alors faire appel qu'à des navires dotés de ce certificat.

Votre rapporteur souscrit pleinement à l'analyse de MM. Edouard Landrain et Christophe Priou : si des mesures concrètes s'imposent aujourd'hui à l'évidence, une évaluation des dispositifs existants est avant tout nécessaire afin d'identifier les points de blocage et proposer des actions pertinentes. Il revient à la représentation nationale de mener une telle réflexion, dans le cadre d'une commission d'enquête. C'est pourquoi, estimant tout à fait justifiée la proposition de résolution soumise à votre examen, il vous appelle à l'adopter.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 28 janvier 2003, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire a examiné, sur le rapport de M. Jacques Le Guen, la proposition de résolution de MM. Edouard Landrain, Christophe Priou et Jacques Barrot (n° 503) tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité.

Après l'exposé du rapporteur, M. Yves Cochet, tout en apportant son soutien à la création d'une commission d'enquête sur le sujet, a observé que le droit maritime était largement constitué de normes internationales et européennes. Il a estimé qu'en conséquence, les propositions émises au niveau national avaient forcément une portée réduite, même s'il restait utile de proposer des pistes d'action au Gouvernement.

Par ailleurs, il a suggéré d'examiner la possibilité, lorsque la commission d'enquête serait constituée, de proposer la mise en œuvre de la protection préventive des rochers décidée après le naufrage du pétrolier Erika, celle-ci faisant encore défaut. Il a en outre souhaité que le problème des pavillons de complaisance, pratique dénoncée avec force par le président de la République lui-même, entre dans le champ de la commission d'enquête, même si le texte de la proposition de résolution n'y fait pas référence. A cet égard, il a estimé que la commission d'enquête pourrait utilement traiter la question du pavillon Kerguelen.

Répondant au Président qui lui suggérait de formuler ces propositions au sein de la future commission d'enquête, il a regretté que les dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale ne lui permettent pas, comme député non inscrit, de participer à cette commission d'enquête.

Il a enfin émis le souhait que l'Assemblée nationale examine la proposition de loi (n° 488) tendant à renforcer la sécurité du transport maritime et à lutter contre les pollutions marines, qu'il avait déposée le 18 décembre 2002. Il a précisé que celle-ci proposait notamment de confier à la Marine nationale une nouvelle mission de garde-côte. Soulignant qu'une telle solution avait déjà été mise en œuvre aux Etats-Unis et en Suède, il a jugé qu'elle mériterait d'être étudiée pour la France.

M. François Sauvadet, s'exprimant au nom du groupe UDF, a rappelé que la création d'une telle commission d'enquête s'inscrivait bien dans la démarche de contrôle qui devait être celle des parlementaires, puisqu'elle leur permettrait d'évaluer, avec des moyens d'investigation adaptés, les mesures prises pour éviter la répétition d'événements aussi inacceptables, comme cela avait été le cas en matière de sécurité alimentaire. Il a suggéré que la commission d'enquête, lorsqu'elle serait constituée, entende des responsables des instances communautaires, notamment ceux de la Commission européenne, en raison du caractère transfrontalier de ces problèmes. Il a enfin apporté son soutien à l'idée de mettre en place des gardes-côtes

européens et a déclaré que le groupe UDF souscrivait pleinement à l'ensemble de la proposition de résolution.

M. Maxime Bono, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a salué la qualité du rapport présenté et a approuvé la proposition de résolution. Notant qu'il était en effet possible de s'interroger sur la recevabilité de la proposition de résolution, compte tenu des implications judiciaires des actes en cause, il a estimé que les poursuites judiciaires en cours n'étaient pas un obstacle à la création d'une commission d'enquête, dont l'objet ne serait pas de rechercher les responsables des marées noires consécutives aux naufrages de l'*Erika* et du *Prestige*. Après avoir reconnu que la dimension internationale et européenne du problème limiterait la portée des conclusions de la commission d'enquête, il a estimé qu'il serait effectivement utile de mettre en place des gardes-côtes européens.

Puis, M. François Brottes a ajouté que l'évocation du travail effectué sous la précédente législature en matière de sécurité alimentaire devait conduire à rappeler le rôle accordé à l'opposition au sein des commissions d'enquête durant la précédente législature et à prendre en compte ce rôle pour l'avenir.

La Commission a ensuite adopté à l'unanimité la proposition de résolution (n° 503) sans modification.

*

* *

En conséquence, la Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire vous demande d'adopter la proposition de résolution dont le texte suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

tendant à la création d'une commission d'enquête

sur l'application des mesures préconisées

en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux

ou polluants et l'évaluation de leur efficacité

Article unique

Conformément aux articles 140 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, il est créé une commission d'enquête de trente membres chargée :

– d'évaluer l'efficacité des dispositifs existants en matière de sécurité maritime, de prévention des pollutions marines par les hydrocarbures et de lutte contre ces pollutions ;

– d'examiner si les mesures préconisées de la Commission d'enquête du 5 juillet 2000 sur la sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants ont bien été appliquées ou sont en passe de l'être ;

– d'apprécier l'état d'avancement de notre pays dans l'application des objectifs du « Paquet Erika 1 » et dans la transposition des directives européennes relatives au contrôle renforcé des navires à risque ;

– de formuler des propositions concrètes pour mettre en place une politique de sécurité maritime ambitieuse à l'échelle nationale, européenne et internationale.

N° 569 Rapport de M. Jacques Le Guen sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime