

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 octobre 1988

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi modifiant la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes,

Par M. Josselin de ROHAN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Jean Arthuis, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Rodolphe Désiré, Pierre Dumas, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de la Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, François Mathieu, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, Roger Roudier, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir le numéro :

Sénat : 264 (1987-1988).

Transports maritimes.

SOMMAIRE

	Pages
	—
EXPOSE GENERAL	3
I. LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES ARMATEURS FRANCAIS	4
II. LA SOLUTION PROPOSEE PAR LE PROJET DE LOI	7
III. EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE	11
IV. TABLEAU COMPARATIF	13

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à compléter l'article 34 de la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes, dont le titre III régit le transport de passagers.

L'article 34 de ce titre définit le contrat de passage comme le contrat par lequel l'armateur s'oblige à transporter par mer, sur un trajet défini, un voyageur qui s'oblige à acquitter le prix du passage.

Ce contrat, synallagmatique, est conclu intuitu personae. Il s'agit d'un contrat commercial pour l'armateur et d'un contrat civil pour le passager.

Les dispositions qui vous sont soumises ont pour objet de créer, au profit du transporteur, un cas d'exonération légale d'exécution du contrat de transport.

Lorsqu'au cours de l'exécution du contrat de transport, le passager ne pourra pas présenter les documents l'autorisant à débarquer au point d'arrivée et aux escales prévues, le transporteur sera désormais fondé à refuser son embarquement ou son débarquement.

L'insertion de ces dispositions a été rendue nécessaire par le développement de réglementations nationales et, notamment britannique, prévoyant la condamnation du transporteur qui débarque des passagers ne disposant pas des titres permettant leur entrée sur le territoire de l'Etat de débarquement.

Aucun texte ne permet aujourd'hui aux armateurs français, contrairement aux transporteurs aériens, de refuser l'exécution du contrat de transport au motif que le passager ne dispose pas des documents l'autorisant à débarquer.

Les transporteurs maritimes se trouvent dans la situation paradoxale de se voir infliger des amendes pour avoir débarqué des passagers démunis des titres nécessaires au débarquement alors qu'ils ne peuvent pas refuser d'exécuter le contrat de transport conclu avec ces passagers.

Le projet de loi qui vous est soumis a donc pour objet de mettre un terme à cette situation.

*

* *

I. LES DIFFICULTES RENCONTREES PAR LES ARMATEURS FRANCAIS

Plusieurs pays, dont certains Etats membres de la Communauté économique européenne, se sont récemment dotés d'une législation leur permettant d'infliger des amendes aux transporteurs qui débarquent des passagers ne disposant pas des titres requis pour l'entrée sur leur territoire.

Une loi belge du 15 juillet 1987 prévoit la condamnation à des amendes pénales des transporteurs, aériens ou maritimes, qui, lorsqu'ils ont été avisés préalablement de prendre toutes dispositions utiles pour que leurs passagers soient en possession des documents requis, ont transporté au moins cinq passagers démunis des pièces nécessaires à leur débarquement. L'amende est de 1.000 francs belges par passager en infraction.

En République fédérale d'Allemagne, la loi du 15 janvier 1987 permet d'infliger au transporteur maritime ou aérien une amende de 2.000 DM pour chaque passager non titulaire du permis de résidence nécessaire. Ces amendes sont censées couvrir les frais occasionnés aux pouvoirs publics par la présence de ces étrangers en situation irrégulière.

Aux Etats-Unis, un système identique a été adopté. Ces "redevances des usagers" doivent couvrir les frais de la procédure applicable à un passager démunis des documents requis. Ces frais, par le passé, étaient à la charge du transporteur responsable.

En fait, les principales difficultés rencontrées par les armateurs français résultent de la nouvelle réglementation adoptée, le 15 mai 1987 par la Grande-Bretagne, sans consultation préalable et avec effet rétroactif au 1er mars 1987. Ce texte permet de condamner à une amende de 1.000 livres sterling par passager en infraction le transporteur qui achemine vers la Grande-Bretagne des passagers ne disposant pas des titres requis pour leur entrée.

Cette tendance d'un nombre croissant d'Etats à se doter de ce type de réglementation correspond à des préoccupations -légitimes- de sécurité et de lutte contre le terrorisme, la drogue et la criminalité. C'est, dans bien des cas, la lenteur jugée excessive des instances communautaires à mettre en place des règles communes pour renforcer les contrôles aux frontières extra-communautaires qui a conduit à l'adoption de ces textes.

Il n'est d'ailleurs pas exclu que la France se dote d'une réglementation similaire.

L'adoption de ces dispositions par nos voisins place les armateurs français devant une situation de fait, dont les conséquences financières sont loin d'être négligeables. D'ores et déjà, les armateurs français -essentiellement l'armement naval S.N.C.F. sur les liaisons transmanche- ont "accumulé" entre 200 et 250 amendes de 1.000 livres sur les lignes Dieppe-Newhaven, et Calais-Douvre. A la suite de négociations bilatérales, une meilleure coopération entre armateurs et autorités britanniques a pu être obtenue et le paiement des amendes a été suspendu jusqu'à l'adoption par le législateur français d'un texte permettant aux armateurs français de faire face à leurs nouvelles obligations. Il n'en demeure pas moins, qu'en l'état actuel de notre législation, les transporteurs français se trouvent face à un problème délicat.

En effet, les armateurs français ne peuvent s'acquitter, sans risque de graves contentieux, des charges et responsabilités nouvelles qui pèsent désormais sur eux. Le transporteur ne dispose légalement, ni des moyens de s'assurer de la possession de ces titres, ni de la possibilité de ne pas exécuter le contrat de transport en cas d'absence de titre de débarquement.

De plus, le contrôle des autorités de police françaises en matière de transport maritime porte, à la sortie du territoire, sur la détention des titres permettant de quitter légalement la France et ne s'étend généralement pas aux documents permettant le débarquement dans un Etat tiers.

Le transporteur français se trouve donc singulièrement démuné, contrairement au transporteur aérien qui, lui, refuse l'exécution du contrat de transport lorsqu'un passager ne lui présente pas les titres permettant son débarquement. L'article 47 de la loi du 3 juin 1924, codifié dans l'article L.322-2 du Code de l'aviation civile, prévoit, en effet, que : "Pour les transports internationaux, le transporteur ne peut embarquer les voyageurs qu'après justification qu'ils sont régulièrement autorisés à atterrir au point d'arrivée et aux escales prévues".

Les compagnies aériennes françaises sont d'ailleurs habituées à exercer ce type de contrôle au moment de

l'enregistrement, en particulier sur les vols à destination des pays "sensibles" en matière d'immigration.

II. LA SOLUTION PROPOSEE PAR LE PROJET DE LOI

Le projet qui vous est soumis, consiste à rapprocher les pouvoirs du transporteur maritime de ceux du transporteur aérien.

Les transporteurs maritimes disposeront, désormais, de la base juridique nécessaire pour ne pas exécuter le contrat si le passager ne peut pas présenter les documents autorisant son débarquement.

La possession par le passager de ces documents devient l'un des éléments du contrat de transport. En son absence, le transporteur est fondé à refuser l'exécution du contrat, et , en l'espèce, à ne pas embarquer ou à ne pas débarquer le passager.

A cet égard, le voyageur démuné de titre de débarquement doit être considéré comme un véritable passager, détenteur d'un billet de passage, mais qui, en raison de l'absence de titre de débarquement, ne peut exiger du transporteur l'exécution du contrat. Les obligations du transporteur en matière de responsabilité à l'égard des passagers lui sont donc applicables.

La modification de l'article 34 de la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 qui vous est proposée ouvre donc un nouveau cas d'exonération légale d'exécution du contrat de transport.

La solution retenue permet au transporteur, grâce au contrôle qu'il pourra effectuer, d'éviter les contentieux qui, auparavant, pouvaient survenir avec l'Etat de débarquement, ou avec un passager qui, bien que démuné du titre de débarquement, pouvait exiger l'exécution du contrat.

Néanmoins, un certain nombre de difficultés, essentiellement matérielles, subsistent.

Un tel système va obliger les armateurs à prévoir du personnel supplémentaire, au moins deux personnes à l'année sur les destinations les plus fréquentées, ce qui non seulement représente un coût non négligeable, mais risque au surplus d'être insuffisant en période de trafic intense. Pour que le système puisse réellement atteindre son but, il sera nécessaire que les transporteurs bénéficient d'un soutien actif de la part de la police de l'air et des frontières.

D'autre part, dans la mesure où les dispositions de l'article 34 sont applicables dans le sens France-Etranger, mais aussi Etranger-France il faudra, si la France -comme il l'a été indiqué- envisage de se doter d'une réglementation comparable à la réglementation britannique, que les transporteurs français puissent pratiquer ce contrôle à l'étranger.

Or, dans certains cas, cela paraît peu réalisable. En raison des conditions d'embarquement, il est difficile d'envisager, par exemple, un contrôle en Algérie ou en Tunisie. Il conviendra donc, le cas échéant, que les pouvoirs publics français garantissent aux compagnies de navigation qu'aucune entrave ne leur sera opposée pour l'exercice de leur mission.

Des accords devraient être conclus à ce sujet avec les Etats qui sont à l'origine d'un flux de trafic important.

La comparaison avec le transport aérien, enfin, ne doit pas masquer que les conditions d'embarquement et, par conséquent, les possibilités de contrôle sont fondamentalement différentes. L'embarquement aérien, de caractère individuel, se distingue nettement des conditions "collectives" d'embarquement en matière de transport maritime : par trains, autocars ou voitures.

La portée des dispositions qui vous sont soumises ne doit pas être surestimée. Il ne s'agit pas d'instaurer, sur toutes les lignes, et avec une fiabilité absolue, un contrôle systématique. Il s'agit bien plutôt de permettre aux transporteurs, sur des lignes "sensibles", de refuser d'embarquer ou de débarquer un passager en situation irrégulière, et d'échapper ainsi à l'amende.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

L'article unique tend à insérer à l'article 34 de la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes une disposition nouvelle permettant au transporteur, dans le cas des transports internationaux, de refuser d'embarquer ou de débarquer un passager ne présentant pas les documents requis pour son débarquement.

S'il s'avère, à l'occasion des contrôles effectués par le transporteur ou dans toutes autres circonstances, qu'un passager ne dispose pas des titres lui permettant de débarquer, le transporteur aura la possibilité de ne pas exécuter le contrat de transport. Le passager ne pourra prétendre qu'au remboursement du prix du billet.

Ce contrôle, qui s'effectuera dans la pratique avant l'embarquement plutôt qu'à bord, permettra au transporteur de vérifier que les passagers sont, apparemment, en possession des titres qui permettront leur débarquement.

Le billet de passage comportera l'indication de la possibilité offerte au transporteur, en cas d'absence de documents permettant au passager de débarquer, de ne pas exécuter le contrat.

Sur ce projet de loi, votre commission vous propose deux amendements :

- un amendement de forme destiné à modifier la rédaction du premier alinéa ;

- un amendement précisant que les dispositions du présent projet de loi sont applicables dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte, les assemblées territoriales compétentes ayant été consultées.

Sous réserve de ces amendements, et sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter cet article unique et par conséquent l'ensemble du projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes.</p>	<p>Projet de loi modifiant la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes.</p>	<p>Projet de loi modifiant la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes.</p>
<p>Art. 34.</p>	<p>Article unique</p>	<p>Article unique</p>
<p>Par le contrat de passage, l'armateur s'oblige à transporter par mer, sur un trajet défini, un voyageur qui s'oblige à acquitter le prix du passage. Ces obligations sont constatées dans le billet de passage.</p>	<p>A l'article 34 de la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes, il est inséré un deuxième alinéa rédigé de la façon suivante :</p>	<p><i>I. Dans l'article 34 de la loi n° 66-420 du 18 juin 1966 sur les contrats d'affrètement et de transport maritimes, il est inséré après le premier alinéa un nouvel alinéa ainsi rédigé :</i></p>
<p>Les dispositions du chapitre II du présent titre ne s'appliquent ni au transport bénévole, ni aux passagers clandestins</p>	<p>"Pour les transports internationaux, le transporteur peut refuser l'embarquement ou le débarquement du passager qui ne présente pas de document l'autorisant à débarquer au point d'arrivée et aux escales prévues."</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Elles s'appliquent aux transports gratuits effectués par une entreprise de transports maritimes.</p>		<p><i>II. La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte.</i></p>