

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

PROPOSITION DE LOI

*Tendant à renforcer la sécurité du transport
maritime et à lutter contre les pollutions marines.*

PRÉSENTÉE

PAR M. YVES COCHET, Mme MARTINE BILLARD
et M. NOËL MAMÈRE,

Députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les multiples et importantes catastrophes qui se sont produites ces dernières années, de l'Amoco Cadiz au Prestige en passant par l'Erika, soulignent la précarité de l'équilibre écologique marin et la nécessité de mettre en oeuvre des mesures de prévention.

Le périple du Prestige laisse perplexe. Parti de Lettonie à destination de Singapour ou de Gibraltar avec un chargement de 77 000 tonnes de résidus de pétrole utilisable comme carburant dénommé fioul lourd, ce pétrolier hors d'âge, propriété d'une société établie au Libéria était immatriculé aux Bahamas. Ce navire avait repris la mer avec un équipage multinational travaillant dans des conditions misérables. Dès lors la catastrophe, sans être inéluctable, était prévisible.

La majorité du trafic maritime de pétrole - le trafic annuel s'élève à 2,1 milliards de tonnes -est acheminée par des navires immatriculés sous pavillon de complaisance. Sur les 3 500 pétroliers de plus de 10 000 tonnes en service dans le monde, 53.4% sont dans ce cas: 870 sont enregistrés au Panama, 470 au Libéria (registre quasi officiel des Etats-Unis), 320 à Malte et 210 aux Bahamas. Le développement des pavillons de complaisance, encouragé par tous les pays, y compris la France, qui a créé un pavillon bis, a fortement contribué à laisser naviguer des navires sans réels contrôles de sécurité.

Le transport maritime s'est beaucoup développé en même temps que le commerce mondial connaissait une croissance soutenue. Le tonnage des marchandises transportées par la mer est encore appelé à augmenter fortement. D'un point de vue écologique, il est d'ailleurs souhaitable qu'il en soit ainsi. C'est en effet le mode de transport le plus économe en énergie (50 fois plus que le transport par route) et en infrastructures.

Une analyse rapide de la flotte mondiale montre que la moyenne d'âge des navires ne cesse d'augmenter. Face à ce constat, il est d'autant plus nécessaire de prendre dès maintenant des mesures importantes de renforcement de la sécurité du transport maritime. Les risques d'accident ont plusieurs causes : le vieillissement de la flotte mondiale, la faiblesse des contrôles, tant en matière de respect des normes de sécurité que de respect des normes sociales pour l'équipage, le faible taux des contrats d'affrètement qui pèse sur la qualité de l'entretien et des équipages, également la concentration de navires dans quelques couloirs de navigation.

Il convient donc de revoir la politique portuaire dans le cadre d'une politique européenne et française d'aménagement du territoire. Mais un renforcement des contrôles dans les seuls ports français engendrerait automatiquement une «fuite» des navires vers les autres ports européens les plus proches. C'est pourquoi la France doit rapidement prendre des initiatives au niveau européen et mondial pour une généralisation du renforcement des normes de sécurité et des contrôles. C'est ainsi que cette proposition de loi dispose d'affecter la marine nationale à de nouvelles missions (celle de garde côtes comme c'est le cas en Suède depuis plusieurs années) et d'inciter dès aujourd'hui les autres pays membres de l'Union Européenne à en faire de même.

Il est nécessaire de contrôler les navires dès qu'ils entrent dans les eaux territoriales françaises, dont la limite serait portée pour cette question à 200 milles (soit 372 kilomètres). Ainsi aucun navire « sous normes » ne pourrait plus entrer dans aucun grand port européen. Accéder à ceux-ci nécessite en effet de traverser les eaux territoriales françaises, ainsi redéfinies.

De par sa position géographique sur le continent européen, la France a le devoir d'être à l'avant garde de la prévention des pollutions marines.

Elle doit aujourd'hui tout mettre en oeuvre pour prévenir et sanctionner cette forme de délinquance écologique aux conséquences environnementales, économiques et sociales désastreuses.

Les marées noires sont de véritables catastrophes écologiques, laissant des traces pendant des décennies. Certains dégâts, notamment sur des espèces d'oiseaux menacées, sont parfois irrémédiables.

Les rejets volontaires d'hydrocarbures («dégazages» de bateaux en mer) ont eux aussi des retombées dramatiques sur le milieu marin. La multiplication de ces actes crée finalement des dommages écologiques très graves.

Compte tenu de la législation en vigueur, il apparaît fondamental de renforcer les obligations et les sanctions en matière de sécurité des navires pour prévenir et traiter toutes les formes de marée noire.

Si la réglementation nationale encadre relativement bien les navires français faisant escale dans les ports français, rien ne garantit qu'un «navire-poubelle», sous pavillon de complaisance ou pudiquement nommé «navire économique», ne circule dans les eaux territoriales françaises ou à la limite actuelle de celles-ci (12 milles, soit 22 kilomètres).

C'est pourquoi il est proposé que, pour tout ce qui relève de la sécurité, la limite des eaux territoriales soit portée à 200 milles, ce qui correspond à la zone économique exclusive.

Parce que *la «pollution ne s'arrête pas aux frontières»*, il semble primordial que la France agisse au sein de l'Union européenne pour faire adopter de nouvelles règles de sécurité.

Enfin, il est nécessaire de renforcer le contrôle sur les navires étrangers faisant escale dans un port français, notamment ceux qui sont immatriculés sous «pavillon de complaisance».

En cas d'accident en mer, on parle souvent de «facteur humain» pour préciser la nature de la faute. Mais comment parler de «faute humaine» lorsque l'équipage travaille en nombre insuffisant et dans des conditions dangereuses ou ne bénéficie pas du repos nécessaire... C'est pourquoi, tant pour des motifs sécuritaires que sociaux, les navires dont l'équipage ne serait pas couvert par un contrat de travail garantissant l'application des normes du Bureau international du travail ne pourraient plus traverser les eaux territoriales, dont la limite serait portée à 200 milles (soit 372 kilomètres).

Pour assurer l'indépendance de l'expertise en matière de risques, il convient de séparer les niveaux de gestion du risque (politique et administratif) et d'évaluation du risque (expertise scientifique), afin que des impératifs de gestion, qu'ils soient privés ou publics, ne puissent entraver les décisions. C'est pourquoi il est proposé de créer une agence auprès des ministères chargés de l'Environnement et de la Mer, agence publique qui, pour garantir son indépendance, ne pourra recevoir de financement d'entreprises ayant des liens d'intérêts directs avec le transport maritime et l'exploitation pétrolière.

Enfin, il apparaît nécessaire de responsabiliser les différents acteurs du transport maritime, à commencer par les affréteurs. L'enjeu est en effet d'assurer une mise en pratique concrète du principe pollueur-payeur: les responsables doivent savoir qu'ils devront payer pour les atteintes à l'environnement qu'ils occasionneront.

La loi n°95-101 du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, précise que, selon le principe pollueur-payeur, ceux qui prendraient le risque d'occasionner des dommages devront supporter les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci.

En raison de sa non-application dans le droit maritime et conformément à la définition du terme environnement faite par la Convention de Lugano, il convient d'étendre cette mesure au milieu marin.

Pour être conforme à cette acception, il semble important de renforcer les sanctions à l'égard des donneurs d'ordres. La responsabilité, en cas de pollution due aux marchandises transportées par un navire, doit être étendue, au-delà du propriétaire et de l'armateur du navire, à l'ensemble des acteurs du transport maritime (affréteur, opérateur, propriétaire de la cargaison, société de classification ...).

C'est pourquoi les inspections des navires faisant escale dans les ports français seront accentuées et le dispositif existant concernant les réparations sous peine de détention prolongée sera renforcé par de nouvelles sanctions financières.

Actuellement, beaucoup de navires procèdent à des «dégazages en mer», qui provoquent de véritables petites marées noires localisées. Ceux-ci ont des effets désastreux sur le milieu marin, notamment les oiseaux. Des navires rejettent durant leurs traversées des résidus d'hydrocarbures générés par le nettoyage des cuves pour les pétroliers ou tout simplement des résidus non brûlés dans la combustion des carburants de propulsion pour tous les autres navires.

Beaucoup de navires pratiquent en toute illégalité ces rejets volontaires en mer pour ne pas avoir à supporter le coût du traitement de ces déchets dans les ports. Or si la loi Le Bris modifiant la loi de 1983 réprimant la pollution par les navires a renforcé de manière significative les peines encourues par le capitaine du navire responsable de la pollution, elle ne peut attendre sa totale efficacité dans la mesure où le donneur d'ordre (armateur propriétaire) n'est pas responsable direct, et où certains intervenants dans la chaîne du transport maritime (exploitant, gérant du navire, chargeur, affréteur, entrepreneur de manutention qui a effectué le chargement, société de classification), ne peuvent être actuellement sanctionnés en application de cette loi.

Par ailleurs de nombreux ports, y compris des ports français, ne sont toujours pas équipés correctement pour recueillir et traiter ces déchets d'hydrocarbures. Il est donc nécessaire d'améliorer la prise en charge dans tous les ports de ces résidus, notamment en en baissant le coût et en veillant à faire respecter strictement les textes.

Mais il faut aussi renforcer la législation et les contrôles en mer et sur les navires avant leur sortie des ports.

A la suite à la conférence internationale de Londres de 1972, ont été élaborés sous l'égide de l'Organisation maritime internationale (OMI) - la Convention internationale du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires et son protocole additionnel de 1978. Cet ensemble de dispositions, dit «convention Marpol 73/78», précise et sanctionne - en fonction notamment de la zone d'immersion des déchets, du type et du tonnage des bâtiments - les rejets d'hydrocarbures et de leurs dérivés.

La mise en oeuvre de cette convention par la France est le fait de la loi n°83-583 (modifiée) du 5 juillet 1983 réprimant la pollution par les navires.

Ce montant n'est pas suffisamment dissuasif à l'égard des propriétaires puisque des rejets d'hydrocarbures en pleine mer continuent d'être pratiqués en toute impunité.

Le caractère plus ou moins dissuasif des sommes réclamées aux armateurs est illustré par le comportement des pétroliers. On constate généralement que ces navires dégazent avant d'entrer dans les eaux territoriales belges et hollandaises où les amendes, beaucoup plus élevées que dans les eaux françaises, sont dissuasives.

C'est pourquoi il convient, non pas de pénaliser le capitaine de navires, le plus souvent un salarié, mais l'armateur.

Aujourd'hui, malgré les protestations des autorités, les «dégazages» sauvages continuent et forment de petites nappes éparses, qui, sur plusieurs années, peuvent faire autant de dégâts qu'une marée noire.

C'est pourquoi il apparaît important de renforcer les sanctions régissant ce type de pratiques.

La protection du milieu marin et la lutte contre les pollutions dont il est victime nécessitent d'appréhender de façon globale et systématique ces diverses préoccupations.

C'est pourquoi, Mesdames, Messieurs, au regard de ces observations, nous vous demandons d'adopter la présente proposition de loi.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{er}

VISANT À RENFORCER LA RÉGLEMENTATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ DES NAVIRES

Article I^{er}

Le Gouvernement français prendra des initiatives internationales, notamment au niveau des pays de la Communauté européenne, pour qu'à compter du 1^{er} janvier 2004 au plus tard l'accès des navires ne présentant pas de garanties de sécurité reconnues soit interdit dans les ports de ces pays et pour étendre, dans les plus brefs délais, les mesures de la présente loi aux pays de la Communauté européenne.

Article 2

Le sixième alinéa de l'article 1^{er} de la loi n°95-1 01 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement est complété par les mots: «y compris pour les écosystèmes littoraux, marins et aquatiques».

Article 3

Pour l'application de la présente loi, la limite des eaux territoriales telle que définie par la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises est portée à 200 milles.

Article 4

Tout navire qui a l'intention d'entrer dans les eaux territoriales françaises, soit pour transit, soit pour escale, doit répondre aux normes de sécurité édictées par les conventions internationales ratifiées par la France et par la législation française et européenne. Une information sera déposée préalablement à cette entrée dans les eaux territoriales françaises auprès des services de sécurité donnant toutes garanties quant au respect de ces normes de sécurité. La liste de ces informations à fournir sera fixée par décret.

Tout navire qui enfreint ces dispositions peut être arraisonné et le cas échéant refoulé par les autorités maritimes françaises compétentes.

Article 5

Tout navire qui a l'intention d'entrer dans les eaux territoriales françaises, soit pour transit, soit pour escale, doit fournir aux services de sécurité un certificat de visite du navire délivré par un inspecteur de l'État français ou par un contrôleur européen indépendant agréé.

Tout navire pétrolier ou chimiquier construit depuis plus de 15 ans devra présenter un certificat de contrôle de l'état de la coque de moins d'un an.

La liste des ports européens dont les contrôleurs sont agréés sera publiée chaque année au Journal Officiel.

Tout navire qui enfreint ces dispositions peut être arraisonné et le cas échéant refoulé par les autorités maritimes françaises compétentes.

Article 6

Tout navire faisant escale pour la première fois dans un port français ou à une installation terminale en mer ou mouillant au large d'un tel port ou d'une telle installation et ne possédant pas de certificat de visite du navire délivré par un inspecteur de l'État français ou par un contrôleur européen indépendant agréé sera soumis à une visite obligatoire selon les modalités prévues pour les visites des navires par 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 et par la loi n°96-151 du 26 février 1996 relative aux transports.

Cette visite a pour objet de vérifier que le navire est muni des titres et certificats de sécurité et prévention de la pollution, pertinents et en cours de validité, et que les normes d'exploitation en vigueur visant à garantir la protection du milieu marin soient observées.

A l'issue de cette visite un certificat de visite sera délivré. Celui-ci est valable pour une durée de trois mois.

Si ces conditions ne sont pas réunies, les sanctions appliquées seront celles mentionnées par le décret du 30 août 1984 et la loi du 26 février 1996.

Article 7

Tout navire qui a l'intention d'entrer dans les eaux territoriales françaises, soit pour transit, soit pour escale, doit fournir aux services de sécurité une attestation d'un organisme bancaire ou d'assurance précisant que celui-ci se porte garant en cas de dommages causés par une pollution marine due aux hydrocarbures ou aux marchandises transportées.

En cas de transport d'hydrocarbures, le garant est obligatoirement le propriétaire de la cargaison. Tout navire qui enfreint ces dispositions peut être arraisonné et le cas échéant refoulé par les autorités maritimes françaises compétentes.

Article 8

L'affréteur, la société de classification, l'opérateur et toute personne physique ou morale engagée dans l'utilisation commerciale du navire pourront être poursuivis solidairement pour la réparation des dommages causés par le transport de ses marchandises.

En cas de sinistre, l'organisme qui s'est porté garant du navire pourra être tenu pour responsable au même titre que le propriétaire, l'armateur ou l'affréteur du navire.

TITRE II

RELATIF AUX DROITS SOCIAUX DES MARINS

Article 9

Tout navire qui envisage d'entrer dans les eaux territoriales françaises pour transit ou pour escale doit transmettre aux services de sécurité les indications sur les contrats de travail de son équipage. Ceux-ci doivent être conformes aux règles du Bureau international du travail.

Si le navire n'est pas en mesure de produire les documents nécessaires, il peut être arraisonné et le cas échéant refoulé par les autorités maritimes.

Lors du contrôle d'un navire dans un port français, les inspecteurs devront vérifier les temps de travail et les temps de repos de tous les membres de l'équipage, y compris le capitaine du navire.

Un navire dont les membres de l'équipage, y compris le capitaine et ses adjoints, n'ont pas pris le temps réglementaire de repos prévu par la Convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille, telle que modifiée en 1995, ne pourra pas appareiller.

Article 10

Tout navire qui envisage d'entrer dans les eaux territoriales françaises pour transit ou pour escale doit transmettre aux services de sécurité une liste de l'équipage avec les brevets et diplômes de l'équipage, la date et le lieu où ces diplômes ont été délivrés et toutes informations permettant de vérifier les compétences de l'équipage.

Si le navire n'est pas en mesure de produire les documents nécessaires, il peut être arraisonné et le cas échéant refoulé par les autorités maritimes.

Article 11

Les tribunaux français sont déclarés compétents pour juger des différends, et notamment des différends portant sur le versement des salaires entre les marins d'un navire étranger en escale dans un port français et leur armateur. Le juge français pourra statuer sur le respect par l'armateur des règles fixées par le Bureau international du travail. Ils sont compétents pour élever les créances des marins afin d'en favoriser le recouvrement.

Article 12

L'Observatoire des droits des marins est chargé de rassembler toutes informations, données, analyses, études et recherches sur la situation des marins aux niveaux national et international, particulièrement lorsqu'ils sont à bord de navires en état d'abandon ou en grande difficulté.

Il diffuse toutes informations permettant la défense des droits des marins.

Il émet des avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires dont il est saisi par le Premier ministre et présente, de sa propre initiative, des recommandations sur les textes communautaires et internationaux relatifs à la protection des marins.

Les modalités de fonctionnement de l'Observatoire des droits des marins sont fixées par décret en Conseil d'État

Article 13

Dans les deux ans de la publication de la présente loi, le Gouvernement présentera un rapport au Parlement sur le bilan d'application de la présente loi, sur les moyens mis en oeuvre pour assurer la formation des personnels chargés de l'inspection et du contrôle du travail maritime et des navires et sur les moyens de contrôle portuaires et leur éventuel renforcement.

TITRE III

RELATIF A LA SURVEILLANCE DES EAUX TERRITORIALES

Article 14

L'article 14 de la loi N°94-589 du 15 juillet 1994 est complété par les phrases suivantes

« Ils exercent notamment une fonction de garde-côtes.

Cette mission est, sous un commandement unique, de contrôler par aéronefs l'entrée des navires dès leur entrée dans la ZEE, la possibilité d'arraisonnement permanente des navires sous normes, la possibilité de remorquer les navires qui présentent un danger, la possibilité de traiter les pollutions en mer, afin d'en limiter les conséquences »

Un rapport annuel présenté au parlement présentera un état des lieux et fera des propositions sur l'étendue des moyens nécessaires qui doivent concerner les trois façades maritimes du pays.

Article 15

I. Afin de contribuer à l'application de l'article premier, il est créé, auprès des ministères chargés de l'Environnement et de la Mer un établissement public d'État dénommé «agence de protection de l'espace maritime».

Dans le but d'assurer la protection de l'espace maritime et du milieu marin, l'agence a pour mission de contribuer à assurer auprès des ministères chargés de la Mer et de l'Environnement un rôle d'expertise. Elle coordonne notamment l'information et les données scientifiques en matière de pollution du milieu marin.

Pour l'accomplissement de ses missions, les laboratoires des services de l'État chargés de l'évaluation des risques ou du contrôle de ceux-ci et ceux qui leur sont rattachés sont mis à disposition de l'agence en tant que de besoin.

II. L'agence est administrée par un conseil d'administration, composé de façon quadripartite de représentants :

- du Parlement désigné à la proportionnelle des groupes;
- des associations de défense de l'environnement et des représentants du personnel navigant;
- des représentants des administrations de l'État
- des personnalités qualifiées en fonction de leurs compétences scientifiques et technologiques ou professionnels.

III. Les ressources de l'agence sont constituées notamment :

- 1° Par des subventions de l'État de la Communauté européenne ou des organisations internationales,
- 2° Par des redevances pour services rendus,
- 3° Par des produits divers, dons et legs, à l'exception de ceux versés par certains organismes ou entreprises. La liste de ceux-ci est fixée par décret en Conseil d'État
- 4° Par des emprunts.

Article 16

L'aggravation des charges de l'État qui pourrait résulter de la mise en oeuvre des dispositions prévues ci-dessus, est compensée par une augmentation à due concurrence des droits de consommation sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.