

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),
sur le projet de loi relatif à la responsabilité civile des propriétaires de navire pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures,*

Par M. Bernard LEGRAND,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Joseph Yvon, Marcel Lucotte, Michel Chauty, vice-présidents ; Jean-Marie Bouloux, Fernand Chatelain, Marcel Lemaire, Jules Pinsard, secrétaires ; Charles Alliès, Octave Bajoux, André Barroux, Charles Beaupetit, Georges Berchet, Auguste Billiémas, Amédée Bouquerel, Frédéric Bourguet, Jacques Braconnier, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Paul Caron, Auguste Chupin, Jean Colin, Francisque Collomb, Jacques Coudert, Maurice Coutrot, Pierre Croze, Léon David, René Debesson, Hector Dubois, Emile Durieux, Gérard Ehlers, Jean Filippi, Jean Francou, Léon-Jean Grégory, Mme Brigitte Gros, MM. Paul Guillaumot, Rémi Herment, Maxime Javelly, Pierre Jeambrun, Alfred Kieffer, Pierre Labonde, Maurice Lalloy, Robert Laucournet, Bernard Legrand, Léandre Létouart, Paul Malassagne, Louis Marré, Pierre Marzin, Henri Olivier, Louis Orvoen, Gaston Pams, Robert Parenty, Albert Pen, Pierre Perrin, André Picard, Jean-François Pintat, Richard Pouille, Henri Prêtre, Maurice PrévotEAU, Jean Proriot, Roger Quilliot, Jean-Marie Rausch, Jules Roujon, Guy Schmaus, Michel Sordel, René Travert, Raoul Vadepied, Jacques Verneuil, Charles Zwickert.

Voir les numéros :

Sénat : 31 et 209 (1975-1976).

Responsabilité civile. — Pollution - Pétrole - Navigation maritime - Territoires d'Outre-Mer.

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	3
I. — L'évolution de la législation française et internationale	4
II. — Analyse du projet de loi	12
Amendements présentés par la commission	18

Mesdames, Messieurs,

L'examen du présent projet de loi est d'une particulière actualité en raison de l'échouage, le 24 janvier dernier, du navire *Olympic Bravery* sur les côtes de l'île d'Ouessant. Cet accident regrettable souligne, s'il en était besoin, l'intérêt pour la France, dont les rivages s'étendent sur plus de 3 000 km, de disposer de mécanismes efficaces de prévention et de lutte contre la pollution par les hydrocarbures.

Votre Commission des Affaires économiques et du Plan ne pouvait se désintéresser d'un tel sujet qui met en jeu à la fois les impératifs de la protection de l'environnement et l'équilibre économique de régions qui tirent l'essentiel de leurs ressources du tourisme et de la pêche. C'est la raison pour laquelle elle a décidé de se saisir pour avis de ce texte, dont l'objet, bien que limité à la responsabilité civile des propriétaires de navires en cas de pollution par les hydrocarbures, mérite une grande attention.

*
* *

Avant d'analyser le contenu du projet de loi et d'en souligner les insuffisances, il convient de rappeler brièvement comment il s'insère dans la législation française et internationale sur la pollution de la mer par les hydrocarbures.

I. — L'ÉVOLUTION DE LA LEGISLATION FRANÇAISE ET INTERNATIONALE

Il a fallu que se produise le drame du *Torrey Canyon*, en 1967, pour que l'opinion publique prenne brutalement conscience des risques graves que faisaient courir à la mer et aux côtes les fuites et les rejets d'hydrocarbures des navires en général et des pétroliers en particulier. Pourtant, la communauté internationale n'avait pas attendu 1967 pour réfléchir à ces dangers.

Ainsi dès 1926, une conférence réunie à Washington avait-elle établi un projet de Convention prévoyant pour les Etats signataires la possibilité d'interdire tout déversement d'hydrocarbures dans une zone de cinquante et, dans certains cas, de cent milles marins au large de leurs côtes. Elle ne fut malheureusement jamais signée. Un second projet de convention sur la pollution des eaux par les hydrocarbures fut élaboré en 1935 dans le cadre de la S. D. N. Il ne différait pas sensiblement du projet de 1926.

En fait, il faut attendre 1954 pour que soit établie la première Convention internationale qui constitue un premier pas sur la voie de la lutte contre la pollution des mers.

1. La Convention de Londres du 12 mai 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures.

Cette Convention, qui a fait l'objet de plusieurs modifications et a été ratifiée par la France, avait pour objectif principal la création de zones dans lesquelles il était interdit aux navires-citernes de rejeter des hydrocarbures ou mélanges d'hydrocarbures. Ces zones comprenaient toutes les eaux maritimes sur une largeur de 50 milles ainsi que des zones spéciales où cette largeur a été portée à 100 milles (côtes de Norvège, côtes de la Méditerranée, de la mer Noire, de la mer Rouge, du golfe Persique, etc.) ou à 150 milles sur les côtes australiennes. Diverses exceptions étaient prévues à ces interdictions, notamment en cas de nécessité pour la sécurité

et le sauvetage de vies humaines et en cas d'avarie. La Convention s'appliquait seulement aux navires-citernes de plus de 150 tonneaux ainsi qu'à tous les bâtiments de mer de plus de 500 tonneaux quels qu'ils fussent.

Elle prévoyait également un certain nombre de mesures préventives concrètes destinées, d'une part, à permettre de contrôler et de sanctionner les infractions et, d'autre part, à offrir aux navires l'occasion de décharger les résidus dont ils devaient se débarrasser.

A la suite du naufrage du *Torrey Canyon*, le texte a été considérablement modifié et amélioré grâce à **des amendements adoptés en 1969**. Le système des zones d'interdiction a été abandonné au profit de mesures de protection de toutes les eaux maritimes. La distinction entre pétroliers et navires ordinaires a été maintenue. Ainsi, pour les seconds, les rejets d'hydrocarbures sont interdits sauf si le navire est en marche, s'il rejette un mélange contenant moins de cent parties pour mille d'hydrocarbures et si le volume rejeté ne dépasse pas soixante litres d'hydrocarbures par mille parcouru. Pour les pétroliers, deux conditions supplémentaires sont prévues :

— lors des traversées à vide, c'est-à-dire avec eau de lest, la quantité totale d'hydrocarbures rejetés pendant la traversée ne doit pas dépasser un quinze millième du poids total d'hydrocarbures transportables ;

— le rejet doit se faire à plus de 50 milles des côtes.

La Convention a enfin été amendée en 1971, afin que des mesures de sécurité soient prises pour la construction des citernes des nouveaux pétroliers ; la disposition et les dimensions des citernes doivent être désormais calculées de manière à limiter les risques de fuite en cas de déchirure de la coque à la suite d'une collision ou d'un échouement.

Cette convention a été mise en application en France par la **loi du 26 décembre 1964 réprimant la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, loi modifiée par la loi du 16 mai 1973** qui a fortement aggravé les peines encourues en cas d'infraction.

C'est ainsi que :

a) Pour les navires-citernes de 150 tonneaux ou plus et les autres navires de 500 tonneaux ou plus, les commandants risqueront une amende de 10 000 F à 100 000 F (au lieu de 2 000 F à

20 000 F prévus par la loi du 26 décembre 1964) et un emprisonnement de trois mois à deux ans dès la première infraction (au lieu de dix jours à six mois en cas de récidive) ;

b) Pour les navires plus petits, les peines d'emprisonnement restent inchangées (dix jours à six mois en cas de récidive) mais les amendes ont été augmentées (3 000 F à 30 000 F au lieu de 2 000 F à 20 000 F et, en cas de récidive, 6 000 F à 60 000 F au lieu de 5 000 à 50 000 F) ;

c) Si l'infraction a été commise sur ordre du propriétaire ou de l'exploitant du navire, ceux-ci seront désormais punis des mêmes peines que le commandant, le maximum des peines pouvant toutefois être doublé.

Ces amendes ont été fixées volontairement à un niveau notablement supérieur au coût du dépôt d'hydrocarbures dans une station portuaire spécialisée afin de dissuader les capitaines et les armateurs de prendre le risque de rejeter leurs résidus en mer.

L'arsenal législatif a donc été progressivement amélioré. Le seul problème qui subsiste concerne le contrôle du respect des obligations imposées aux navires, qu'il est très difficile de prendre en flagrant délit.

2. Les Conventions de Bruxelles de 1969.

La convention précédente ne visait que la pollution intentionnelle et volontaire et ne couvrait pas les cas de collision ou d'accident : ainsi, dans l'affaire du *Torrey Canyon*, les représentants du Libéria ne manquèrent pas d'en tirer argument pour dégager leur responsabilité.

Afin de combler cette lacune, deux autres conventions ont été signées le 29 novembre 1969 à Bruxelles :

— la première concerne **l'intervention en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures**. Elle établit les droits et les conditions d'intervention des Etats côtiers en haute mer, pour écarter une menace grave de pollution susceptible d'atteindre leur littoral ;

— la seconde, dont le projet de loi actuel nous demande de tirer les conséquences, établit **la responsabilité du propriétaire du navire pour tout dommage causé par une fuite d'hydrocarbures**.

Cette convention est entrée en vigueur en juin 1975 et a été ratifiée par seize pays, dont la France et le Liberia, où est immatriculé l'*Olympic Bravery*. Nous examinerons plus précisément son contenu lors de l'analyse du présent projet de loi.

3. La Convention de Bruxelles du 18 décembre 1971 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

Elle vise à prendre le relais de la Convention de Bruxelles sur la responsabilité et à créer un fonds fonctionnant à l'image d'une assurance mutuelle ; son objet principal est, d'une part, d'étendre la protection offerte aux victimes de dommages causés par les hydrocarbures, d'autre part, d'alléger la charge qui pèse sur les propriétaires de navires-citernes du fait de la Convention de 1969.

Dans la mesure où la protection découlant de la Convention de 1969 sur la responsabilité est insuffisante, il est très compréhensible que l'on ait cherché à *offrir une couverture supplémentaire aux personnes victimes de dommages excédant la garantie fournie par cette convention*. Ainsi, pour les dommages résultant d'un cas de force majeure, du dol d'un tiers ou d'une négligence d'un Gouvernement dans l'entretien des installations d'aide à la navigation, le fonds doit intervenir.

Il en est de même si le propriétaire responsable d'un accident ou son assureur sont insolvables, ou si, en raison de la gravité des faits, le montant des dommages est supérieur au plafond de responsabilité fixé à 210 millions de francs Poincaré par la Convention de 1969.

Toutefois, le fonds n'est pas tenu sans limite et, pour chaque événement, son obligation de réparer est limitée par un plafond de 450 millions de francs Poincaré. Il peut également invoquer certaines causes de libération (pollution résultant d'actes de guerre, de navires de guerre, etc.).

Outre l'offre d'une garantie plus étendue aux personnes lésées, le fonds a, comme on l'a déjà dit, une seconde mission : *celle de soulager les responsables d'une partie de leurs obligations*. Ainsi, il doit leur rembourser ce qu'ils auront versé à titre d'indemnité au-delà de 1 500 F par tonneau de jauge ou 125 millions de francs en valeur globale.

Seules, deux causes peuvent exonérer le fonds de l'obligation d'assumer une partie de la responsabilité incombant aux propriétaires : la faute intentionnelle de ces derniers et le non-respect des prescriptions contenues dans les principales conventions relatives à la navigation maritime.

Pour fonctionner, le fonds doit être alimenté par des contributions mises à la charge des principaux consommateurs. Le paiement de ces contributions incombe à toute personne recevant annuellement 150 000 tonnes d'hydrocarbures transportés par mer. Il apparaît malheureusement que c'est à ce niveau que commencent les difficultés, car ces prélèvements contribueront à renchérir le coût du pétrole dans les pays importateurs.

Cela explique, en partie, que la Convention de Bruxelles du 18 décembre 1971 ne soit toujours pas appliquée. Il est particulièrement regrettable d'ailleurs que la France n'ait pas encore signé ce document qui constitue un progrès considérable par rapport au passé.

4. La Convention de Londres du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires.

Des progrès ont donc été réalisés pour la réparation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Beaucoup reste à faire et c'est pourquoi la conférence réunie en octobre 1973 par l'O. M. C. I. (1) à Londres a revêtu une grande importance. Elle a donné lieu à l'élaboration d'une convention qui n'est plus simplement un amendement à la Convention de Londres du 12 mai 1954, mais une refonte complète de tout ce qui avait été adopté jusqu'ici. Elle concerne désormais les diverses sources de pollution (hydrocarbures, substances liquides nocives transportées en vrac, eaux usées et ordures des navires, etc.).

En matière de la pollution par les hydrocarbures, la nouvelle convention reprend en les renforçant une nouvelle fois les dispositions de la convention du 12 mai 1954. Elle s'applique désormais à tout pétrolier de 150 tonneaux de jauge brute ou plus et à tout autre navire de 400 tonneaux ou plus, à l'exception des navires

(1) O. M. C. I. : Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, créée le 6 mars 1948 à Genève.

de guerre. Elle impose, pour la construction des nouveaux pétroliers, des normes concernant les dimensions et la disposition des citernes, afin de limiter au maximum les fuites, même en cas de déchirure de la coque.

D'autre part, afin d'éviter la pollution due au rejet des eaux de lavage des citernes, les navires doivent être équipés de citernes de décantation, ainsi que de séparateurs d'eau et d'hydrocarbures et de dispositifs de contrôle des rejets.

Les conditions imposées aux rejets sont identiques dans l'ensemble aux amendements apportés en 1969 à la Convention du 12 mai 1954. Ont été cependant délimitées des zones spéciales strictement protégées (la mer Méditerranée, la mer Noire, la mer Baltique, la mer Rouge et le golfe Persique) où tout rejet est formellement interdit.

Afin de faire respecter la teneur en hydrocarbures des eaux déversées, il est en outre fait obligation à tous les pétroliers d'être équipés d'un dispositif de surveillance continue et de contrôle des rejets d'hydrocarbures (boîte noire). Ainsi, le nombre de litres de mélange déversés par mille parcouru, le volume total rejeté et la teneur en hydrocarbures du mélange seront-ils contrôlés et enregistrés en permanence.

Ces dispositions sont en outre complétées par l'institution d'un registre des hydrocarbures mentionnant toutes les opérations et mouvements relatifs aux produits transportés, ainsi que par la création d'un certificat international de prévention de la pollution, délivré pour cinq ans à la suite d'une visite complète des installations du navire.

La Convention du 2 novembre 1973 constitue donc un progrès considérable en matière de prévention de la pollution des mers. Elle symbolise l'amélioration constante de la protection internationale que l'on a pu enregistrer depuis les vingt dernières années.

Deux accords régionaux sont même venus compléter les principales conventions évoquées plus haut : *le premier, signé à Copenhague le 8 décembre 1967, associe le Danemark, la Finlande, la Norvège et la Suède pour assurer l'application du règlement relatif à la prévention de la pollution des eaux de mer par les hydrocarbures ; le second est la convention internationale du 9 juin 1969, tendant à remédier à la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures, qui lie la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et la Grande-Bretagne.*

La seule difficulté qui subsiste concerne l'application concrète des principes définis au niveau international. Et, en ce domaine, il y a encore de sérieux progrès à faire, comme l'affaire de *Olympic Bravery* le démontre. Il faut reconnaître qu'en cette matière aux implications nombreuses et parfois confuses, les professionnels eux-mêmes n'ont pas été les derniers à agir, en adoptant des dispositions destinées à indemniser les victimes d'accidents graves.

5. Les accords professionnels : Tovalop et Cristal.

Les transporteurs d'hydrocarbures par mer ont en effet établi un système de fonds d'indemnisation pour les dommages dont ils sont les auteurs avant même que les Etats, par le biais d'une convention internationale, ne le leur imposent.

C'est ainsi qu'ils ont, sur le plan du droit privé, passé un premier accord, le 7 janvier 1969, concernant la responsabilité pour les dommages causés par pollution ; il s'agit du **Tanker Owners voluntary Agreement concerning liability for Oil Pollution (T. O. V. A. L. O. P.)**. Le propriétaire du navire s'engage à supporter les frais de remise en état, résultant d'une pollution que des hydrocarbures échappés du navire pourraient causer. Sa responsabilité n'est engagée qu'en cas de faute et elle n'est pas illimitée : d'une part, elle ne saurait dépasser un plafond de 100 dollars par tonneau de jauge brute, et de 10 millions de dollars au maximum. D'autre part, le propriétaire du navire ne s'engage à rembourser que les dépenses consenties par le Gouvernement de l'Etat lésé, mais non les frais que des particuliers, également atteints, auraient pu engager. Enfin, le calcul du dommage au sens du présent accord n'englobe que les frais engagés pour prévenir ou éliminer les souillures dues au pétrole mais non les dommages indirects résultant par exemple d'un incendie des produits répandus ou d'atteinte à la faune ou à la flore.

Cet accord est entré en vigueur le 6 octobre 1969. L'administration de l'accord est confiée à une organisation qui a son siège à Londres, l'International Tanker Owners Pollution Federation Limited. La presque totalité de la flotte pétrolière mondiale y a adhéré.

Les parties au T. O. V. A. L. O. P. ont signé le 14 janvier 1971 **un accord complémentaire, baptisé Contract regarding an interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution (CRISTAL)**. Elles ont ainsi pris les devants par rapport à la convention internationale qui sera signée onze mois plus tard, le 18 décembre 1971. Cet accord est en vigueur depuis le 1^{er} avril 1971 ; des amendements y ont été apportés le 15 février 1973.

Le fonds créé par CRISTAL est administré par l'Oil Companies Institute for Marine Pollution Compensation Limited dont le siège est aux Bermudes. Toute compagnie pétrolière peut adhérer à cette organisation. Avant que la Convention du 29 novembre 1969 n'entre en vigueur, le fonds créé par CRISTAL est destiné à intervenir pour réparer les dommages causés si le propriétaire, ou l'affrètement coque-nue, était responsable selon les dispositions de ladite convention (à supposer que celle-ci soit appliquée et à condition que le propriétaire responsable soit partie au T. O. V. A. L. O. P. au moment de l'événement dommageable).

Le fonds couvre aussi partiellement les frais de nettoyage raisonnables consentis par le propriétaire ou l'affrètement coque nue pour remédier aux conséquences de la fuite d'hydrocarbures. L'indemnité offerte par le fonds aux tiers victimes de la pollution s'élève au plus à 30 millions de dollars.

Jusqu'en mars 1975, le fonds a été sollicité à dix reprises pour un total de 3,4 millions de dollars ; quatre requêtes ont été satisfaites, une écartée, deux retirées ; trois sont actuellement pendantes.

II. — ANALYSE DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi doit permettre de faire entrer dans les faits la Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969, relative à la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Elle a été ratifiée et publiée par la France le 3 juillet 1975.

Avant d'examiner le contenu du projet de loi, il convient de rappeler les principales dispositions de la Convention de Bruxelles.

1. La Convention de Bruxelles du 29 novembre 1969.

Elle pose le principe de la responsabilité du propriétaire du navire pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. En ce sens, son champ d'application est plus limité que celui de la Convention sur la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer, signée le 10 octobre 1957 à Bruxelles, qui concerne les dommages de nature quelconque.

Elle est cependant plus complète dans la mesure où elle oblige le propriétaire à s'assurer, ce qui constitue une garantie de solvabilité pour les victimes d'une possible catastrophe.

Le fondement de la responsabilité retenu n'est pas la faute mais le risque, puisque le propriétaire doit répondre de toute pollution résultant d'une fuite ou d'un rejet d'hydrocarbure de son navire, sauf pour lui à prouver la survenance de l'une des deux éventualités suivantes :

— l'accident résulte d'actes de guerre, d'hostilités, de guerre civile, d'un cataclysme naturel, de la faute grave d'un tiers (dol, négligence, action préjudiciable d'un Gouvernement ou des autorités responsables de l'entretien des feux ou autres aides à la navigation) ;

— la pollution des due, en tout ou partie, à l'intention de commettre un dommage ou à la négligence de celui même qui en a été victime.

Les navires concernés par la convention sont les navires-citernes qui transportent effectivement des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison. Les dommages causés par les navires de guerre ou par des navires appartenant à un Etat et affectés à des buts non commerciaux sont exclus de l'application de la convention.

L'intérêt de la convention aurait été limité sans une garantie de la solvabilité du propriétaire, **car ce qui intéresse les victimes, c'est moins de savoir qui l'on peut actionner en dommages et intérêts que d'avoir la certitude d'une réparation tangible.**

C'est pourquoi le propriétaire d'un navire immatriculé dans un Etat contractant et transportant plus de 2 000 tonnes d'hydrocarbures en vrac en tant que cargaison est tenu de souscrire une assurance ou une autre garantie financière d'un montant fixé au maximum à 2 000 F Poincaré par tonneau de jauge du navire dans la limite d'un plafond de 210 millions de francs.

Des dispositions précises ont pour but de *garantir que l'obligation du propriétaire de s'assurer sera respectée et facile à contrôler* : elles prévoient en particulier la délivrance d'un certificat d'assurance ou de garantie financière, déposé à bord du navire, et l'interdiction de commercer imposée par chaque Etat aux navires nationaux transportant plus de 2 000 tonnes d'hydrocarbures qui ne seraient pas munis de ce certificat. Les navires étrangers sont soumis aux mêmes obligations et aux mêmes contrôles.

Le règlement des litiges sera facilité dans la mesure où toute personne victime de dommages tombant sous le coup de la présente Convention peut ouvrir une action en dommages et intérêts contre le propriétaire, mais aussi directement contre l'assureur ou la personne dont émane la garantie financière. De plus, la constitution par le responsable des dégâts d'un fonds d'indemnisation égal au montant de son assurance est une garantie intéressante.

Tels sont les éléments essentiels de la Convention de Bruxelles dont le projet de loi régleme l'application en France.

2. Le contenu du projet de loi.

Le projet de loi contient **deux catégories de dispositions** :

a) *Les premières* sont l'application directe de divers articles de la Convention de Bruxelles, dont on vient d'examiner les principales données. Il n'y a pas lieu d'y insister davantage, si ce n'est

pour préciser que sont ici concernés les articles 1^{er}, 2, 3 et 4 du projet de loi.

L'article 1^{er} pose le principe de la responsabilité civile des propriétaires de navires transportant des hydrocarbures en vrac, en cas de pollution causée par une fuite ou des rejets d'hydrocarbures. Les conditions et les limites de la responsabilité sont également celles de la Convention de Bruxelles (art. III, IV et V), soit 2 000 F par tonneau de jauge, dans la limite d'un plafond de 210 millions de francs.

L'article 2 est conforme à l'alinéa 10 de l'article VII de la Convention de Bruxelles, puisqu'il fait obligation aux propriétaires de navires immatriculés dans un port français et transportant plus de 2 000 tonnes d'hydrocarbures en vrac de justifier d'une assurance particulière, faute de quoi le navire ne sera pas autorisé à commercer.

L'article 3 vise l'alinéa 11 de l'article VII de la Convention et contient exactement les mêmes obligations que l'article 2, mais cette fois pour les navires étrangers, qui ne peuvent ni avoir accès aux ports français ni les quitter s'ils ne sont pas munis d'un certificat attestant que leur responsabilité est couverte.

Quant à **l'article 4**, il précise que sont exonérés de l'obligation d'assurance prévue par la loi les navires de guerre. Il ne fait en réalité que reproduire l'article XI de la convention.

b) La seconde catégorie de dispositions du projet de loi contient les mesures destinées à assurer l'application pratique des dispositions de la Convention de Bruxelles.

A cette fin, **l'article 5** dresse la liste des agents habilités à rechercher et constater les infractions à l'obligation d'assurance des propriétaires de navires.

Les articles 6 et 7 contiennent des dispositions de procédure relatives, d'une part, à la transmission au procureur de la République des procès-verbaux constatant les infractions et, d'autre part, à la détermination des tribunaux compétents pour juger les infractions au projet de loi.

L'article 8 prévoit les peines d'amendes qui seront applicables en cas de non-respect des dispositions des articles 2 et 3 du projet de loi. Dans la mesure où le coût annuel moyen de l'assurance peut

être chiffré aux alentours de 80 000 F, il est certain que les amendes prévues dans le projet ne sont guère dissuasives. C'est pourquoi, suivant en cela les observations de la Commission des Lois qui a proposé de chiffrer à 500 000 F le montant supérieur des amendes, **vostra Commission des Affaires économiques vous propose de porter le niveau minimum prévu de 2 000 F à 80 000 F.**

Les articles 9 et 10 n'appellent pas d'observations particulières.

3. Les insuffisances du projet de loi.

Malgré l'intérêt évident de la Convention de Bruxelles et du présent projet de loi, votre rapporteur ne peut s'empêcher de regretter certaines de leurs insuffisances. A bien des égards, il semble d'ailleurs que ces deux textes soient déjà dépassés. Le fait que la France n'ait pas encore signé la Convention du 18 décembre 1971 portant création d'un Fonds international d'indemnisation est d'ailleurs symptomatique du décalage existant entre l'actuel projet de loi et la réalité internationale.

Si l'on s'en tient au texte de la Convention de Bruxelles, diverses remarques s'imposent. Elles touchent aussi bien au champ d'application des dispositions prévues qu'au règlement des litiges.

a) **S'agissant du champ d'application de la Convention**, force est de reconnaître qu'elle ne va pas jusqu'à rendre responsable le propriétaire de n'importe quel navire pour toute espèce de pollution à l'origine du dommage. *Seuls sont concernés les navires-citernes*, c'est-à-dire les pétroliers, qui transportent effectivement des hydrocarbures en vrac en tant que cargaison. La Convention ne s'applique pas en cas de fuite de l'huile diesel employée comme combustible par un paquebot, un chalutier ou même les navires de guerre ainsi que les navires appartenant à un Etat et affectés à des buts non commerciaux (qui sont exclus explicitement du domaine de la Convention). Dans ces divers cas, l'obligation d'assurance et par conséquent la quasi-certitude d'être indemnisé n'existe pas. Lorsque l'on connaît l'importance des navires actuels et la contenance de leurs soutes, on est en droit de se montrer inquiet devant les mini-marées noires qui risquent de se produire et de laisser sans recours les particuliers.

Même pour les pétroliers, les garanties ne sont que partiellement efficaces. Si le principe de la responsabilité de ces navires est affirmé, l'obligation d'assurance ne concerne en fait que les navires transportant plus de 2 000 tonnes d'hydrocarbures en vrac. Ne seront pas astreints à cette obligation, qui est essentielle pour la solvabilité des propriétaires, outre les pétroliers transportant moins de 2 000 tonnes, les navires-citernes de plus de 2 000 tonnes navigant à vide. On sait par exemple que le navire Olympic Bravery contenait dans ses soutes 1 200 tonnes de fuel lourd pour ses moteurs. Combien de kilomètres de plage et d'hectares de mer cela peut-il menacer ?

Votre commission a considéré que cette question méritait davantage que de simples remarques. **C'est pourquoi elle a adopté un amendement à l'article premier afin de manifester clairement au Gouvernement ses préoccupations et faire en sorte que ce dernier prenne, sur le plan national et international, toutes les mesures nécessaires pour améliorer la situation.** Ce faisant, elle a conscience des exigences de la cohérence interne d'un projet de loi qui ne fait qu'appliquer une Convention internationale. Elle sait également qu'imposer unilatéralement aux navires français des obligations que d'autres navires n'auraient pas à subir, risque de provoquer des détournements de trafic ou des concurrences déloyales.

Cependant, elle a tenu à marquer clairement ses inquiétudes ; elle espère, compte tenu des engagements que le Gouvernement pourrait être amené à prendre, pouvoir ainsi faire progresser une question d'une grande importance.

b) **Pour le règlement des litiges**, il faut reconnaître que le choix comme responsable des dommages du propriétaire du navire est heureux. Si l'on avait choisi d'attribuer cette charge à l'exploitant, qui est la personne qui utilise pour son propre compte le navire, l'identification aurait été beaucoup plus difficile que celle du propriétaire (qui est plus facile à connaître en raison de l'immatriculation). Cependant, le problème de la localisation et de l'identification des propriétaires n'est pas le plus important, bien qu'il puisse dans la pratique poser des questions délicates. **La pratique des « single ship companies » en pose d'autres nettement plus gênants car ils laissent les victimes des dommages absolument désarmées.**

Ce système permet aux flottes naviguant sous pavillon de complaisance et immatriculées à Panama, à Monrovia ou à Chypre, de ne posséder qu'un seul bateau. De sorte qu'en cas de naufrage ou de perte du bateau, les sociétés sont insolvables et la Convention de Bruxelles est désarmée pour indemniser les victimes de la pollution.

Il y a là matière à réflexion pour la France et tous les pays responsables, qui se doivent d'agir en commun pour mettre un terme à ces pratiques hautement condamnables.

*
* *

C'est dans ces conditions et sous réserve des amendements qu'elle soumet à votre approbation que la Commission des Affaires économiques et du Plan émet un avis favorable sur le texte du présent projet de loi.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le début du premier alinéa de cet article :

Tout propriétaire d'un navire transportant des hydrocarbures en cargaison ou en soute est responsable...

(Le reste sans changement.)

Art. 8.

Sous-amendement à l'amendement n° 5 présenté au nom de la Commission des Lois par M. Marcilhacy :

A la fin du texte proposé pour cet article, remplacer les mots :
... d'une amende de 2 000 F à 500 000 F.

par les mots :

... d'une amende de 80 000 F à 500 000 F.

Intitulé du projet de loi.

Sous-amendement à l'amendement n° 6 présenté au nom de la Commission des Lois par M. Marcilhacy :

Dans le texte proposé pour l'intitulé du projet de loi, remplacer les mots :

... dommages dus à...

par les mots :

... dommages résultant de...