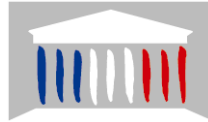


Document mis
en distribution
le 2 mars 2004



N° 1458

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 février 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (N° 1240) DE MM. GUY LENGAGNE ET DIDIER QUENTIN *sur* la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution (COM [2003] 92 final/document E 2244) *et sur* la proposition de décision-cadre du Conseil visant le renforcement du cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires (COM [2003] 227 final/document E 2291).

PAR M. Christian DECOCQ,

Député.

Voir le numéro : 1239.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UNE PENALISATION NECESSAIRE ET AMBITIEUSE	6
A. L'INSUFFISANCE DES NORMES INTERNATIONALES ET COMMUNAUTAIRES.....	6
1. Des normes internationales dominées par le principe de liberté de navigation.....	6
2. Un droit communautaire en panne d'harmonisation	7
B. UNE DEMARCHE MISE EN ŒUVRE PAR LA FRANCE	8
C. POUR UNE HARMONISATION EUROPEENNE AMBITIEUSE.....	10
1. La proposition de directive : harmoniser et pénaliser.....	10
2. La proposition de décision-cadre : étendre et aggraver les sanctions.....	11
II. — UNE PROPOSITION DE RESOLUTION À ACTUALISER	13
A. L'AJOUT D'UN ALINEA SUR LA « BASE JURIDIQUE APPROPRIÉE »	13
B. LA MISE A JOUR DES PRECONISATIONS CONCERNANT LA DIRECTIVE.....	15
C. LES COMPLEMENTS A APPORTER A LA DECISION-CADRE.....	16
DISCUSSION GÉNÉRALE	17
PROPOSITION DE RÉOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION	19
Article unique	19
TABLEAU COMPARATIF	21
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	23

MESDAMES, MESSIEURS,

Punir les « voyous de la mer » : telle est l'ambition des deux propositions d'actes communautaires relatifs à la pollution causée par les navires, actuellement en cours d'élaboration.

Le naufrage de l'*Erika* en décembre 1999, puis celui du *Prestige* au large de la Galice en novembre 2002, ont fait prendre conscience de l'urgence de renforcer l'arsenal répressif européen.

Les grandes marées noires qui frappent l'opinion publique ne sont du reste pas seules en cause. Les rejets intentionnels d'hydrocarbures, dégazages ou déballastages quotidiennement pratiqués sont encore plus nocifs pour l'environnement, en particulier sur les côtes françaises.

C'est pourquoi au Conseil européen de Copenhague, les 12 et 13 décembre 2002, les chefs d'État et le gouvernement de l'Union européenne ont fermement marqué leur volonté politique de sanctionner les auteurs de pollution en mer. Le 19 décembre, le Conseil Justice et affaires extérieures, prenant note de cette volonté, préconisait « *l'adoption de mesures complémentaires destinées à renforcer la protection de l'environnement, en particulier des mers, au moyen du droit pénal* ».

À cette fin, la Commission européenne a adopté le 5 mars 2003 une proposition de directive ambitieuse qui permettra d'infliger des sanctions pénales, pouvant aller jusqu'à des peines d'emprisonnement, aux responsables de la pollution par les navires.

Cette proposition de directive comportait à la fois la définition d'infractions et de sanctions pénales qui devraient être mises en œuvre par les États membres. À la demande du Conseil, pour des raisons juridiques tenant à la répartition des compétences entre le « premier pilier »⁽¹⁾ et le « troisième pilier »⁽²⁾, la Commission a présenté le 2 mai 2003 une proposition de décision-cadre, instrument du troisième pilier, complétant la proposition de directive. Elle en reprend, dans une version sensiblement détaillée, les dispositions relatives aux sanctions pénales. La décision-cadre ferait obligation aux États membres d'adopter un ensemble de sanctions harmonisées et nettement plus sévères que celles actuellement en vigueur chez la plupart de nos partenaires.

Tandis que se déroulait – moins vite qu'espéré – la procédure d'examen de ces deux textes complémentaires, ceux-ci faisaient l'objet de rapports présentés devant la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne par nos collègues, MM. Guy Lengagne et Didier Quentin, les 28 mai, puis 13 et

(1) Le projet de directive est fondé sur les articles 70, 71 et 80, relatifs aux transports, du Traité instituant la Communauté européenne.

(2) Dans le cadre du Traité sur l'Union européenne, dont les articles 29 et 31 sont relatifs à l'action en commun dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale.

19 novembre 2003 ⁽¹⁾. Alors qu'un aboutissement rapide paraissait encore possible, la délégation a adopté le 19 novembre la proposition de résolution n° 1240, transmise à la commission des Lois.

Mais il est apparu dès la fin du mois de novembre que, faute d'accord, en particulier sur la directive, les travaux des instances communautaires se poursuivraient longuement en 2004. Simultanément, la France procédait à une sorte de transposition anticipée, en renforçant une nouvelle fois son arsenal répressif par des dispositions de la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Celle-ci, définitivement adoptée le 11 février dernier, est actuellement soumise à l'examen du Conseil constitutionnel.

I. — UNE PENALISATION NECESSAIRE ET AMBITIEUSE

A. L'INSUFFISANCE DES NORMES INTERNATIONALES ET COMMUNAUTAIRES

1. Des normes internationales dominées par le principe de liberté de navigation

Toute la tradition du droit international public de la mer repose sur le principe de liberté de navigation, qui continue à prévaloir malgré la multiplication récente de mesures destinées à limiter les risques et les comportements abusifs.

La convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, dite convention de Montego Bay ou UNCLOS, qui définit les principes internationalement acceptés, restreint sensiblement la capacité des États côtiers à prévoir des réglementations dissuasives ou répressives.

Si la souveraineté de ces États est entière dans les eaux territoriales, jusqu'à 12 milles marins (soit 22,2 kilomètres), les navires de commerce y bénéficient du principe de libre circulation. Les États ne disposent que de droits de contrôles et de poursuites dans la zone contiguë (de même largeur), et de droits de juridiction en matière de pollution des mers à l'intérieur de la zone économique exclusive (d'une largeur maximale de 200 milles marins à partir des côtes). En haute mer, seule s'exerce la loi du pavillon, conformément à l'article 89. Or les États délivrant des pavillons de complaisance sont par définition peu soucieux d'édicter des règles contraignantes pour leurs navires...

En outre, la convention de Montego Bay, à laquelle sont parties la Communauté européenne et chacun de ses États-membres, interdit les peines privatives de liberté à l'encontre des navires étrangers. Son article 230 dispose en effet :

« 1. *Seules des peines pécuniaires peuvent être infligées en cas d'infractions aux lois et règlements ou aux règles et normes internationales applicables visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, qui ont été commises par des navires étrangers au-delà de la mer territoriale.*

(1) Voir les rapports d'information n° 1011, 9 juillet 2003, pages 195 à 215, et n° 1239, 19 novembre 2003, pages 115 à 133.

2. *Seules des peines pécuniaires peuvent être infligées en cas d'infractions aux lois et règlements nationaux et aux règles et normes internationales applicables visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin, qui ont été commises par des navires étrangers dans la mer territoriale, sauf s'il s'agit d'un acte délibéré et grave de pollution.*

3. Dans le déroulement des poursuites engagées en vue de réprimer des infractions de ce type commises par un navire étranger pour lesquelles des peines peuvent être infligées, les droits reconnus de l'accusé sont respectés. ».

Alors que les peines d'emprisonnement sont donc internationalement exclues en haute mer, il convient de souligner que plusieurs États membres de la Communauté sont, par principe, très réticents à l'égard des sanctions pécuniaires. On voit par là les difficultés d'une négociation européenne sur des actes tendant à rendre obligatoire un système harmonisé de sanctions pénales, tant pécuniaires que privatives de liberté.

Par ailleurs, les régimes internationaux de responsabilité du fait de la pollution par les hydrocarbures sont peu dissuasifs.

Ces régimes sont établis par la convention CLC (Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures) et la convention FIPOL (Convention internationale portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures). Comme le souligne la Commission, ces conventions portent principalement sur l'indemnisation, et de façon quasiment accessoire sur la responsabilité. Le propriétaire du navire pollueur peut limiter sa responsabilité, et les sociétés pétrolières disposent d'un système de compensation collective fonctionnant comme une procédure d'achats de droits à polluer, de sorte que le pollueur voit sa responsabilité diluée. Indépendamment du relèvement récent du niveau de la garantie, le principe pollueur-payeur n'est donc pas véritablement assuré.

2. Un droit communautaire en panne d'harmonisation

La convention internationale de Londres du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, modifiée par un protocole de 1978, dite MARPOL 73/78, a été ratifiée par tous les États membres de la Communauté ainsi que par nombre de pays étrangers. Elle fixe des normes détaillées et des conditions strictes pour les rejets d'hydrocarbures et de résidus en mer. Ces normes sont particulièrement sévères dans des zones spéciales comme la mer Baltique, la Méditerranée et la région de la mer du Nord. La majeure partie des rejets est dès lors illicite. Or, comme le constate la Commission dans l'exposé des motifs de la présente proposition de directive, « *seule une poignée de contrevenants est traduite en justice* »⁽¹⁾. L'explication qu'elle en donne est cruelle et mérite d'être citée.

« Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord, les rejets illégaux sont favorisés par le manque d'installations de réception des déchets appropriées dans les ports. En second lieu, l'application des règles de MARPOL 73/78 n'est pas

(1) Proposition de directive n° 2003/0037/(COD), exposé des motifs, page 3.

cohérente dans le monde, voire au sein de l'Union européenne. Troisièmement, les rejets ne sont pas toujours détectés à temps. Quatrièmement, même si le rejet est détecté et attribué à un navire particulier, l'infraction est rarement portée devant la justice et, lorsqu'elle l'est, il n'y a souvent pas assez d'éléments de preuve pour condamner le contrevenant. Enfin, même en cas de condamnation d'un contrevenant, dans beaucoup d'États, les peines appliquées pour ce type d'infractions sont assez légères, parfois seulement infligées au capitaine des navires, plutôt qu'à la société propriétaire, dont le capitaine suit les instructions. »

Pourtant, des directives adoptées en 1995, 2000 et 2002 ont permis de renforcer les contrôles, et de nombreuses mesures préventives ont été prises dans le cadre des « paquets *Erika I* » de décembre 2000 et « *Erika II* » de mars 2002.

C'est d'un défaut d'harmonisation que souffre ce dispositif communautaire régulièrement enrichi. Comme l'indique la Commission, « *la mise en œuvre de MARPOL 73/78 est effectuée différemment par les États-membres, à la fois en pratique et légalement.* » Les propositions de directive et de décision-cadre ont donc pour objet de promouvoir une harmonisation et un énergique renforcement des dispositifs répressifs nationaux. Ce faisant, elles tendent à donner sa pleine application à l'article 4 de la convention MARPOL 73/78, qui stipule que « *les sanctions doivent être, par leur rigueur, de nature à décourager les contrevenants éventuels, et d'une sévérité égale quel que soit l'endroit où l'infraction a été commise* ».

Aujourd'hui, dans le cadre communautaire, les rejets d'hydrocarbures sont généralement illicites. Il importe de les qualifier d'infractions pénales et de les soumettre à des sanctions suffisamment fortes pour être dissuasives. Un précédent est instructif à cet égard : celui de l'*Oil Pollution Act* adopté par les États-Unis en 1990, à la suite du naufrage de l'*Exxon Valdez*. Le strict renforcement des sanctions à l'encontre des rejets d'hydrocarbures, tant accidentels que volontaires, a permis de réduire de moitié la pollution due à ces rejets entre 1994 et 1997.

La France ne peut que soutenir la démarche européenne et souhaiter que soient adoptées au plus vite les deux propositions d'actes communautaires. Leurs dispositions seraient le complément indispensable de l'arsenal juridique français, lequel doit être renforcé par les articles 29 et 30 de la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

B. UNE DEMARCHE MISE EN ŒUVRE PAR LA FRANCE

En France, la répression des infractions à la convention MARPOL 73/78, entrée en vigueur en 1982, a été prévue dès la loi du 5 juillet 1983 réprimant la pollution par les navires, codifiée en 2000 dans le code de l'environnement. Cette loi a fixé les règles de compétence juridictionnelle ainsi qu'une échelle de peines à la charge des responsables de déballastages.

Puis les lois du 3 mai 2001 et du 15 avril 2003 ont modifié les premières et aggravé les secondes, au prix d'une certaine complexité.

La loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, définitivement adoptée le 11 février dernier, a eu pour objet, dans son article 29, de rendre plus claires et plus efficaces les règles de compétence et, dans son article 30, de renforcer les sanctions pénales encourues.

S'agissant des compétences, le dispositif a été remanié à l'initiative du rapporteur de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann, afin d'étendre le domaine de compétence du tribunal de grande instance de Paris, dont l'organisation assure l'efficacité pour le traitement des dossiers de marée noire les plus complexes en raison notamment de leur dimension internationale. Aux termes du dispositif adopté, ce tribunal disposerait d'une compétence exclusive pour les infractions commises en haute mer et pour les rejets accidentels dans la zone économique exclusive (ZEE). Les autres infractions en matière de pollution maritime – rejets volontaires dans la ZEE et infractions commises dans les eaux territoriales – relèveraient de la compétence des six tribunaux spécialisés créés en 2001, sous réserve d'une compétence concurrente du TGI de Paris pour les affaires les plus complexes.

En complément de cette rationalisation opérée à l'article 29, l'article 30 a modifié le code de l'environnement, principalement pour aggraver une nouvelle fois l'échelle des peines principales et complémentaires à l'égard des capitaines de navires et des personnes responsables d'un accident de mer.

Dans sa nouvelle rédaction – sous réserve de sa conformité à la Constitution –, l'article L. 218-22 du code de l'environnement fixe un barème de peines d'emprisonnement et d'amende tenant compte :

- de la taille du navire ;
- de l'éventuelle violation délibérée d'une obligation particulière de sécurité et de prudence à l'origine de l'accident ;
- de ses conséquences sur l'environnement : dommage irréversible ou d'une particulière gravité.

La peine maximale la plus élevée est fixée, au III de l'article, lorsque toutes les conditions sont réunies, à sept ans d'emprisonnement et 700 000 € d'amende, somme pouvant être portée à l'équivalent de la valeur du navire ou à trois fois la valeur de la cargaison.

Ce dispositif est particulièrement complet et sévère comparativement aux règles prévues chez nos voisins européens. Il est destiné à faire en sorte que « *les capitaines, les propriétaires, les affréteurs de bateaux-poubelles, les sociétés de qualification, de classification et les assureurs de tels navires, les sociétés gestionnaires de pavillons de complaisance (soient) poursuivis et sanctionnés pénalement de façon exemplaire* », selon le vœu du Président de la République, le 3 janvier 2003.

Cependant, nos règles nationales se heurtent aux limites résultant de la convention de Montego Bay. En particulier, les personnes de nationalité étrangère ne

peuvent se voir infliger que des sanctions pécuniaires. Encore une fois, il est clair que c'est dans l'harmonisation internationale, et d'abord sur le plan communautaire, que réside la plus sûre garantie d'une répression efficace.

C. POUR UNE HARMONISATION EUROPEENNE AMBITIEUSE

Les deux propositions d'instruments communautaires complémentaires doivent marquer une nouvelle étape, en allant parfois au-delà de la convention MARPOL 73/78, dans la seule limite des règles de Montego Bay. Leur caractère audacieux, qui n'est pas sans rappeler la démarche de l'*Oil Pollution Act* américain de 1990, a pour contrepartie des négociations très serrées entre les États-membres. Les travaux seront rendus encore plus ardues après l'élargissement, en mai prochain, avec l'entrée dans l'Union de certains États délivrant des pavillons de complaisance. Pour autant, l'adoption de ces textes, dans une rédaction plus rigoureuse, est souhaitable dans les meilleurs délais.

1. La proposition de directive : harmoniser et pénaliser

La proposition de directive vise en premier lieu à compléter et clarifier la réglementation communautaire dans le domaine de la prévention. En effet, curieusement, bien que l'ensemble des États-membres de l'Union européenne soient parties à la convention MARPOL 73/78, la Communauté n'y est pas partie en tant que telle. Il s'agit donc d'en assurer une application harmonisée.

En second lieu, elle a pour objet d'améliorer la sécurité maritime et la protection de l'environnement marin par le renforcement du cadre répressif contre les auteurs de rejets illicites.

La directive propose un protocole commun d'application de la convention MARPOL 73/78. Pour ce faire, elle définit les rejets illicites et prévoit que toute personne reconnue coupable d'avoir contribué intentionnellement ou par négligence grave à effectuer de tels rejets devra faire l'objet de sanctions appropriées.

Elle définit désormais comme illicites deux types de rejets :

— à l'article 2, ceux que la convention MARPOL 73/78 définit comme « illicites », y compris ceux résultant d'une avarie survenue au navire ou à son équipement ;

— à l'article 6, ceux provoqués par un « accident de mer dû à une négligence grave ». La directive va ainsi, en s'appuyant juridiquement sur la convention de Montego Bay, « au-delà de MARPOL 73/78 ». Si la France soutient, à juste titre, cette position, celle-ci se heurte à de fortes oppositions, notamment de la part de pays du nord de l'Europe.

Le champ d'application de la directive, défini à l'article 3, est très large, puisqu'il inclut les infractions qui ont lieu en haute mer aussi bien que celles qui sont commises dans les zones maritimes sous juridiction d'un État membre. L'application obligatoire aux navires en transit des dispositions de l'article 220 de la

convention de Montego Bay, que prévoit l'article 5, marque également une avancée très discutée.

Il est à noter qu'en l'état, ces dispositions sont pleinement compatibles avec le droit français, dont les exigences sont généralement supérieures.

2. La proposition de décision-cadre : étendre et aggraver les sanctions

Les incriminations ayant été fixées par la directive, la décision-cadre, en complément, porte sur les sanctions pénales. Son champ d'application serait identique. Le renforcement de la répression des rejets illicites passerait par :

- une harmonisation des sanctions pénales encourues par les personnes physiques et par l'affirmation du principe de responsabilité des personnes morales ;
- des règles harmonisées et élargies de compétence des juridictions pénales ;
- des mesures spécifiques de coopération entre États membres.

La rédaction du texte, au stade actuel des discussions, paraît devoir être sensiblement modifiée, notamment par des amendements de précision et de complément proposés par la France. Plus étoffée que sa version initiale, la décision-cadre comportera certainement davantage d'articles.

En l'état, le texte fait obligation aux États membres d'ériger en infractions pénales les rejets illicites lorsqu'ils sont commis intentionnellement ou par négligence grave. Il leur fait également obligation de réprimer pénalement la complicité de ces infractions.

Un mécanisme d'harmonisation des peines d'emprisonnement encourues est prévu. Il s'articule autour de trois seuils d'harmonisation. Ces seuils sont fonction de la combinaison, d'une part, de trois critères d'aggravation des rejets illicites, d'autre part, du caractère intentionnel ou non de l'infraction, renvoyant à la notion de négligence grave. Les États membres devront ainsi prévoir, en l'état actuel du projet, des peines d'emprisonnement d'au moins :

- un à trois ans lorsque les rejets sont la conséquence d'une négligence grave et qu'ils provoquent un « dommage écologique », c'est-à-dire un dommage substantiel et étendu à la qualité des eaux ou à des espèces animales ou végétales ;
- deux à cinq ans lorsqu'ils sont la conséquence d'une négligence grave et qu'ils causent la mort ou des blessures graves, **ou bien** lorsqu'ils résultent d'un acte intentionnel commis dans le cadre d'une organisation criminelle ou qui cause un « dommage écologique » ;
- cinq à dix ans lorsqu'il s'agit d'actes intentionnels ayant provoqué la mort ou des blessures graves.

Le projet impose, en outre, aux États membres de faire en sorte que la responsabilité des personnes morales puisse être engagée :

— d'une part, lorsque les rejets sont commis à leur profit par des personnes physiques ;

— d'autre part, lorsque ces faits résultent d'un défaut de surveillance ou de contrôle, imputable à une personne physique agissant pour le compte de ces personnes morales.

Celles-ci doivent être passibles de sanctions « effectives, proportionnées et dissuasives », qui doivent inclure au moins des peines d'amende, pénales ou non, dont le niveau ne fait pas l'objet d'une harmonisation en l'état du projet. D'autres types de sanctions sont énumérés, à titre indicatif, telles que la dissolution judiciaire ou l'obligation de prendre des mesures de réparation du dommage.

Les États membres sont, de plus, tenus d'établir leur compétence pour connaître des mêmes infractions, non seulement sur la base des critères traditionnels de compétence en matière pénale (territorialité, nationalité de l'auteur, compétence de l'État du pavillon), mais également lorsque :

— les faits ont été commis dans la zone économique exclusive ou une zone équivalente ;

— les faits ont été commis hors de leur territoire, mais ont causé des dommages sur celui-ci ;

— les faits ont été commis en haute mer, et le navire poursuivi se trouve volontairement dans un port de l'État membre concerné. Ce cas de figure correspond aux stipulations de l'article 218 de la convention de Montego Bay de 1982.

En outre, des critères indicatifs de règlement des éventuels conflits de compétence juridictionnelle sont prévus.

Les derniers articles prévoient : la mise en œuvre de « l'entraide judiciaire la plus large possible », des mécanismes d'échange d'informations entre États membres lorsqu'ils sont informés de la commission d'une infraction de rejet illicite, et enfin, la désignation, dans chaque État membre, de points de contacts spécifiquement chargés de faciliter ces échanges.

Sous réserve de l'entrée en vigueur des articles 29 et 30 de la loi d'adaptation de la justice, le droit français serait conforme à l'ensemble de ces dispositions, en leur état provisoire.

II. — UNE PROPOSITION DE RESOLUTION À ACTUALISER

Depuis l'adoption de la proposition de résolution n° 1240 dont est saisie la commission des Lois, l'état des discussions a sensiblement évolué.

Il est d'abord apparu que l'objectif d'adopter le nouveau dispositif répressif en 2003 ne serait pas atteint. Lors du conseil des représentants permanents (COREPER) du 28 novembre 2003, la Présidence italienne a annoncé que, malgré les progrès réalisés, une orientation générale était impossible et que, dès lors, le Conseil Transports se bornerait à examiner un état des travaux sur la proposition de directive. Peu après, le vote du Parlement européen en première lecture sur ce texte a été reporté à la session de janvier.

Par ailleurs, les discussions sur la proposition de décision-cadre se sont poursuivies les 4 décembre 2003 et 6 février 2004 au sein du groupe « Droit pénal matériel ». Les progrès sur ce texte pénal sont tels qu'un accord paraît possible avant même l'adoption de la directive. Celle-ci est en effet dans l'attente d'un vote en deuxième lecture du Parlement européen, en septembre.

Afin de tenir compte de l'état actuel d'avancement des discussions, quelques modifications doivent être apportées à la proposition de résolution, mais sans en modifier l'inspiration.

A. L'AJOUT D'UN ALINEA SUR LA « BASE JURIDIQUE APPROPRIÉE »

Il importe d'abord de lever une hypothèque. La Commission a initialement prévu de faire figurer dans la directive, aux paragraphes 4 et 6 de l'article 6, des dispositions imposant aux États d'adopter des mesures définissant des infractions et des sanctions pénales en matière de rejets illicites de substances polluantes.

Ce choix pouvait initialement apparaître comme un gage d'adoption rapide de mesures coercitives, allant dans le sens de la demande du Conseil européen au Sommet de Copenhague de décembre 2002. C'est pourquoi la délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale lui a apporté son soutien. Ce soutien s'est exprimé dans la proposition de résolution à la fois dans son exposé des motifs, et au point 4 relatif à la propositions de directive.

Mais la suite du débat au sein des instances communautaires a montré qu'insérer des mesures pénales dans la directive était contestable d'un point de vue juridique, source de confusion sur le plan institutionnel, superflu quant à la rapidité de la procédure, et finalement dilatoire.

1. Il est **juridiquement contestable** de faire figurer des dispositions pénales dans une directive, c'est-à-dire un instrument juridique du premier pilier (relatif aux politiques de la Communauté), alors que les mesures pénales relèvent en principe du troisième pilier (qui concerne les actions de coopération de l'Union en matière de police et de justice). La Commission tire argument de la rédaction du deuxième alinéa de l'article 80 du Traité instituant la Communauté européenne, aux termes duquel « *Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourra décider si, dans*

quelle mesure et par quelle procédure des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime (...) ». Elle s'appuie également sur le précédent du règlement « pêche » de 2002, qui énumère des sanctions ⁽¹⁾.

Mais ces arguments sont très fragiles. L'article 80, pas plus qu'un autre article du traité, ne prévoit qu'une directive aille jusqu'à imposer aux États l'adoption de dispositions pénales, en définissant le régime des infractions et des sanctions. Le règlement de 2002 invoqué par la Commission ne contient pas de telles dispositions. En revanche, le troisième pilier a bel et bien été conçu, avec une procédure appropriée, pour l'adoption de normes en matière de droit pénal. Le véritable « précédent » juridique se trouve dans deux actes relatifs aux « passeurs ». En matière de répression de l'aide à l'entrée, au travail et au séjour irrégulier des étrangers, ont été adoptés le même jour, le 28 novembre 2002, à l'initiative de la France, une directive (relevant du premier pilier) et une décision-cadre (instrument du troisième pilier), laquelle définissait le cadre pénal applicable ⁽²⁾.

Telle est la position de la France comme de l'ensemble des États membres, ainsi que du Conseil. Se conformant à un avis du service juridique de celui-ci, en date du 5 mars 2003, ainsi qu'à la demande du groupe transports du Conseil du 9 avril 2003, la Commission a présenté une proposition de décision-cadre en complément de la proposition de directive, afin de définir le régime des infractions. Dès lors que les deux instruments sont en discussion, le débat juridique perd beaucoup de son intérêt : il reste simplement à tracer la ligne de partage entre les règles relevant de l'un et de l'autre. Les deux textes sur les « passeurs » du 28 novembre 2002 fournissent un guide à cet égard.

2. En deuxième lieu, s'en remettre à une directive pour imposer aux États membres d'adopter des dispositions législatives à caractère pénal serait **source de confusion**. L'exercice de chaque domaine de compétence du premier pilier serait susceptible de s'accompagner de la création de normes pénales, adoptées à la majorité qualifiée, avec application de la procédure de co-décision du Parlement européen.

Or, afin d'assurer la cohérence du droit pénal de l'Union, le troisième pilier suppose une adoption à l'unanimité après consultation du Parlement européen, conformément à l'article 39, paragraphe premier, du traité sur l'Union européenne. Le choix de méthode, apparemment quelque peu byzantin, a donc des répercussions directes sur l'équilibre des pouvoirs entre les institutions, ce qui explique qu'il soit ardemment débattu.

3. En troisième lieu, au cas présent, **la rapidité est paradoxalement du côté de la décision-cadre**. Les discussions techniques au sein du groupe « droit pénal matériel » sont ouvertes et progressent, notamment autour des propositions françaises, alors que les désaccords politiques se concentrent sur la directive. Cette situation est du reste inhabituelle. Il serait donc superflu, voire contre-productif, de

(1) Article 25 du règlement n° 2371/2002 du Conseil du 20 décembre 2002 relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche.

(2) Décision-cadre du Conseil n° 2002/946/JAI du 28 novembre 2002 et directive du Conseil n° 2002/90/CE (JOCE du 5 décembre 2002)

maintenir la demande d'un instrument unique – la directive – contenant le régime pénal.

4. Enfin, **le débat sur l'instrument juridique approprié pourrait revêtir un caractère dilatoire**, en bloquant dangereusement l'avancement des travaux. Il renvoie en effet directement à un contentieux pendant devant la Cour de justice des Communautés européennes.

La Commission a, le 15 avril 2003, saisi la Cour d'un recours (C. 176/03) contre la décision-cadre 2003/80/JAI du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, adoptée le 27 janvier 2003. Pour en contester la base juridique, la Commission a fait valoir que cet instrument relèverait des compétences communautaires, c'est-à-dire du premier pilier. Cette analyse a été contestée par la France, qui a adressé à la Cour un mémoire en intervention en novembre dernier. La procédure écrite venant de se terminer, il est plausible que la Cour ne statue pas avant le premier semestre de 2005.

Dans ces conditions, il ne peut être raisonnablement envisagé de faire de l'arbitrage de la CJCE sur la pertinence de la base juridique un préalable. L'urgence est trop grande et le large consensus des États membres permet de faire l'économie de ce débat au cas présent. Ce serait d'autant plus sage que la distinction entre premier et troisième piliers aura disparu après l'adoption du projet de traité sur la Constitution européenne...

Pour toutes ces raisons, le débat doit être dépassé. Il paraît nécessaire que l'Assemblée nationale rappelle d'emblée la priorité politique : l'adoption d'un ensemble harmonisé de sanctions pénales réellement dissuasives et comportant en particulier des peines privatives de liberté. Dans un souci de sécurité, d'efficacité et de cohérence avec la position de la France dans le contentieux C. 176/03 précité, il convient de s'en tenir à l'adoption simultanée d'une directive et d'une décision-cadre.

Tel est l'objet du **point 1** du texte adopté la Commission. Par voie de conséquence, serait supprimé le point 4 du I de la proposition de résolution.

B. LA MISE A JOUR DES PRECONISATIONS CONCERNANT LA DIRECTIVE

a. Compte tenu des difficultés à dégager des éléments de consensus, à mesure que s'éloigne le traumatisme né, dans les opinions publiques européennes, des catastrophes de l'*Erika* et du *Prestige*, il est nécessaire de rappeler l'urgence d'une réponse européenne. Ni le droit international, ni les mesures propres à la France, pourtant très élaborées, ne suffisent à faire respecter le principe « pollueur-payeur » (**point 2**).

b. Les préconisations de la Délégation relatives aux articles 3 et 5 conservent leur pertinence (**points 3 et 4**) :

— il convient de combler le vide dû à l'absence de référence à la zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, créée en Méditerranée par la loi n° 2003-346 du 15 avril 2003 ;

— il n'y a pas de raison sérieuse d'exclure les navires de guerre du champ d'application de la directive ;

— s'agissant des navires en transit, les mesures administratives, pour être efficaces, doivent pouvoir aller jusqu'à l'immobilisation du navire.

c. S'agissant de l'article 6 relatif aux infractions pénales, les sanctions n'y seraient plus énumérées en ses paragraphes 4 à 6, mais figureraient dans la décision-cadre. Cela rend sans objet le complément demandé par la Délégation. En revanche, pour clarifier un débat entre États-membres concernant les avaries, il convient d'indiquer que les rejets de substances polluantes résultant d'actions intentionnelles ou de négligences graves sont des infractions pénales **(point 5)**.

Pour le reste, la proposition de directive marque un progrès attendu et doit être soutenue.

C. LES COMPLEMENTS A APPORTER A LA DECISION-CADRE

Au-delà d'ajustements de forme tenant compte de l'évolution du texte envisagé au cours des réunions du groupe « droit pénal matériel », il importe de favoriser l'harmonisation européenne, autour d'un dispositif analogue à celui de l'article 30 de la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Compte tenu des modifications qu'il doit apporter à l'article L. 218-22 du code de l'environnement, les amendes pénales comportent trois paliers.

Il est rappelé que ces amendes viennent en complément de peines d'emprisonnement.

Dans la décision-cadre, les trois paliers pourraient être les suivants **(point 7)** :

— une peine maximale supérieure ou égale à 300 000 €, pouvant être portée à la valeur des deux tiers de la valeur de la cargaison⁽¹⁾, en cas de rejet illicite, qu'il s'agisse d'un dégazage ou d'un déballastage ;

— une peine maximale supérieure ou égale à 500 000 € en cas d'infraction intentionnelle ou gravement fautive, si elle a provoqué une véritable « marée noire » comme celle du *Prestige* ;

— un troisième palier, de niveau supérieur, doit être prévu en cas de mort d'homme ou de préjudice grave à des personnes.

Comme à l'article L. 218-22 précité, il convient naturellement de prévoir des peines à une échelle plus modérée s'agissant de navires de faible tonnage.

Enfin, le cas des navires étrangers doit être traité avec clarté et fermeté, dans le respect du droit international **(point 8)**. Conformément à l'article 230 de la convention des Nations-Unies de Montego Bay de 1982, seules des peines

(1) Au lieu de deux fois la valeur de la cargaison dans l'article L. 218-22 précité.

pécuniaires peuvent leur être infligées. Pour respecter le principe d'égalité, le quantum des peines doit être le même que pour les navires des États-membres.

*

* *

Après la présentation du rapporteur, M. Jean-Pierre Dufau a regretté que l'inscription du texte à l'ordre du jour de la Commission peu après la semaine d'interruption des travaux de l'Assemblée ne lui ait pas permis l'examen approfondi que justifiait l'importance du sujet. Sur le fond, il a considéré que la présentation du rapporteur était inattaquable et a déclaré partager pleinement ses analyses et ses conclusions. Il a approuvé les précautions, tant du rapporteur de la Délégation que de celui de la Commission, sur les perspectives d'une adoption rapide des textes, compte tenu des réticences de certains partenaires de la France. Il a toutefois estimé que les projets de textes communautaires mettaient en avant les rejets polluants liés aux dégazages et aux négligences graves, problèmes mal connus du grand public, lequel est surtout frappé par les grandes pollutions accidentelles. Il a souhaité que l'ensemble du problème des pollutions maritimes soit traité dans le cadre d'un débat public approfondi, de nature à assurer l'information complète des citoyens.

Le rapporteur a indiqué que, peu après la transmission de la proposition de résolution à la commission des Lois, les instances européennes avaient constaté qu'un accord politique ne pouvait être atteint à court terme, et qu'il avait été nécessaire d'attendre la fin de la discussion parlementaire sur la loi portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, dont certains articles modifiaient l'échelle des peines applicables en cas de pollution par les navires. Il a précisé que la proposition de résolution avait été déposée par la délégation le 19 novembre et qu'il était souhaitable que la position de l'Assemblée nationale soit prise en considération sans retard par les négociateurs français. Il a ensuite apporté à M. Jean-Pierre Dufau des précisions sur l'objet des deux instruments européens visés par la résolution, qui, outre les dégazages et déballastages, concernaient naturellement les grandes pollutions accidentelles, en les soumettant également à des sanctions pénales très lourdes portant sur toute la chaîne des responsabilités, du propriétaire et de l'armateur jusqu'au capitaine du navire. Après avoir souligné le caractère ambitieux de ces textes, il a souhaité que soit saisie la chance d'harmoniser les dispositifs répressifs des différents États de la Communauté européenne.

*

* *

La Commission a adopté la proposition de résolution dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION ADOPTÉE PAR LA COMMISSION

Article unique

L'Assemblée nationale,

— Vu l'article 88-4 de la Constitution,

— Vu le traité instituant la Communauté européenne et notamment ses articles 80, paragraphe 2, et 174, paragraphe 2,

— Vu le traité sur l'Union européenne et notamment ses articles 29, 31 et 34, paragraphe 2, point b),

— Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution (COM [2003] 92 final/E 2244),

— Vu la proposition de décision-cadre du Conseil visant le renforcement du cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires (COM [2003] 227 final/E 2291),

1. Souhaite que le débat sur la base juridique appropriée ne puisse en aucun cas retarder l'adoption d'un ensemble complet et harmonisé de sanctions pénales, incluant des peines privatives de liberté ; que, dès lors, la définition des infractions et des sanctions figure dans une décision-cadre du Conseil ;

I. SUR LA PROPOSITION DE DIRECTIVE :

2. Demande aux autorités françaises de veiller à obtenir l'adoption de ce texte dans les meilleurs délais ;

3. A l'article 3 relatif au champ d'application, souhaite que :

— au paragraphe premier, soit ajoutée la notion de zone de protection écologique ;

— au deuxième paragraphe, soit supprimée l'exception concernant les navires de guerre et les navires de guerre auxiliaires ;

4. À l'article 5 relatif à l'application en ce qui concerne les navires en transit, demande que les mesures administratives appropriées visées au deuxième alinéa puissent aller jusqu'à l'immobilisation du navire ;

5. À l'article 6 relatif aux infractions pénales et aux sanctions, insiste pour que soient clairement considérés comme des infractions pénales les rejets illicites de substances polluantes commis intentionnellement ou à la suite d'une négligence grave ;

II. SUR LA PROPOSITION DE DÉCISION-CADRE

6. À l'article 2 relatif aux définitions, demande que soit inséré un alinéa précisant que les termes « navire étranger » s'appliquent à tout navire battant le pavillon d'un État non-membre de l'Union européenne ;

7. Après l'article 3, estime souhaitable que soient ajoutées des dispositions prévoyant :

— que chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour que l'infraction visée à l'article 3 soit punissable d'une amende pénale d'un montant maximal ne pouvant être inférieur à 300 000 €, et peut porter ce montant à l'équivalent des deux-tiers de la valeur de la cargaison transportée ou du fret du navire qui est à l'origine de l'infraction ;

— que le maximum de l'amende pénale est porté à 500 000 € lorsque l'infraction a été commise intentionnellement ou par négligence grave et qu'elle a eu pour conséquence un dommage substantiel pour la qualité des eaux ou pour des espèces animales ou végétales ;

— que le maximum de l'amende pénale est plus élevé lorsque l'infraction, commise intentionnellement, a causé la mort de personnes ou un préjudice grave à des personnes ;

— que, toutefois, les États membres peuvent, le cas échéant, prévoir des sanctions pécuniaires moins sévères lorsque les infractions ont été commises au moyen de navires de faible tonnage ou de faible puissance ;

8. S'agissant des navires étrangers, demande que les amendes pénales précitées soient prévues en cas de rejet illicite dans la mer territoriale d'un État membre et, en cas d'acte délibéré et grave de pollution, au-delà de la mer territoriale de tout État membre.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de résolution	Conclusions de la Commission
Article unique	Article unique
L'Assemblée nationale,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
— Vu l'article 88-4 de la Constitution,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
— Vu le traité instituant la Communauté européenne et notamment ses articles 80, paragraphe 2, et 174, paragraphe 2,	<i>(Alinéa sans modification).</i>
— Vu le traité sur l'Union européenne et notamment ses articles 29, 31 et 34, paragraphe 2, point b),	<i>(Alinéa sans modification).</i>
— Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution (COM [2003] 92 final/E 2244),	<i>(Alinéa sans modification).</i>
— Vu la proposition de décision-cadre du Conseil visant le renforcement du cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires (COM [2003] 227 final/E 2291),	<i>(Alinéa sans modification).</i>
I. — SUR LA PROPOSITION DE DIRECTIVE	1. Souhaite que le débat sur la base juridique appropriée ne puisse en aucun cas retarder l'adoption d'un ensemble complet et harmonisé de sanctions pénales, incluant des peines privatives de liberté ; que, dès lors, la définition des infractions et des sanctions figure dans une décision-cadre du Conseil ;
1. À l'article 3 relatif au champ d'application, souhaite que :	I. — <i>(Alinéa sans modification).</i>
— au paragraphe premier, soit ajoutée la notion de zone de protection écologique ;	2. Demande aux autorités françaises de veiller à obtenir l'adoption de ce texte dans les meilleurs délais ;
— au deuxième paragraphe, soient supprimées les références aux navires de guerre et aux navires de guerre auxiliaires.	3. À...
2. À l'article 5 relatif à l'application en ce qui concerne les navires en transit, demande que les mesures administratives appropriées visées au deuxième alinéa	<i>(Alinéa sans modification).</i>
	... paragraphe, soit supprimée l'exception concernant les navires de guerre et les navires ...
	4. À...

Texte de la proposition de résolution

puissent aller jusqu'à l'immobilisation du navire.

3. À l'article 6 relatif aux infractions pénales et aux sanctions, juge nécessaire d'ajouter l'interdiction temporaire ou permanente d'accès à tout port communautaire dans la liste des sanctions énumérées au cinquième paragraphe.

4. Demande aux autorités françaises de veiller à ce que la définition des infractions et des sanctions soit maintenue dans la proposition de directive et obtienne du Conseil l'adoption rapide de ce texte.

II. — SUR LA PROPOSITION DE DECISION-CADRE

1. À l'article 2 relatif aux définitions, demande que soit inséré un alinéa précisant que les termes « navire étranger » s'appliquent à tout navire battant le pavillon d'un Etat non-membre de l'Union européenne.

2. À l'article 3 relatif aux modalités d'application des sanctions, estime souhaitable que le deuxième paragraphe soit remplacé par des dispositions prévoyant :

— d'une part, que chaque Etat membre prend les mesures nécessaires pour que les infractions visées à l'article 3 soient punissables d'un montant ne pouvant être inférieur à 500 000 euros et que chaque Etat membre pourra porter ce montant à l'équivalent des deux-tiers de la valeur de la cargaison transportée ou du fret du navire qui est à l'origine de l'infraction ;

— d'autre part, que ces amendes peuvent être des amendes pénales ou des sanctions pécuniaires administratives pouvant faire l'objet d'un recours devant une juridiction ayant compétence, notamment en matière pénale.

Conclusions de la Commission

5. À...
sanctions, insiste pour que soient clairement considérés comme des infractions pénales les rejets illicites de substances polluantes commis intentionnellement ou à la suite d'une négligence grave ;

Alinéa supprimé

II. — *(Alinéa sans modification).*

6. À...

7. Après l'article 3, estime souhaitable que soient ajoutées des dispositions prévoyant :

— que chaque État membre doit prendre les mesures nécessaires pour que l'infraction visée à l'article 3 soit punissable d'une amende pénale d'un montant maximal ne pouvant être inférieur à 300 000 €, et peut porter ce montant à l'équivalent des deux-tiers de la valeur de la cargaison transportée ou du fret du navire qui est à l'origine de l'infraction ;

— que le maximum de l'amende pénale est porté à 500 000 € lorsque l'infraction a été commise intentionnellement ou par négligence grave et qu'elle a eu pour conséquence un dommage substantiel pour la qualité des eaux ou pour des espèces animales ou végétales ;

— que le maximum de l'amende pénale est plus élevé lorsque l'infraction, commise intentionnellement, a causé la mort de personnes ou un préjudice grave à des personnes ;

— que, toutefois, les États membres peuvent, le cas échéant, prévoir des sanctions pécuniaires moins sévères lorsque les infractions ont été commises au moyen de navires de faible tonnage ou de faible puissance ;

8. S'agissant des navires étrangers, demande que les amendes pénales précitées soient prévues en cas de rejet illicite dans la mer territoriale d'un État membre et, en cas d'acte délibéré et grave de pollution, au-delà de la mer territoriale de tout État membre.

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

	Pages
PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative à la pollution causée par les navires et l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infraction de pollution.....	24
PROPOSITION DE DÉCISION-CADRE DU CONSEIL visant le renforcement du cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires.....	29

PROPOSITION DE DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL
relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions,
notamment pénales, en cas d'infractions de pollution
présentée par la Commission le 5 mars 2003

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 80, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Comité économique et social européen,

vu l'avis du Comité des régions,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité,

considérant ce qui suit:

- (1) La politique de la Communauté en matière de sécurité maritime vise un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement et est basée sur l'idée partagée que toutes les parties concernées par le transport de marchandises par mer ont une responsabilité pour assurer que les navires utilisés dans les eaux communautaires se conforment aux règles et aux normes applicables.
- (2) Les normes matérielles pour les rejets de pollution provenant des navires dans tous les États membres sont fondées sur la Convention MARPOL 73/78; mais ces règles sont quotidiennement ignorées par les navires qui naviguent dans les eaux communautaires, sans qu'aucune mesure corrective ne soit prise.
- (3) La mise en œuvre de MARPOL 73/78 est assurée différemment d'un État membre à l'autre, de sorte qu'une harmonisation est nécessaire au niveau communautaire; en particulier, les pratiques des États membres concernant l'imposition de sanctions pour les rejets illégaux par les navires sont très diverses.
- (4) Des mesures de nature dissuasive font partie intégrante de la politique de sécurité maritime de la Communauté, car elles assurent un lien entre la responsabilité des parties concernées par le transport de marchandises polluantes par mer et leur exposition aux sanctions. Pour atteindre une protection efficace de l'environnement, il est donc nécessaire de disposer de sanctions efficaces, dissuasives et proportionnées.
- (5) Ni le régime international relatif à la responsabilité civile et à l'indemnisation en cas de pollution par les hydrocarbures ni celui concernant la pollution par d'autres substances dangereuses ou nocives ne comportent assez d'effets dissuasifs pour décourager les parties concernées par le transport de cargaisons dangereuses par mer d'exécuter des pratiques inférieures aux normes. Les effets dissuasifs requis ne peuvent être assurés que par l'introduction de sanctions de nature pénale, qui s'appliquent à quiconque cause ou contribue à causer une pollution marine, délibérément ou par négligence grave.
- (6) Les personnes morales doivent également être susceptibles de faire l'objet de sanctions dans toute la Communauté, car des violations peuvent être perpétrées dans leur intérêt ou pour leur compte.
- (7) Les mesures de nature pénale ne sont pas liées à la responsabilité civile des parties intéressées et ne sont donc soumises à aucune règle concernant la limitation ou la canalisation des

responsabilités civiles, pas plus qu'elles ne restreignent l'indemnisation efficace des victimes des incidents de pollution.

- (8) Il convient que les États membres coopèrent davantage pour assurer la détection à temps des rejets illégaux ainsi que l'identification des contrevenants.
- (9) La directive est conforme aux principes de proportionnalité et de subsidiarité fixés à l'article 5 du traité. L'introduction dans le droit communautaire des normes internationales applicables en matière de pollution causée par les navires et l'instauration de sanctions, notamment de sanctions pénales en cas d'infractions à ces normes, est une mesure nécessaire pour atteindre un niveau élevé de sécurité et de protection de l'environnement dans le transport maritime. Seule la Communauté peut atteindre ces objectifs efficacement grâce à des règles harmonisées. La directive se limite au minimum requis pour atteindre ces objectifs et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin.
- (10) La directive respecte pleinement la Charte des droits fondamentaux,

Ont arrêté la présente directive:

Article premier
Objet

Le but de la présente directive est d'introduire dans le droit communautaire les normes internationales relatives à la pollution provenant de navires et d'assurer que les personnes responsables de rejets illégaux font l'objet de sanctions appropriées, notamment pénales. L'objectif sous-jacent de la directive est d'améliorer la sécurité maritime et de protéger l'environnement marin contre la pollution par les navires.

Article 2
Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par:

1. « MARPOL 73/78 », la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, et son Protocole de 1978, tels que modifiés;
2. « substances polluantes », les substances visées aux annexes I (hydrocarbures) et II (substances liquides nocives en vrac) de MARPOL 73/78;
3. « rejets illégaux », les rejets effectués en violation de MARPOL 73/78, y compris les rejets provenant d'une avarie survenue au navire ou à son équipement non visés par MARPOL 73/78 en vertu des exceptions figurant à l'Annexe I, règle 11, alinéa b) et à l'Annexe II, règle 6, alinéa b) de la Convention.
4. « navire », un bâtiment de mer, indépendamment de son pavillon, de quelque type que ce soit, exploité en milieu marin, y compris les hydroptères, les aéroglisseurs, les engins submersibles et les engins flottants;
5. « personne », une personne physique ou morale;
6. « personne morale », toute entité juridique ayant ce statut en vertu du droit national applicable, sauf les États ou tout autre organisme public agissant dans le cadre de l'exercice de leur prérogative de puissance publique, ainsi que les organisations internationales publiques.

Article 3
Champ d'application

1. La présente directive s'applique aux rejets de substances polluantes dans:
 - a) les eaux intérieures, y compris les ports, d'un État membre;
 - b) les eaux territoriales d'un État membre;
 - c) les détroits utilisés pour la navigation internationale soumis au régime du passage en transit, conformément à la partie III, section 2, de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982, dans la mesure où un État membre exerce une juridiction sur ces détroits;
 - d) la zone économique exclusive d'un État membre, établie conformément au droit international; et
 - e) la haute mer.
2. La présente directive s'applique aux rejets illégaux provenant de tout type de navire, quel que soit son pavillon, à l'exception des navires de guerre et navires de guerre auxiliaires, ainsi que des autres navires appartenant à un État ou exploités par un État tant que celui-ci les utilise exclusivement à des fins gouvernementales et non commerciales.

Article 4
Mesures d'application en ce qui concerne les navires
dans un port d'un État membre

1. Si des irrégularités ou des informations laissent soupçonner qu'un navire qui est dans un port ou à un terminal en mer d'un État membre a effectué un rejet illégal de substances polluantes dans l'une des zones maritimes visées à l'article 3, paragraphe 1, l'État membre veille à ce qu'un examen approprié soit entrepris conformément à son droit national.
2. Une liste non exhaustive des irrégularités ou informations au sens du paragraphe 1 est fournie à l'annexe II.
3. Si l'examen visé au paragraphe 1 révèle des faits susceptibles de constituer des preuves concernant un rejet illégal, les autorités compétentes en matière pénale doivent être informées.

Article 5
Application en ce qui concerne les navires en transit

Si le rejet illégal soupçonné a lieu dans une zone maritime visée aux points b), c), d) ou e) de l'article 3, paragraphe 1, et le navire qui est suspecté d'avoir commis le rejet ne fait pas escale dans un port de l'État membre qui détient les informations relatives au rejet soupçonné, les dispositions suivantes s'appliquent:

- si la prochaine escale du navire est dans un autre État membre, les États membres concernés coopèrent étroitement à l'examen visé à l'article 4, paragraphe 1, et à la prise de décision quant aux mesures administratives appropriées en ce qui concerne le rejet en question;
- si la prochaine escale du navire est dans un port d'un État en dehors de la Communauté, l'État membre prend les mesures nécessaires afin d'assurer que la prochaine escale du navire est informée du rejet soupçonné et demande que l'État de la prochaine escale prenne les mesures appropriées en ce qui concerne le rejet en question.

Article 6
Infractions pénales et sanctions

1. Les États membres veillent à ce que les rejets illégaux de substances polluantes, et la participation et l'incitation à ces rejets soient considérés comme des infractions pénales lorsqu'ils sont commis intentionnellement ou par négligence grave.
2. Toute personne (c'est-à-dire non seulement le propriétaire du navire, mais également le propriétaire de la cargaison, la société de classification ou toute autre personne impliquée) qui a été jugée responsable au sens du paragraphe 1 par un tribunal, fait l'objet de sanctions, y compris, le cas échéant, de sanctions pénales.
3. Les sanctions visées au paragraphe 2 sont effectives, proportionnées et dissuasives.
4. En ce qui concerne les personnes physiques, des sanctions pénales sont prévues, qui peuvent aller, dans les cas les plus graves, jusqu'à des peines privatives de liberté, dans le respect du droit international applicable.
5. En ce qui concerne les personnes physiques et morales, les États membres prévoient notamment les sanctions suivantes:
 - a) des amendes;
 - b) la confiscation des produits résultant des infractions visées au paragraphe 1.Le cas échéant, les États membres prévoient également les sanctions suivantes:
 - c) l'interdiction permanente ou temporaire d'exercice d'activités commerciales;
 - d) le placement sous contrôle judiciaire;
 - e) la liquidation judiciaire;
 - f) l'interdiction d'accès à l'aide ou aux subventions publiques.
6. Les amendes visées dans le présent article ne sont pas assurables.

Article 7
Garanties

Les États membres appliquent les dispositions de la présente directive sans aucune discrimination de droit ou de fait parmi les navires étrangers et conformément au droit international applicable, notamment la partie XII, section 7, de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982, et ils notifient rapidement à l'État du pavillon du navire et à tout autre État concerné les mesures prises en vertu de la présente directive.

Article 8
Mesures d'accompagnement

Les États membres et la Commission coopèrent, en collaboration étroite avec l'Agence européenne pour la sécurité maritime et, le cas échéant, dans le cadre du programme d'action destiné à répondre à la pollution marine accidentelle ou intentionnelle instauré par la décision n° 2850/2000/CE pour :

- a) élaborer les systèmes d'information nécessaires pour assurer la mise en œuvre efficace de la présente directive;
- b) établir des pratiques et orientations communes pour, notamment :

- le suivi et l'identification rapide des navires procédant à des rejets de substances polluantes en violation de la présente directive, notamment, le cas échéant, grâce à des équipements de bord qui permettent le suivi;
- l'élaboration de méthodes fiables pour attribuer des substances polluantes détectées en mer à un navire particulier; et
- l'application juridique efficace de la présente directive.

Article 9
Rapports

Tous les trois ans, chaque État membre transmet un rapport à la Commission pour l'informer sur l'application de la présente directive par ses tribunaux et autres autorités compétentes. Sur la base de ces rapports, la Commission soumet un rapport communautaire au Parlement européen et au Conseil.

Article 10
Comité

1. La Commission est assistée par le Comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires (COSS) établi par l'article 3 du règlement (CE) n° 2099/2002 du Parlement européen et du Conseil du 5 novembre 2002 instituant un Comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires (COSS).
2. Lorsqu'il est fait référence au présent paragraphe, les articles 5 et 7 de la décision 1999/468/CE s'appliquent, dans le respect des dispositions de l'article 8 de ladite décision. La période prévue à l'article 5, paragraphe 6, de la décision 1999/468/CE est fixée à trois mois.
3. La Commission informe régulièrement le Comité instauré par la décision n° 2850/2000/CE de toute mesure proposée ou autre activité pertinente concernant la lutte contre la pollution marine.

Article 11
Procédure de modification

1. Les annexes de la présente directive et les références à MARPOL 73/78 peuvent être modifiées conformément à la procédure prévue à l'article 10, paragraphe 2.
2. Les modifications de MARPOL 73/78 visées au paragraphe 1 peuvent être exclues du champ d'application de la présente directive en application de l'article 5 du règlement (CE) n° 2099/2002.

Article 12
Mise en œuvre

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard six mois après la date de son entrée en vigueur. Ils en informent immédiatement la Commission.
2. Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Article 13
Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 14
Destinataires

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

PROPOSITION DE DÉCISION-CADRE DU CONSEIL
visant le renforcement du cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires
présentée par la Commission le 2 mai 2003

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment ses articles 29, 31 et 34, paragraphe 2, point b),

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

considérant ce qui suit:

- (1) Le plan d'action du Conseil et de la Commission concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que les conclusions du Conseil européen de Tampere des 15 et 16 octobre 1999 (point 48), requièrent des actions législatives contre la criminalité au détriment de l'environnement, notamment des sanctions communes et des garanties procédurales comparables.
- (2) Dans ce contexte, la Commission a adopté le 13 mars 2001 une proposition de directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal qui prévoit que les États membres incriminent et sanctionnent, pénalement le cas échéant, un certain nombre d'activités exercées, intentionnellement ou par négligence grave, en violation de la législation communautaire protégeant l'environnement, telle que reprise dans l'annexe à cette proposition de directive, et/ou des dispositions adoptées par les États membres pour se conformer au droit communautaire.
- (3) La lutte contre la pollution causée par les navires, de façon intentionnelle ou par négligence grave, est l'une des priorités de l'Union européenne. Les conclusions du Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 (points 32 à 34) et la déclaration du Conseil JAI du 19 décembre 2002, à la suite du naufrage du pétrolier Prestige, notamment, rendent compte de la détermination de l'Union à adopter toutes les mesures nécessaires pour éviter que de tels dommages ne se reproduisent.
- (4) À cet effet, il est essentiel, ainsi que la Commission l'avait évoqué dans sa Communication au Parlement européen et au Conseil sur le renforcement de la sécurité maritime suite au naufrage du pétrolier Prestige, de parvenir à un rapprochement des législations des États membres.

- (5) La directive 2003/.../CE du Parlement européen et du Conseil relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution, vise ce rapprochement en ce qui concerne la définition des infractions considérées, ainsi que la commission, la participation et l'incitation à ces infractions, d'une part, et la nature, le cas échéant pénale, des sanctions imposables d'autre part. Elle comporte en outre certaines mesures d'accompagnement techniques et opérationnelles.
- (6) Afin de compléter ces dispositions, il convient de parvenir à un rapprochement en ce qui concerne notamment le niveau des peines correspondant à la gravité des infractions à l'encontre des personnes physiques ou morales qui ont commis de telles infractions ou en sont responsables, conformément en particulier aux conclusions du Conseil JAI des 25 et 26 avril 2002.
- (7) Des dispositions destinées à faciliter les enquêtes pénales doivent être prévues. Les États membres doivent pouvoir, en cas de besoin, constituer des équipes communes d'enquête auxquelles Europol pourrait être associé.
- (8) Des règles de coopération doivent être établies pour garantir que les infractions visées dans la directive 2003/.../CE puissent faire l'objet de poursuites efficaces. À cette fin, l'Union européenne doit compléter les résultats obtenus dans le cadre d'organisations régionales ou internationales. La convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, signée par tous les États de l'Union et à laquelle la Communauté européenne est partie, revêt un caractère particulièrement important dans ce contexte.
- (9) Il convient pour assurer la meilleure coopération possible entre les États membres, de garantir une notification rapide des informations utiles d'un État membre à l'autre. Des points de contact opérationnels doivent être désignés et identifiés.
- (10) Étant donné que les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres isolément, mais peuvent, en raison du caractère transfrontalier des dommages susceptibles de découler des comportements visés, être mieux réalisés au niveau de l'Union, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé audit article, la présente décision-cadre n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.
- (11) La présente décision-cadre respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus en particulier par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

A arrêté la présente décision-cadre:

Article premier
Objet

L'objet de la présente décision-cadre est de compléter les dispositions de la directive 2003/.../CE, par les modalités d'application appropriées en matière pénale.

Article 2
Définitions

Aux fins de la présente décision-cadre, les définitions prévues à l'article 2 de la directive 2003/.../CE sont applicables.

Article 3
Modalités d'application des sanctions

1. En ce qui concerne les personnes physiques, chaque État membre prend les mesures nécessaires pour s'assurer que les infractions visées à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2003/.../CE soient punissables d'une peine maximale de cinq à dix ans d'emprisonnement au moins, dans les cas les plus graves conformément à l'article 6, paragraphe 4 de la directive 2003/.../CE, notamment :
 - a) lorsque ces infractions ont été commises dans le cadre d'une organisation criminelle au sens de l'action commune 98/733/JAI, du 21 décembre 1998, relative à l'incrimination de la participation à une organisation criminelle dans les États membres de l'Union européenne ;
 - b) lorsque ces infractions ont causé la mort ou de graves lésions à des personnes ;
 - c) lorsque ces infractions ont causé des dommages substantiels à la qualité des eaux ;
 - d) lorsque ces infractions ont causé des dommages substantiels à des espèces animales ou végétales ou à des parties de celles-ci.

2. En ce qui concerne les personnes physiques et morales, chaque État membre prend les mesures nécessaires pour s'assurer que les infractions visées à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2003/.../CE soient punissables, en application de l'article 6, paragraphe 5, sous a), d'amendes pénales ou non pénales d'un montant maximal ne pouvant être inférieur à :
 - a) 1 à 10 % du chiffre d'affaires total réalisé au cours de l'exercice social précédent, ou du patrimoine total de l'année précédente, dans les cas autres que les cas les plus graves;
 - b) 10 à 20 % du chiffre d'affaires total réalisé au cours de l'exercice social précédent, ou du patrimoine total de l'année précédente, dans les cas les plus graves, notamment ceux mentionnés au paragraphe 1.

Article 4
Compétence juridictionnelle

Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour établir sa compétence à l'égard des infractions visées à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2003/.../CE, dans les cas visés par l'article 3 de la directive 2003/.../CE.

Article 5
Enquêtes pénales dans l'État du port

1. Lorsqu'en application de l'article 4, paragraphe 3 de la directive 2003/.../CE, les autorités compétentes en matière pénale sont informées de la suspicion d'infractions au sens de l'article 6, paragraphe 1, de la même directive, elles procèdent à une enquête pénale.

2. L'enquête porte sur tout élément utile, en ce compris, sans que cette énumération ne soit exhaustive, les inspections à bord, l'audition de témoins, l'évaluation de preuves photographiques et d'échantillons de substances.

Article 6
Équipes communes d'enquête

Les États membres prennent, le cas échéant, les mesures nécessaires pour constituer des équipes communes d'enquête, conformément à la décision-cadre du 13 juin 2002, 2002/465/JAI, afin d'effectuer des enquêtes pénales sur des infractions visées à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2003/.../CE.

Article 7
Engagement des poursuites

Sans préjudice de l'article 8, l'État qui a établi sa compétence en application de l'article 4, engage sans retard, conformément à son droit interne, des poursuites du chef de l'infraction présumée en présence de preuves suffisantes.

Article 8
Coopération entre États membres

1. Conformément aux conventions, accords bilatéraux ou multilatéraux ou autres arrangements applicables, les États membres se prêtent mutuellement l'assistance la plus large possible dans les procédures concernant les infractions visées à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2003/.../CE.
2. Lorsqu'une infraction relève de la compétence de plus d'un État membre et que n'importe lequel de ces États peut valablement engager des poursuites sur la base des mêmes faits, les États membres concernés coopèrent pour décider lequel d'entre eux poursuivra les auteurs de l'infraction avec pour objectif de centraliser, si possible, les poursuites dans un seul État membre. A cette fin, les États membres peuvent se servir de tout organe ou mécanisme institué au sein de l'Union européenne aux fins de faciliter la coopération entre leurs autorités compétentes et la coordination de leurs actions. Ils font en particulier appel à Eurojust.
3. Sont pris en compte, de façon successive, les éléments de rattachement suivants :
 - a) l'État membre sur le territoire duquel l'infraction a été commise ;
 - b) l'État membre sur le territoire duquel les effets de l'infraction se manifestent ;
 - c) l'État membre sur le territoire duquel un navire à partir duquel l'infraction a été commise, transite ;
 - d) l'État membre dont l'auteur de l'infraction est un ressortissant ou un résident ;
 - e) l'État membre sur le territoire duquel la personne morale pour le compte de laquelle l'infraction a été commise a son siège social ;
 - f) l'État membre du pavillon du navire à partir duquel a été commise l'infraction.
4. Aux fins du paragraphe 3, le territoire inclut la zone visée à l'article 3, paragraphe 1, sous a) à d), de la directive 2003/.../CE.

Article 9
Notification d'informations

1. Si un État membre est informé de la commission d'une infraction visée à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2003/.../CE, ou du risque de la commission d'une telle infraction qui cause ou est susceptible de causer une pollution imminente, il en informe immédiatement

les autres États membres susceptibles d'être exposés à ces dommages, ainsi que la Commission.

2. Si un État membre est informé de la commission d'une infraction visée à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2003/.../CE, ou du risque de la commission d'une telle infraction qui est susceptible de relever de la compétence juridictionnelle d'un État membre, il en informe immédiatement ce dernier.
3. Les États membres notifient sans retard à l'État du pavillon ou à tout autre État concerné les mesures prises en application de la présente décision-cadre, et notamment de ses articles 4, 5, 6 et 7.

Article 10

Désignation de points de contact

1. Chaque État membre désigne des points de contact opérationnels pour l'échange d'informations aux fins de l'application de la présente décision-cadre, et notamment pour la collecte de preuves.
2. Chaque État membre fait connaître à la Commission son ou ses service(s) faisant office de points de contact conformément au paragraphe 1. La Commission notifie ces points de contact aux autres États membres.

Article 11

Application territoriale

Le champ d'application territorial de la présente décision-cadre est celui de la directive 2003/.../CE.

Article 12

Mise en œuvre

1. Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour se conformer à la présente décision-cadre au plus tard le 31 décembre 2004.
2. Au plus tard à cette même date, les États membres communiquent au Secrétariat général du Conseil et à la Commission le texte des dispositions transposant dans leur droit national les obligations découlant de la présente décision-cadre. Sur la base d'un rapport établi à partir de ces informations et d'un rapport écrit de la Commission, le Conseil vérifie avant le 31 décembre 2005 si les États membres ont pris les mesures nécessaires pour se conformer à la présente décision-cadre.

Article 13

Entrée en vigueur

La présente décision-cadre entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.