

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 1994

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'information (1) désignée, en application de l'article 21 du Règlement, par la commission des Affaires économiques et du Plan (2) et chargée d'examiner les conditions de sécurité du transport maritime, d'apprécier les risques de pollution du littoral et de formuler toute proposition de nature à prévenir ces pollutions,*

Par M. Jean-François LE GRAND,

Sénateur.

---

*(1) Cette mission d'information est composée de : MM. Louis de Catuelan, président ; René Régnauld, Jean-Pierre Tizon, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, vice-présidents ; Alphonse Arzel, Michel Doublet, Bernard Dussaut, secrétaires ; Jean-François Le Grand, rapporteur ; Jacques Bialski, François Blazot, Jean-Louis Carrère, Gérard César, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. Ambruse Dupont, Mme Anne Heinis, MM. Pierre Jeambrun, Jacques de Menou, Louis Moinard, Alain Pluchet, Josselin de Rohan.*

*(2) Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président ; Philippe François, Henri Revol, Robert Laucournet, Jean Huchon, vice-présidents ; William Chervy, Francisque Collomb, Jean-Paul Emin, François Gerbaud, Louis Minetti, secrétaires ; Henri Bangou, Bernard Barraux, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roger Besse, Jean Besson, Marcel Bony, Didier Borotra, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Robert Calmejane, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, Raymond Cuyrel, Gérard César, Roland Courteau, Marcel Daunay, Désire Debavelaere, Jean Delanoue, Jean-Pierre Demerliat, Rodolphe Désiré, Michel Doublet, Pierre Dumas, Mme Josette Durrieu, MM. Bernard Dussaut, Jean Faure, André Fosset, Aubert Garcia, Charles Ginésy, Jean Grandon, Georges Guillot, Mme Anne Heinis, MM. Rémi Herment, Bernard Hugo, Roger Husson, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Jean-François Le Grand, Charles-Edmond Lenglet, Félix Leyzour, Maurice Lombard, René Marquès, François Mathieu, Serge Mathieu, Jacques de Menou, Louis Mercier, Gérard Miquel, Louis Moinard, Paul Moreau, Joseph Ostermann, Albert Pen, Jean Pépin, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Jean Pourchet, André Pourny, Henri de Raincourt, Paul Raoult, Jean-Marie Rausch, Roger Rigaudière, Jean-Jacques Robert, Jacques Rocca Serra, Jean Roger, Josselin de Rohan, Raymond Soucaret, Michel Soupiet, Fernand Turdy.*

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<hr/>	
<b>PREMIÈRE PARTIE : UNE SITUATION FORTEMENT DÉGRADÉE</b> .....	11
<hr/>	
<b>I. LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT MARITIME DEVIENT, À JUSTE TITRE, UNE PRÉOCCUPATION MAJEURE</b> .....	11
<b>A. L'AUGMENTATION DES RISQUES LIÉE À L'ÉVOLUTION DU TRANSPORT MARITIME</b> .....	11
<b>1. Une amélioration fragile et limitée en termes d'accidents de mer</b> .....	11
<b>2. Des risques nouveaux</b> .....	13
<b>B. L'AGGRAVATION DES CONSÉQUENCES</b> .....	15
<b>1. L'enjeu du littoral</b> .....	15
<b>2. Le coût des pollutions</b> .....	16
<b>C. LA VULNÉRABILITÉ DU LITTORAL FRANÇAIS</b> .....	20
<b>II. LES CAUSES</b> .....	25
<b>A. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE</b> .....	25
<b>1. Les surcapacités de tonnage</b> .....	25
<b>2. Les navires sous-normes</b> .....	27
<b>B. L'ÉTAT DE LA FLOTTE MONDIALE</b> .....	30
<b>1. La vétusté des navires</b> .....	30
<b>2. L'entretien des navires</b> .....	30
<b>3. Les taux de fret</b> .....	31
<b>C. LES PROBLÈMES LIÉS À LA QUALITÉ DES ÉQUIPAGES</b> ...	34
<b>1. La diminution des effectifs des équipages</b> .....	34
<b>2. La chute de la qualification et le cosmopolitisme</b> .....	35
<b>3. La crise du recrutement</b> .....	37

	<u>Pages</u>
<b>D. LA MÉCONNAISSANCE DES RÈGLES DE SÉCURITÉ</b> .....	38
<b>1. Les procédures de chargement</b> .....	38
<b>2. La responsabilité des commandants</b> .....	41
<hr/>	
<b>DEUXIÈME PARTIE : L'INEFFICACITÉ DU SYSTÈME ACTUEL DE RÉGULATION</b> .....	43
<hr/>	
<b>I. MALGRÉ UNE RÉGLEMENTATION ABONDANTE...</b> .....	43
<b>A. L'ACTION ENTREPRISE AU NIVEAU MONDIAL : L'OEUVRE DE L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE (OMI)</b> .....	43
<b>1. Une oeuvre normative abondante et détaillée</b> .....	43
<b>2. L'évolution récente des actions de l'OMI et les projets en cours : la recherche d'une meilleure application des normes existantes</b> .....	47
<b>B. LES INITIATIVES RÉGIONALES : LE DÉVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE</b> .....	48
<b>1. Une coordination efficace des contrôles par l'Etat du port : le Mémorandum de Paris</b> .....	48
<b>2. Le développement récent d'une action au niveau de l'Union européenne</b> .....	52
<b>3. La coopération régionale des cinq Etats riverains de la zone Manche-Mer du Nord</b> .....	55
<b>C. LES MOYENS DE CONTRÔLE MIS EN OEUVRE AU NIVEAU NATIONAL</b> .....	57
<b>1. La coordination de l'action de l'Etat en mer : le rôle du préfet maritime</b> .....	58
<b>2. La surveillance et l'organisation de la navigation maritime : les CROSS et les DST</b> .....	59
<b>3. La sécurité portuaire</b> .....	65
<b>4. Les contrôles de la sécurité des navires : les centres de sécurité des navires</b> .....	65

	<u>Pages</u>
<b>II. L'APPLICATION DES NORMES EST TRÈS IMPARFAITE</b> .....	66
<b>A. LES LACUNES DE LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE</b> ....	66
<b>1. Une part importante des normes de l'OMI est dépourvue de force obligatoire</b> .....	66
<b>2. Un dispositif d'indemnisation partiel et limité</b> .....	67
<b>3. Une réglementation insuffisamment adaptée à la spécificité du transport par conteneur</b> .....	69
<b>B. LE PROBLÈME DE LA COMPLAISANCE</b> .....	70
<b>1. Le principe de l'application des conventions par l'Etat du pavillon</b> .....	70
<b>2. Les pavillons de libre immatriculation sont trop souvent de complaisance</b> .....	70
<b>3. La complaisance tend à devenir une attitude diffuse dans le secteur du transport maritime</b> .....	73
<b>C. LES LIMITES DU CONTRÔLE PAR L'ÉTAT DU PORT</b> .....	76
<b>1. L'insuffisance des moyens</b> .....	76
<b>2. Les obstacles à une répression des infractions</b> .....	77
<b>3. Le risque de délocalisation des activités</b> .....	77
<b>III.... ET SE HEURTE AU PROBLÈME DE L'ÉCLATEMENT DES RESPONSABILITÉS AU SEIN DE LA CHAÎNE DU TRANSPORT MARITIME</b> .....	78
<b>A. LA SEGMENTATION DE LA CHAÎNE DU TRANSPORT MARITIME EST UN FACTEUR DE DILUTION DES RESPONSABILITÉS</b> .....	78
<b>1. L'armateur n'est pas toujours aisément identifiable</b> .....	78
<b>2. Les intervenants dans le transport maritime se sont multipliés</b> .....	80
<b>3. Le couple armateur/chargeur est en conflit sur les questions de responsabilité</b> .....	86
<b>B. UNE COMPLEXITÉ QUI SE RETROUVE DANS LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES CONCERNÉES PAR LA SÉCURITÉ MARITIME</b> .....	89
<b>1. L'action de l'Etat en mer passe par la coordination de nombreuses administrations</b> .....	89
<b>2. Cette organisation administrative complexe n'est pas exempte de toute critique</b> .....	91
<b>3. Ces critiques ont déjà été partiellement prises en compte</b> ...	95
<b>4. Les expériences étrangères</b> .....	97

	<u>Pages</u>
<b>C. FAUT-IL RENONCER AU PARTICULARISME DU DROIT DU TRANSPORT MARITIME ? .....</b>	<b>100</b>
<b>1. Le droit des mers a hérité des traits bien particuliers des circonstances historiques de sa naissance .....</b>	<b>100</b>
<b>2. La comparaison avec le droit du transport aérien est instructive .....</b>	<b>101</b>
<b>3. Vers une normalisation à terme du droit du transport maritime ? .....</b>	<b>103</b>
<hr/>	
<b>TROISIÈME PARTIE : PROPOSITIONS .....</b>	<b>105</b>
<hr/>	
<b>I. AMÉLIORER LA PRÉVENTION .....</b>	<b>106</b>
<b>A. AGIR SUR LA QUALITÉ DES NAVIRES .....</b>	<b>106</b>
<b>1. Des navires moins polluants et plus sûrs .....</b>	<b>107</b>
<b>2. Adapter les installations portuaires .....</b>	<b>108</b>
<b>3. Inciter au renouvellement et à l'entretien de la flotte .....</b>	<b>108</b>
<b>B. LE FACTEUR HUMAIN EST DÉTERMINANT' .....</b>	<b>109</b>
<b>1. La qualification des équipages .....</b>	<b>109</b>
<b>2. Les conditions d'emploi .....</b>	<b>110</b>
<b>C. RENFORCER LA SÉCURITÉ DE LA NAVIGATION .....</b>	<b>111</b>
<b>1. L'obligation de signalement .....</b>	<b>112</b>
<b>2. Le recours aux pilotes de haute-mer .....</b>	<b>112</b>
<b>3. Les zones «écologiquement sensibles» .....</b>	<b>113</b>
<b>D. AUGMENTER LES MOYENS DE SURVEILLANCE .....</b>	<b>114</b>
<b>1. La modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) .....</b>	<b>114</b>
<b>2. Les moyens opérationnels navals et aériens .....</b>	<b>114</b>
<b>II. ASSURER LA RÉPARATION DES DOMMAGES .....</b>	<b>116</b>
<b>A. LE TRAITEMENT DES POLLUTIONS .....</b>	<b>117</b>
<b>1. Les moyens matériels .....</b>	<b>117</b>
<b>2. L'organisation administrative .....</b>	<b>118</b>
<b>3. La recherche .....</b>	<b>119</b>

Pages

B. L'INDEMNISATION DES VICTIMES .....	120
1. Améliorer le remboursement des frais de lutte contre les pollutions et de restauration des milieux .....	120
2. Combler l'absence de dispositif conventionnel international pour les matières dangereuses .....	120
3. Elargir la définition du préjudice .....	121
III. EXIGER L'APPLICATION DES RÉGLEMENTS .....	122
A. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES CONTRÔLES .....	122
1. Augmenter les moyens disponibles .....	122
2. Assurer la transparence des résultats .....	124
B. SANCTIONNER PLUS SÈVÈREMENT LES RESPONSABLES .....	125
1. Des sanctions dissuasives appliquées au niveau européen ..	126
2. Un nouveau rôle pour l'OMI .....	126
CONCLUSION .....	127
<hr/>	
ANNEXES .....	129
<hr/>	
- Liste des personnes auditionnées .....	131
- Glossaire .....	139
- Comptes rendus des auditions .....	143
- Comptes rendus des déplacements .....	221
- Résumé du rapport présenté en mai 1994 par Lord DONALDSON au Gouvernement de Grande-Bretagne .....	260
- Contribution .....	269

Mesdames, Messieurs,

Par sa situation géographique exceptionnelle, à l'entrée du continent européen, la France était destinée à tenir le rôle d'une grande nation maritime. Elle a pourtant fait prévaloir, le plus souvent, d'autres impératifs plus continentaux, demeurant ainsi, au fil de son histoire, «obstinément terrienne» (1).

Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les enjeux, les difficultés et les risques du transport maritime soient ignorés d'une très large majorité de nos concitoyens.

Cette relative indifférence (2) dans laquelle notre pays tient le monde maritime et plus particulièrement la marine marchande ne semble être démentie qu'à l'occasion des pollutions catastrophiques qui s'échouent à intervalles réguliers sur nos côtes.

C'est ainsi que, par intermittence, le transport maritime prend place au premier rang de l'actualité. Mais l'intérêt que l'opinion publique lui porte, alors, se traduit par des accusations sans appel et singulièrement injustes. Car s'il est vrai que la protection de l'environnement est une préoccupation qui est venue tardivement au

---

(1) Fernand BRAUDEL - *L'Identité de la France*.

(2) *Indifférence contre laquelle s'était élevé le rapport d'information sur l'avenir de la marine marchande présenté par M. Josselin de Rohan au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (Senat n° 304 1987-1988)*

monde maritime, il convient de relativiser la responsabilité de celui-ci dans la pollution de la mer.

Pour spectaculaire qu'elle soit, en effet, la pollution causée par le transport maritime ne représente que 15 à 20 % de la pollution marine qui est due, pour l'essentiel, aux activités humaines à terre.

Lorsque le littoral français a été pollué par les pesticides et les détonateurs, la Commission des Affaires économiques et du Plan avait été saisie de trois propositions. L'une émanant de votre rapporteur tendait à créer une mission d'information, les deux autres, présentées respectivement par M. René RÉGNAULT et les membres du groupe socialiste et par M. Alphonse ARZEL et les membres du groupe de l'Union centriste visaient à créer une commission d'enquête.

Ces trois initiatives avaient le même objectif : comprendre les raisons de la dégradation actuelle de la sécurité du transport maritime et évaluer les risques que cette situation fait courir à l'environnement et au littoral.

En profitant de l'émotion suscitée par ces événements, elles visaient aussi à attirer l'attention de l'opinion publique sur le lien existant entre la qualité de notre environnement et le devenir de notre marine marchande.

Saisie de ces propositions, la Commission des Affaires économiques et du Plan a retenu la première suggestion estimant plus adéquate la constitution d'une mission d'information.

Le Sénat, lors de séance du 27 janvier 1994, a autorisé la création, au sein de la Commission des Affaires économiques et du Plan, d'une mission d'information chargée d'examiner les conditions de sécurité du transport maritime, d'apprécier les risques de pollution du littoral et de formuler toute proposition de nature à prévenir ces pollutions.

\*

\* \*

La mission d'information s'est fixé comme objectif d'évaluer la sécurité du transport maritime en s'appliquant à mettre en évidence les causes de sa dégradation progressive et les risques écologiques et économiques qui pèsent sur le littoral. Elle s'est attachée aussi à présenter l'action normative des institutions



internationales, européennes et nationales ainsi qu'à souligner les faiblesses et les lacunes constatées dans l'application effective des normes qui permettraient de réduire les risques et d'améliorer la sécurité.

Pour mener à bien ses travaux, la mission a procédé, en sept réunions, à 23 auditions <sup>(1)</sup> au cours desquelles elle a entendu les différentes parties concernées par le transport maritime.

Elle a interrogé M. Michel BARNIER, ministre de l'Environnement et M. Bernard BOSSON, ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme et les responsables des services compétents placés sous leur autorité ainsi que ceux de la direction de la sécurité civile du ministère de l'Intérieur, de l'Agence judiciaire du Trésor et de la Mission interministérielle de la mer.

Elle a également entendu les représentants des armateurs, des chargeurs, des constructeurs de navires et des organisations syndicales d'officiers et de marins de la marine marchande.

Elle a recueilli l'avis des assureurs, des sociétés de classification, des affréteurs, des industriels de la manutention.

Elle a complété son information en auditionnant notamment des juristes, les Présidents de la Société nationale de sauvetage en mer, du Conseil supérieur de la marine marchande et de l'Association nationale des élus du littoral.

Afin d'appréhender concrètement le fonctionnement des dispositifs de prévention des pollutions et de contrôle de la navigation et de la sécurité des navires, il est apparu indispensable à la mission d'effectuer des déplacements <sup>(2)</sup> tant en France qu'à l'étranger.

Des délégations de la mission se sont donc rendues en Seine-Maritime et dans les Bouches-du-Rhône afin de rencontrer les autorités des ports du Havre et de Marseille ; dans le Finistère et la Manche en vue, notamment, d'apprécier l'action des Préfectures maritimes, ainsi qu'en Grande-Bretagne et dans les îles anglo-normandes.

La mission a, en outre, été reçue par le Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale et son rapporteur a pu participer, avec statut d'observateur, à la 63<sup>ème</sup> session du Comité de la Sécurité maritime et à la Conférence des gouvernements

---

*(1) La liste des personnes auditionnées figure en annexe*

*(2) Les comptes rendus des déplacements figurent en annexe.*

contractants à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer qui se sont tenues en mai 1994.

\*

\* \*

Afin d'évaluer l'ampleur des risques qui pèsent sur le littoral du fait des pollutions provoquées par le transport maritime, il est apparu nécessaire à la mission de décrire au préalable l'évolution des facteurs de la sécurité maritime qu'il s'agisse de la qualité de la flotte mondiale ou des effectifs et de la qualification des équipages (première partie).

Cette analyse l'a conduite à s'interroger sur la pertinence des mécanismes de régulation mis en place au niveau mondial, européen et national (deuxième partie).

La mission avait également pour objectif de faire des propositions susceptibles de remédier aux dysfonctionnements et aux lacunes qu'elle a pu constater. Ces propositions concernent les trois composantes indissociables de la sécurité du transport maritime : la prévention des accidents, le contrôle et la répression des infractions, la réparation des dommages (troisième partie).

Mais la mission reste convaincue quel que soit l'intérêt de ses propositions que seuls la survie et le développement des flottes de commerce des Etats européens permettront de rétablir des règles du jeu et des pratiques assurant la sécurité du transport maritime des marchandises.

**PREMIÈRE PARTIE :  
UNE SITUATION FORTEMENT  
DÉGRADÉE**

**I. LA SÉCURITÉ DU TRANSPORT MARITIME DEVIENT, À JUSTE TITRE, UNE PRÉOCCUPATION MAJEURE**

Le risque a toujours fait partie intégrante du transport maritime et continuera de l'être.

Pour autant, même si la croissance très rapide des échanges maritimes depuis 1945 n'a pas entraîné une multiplication des accidents, ce risque prend aujourd'hui une autre dimension.

L'augmentation de la part des matières dangereuses dans les tonnages transportés et la prise de conscience de la valeur économique du littoral font que le risque maritime ne peut plus se mesurer seulement à l'éventualité de la perte du navire, de l'équipage ou de la valeur de la cargaison. Il concerne, en effet, tous ceux qui vivent du littoral.

**A. L'AUGMENTATION DES RISQUES LIÉE A L'ÉVOLUTION DU TRANSPORT MARITIME**

**1. Une amélioration fragile et limitée en termes d'accidents de mer**

Depuis la seconde guerre mondiale, le commerce mondial a crû de 6,5 % par an en volume de 1950 à 1990, le tonnage transporté par voie maritime a été, dans le même temps, multiplié par huit et la jauge brute mondiale a été mutlipliée par cinq.

L'accroissement du trafic maritime n'a pas eu pourtant de conséquences directes sur le nombre d'accidents en mer. Celui-ci reste toutefois élevé malgré une tendance à la diminution. Le nombre des pertes de navires a ainsi connu une diminution modérée mais régulière depuis 50 ans sans que celle-ci influe sur le tonnage perdu.

#### LES PERTES TOTALES DE NAVIRES (TOUTES CATÉGORIES) DANS LE MONDE

Années	Nombre de navires	Tonnes de port en lourd
1983	209	1.352.000
1984	214	1.283.000
1985	188	1.282.000
1986	156	1.207.000
1987	139	1.179.000
1988	147	776.000
1989	156	1.078.000
1990	139	1.221.000
Total en 8 ans	1.348	9.378.000

En moyenne c'est donc, sur ces huit années, un navire qui a été perdu tous les deux jours dans le monde.

L'amélioration enregistrée depuis la guerre reste cependant fragile comme l'ont prouvé les résultats de 1991. Au cours de cette année, en effet, ce sont 258 navires qui ont été perdus alors que l'on comptait 1.204 morts ou disparus contre 389 en 1990, 688 en 1989 et 763 en 1988.

Par ailleurs, la sécurité du transport maritime ne saurait se mesurer uniquement aux pertes totales de navires mais doit prendre en compte l'ensemble des accidents de mer comme les pertes de cargaisons qui ne sont ni enregistrés ni, souvent, déclarés.

## 2. Des risques nouveaux

L'accroissement global du trafic maritime -qui s'est d'ailleurs poursuivi ces trois dernières années malgré la récession mondiale- recouvre des évolutions divergentes qui modifient la nature des risques de pollution.

On constate, en effet, une stabilisation de la croissance des transports de marchandises en vrac (matières premières et pétrole) qui devrait s'établir à l'avenir aux alentours de 1,5 à 2 % l'an et, au contraire, une prépondérance croissante du transport de produits manufacturés et particulièrement du transport par conteneurs.

Le rapport de M. Jacques BOURDILLON <sup>(1)</sup>, en 1991, estimait à cet égard que «des croissances du transport par conteneurs, de l'ordre de 6 % par an, en moyenne, sur les dix ans à venir étaient tout à fait vraisemblables».

Cette opinion a été confirmée par une étude récente <sup>(2)</sup>, selon laquelle le trafic de conteneurs par voie maritime devrait connaître la plus forte progression dans les années à venir de tous les modes de transport.

### PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU TRAFIC MARCHANDISES

Milliards de tkm	1991	2010 bas	2010 haut	Perspectives d'évolution sur la période	Croissance géométrique annuelle en %
Total (0)	178,3	152	306	- 15 % à 72 %	0,8 à 2,7 %
Route (1)	120,6	114	247	- 5 % à 105 %	- 0,8 à 3,6 %
Fer (2)	49,7	35	53	- 30 % à 7 %	1,7 à 0,3 %
Voies navigables (3)	8	3	6	- 63 % à 25 %	4,8 à - 1,4
Ports maritimes (4)					
Conteneurs	17	21	40	23 % à 135 %	1,1 à 4,4 %

(0) Ce total n'intègre pas les poids lourds étrangers en France et porte uniquement sur les tonnes kilométriques des véhicules français

(1) Cet indicateur ne comprend que les véhicules français sur le territoire français.

(2) Comporte l'ensemble des trafics autoroutiers PL qu'ils soient français ou étrangers.

(3) National, international et transit

(4) En millions de tonnes

Or, d'ores et déjà, sur 2.000 produits chimiques qui empruntent la voie maritime, 10 % seulement sont chargés en vrac, dans des navires de forte capacité -chimiquiers et gaziers- facilement contrôlables.

Ce type de produit représente, certes, en tonnage une très forte proportion du transport de produits dangereux. Mais il n'en est pas de même en termes de nombre de voyages.

Outre le fait que de très nombreuses marchandises diverses présentent en elles-mêmes des risques ou contiennent des substances nocives, le développement du transport par conteneurs ou remorques favorise donc la dissémination du risque.

Un rapport du CEDRE soulignait, à cet égard, la grande diversité des produits dangereux transportés en quantités relativement faibles :

*-Le dépouillement de trois mois d'archives au Havre a donné environ 40.000 déclarations de transport pour des tonnages supérieurs à 100 kilogrammes. Ces 40.000 chiffres ont débouché sur la sélection de 188 produits qui ont été transportés sur 500 navires. Un grand nombre de produits sont transportés vraisemblablement à des quantités plus faibles : quelques kg ou dizaines de kg.*

*Il semble intéressant d'effectuer une comparaison avec le trafic dangereux en vrac établi sur une année.*

*En extrapolant les résultats que nous venons d'obtenir pour les ramener au même intervalle de temps et en se basant également sur l'approximation que nous avons déjà admise et selon laquelle le trafic ainsi étudié représente environ 30 % de ce qui traverse réellement la Manche, nous parvenons aux résultats suivants :*

	Produits chimiques en vrac	Produits chimiques en colis
Tonnage (1 an)	31.000.000 T	200 000 T

*On voit donc que le trafic des marchandises colisées représente moins de 1 % de celui du vrac mais que par contre en nombre de voyages il lui est supérieur de 30 %.*

*Ces chiffres ne tiennent pas compte du trafic des ferries particulièrement dense dans le Pas-de-Calais et qui, par conséquent, augmenterait considérablement le nombre de voyages».*

## B. L'AGGRAVATION DES CONSÉQUENCES

### 1. L'enjeu du littoral

*«Si un événement de même nature que le déversement de pesticides et de détonateurs sur les plages se produisait au début de la saison touristique, ce serait une catastrophe majeure pour l'économie du littoral». Cette réflexion a été formulée à de multiples reprises devant la mission d'information.*

De fait, le capital économique que représente le littoral a pris aujourd'hui une importance considérable qui rend encore plus précieuse la préservation de sa qualité environnementale.

Celle-ci est précieuse, d'abord, pour ses habitants de plus en plus nombreux : 5,7 millions de Français, soit 10 % de la population habitent dans les 894 communes littorales métropolitaines, dont la densité est environ 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale.

Elle l'est aussi pour les 8 millions d'estivants qui le fréquentent.

Elle l'est, enfin, pour toutes les activités qui font sa richesse, des cultures marines à la pêche et aux industries nautiques.

## LES ENJEUX ÉCONOMIQUES DU LITTORAL

Activité	Chiffre d'affaires (1991)	Emplois directs	Observations
Tourisme	132 milliards de F	155.000	40 % du total des séjours de vacances sur les départements littoraux
Industrie nautique	8 milliards de F	32.000	250 ports de plaisance 150.000 emplacements sans les mouillages forains
Cultures marines	2 milliards de F	12.000	23.000 hectares du domaine public maritime en concessions
Pêche	8 milliards de F	36.000	8.600 navires, 17.000 marins

Source : IFREMER - IFEN

### 2. Le coût des pollutions

#### ● Les pollutions « ordinaires »

Selon une étude datant de 1982 (1), la quantité annuelle de déchets solides échoués sur chaque kilomètre de côte varie de 400 kg à 4 tonnes de résidus goudronneux, emballages en matière plastique, débris de bois, bidons d'huile, déchets alimentaires, tessons, ferrailles, etc...

Ces pollutions apparentes par macro-déchets ne sont pas -et de loin- produites uniquement par le transport maritime. Elles proviennent pour une large part de la «terre» et leur provenance géographique est parfois connue avec précision, apportant encore une fois la preuve qu'en matière d'environnement les problèmes n'ont pas de frontières.

Ainsi, selon la même étude, il apparaît que dans les Alpes maritimes, 42 % des déchets sont d'origine italienne alors que les déchets espagnols représentent 76 % du total des déchets dans le pays basque et encore 17 % en Bretagne Sud. L'origine des déchets est



française à 95 % sur le littoral du Calvados mais à 50 % seulement dans le Nord-Pas-de-Calais. Dans ce département, 22 % des déchets sont anglais, et le reste (soit 28 %) est d'une origine aussi diverse que le trafic en Manche.

Cette pollution oblige les collectivités littorales à effectuer régulièrement le nettoyage des côtes pour un coût très variable mais souvent élevé.

Le tableau suivant en donne une illustration. Etabli sur des données collectées par l'Agence nationale pour la récupération et l'élimination des déchets et le ministère de l'Environnement (1), il présente, pour dix communes du littoral aux caractéristiques bien différentes, le coût annuel du nettoyage du littoral en 1990.

#### COÛT DU NETTOYAGE

COMMUNE	COÛT ANNUEL DU NETTOYAGE À L'HECTARE (en francs)	SUPERFICIE DE PLAGE (en hectares)
Galéria (20)	3.240	5
Nice (06)	162.769	13
Carqueiranne (83)	23.140	0,7
Narbonne-Plage (11)	3.750	40
Argelès-sur-mer (66)	4.514	70
Tarnos (40)	10.600	6,25
La Turballe (44)	2.670	75
La Guérinière (85)	30.000	3
Erquy (22)	1.700	50
Dieppe (76)	17.000	17,1

### ● Les grandes catastrophes

Aux pollutions par apport régulier de «macro-déchets» sur les plages, s'ajoutent bien évidemment les pollutions accidentelles, le plus souvent par hydrocarbures et des pollutions moins visibles mais pas moins pernicieuses que sont les pollutions, bactériologiques ou chimiques.

Le coût des pollutions de grande ampleur peut être appréhendé à partir d'une analyse des montants des dommages reconnus et payés au cours des quinze dernières années.

Or, comme le constate le CEDRE, *«lorsque l'on observe l'évolution des dommages reconnus et effectivement payés par les pollueurs et leurs assureurs au cours des quinze dernières années, que ce soit dans le cadre de procédures amiables ou par l'intermédiaire des tribunaux, il apparaît de très larges variations d'un cas à l'autre en fonction, d'une part, du pays et du moment où l'accident a eu lieu et, d'autre part, du poids économique, social et politique des parties en présence des deux côtés.*

*Toutefois des systèmes de compensation de plus en plus performants ont été progressivement mis en place, et les sommes à payer pour une même pollution dans un même lieu sont aujourd'hui beaucoup plus importantes qu'elles ne l'auraient été il y a quinze ans. D'autre part, la jurisprudence continue d'évoluer et il est à prévoir que les compensations à payer demain seront plus importantes que celles d'aujourd'hui».*

**COÛT POUR L'ÉTAT DES POLLUTIONS SURVENUES AU COURS DES QUINZE  
DERNIÈRES ANNÉES**

<b>POLLUTIONS PAR HYDROCARBURES</b>				
<b>Nom de l'affaire</b>	<b>Date du sinistre</b>	<b>Juridictions</b>	<b>Créances</b> (en millions de francs)	<b>Indemnités</b> (en millions de francs)
AMOCO	Mars 1978	Civiles (USA)	1.393	1.000
GINO	Avril 1979	Civile	9	9
TANIO	Mars 1980	Civile + FIPOL	208	208
AMAZONNE	Janvier 1988	Civile + FIPOL	21	19
VISTA BELLA	Mars 1991	Civile + FIPOL	7	5 (estimation)
HAVEN	Avril 1991	Civile (Italie)	16	14 (estimation)

Source : Dossiers suivis par le Service juridique et de l'Agence judiciaire du Trésor.

<b>POLLUTIONS CHIMIQUES</b>				
<b>Nom de l'affaire</b>	<b>Date du sinistre</b>	<b>Juridictions</b>	<b>Créances</b> (en millions de francs)	<b>Indemnités</b> (en millions de francs)
KINI KERSTEN	Janvier 1987	Civile	2	1,6
BREA	Janvier 1988	Civile	1,4	1,2
NAUTILUS	Février 1988	Civile (France-Pays-Bas)	1	0,8 (estimation)
PERINTIS	---	---	22	Non réclamées

Source : Dossiers suivis par le Service juridique et de l'Agence judiciaire du Trésor.

**L'augmentation du coût des pollutions est devenue  
manifeste à l'occasion de l'accident de l'Exxon Valdez en Alaska.**

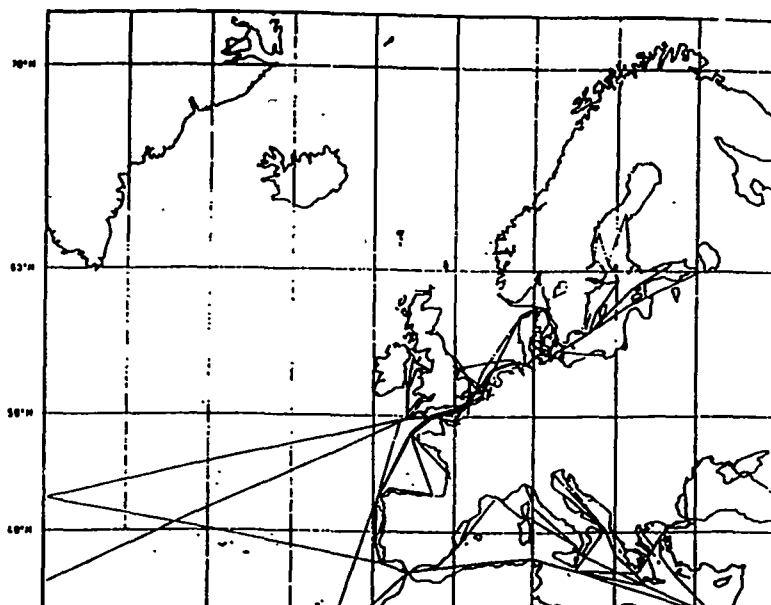
Alors que les indemnités versées pour la pollution causée par l'Amoco Cadiz en 1978 (228.000 tonnes) se sont élevées à 1,268 milliard de francs, les dommages payés, sans attendre le procès (1) dans le cadre de l'accident de l'Exxon Valdez ont dépassé 5 milliards de francs pour une pollution quantitativement bien moindre (37.000 tonnes).

### C. LA VULNÉRABILITÉ DU LITTORAL FRANÇAIS

Les trois façades maritimes de la France l'exposent particulièrement au risque de la pollution maritime.

La Méditerranée et la Manche sont, en effet, deux axes principaux où se concentre le trafic maritime en Europe.

#### PRINCIPALES ROUTES ET FLUX DE TRAFIC EN EUROPE



Cette situation est particulièrement nette pour la Manche qui est la voie obligée du trafic de desserte de l'Europe du Nord et où transite le quart du trafic maritime mondial de marchandises.

Le trafic maritime dans la Manche (1), c'est ainsi, chaque jour :

- 600 navires de plus de 100 tjb (soit 1 toutes les 2 minutes) ;
- 650.000 tonnes d'hydrocarbures ;
- 90.000 tonnes de produits dangereux en vrac.

Le document ci-dessous, sur lequel ont été représentées les traces radar des passages des navires (navires de commerce et transbordeurs) dans le Pas-de-Calais, au cours d'une seule journée, illustre de manière très explicite la densité du trafic.

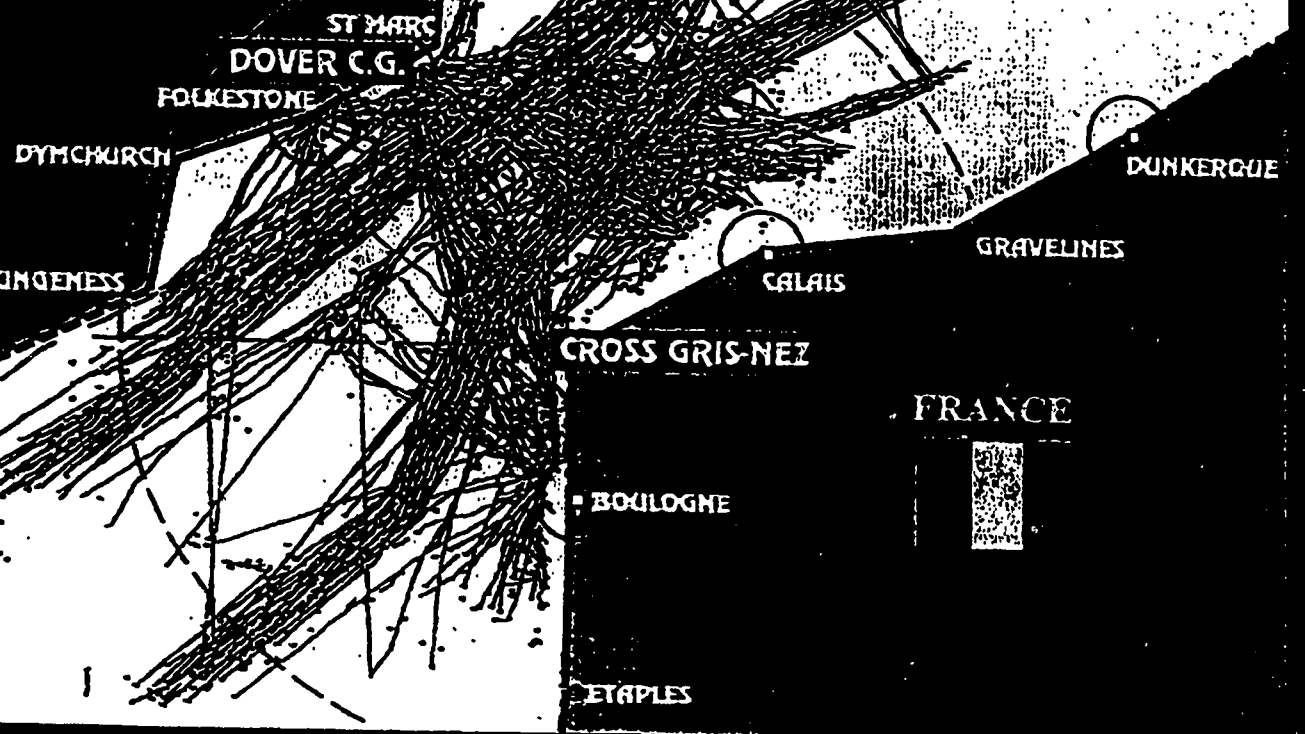


# 1 JOUR A GRIS-NEZ

ANDE BRETAGNE



## PAS DE CALAIS

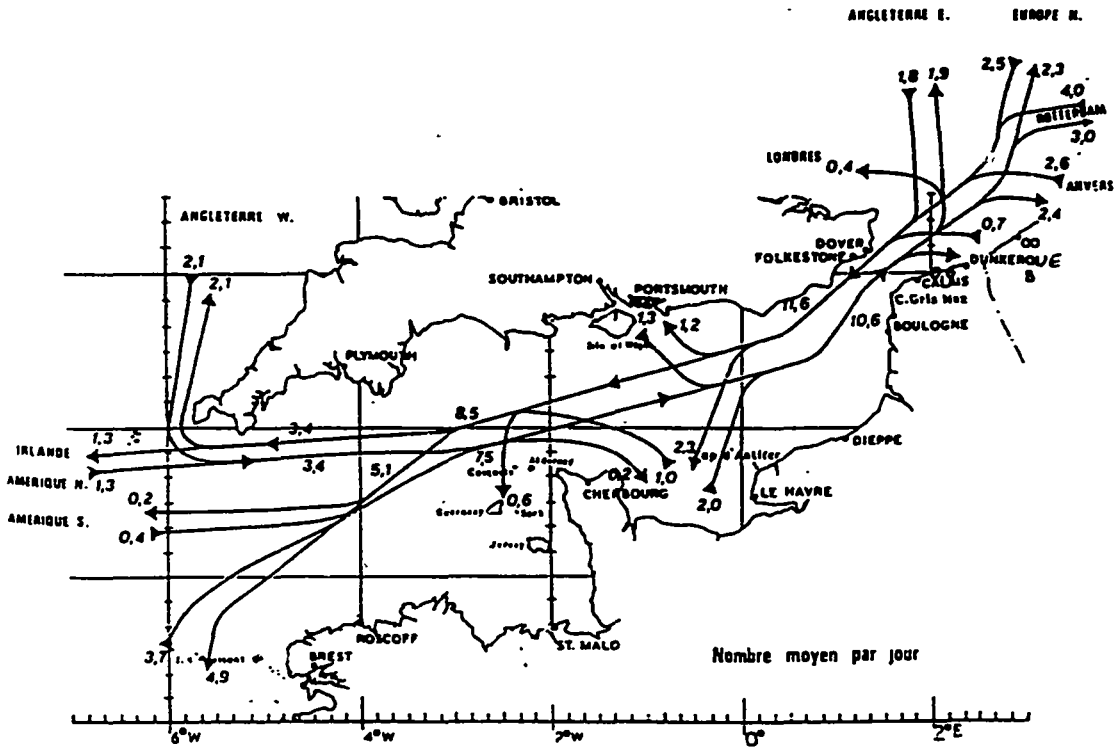


Les indications suivantes, extraites d'un rapport établi en 1989 pour le CEDRE (1) permettent de mieux apprécier encore la concentration des risques dans cette région, en ce qui concerne les matières dangereuses :

*-La carte suivante nous montre que plus de vingt navires par jour susceptibles de transporter des cargaisons dangereuses traversent le Pas de Calais. En fait, actuellement étant donné la gamme des biens de consommation à base de produits chimiques, il est très rare qu'un navire de divers ne transporte pas de produits dangereux sous forme d'aérosols, bouteilles de gaz, peintures, etc.*

*Bien que la Méditerranée ne soit pas concernée par cette étude, il est intéressant de rappeler que le port de Marseille manutentionne cinq millions de tonnes de produits chimiques (hors pétrole) par an. Il existe deux axes importants, l'un entre la France et l'Afrique du Nord, l'autre entre Gibraltar et Suez. Une part importante des produits chimiques transite également le long des côtes de France, Espagne, Italie. Mais, d'une façon générale, la concentration n'est pas aussi grande qu'en Manche.*

### NAVIRES SUSCEPTIBLES DE TRANSPORTER DES PRODUITS DANGEREUX





## **II. LES CAUSES**

### **A. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE**

La sécurité absolue n'existe pas, en mer particulièrement : la «fortune de mer» se joue de toutes les précautions. Encore faut-il observer que les progrès de la construction navale, ceux des méthodes de navigation et ceux de la prévision météorologique n'ont pas cessé d'élever le seuil à partir duquel le déchainement des éléments met en danger les bateaux, leurs équipages et leurs cargaisons. Le fléchissement continu des pertes de navires, rappelé ci-dessus, en témoigne.

Il n'en est pas moins vrai que le nombre des pertes semble se stabiliser à un niveau beaucoup trop élevé compte tenu de ce que l'on pourrait raisonnablement attendre du progrès technique. Il n'est pas possible d'imputer cette situation à la fatalité. Elle tient en fait à un certain nombre de défaillances que le contexte économique général provoque dans la chaîne du transport maritime.

#### **1. Les surcapacités de tonnage**

Cette activité est en effet marquée par une course au productivisme dont la sécurité subit le contrecoup : une conjoncture économique maussade, l'existence de surcapacités de tonnage, la place de plus en plus importante occupée par les nations à faible tradition maritime exacerbent la concurrence et le souci du retour rapide sur investissement au détriment des pratiques plus mesurées qui restent l'apanage des vieilles nations maritimes et qui assurent au transport maritime un degré satisfaisant de sécurité.

La flotte mondiale a longtemps augmenté à une cadence rapide. Selon les statistiques du Lloyd's Register of Shipping, elle est passée de 45 millions de tonnes de jauge brute (1) (tjb) en 1894 à 82 millions en 1950 pour atteindre 419 millions en 1980. Depuis lors, on a assisté à une régression lente puis à une fragile stabilisation du tonnage, que l'on explique par la moindre augmentation du transport sur le marché du vrac, la croissance plus lente des distances, due à la régionalisation des échanges, l'amélioration de la productivité.

L'adaptation de la flotte aux besoins du transport est imparfaite en raison de la durée d'exploitation des navires ainsi que des anticipations privées et des politiques publiques qui peuvent provoquer à contre-cycle des commandes de navires nouveaux ou freiner les mises à la ferraille. Ainsi, selon le rapport de l'OCDE pour 1992, la flotte mondiale des navires de commerce de plus de 100 tjb a progressé de 8,3 millions de tjb pour atteindre le chiffre record de 443,3 millions de tjb. Si les démolitions ont progressé en 1992, elles ont été insuffisantes pour empêcher une nouvelle expansion de la flotte pour la quatrième année consécutive.

Conjuguées avec ces évolutions, la crise endémique de l'économie et la moindre croissance des échanges internationaux ont provoqué l'apparition de surcapacités.

A la fin de 1992, 445 navires représentant 7,1 millions de tjb étaient désarmés, ce qui représente 110 navires et 3,8 millions de tjb de plus qu'à la fin de 1991. Ce chiffre, le plus élevé enregistré depuis 1987, rend compte du niveau de surcapacité atteint actuellement. Le désarmement a augmenté pour tous les principaux types de navires, spécialement pour les navires-citernes (+ 4,1 millions de tjb) (2), les transporteurs mixtes (+ 2,1 millions de tjb) et les vraquiers (+ 0,7 million de tjb).

Le tableau suivant donne une mesure synthétique du tonnage excédentaire tel qu'il est recensé en milieu d'année par le

---

(1) Jauge brute : La notion de jauge brute d'un navire est liée à la notion d'espaces fermés intérieurs du navire. Elle correspond au volume sous pont supérieur et à celui des superstructures à l'exclusion de tout espace ouvert. Le volume des double-fonds et de certains entreponts n'est pas pris en compte. Ainsi calculée, la jauge brute s'exprime en tonneaux de jauge, la valeur du tonneau étant de 100 pieds cubes soit

Lloyd's Shipping Economist. On constate que plus de 10 % de la flotte (650 millions de tpl) reste inactif ou est employé de façon inefficace (ralentissements, attentes, cargaisons partielles).

**EXCÉDENT DE CAPACITÉ DE LA FLOTTE MONDIALE  
AU 1ER JUILLET 1992**

Secteur d'activité	Tonnage (MTPL) excédentaire 1/07/92		Part du surplus par rapport à la flotte en service (en %)		
	Tonnage armé	Tonnage désarmé	1/07/92	1/07/91	1/07/90
Marchandises générales	3,5	0,6	3,3	2,2	2,2
Pétrole	43,7	4,3	15,4	15,1	15,0
Vrac sec	25,0	1,9	10,5	8,4	7,9
TOTAL	72,2	6,8	11,5	10,3	10,2

**2. Les navires sous-normes**

Un tel contexte n'est pas sans conséquence sur la sécurité des transports maritimes du fait de la pression concurrentielle qui en résulte. Il convient de mentionner aussi, parmi les causes diffuses d'insécurité qui procèdent de la situation économique, le développement rapide des flottes sous pavillon de complaisance et la diminution constante de la part de l'OCDE dans la flotte de commerce, ainsi que la montée de celle des pays en développement.

Cette évolution date, en fait, de la fin de la seconde guerre mondiale (1).

## LES PREMIERS PAVILLONS DE 1955 À 1992

(en milliers de tjb)

### EN 1955

Etats-Unis	26.423
Grande-Bretagne	19.357
Norvège	7.249
Libéria	3.997
Panama	3.923
France	3.922
Italie	3.911
Japon	3.735
Pays-Bas	3.696

### EN 1970

Libéria	33.297
Japon	27.004
Grande-Bretagne	25.825
Norvège	19.347
Etats-Unis	18.463
Grèce	10.952
Allemagne	7.448
Italie	7.881
France	6.458
Panama	5.646

### EN 1982

Libéria	70.705
Grèce	39.948
Japon	39.816
Panama	31.622
Grande-Bretagne	21.474
Norvège	21.401
URSS	15.975
Etats-Unis	17.668
France	10.427
Italie	10.158

### EN 1992

Libéria	55.167
Panama	49.630
Japon	25.403
Grèce	24.542
Norvège	22.583
Chypre	20.386
Bahamas	20.054
Etats-Unis	18.228
Russie	15.633
Chine	13.946

A l'inverse de la flotte mondiale dont la tendance est plutôt à la hausse, la diminution du nombre de navires des Etats européens a continué en 1992. Alors qu'une augmentation du tonnage communautaire avait eu lieu l'année dernière, une petite diminution de la capacité de transport maritime (en tjb et en tpl) s'est fait sentir en début d'année 1993. Cette régression touche la majorité des Etats de la communauté, à l'exception de la France, de la Grèce et du Luxembourg dont les tonnages (en tjb et en tpl) ont augmenté durant l'année 1992.

Le transfert de la flotte mondiale vers des Etats à pavillon de complaisance ou en voie de développement qui n'ont souvent, ni la volonté politique ni les moyens administratifs d'assurer le respect des règlements nationaux et internationaux par les bateaux de leur pavillon, altère la qualité et la sécurité du transport maritime, encore qu'il convienne, selon certains interlocuteurs de la mission, de distinguer l'Etat de complaisance et le pavillon de complaisance : alors que les bateaux du Libéria sont généralement en bon état, un Etat européen comme la Grèce semblerait ne pas manifester un dynamisme particulier dans l'application des textes de l'OMI.

On remarque aussi, dans le même sens, que certains pavillons, et pas seulement les pavillons de complaisance, sont davantage affectés que d'autres par les accidents. Il existe des différences considérables entre les taux d'accidents des différents pavillons : les plus récents ont les plus mauvais résultats.

Il n'en demeure pas moins que le phénomène des pavillons de complaisance et la diminution des flottes des vieilles nations maritimes est sans doute à l'origine de la présence persistante dans le commerce maritime d'un très grand nombre de navires sous-normes, parfois évalués à 40 % (1) de la flotte mondiale, qui présentent un indéniable danger pour la sécurité de la navigation. Ajoutons que, selon la Salvage Association, organisation d'experts intervenant sur le marché londonien des assurances, le nombre des navires sous-normes ne diminue pas, et plutôt que de se voir imposer une remise en état de leurs structures, des armateurs font naviguer leurs navires sans assurances.

A côté de cette cause diffuse d'insécurité, il en existe trois autres, liées directement à l'exacerbation de la concurrence, qui apparaissent spécifiquement comme les principaux facteurs d'accidents. Il s'agit du mauvais état de la flotte mondiale, des

**problèmes liés à la qualité des équipages et de la non-application des règles de sécurité.**

## **B. L'ETAT DE LA FLOTTE MONDIALE**

**Les indices disponibles tout comme les témoignages enregistrés par la mission confirment la dégradation de l'état de la flotte mondiale.**

### **1. La vétusté des navires**

**Selon le rapport 1992 de l'OCDE sur les transports maritimes, l'âge moyen des navires augmente. Il est aujourd'hui de 13,4 ans pour les navires-citernes, de 12,1 ans pour les transporteurs de vrac sec, de 14,3 ans pour les transporteurs mixtes. Le rapport ajoute que ces chiffres sont les plus élevés jamais notés pour la flotte mondiale et que la forte augmentation du nombre des vieilles unités dans la flotte totale est particulièrement frappante. Ainsi, pour la flotte des navires citernes, la proportion des bâtiments de plus de 15 ans est passée à 52,4 % en 1991 et n'a cessé depuis de croître.**

**Si les vieux bâtiments, note encore le rapport de l'OCDE, ne sont pas automatiquement sous-normes, ils enregistrent le plus fort taux d'accidents.**

**Les auditions effectuées par la mission confirment l'importance de ce facteur dans l'insécurité des transports : les navires, toutes catégories, de plus de 15 ans, représentant 41 % de la flotte, totalisent à eux seuls 82 % des sinistres en 1992.**

### **2. L'entretien des navires**

**Il est vrai cependant que l'âge d'un bateau n'est pas**

ménager par un entretien approprié un investissement aussi lourd qu'un navire de commerce et l'entretien de la flotte mondiale passe, avec raison, pour être souvent très sommaire.

L'entretien paraît défectueux aussi bien pour les équipements de sauvetage, avec les conséquences que l'on imagine pour les équipages, que pour l'entretien des structures des navires : panneaux d'écouille souvent endommagés durant le chargement et le déchargement, dispositifs d'arrimage heurtés par les bulldozers pendant le déchargement, surfaces métalliques attaquées par la corrosion, machines en mauvais état.

### 3. Les taux de frets

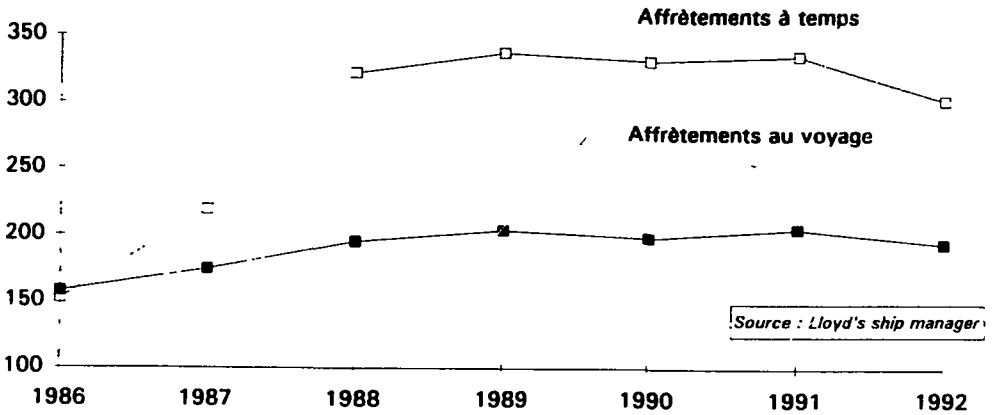
La raison principale qui permet d'expliquer ces déficiences est d'ordre économique : les taux de fret actuels ne permettent pas de dégager des marges suffisantes pour assurer un entretien convenable des navires. Il en résulte des impasses sur les visites d'appareils, les dépannages, les remplacements de pièces usées, la maintenance d'auxiliaires et d'appareils non indispensables à la propulsion mais souvent vitaux pour la sécurité, l'application de peintures anticorrosives, la fourniture d'approvisionnements. Il en résulte aussi le vieillissement de la flotte car d'une part seuls les vieux navires amortis peuvent encore dégager quelques bénéfices malgré les taux bas -et du coup ils contribuent à les maintenir bas !- et d'autre part les capitaux ne viennent pas s'investir dans une industrie qui perd de l'argent. Pour prendre, par ailleurs, l'exemple du nouveau type de pétrolier «écologique», l'Estanker, conçu pour réduire les risques d'accidents, par cinq grands constructeurs européens, l'impossibilité d'amortir un pétrolier neuf avec les taux de fret actuels explique qu'un seul de ces modèles soit aujourd'hui en construction.

A cette influence des taux de fret, s'ajoute celle de la faiblesse persistante des prix des matières premières transportées par voie maritime.

Les indices du fret du Lloyd's Ship Manager donnent une idée de l'évolution des frets, mois par mois, pour les affrètements au voyage et de durée pour les marchandises solides en vrac. Ces séries montrent pour 1992 la dégradation des taux.

**INDICE DES FRETS POUR LES MARCHANDISES SOLIDES**  
Année 1971 = 100

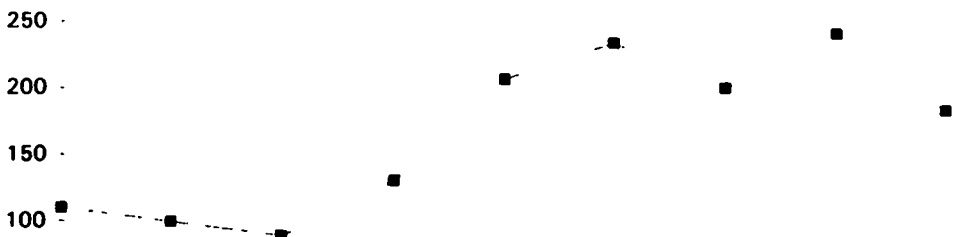
*Juillet 1965 - juin 1966 = 100*



Il en est de même pour les taux de «trip charter». Le recul de 1992 est d'autre part accentué par le repli qu'a connu ce type de contrat.

**INDICE DES AFFRÈTEMENTS «TRIP-CHARTER» (1)**

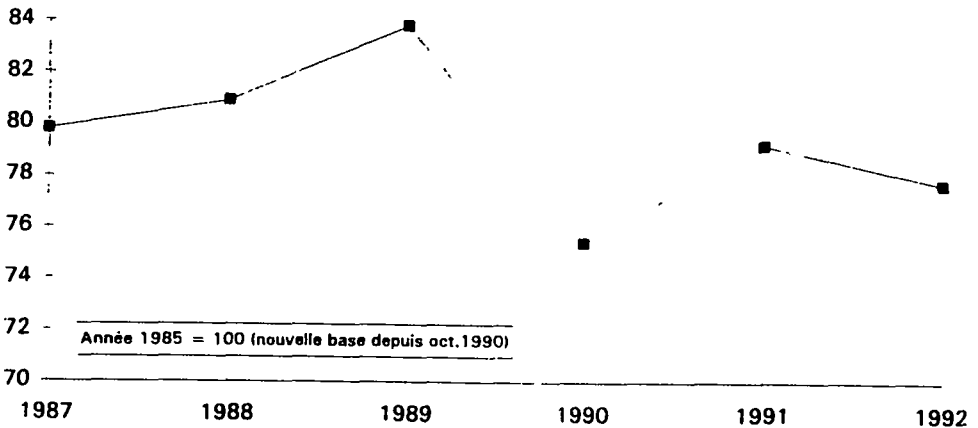
*Année 1985 = 100*





En ce qui concerne les tarifs des lignes régulières, pour lesquels nous disposons de statistiques établies par le ministère allemand des transports, l'évolution de l'indice témoigne de la situation très dégradée qui prévaut dans le transport de ligne. Depuis la définition d'une nouvelle base 100 en 1985, la tendance a été en permanence à la baisse, avec quelques périodes de résistance. Les frets conteneurisés évoluent de la même façon, mais la dégradation est plus accentuée. Le léger raffermissement constaté fin 1992 n'empêche pas une nouvelle dégradation de la moyenne annuelle.

**INDICE DES TARIFS DE LIGNES RÉGULIÈRES**  
Année 1985 = 100 (nouvelle base depuis octobre 1990)



Une sorte de processus cumulatif pernicieux s'est ainsi installé, dans lequel ce sont les anciens navires, souvent sous-normes, qui déterminent les taux de fret, le reste de la flotte étant plus ou moins tenu de s'aligner avec des conséquences déplorables sur la rentabilité de l'exploitation et sur l'entretien et le renouvellement des bateaux.

## C. LES PROBLÈMES LIÉS À LA QUALITÉ DES ÉQUIPAGES

La dégradation de l'état de la flotte mondiale n'explique l'insécurité qu'en partie. La plupart des interlocuteurs de la mission ont insisté sur l'importance du facteur humain. De fait, la plupart des accidents sont la conséquence d'erreurs humaines plutôt que de défaillances techniques. La présence à bord d'un commandant ayant une excellente connaissance de la mer et d'un équipage capable d'exécuter des réparations de fortune est une sérieuse garantie pour la sécurité du navire. On considère généralement qu'un bon équipage peut sauver un mauvais bateau dans une situation difficile alors qu'un mauvais équipage peut causer la perte d'un bon bateau. De même, la qualité des opérations de manutention dans les ports est-elle essentielle à la sécurité des navires. La situation est très contrastée à ces différents égards, et les perspectives sont alarmantes.

### 1. La diminution des effectifs des équipages

La mission est convaincue, à l'issue de ses travaux, que le manque de personnel sur les bateaux est l'une des causes des accidents récents. La réduction des effectifs est liée à la modernisation des procédés de navigation et à l'automatisation des navires engagée dans les années 1965-1970. On ne peut considérer que cette évolution pose d'insurmontables problèmes sur les bateaux modernes à bord desquels les nouvelles techniques de navigation et un équipage hautement qualifié compensent la diminution du nombre d'hommes. Le cas du «CGM Normandie», porte-conteneurs le plus récent de la compagnie CGM, dont la capacité est de 4.000 conteneurs et dont l'effectif, entièrement français et de haute qualification, est de 16 personnes, a été présenté à la mission comme un exemple de bonne configuration à cet égard. Il n'en demeure pas moins que la tendance à s'en remettre de plus en plus aux équipements perfectionnés peut avoir de graves conséquences : c'est le cas lorsque le contrôle de la navigation est confié à un homme seul qui doit se fier à un système de positionnement par satellite susceptible de dérèglement comme tout autre équipement électronique perfectionné.

plus regrettable que les charges de personnel ne représentent plus que 6 à 7% des charges d'exploitation d'un gros navire et que les économies ainsi réalisées sont mineures.

De façon générale, les navigateurs estiment que sur beaucoup de navires les effectifs ne correspondent pas à la charge de travail à accomplir, ni surtout aux situations d'urgence qui peuvent se présenter. Les effectifs sont calculés pour assurer la traversée maritime mais ne prennent pas en compte les multiples tâches de l'équipage au port. Il en résulte des états de fatigue tout à fait préjudiciables à la sécurité. Le fait que l'exploitation des navires soit continue, avec très souvent des manoeuvres et des navigations de nuit entre deux escales commerciales rapprochées, nuit gravement au repos des équipages et entraîne des risques d'accidents corporels et d'accidents de navigation.

Quand elle se conjugue avec une insuffisante qualification des équipages, la diminution des effectifs devient un facteur déterminant d'insécurité.

## **2. La chute de la qualification et le cosmopolitisme**

L'emploi d'équipages insuffisamment qualifiés est intimement lié au développement du phénomène des pavillons de complaisance. La formation des équipages originaires des nations sans tradition maritime est parfois inexistante, ce qui représente une grave menace pour la sécurité des bateaux. Le problème touche aussi bien les officiers que les marins. Il peut provoquer des conséquences désastreuses d'autant que les hommes du bord peuvent être tentés de dissimuler leur manque de formation et pourront ainsi recevoir des ordres qu'ils seront dans l'incapacité d'exécuter correctement.

Cette situation est vivement dénoncée par les navigateurs :  
*On est stupéfait de constater avec quelle désinvolture certains « exploitants » confient leurs navires à des équipages de sacs et de cordes. Et avec quelle insouciance affrêteurs ou chargeurs placent leurs marchandises à bord sans se préoccuper de la compétence de ceux qui les prennent en charge. (AFCAN informations, n° 24, décembre 1993).*

Avec la création du pavillon des Kerguelen, la qualité des équipages des navires français eux-mêmes a pu subir quelque atteinte et cette dégradation semble s'accroître au niveau européen (1).

L'existence, dans certains Etats, d'un trafic de faux certificats de qualification (ou de certificats de complaisance) aggrave ces problèmes en rendant difficile le contrôle que les Etats du port pourraient souhaiter exercer sur les équipages. Quand de tels certificats sont détenus par des officiers, la sécurité des navires peut être très fortement affectée par le manque de formation ou d'expérience que ces documents ont pour vocation de dissimuler.

La sécurité est aussi mise en question par le grave problème des équipages polyglottes dépourvus d'une langue de communication. Les situations semblent n'être pas rares où les officiers ont des difficultés à communiquer avec l'équipage faute d'une langue commune entre les trois ou quatre nationalités présentes à bord. La même difficulté peut gêner la communication entre un pilote et les officiers d'un bateau. Il paraît très vraisemblable que la seule issue à cette difficulté soit la désignation d'une langue unique (sans doute l'anglais) comme langue de communication maritime, à l'exemple de la règle instaurée dans le domaine des transports aériens.

Certains efforts sont, certes, entrepris afin d'améliorer la situation. Des sociétés de gestion de navires regroupées au sein de l'ISMA (International Ship Managers Association) ont rédigé un code qui prévoit l'emploi d'équipages homogènes sur le plan culturel et linguistique et la constitution d'un fond de main d'oeuvre permanent permettant d'affecter sur un même navire les mêmes hommes et de constituer ainsi un «noyau dur» de personnel qualifié connaissant bien le bord et capable de s'y attacher. L'OMI s'attache aussi au problème en préparant pour 1995 la révision de la Convention internationale STCW de 1978 (Standards of Training, Certification and Watchkeeping) et en élaborant un vocabulaire anglais simplifié destiné aux équipages des navires.

Le manque de formation touche aussi le personnel des sociétés de manutention dans les ports. La formation est effectuée sur le tas. Cela paraît insuffisant. M. Bernard BOSSON, ministre de l'Equipement, du Tourisme et des Transports a estimé, devant la mission, nécessaire de sensibiliser les manutentionnaires

aux questions de sécurité en mer dans le cadre d'un effort de gestion des ressources humaines consenti par les sociétés de manutention. Des palliatifs peuvent exister : la CGM, vraisemblablement consciente des inconvénients de la formation sur le tas, met, ainsi, à la disposition des personnels chargés du saisissage des conteneurs en cale et en pontée des manuels de procédures soumis préalablement à l'expertise du Bureau Véritas. Cette initiative, qui mérite d'être soulignée, reste cependant limitée et insuffisante eu égard aux conséquences déterminantes d'une erreur de chargement.

### **3. La crise du recrutement**

Mise en évidence par un certain nombre d'études, la crise latente du recrutement des officiers de la marine marchande ne peut qu'avoir des conséquences fâcheuses sur le niveau de la qualification.

Conduite par l'université de Warwick dans 80 pays, une enquête récente a permis de dénombrer une population de 1,25 million de navigants répartis en 400.000 officiers et 840.000 subalternes, pour une demande qui s'établit respectivement à 450.000 et 600.000 personnes indispensables pour armer les 41.000 navires de commerce de la flotte mondiale.

L'enquête met donc en évidence un déficit immédiat de 50.000 officiers et un excès de plus de 200.000 subalternes. La demande de personnel a été évaluée en questionnant une cinquantaine de compagnies employant environ 8% des effectifs mondiaux de navigants ainsi que les pays disposant de moyens de formation. La situation qui pourrait prévaloir dans dix ans est encore plus grave. Avec une flotte estimée à 55.000 navires à l'horizon 2.000 et l'accroissement prévisible de la productivité, la demande s'établira alors à 490.000 officiers et 650.000 subalternes.

En retenant une diminution annuelle de personnel de 10% et en l'absence de nouveaux venus, le nombre d'officiers et de subalternes baissera de 65% pour atteindre les chiffres de 140.000 et 300.000. Pour satisfaire à la demande, 400.000 officiers devront donc être recrutés d'ici là, soit 40.000 officiers par an, chiffre à comparer au rythme actuel de recrutement qui s'établit à 12.000 officiers par an. Il faudra aussi recruter 35.000 subalternes par an pour faire face à la demande.

## D. LA MÉCONNAISSANCE DES RÈGLES DE SÉCURITÉ

### 1. Le chargement des cargaisons

Les insuffisances relevées ci-dessus n'épuisent pas la liste des causes immédiates de l'insécurité des transports maritimes, comme l'illustre l'accident du *Sherbro*, bateau récent doté d'un équipage d'officiers et de marins français munis de tous les brevets et de la formation nécessaires, dont les enquêtes menées après l'accident ont montré l'excellent comportement, comme l'on indiqué devant la mission les représentants de la SCAC Delmas-Vieljeux, armateur du navire.

Le fait que le *Sherbro*, conçu pour recevoir en pontée trois plans de conteneurs, ait été transformé pour en recevoir un supplémentaire, rappelle l'importance des problèmes posés par le chargement des cargaisons. Dans ce domaine, la mission a reçu des informations et des opinions contradictoires dont il ressort, à tout le moins, que le productivisme insuffisamment contrôlé qui règne dans le secteur des transports maritimes n'est pas sans influencer sur la qualité des opérations de chargements.

L'arrimage des cargaisons est effectuée selon des plans de chargement élaborés par les bureaux centraux des armateurs en vue d'assurer la stabilité des bateaux. Les témoignages reçus par la mission ne mettent pas en évidence l'existence de très graves problèmes à cet égard : il semble que les plans de chargement soient exécutés de façon satisfaisante et que les conteneurs, puisque les récents incidents en mer mettent généralement en cause ce mode de transport, soient disposés correctement dans les sections de cales ou en pontée compte tenu des informations disponibles sur leur poids et sur leur contenu. Si des erreurs de positionnement peuvent être commises, elles ne paraissent pas avoir de graves conséquences : la majorité des incidents en mer ne résulterait donc pas d'une mauvaise exécution des plans de chargement, même si, pour ce qui concerne le *Sherbro*, le rapport d'enquête indique que la cause de rupture du matériel de saisissage réside, semble-t-il, dans une répartition des poids, une méthode, un plan ou des matériels de saisissage non adaptés.

contrôle efficace de la véracité des informations dont les responsables des plans de chargement disposent à cet égard.

Il convient de relever, à cet égard, le problème particulier posé par le **transport des matières dangereuses**, mis en relief par les accidents survenus en décembre 1993. Les matières explosives ou inflammables doivent être disposées en pontée, compte tenu du risque que cela provoquerait pour le navire et son équipage dans le cas d'un chargement en cale. La bonne connaissance de ce type de produits, ainsi que des produits toxiques est particulièrement importante afin de permettre leur chargement dans une position minimisant le risque de perte en cas d'accident en mer.

Or, selon les indications recueillies par la mission, **2 conteneurs sur 10 contiendraient des marchandises dangereuses non déclarées.**

Les obligations à respecter dans le cadre du transport de marchandises dangereuses sont pourtant clairement précisées par le code maritime international des marchandises dangereuses (IMDG Code) qui est applicable en France. Elles imposent l'établissement de plusieurs documents.

● *Documents à fournir par l'expéditeur :*

*Tout transport par mer de marchandises dangereuses doit donner lieu à l'établissement d'une déclaration d'expédition de marchandises dangereuses par l'expéditeur. Celle-ci a pour objet de donner des renseignements essentiels sur les risques que représentent les marchandises transportées.*

*De plus, l'expéditeur, dans le cas du transport par conteneur, doit également fournir un certificat dit d'empotage identifiant les conteneurs et leur contenu. Ce certificat accompagnera la déclaration d'expédition, ainsi que les identifications établies par le chargeur. L'ensemble sert de base aux documents exigés lors de l'embarquement.*

*Selon le cas, d'autres documents peuvent être demandés, autorisation délivrée par le ministre chargé de la flotte marchande, certificats d'exposition à l'air pour certaines marchandises, etc..*

● *Documents à fournir à bord du navire :*

*Tout navire qui transporte des marchandises dangereuses doit en posséder la liste, un manifeste spécial et/ou un plan d'arrimage, énumérant les marchandises embarquées et indiquant leur lieu d'arrimage. Dans le cas d'un transport de polluants marins, une copie de ces documents doit être gardée à terre par le propriétaire du navire ou son mandataire.*

*En outre, la liste et le plan d'arrimage doivent indiquer la quantité totale de chaque matière ou objet dangereux transporté, ainsi que la description des conteneurs servant au transport et de leur emplacement.*

*La réglementation française exige, enfin, qu'une copie de la liste du manifeste spécial ou du plan d'embarquement soit remise au centre de sécurité des navires avant tout départ.*

**Le saisissage des conteneurs en pontée** semble poser les problèmes les plus fréquents : les conteneurs en cale, superposés dans des cellules à glissières passant pour être plus stables.

En effet, en pontée, ils sont liés entre eux par des « twist locks » et forment un bloc homogène fixé au pont par des saisines accrochées au bord supérieur des empilements. Il suffit que quelques verrous soient mal disposés pour qu'un fort coup de roulis provoque la rupture des saisines et la chute à la mer d'une pile de conteneurs. Rappelons que le *Sherbro* en a perdu ainsi 90, à la suite vraisemblablement, non seulement de son chargement excessif en pontée, mais aussi du mauvais état du saisissage d'un conteneur.

**A qui imputer les défaillances éventuelles du saisissage ?** Il peut arriver que le commandant, pressé de prendre la mer par des impératifs de rentabilité, quitte le port sans que le saisissage soit terminé.

Il semble aussi que le travail effectué par les agents de manutention ne soit pas toujours conforme aux exigences de la sécurité. Peut-être faut-il incriminer le manque de formation de ces agents, peut-être faut-il aussi mettre en cause les spécificités de



**Mais la cause essentielle des défaillances qui peuvent se manifester dans le saisissage des conteneurs est sans doute le rythme d'exécution des opérations de chargement.**

Quand celles-ci sont effectuées par des entreprises de manutention indépendantes, les délais sont précisés dans les contrats passés avec les chargeurs, et, selon les représentants de la manutention, sont compatibles avec la sécurité du chargement : sur un porte-conteneurs normal, on constate une moyenne de 18 à 20 mouvements à l'heure par portique quand une équipe est au travail, de 30 quand deux équipes sont disponibles. La moyenne générale est de 25 mouvements à l'heure par portique. Par ailleurs, lors d'une escale moyenne dans un port comme Le Havre, 300 conteneurs sont chargés sur un bateau en six ou sept heures, rythme comparable à celui des autres ports européens. Dans cette logique, on considère qu'il n'y a généralement problème que quand les conteneurs sont avariés ou défoncés. Cette explication paraît insuffisante, même si le mauvais état des conteneurs pose souvent de graves problèmes.

En effet, selon d'autres opinions présentées à la mission, et sans doute conformes à la réalité des faits, les cadences sont trop rapides pour que les commandants en second, généralement chargés de contrôler le chargement, soient en mesure d'exercer véritablement cette responsabilité. Certains armateurs ont récemment pris des mesures afin de résoudre ces difficultés : la Compagnie générale maritime a chargé des centres opérationnels à terre dont les personnels sont d'anciens navigateurs de contrôler le chargement ; de même, dans d'autres compagnies, une équipe de « commandants de ports » assure la responsabilité du chargement des bateaux afin d'alléger la charge des commandants de bord tout en permettant une bonne rotation des bateaux.

Mais la mission n'est pas convaincue que ces mesures permettent de compenser les effets sur la sécurité de la réduction des effectifs des équipages.

## **2. La responsabilité des commandants**

*claire pour confirmer l'autorité du capitaine. La compagnie devrait spécifier que le capitaine détient la pleine et entière autorité et la responsabilité pour prendre toutes décisions aux fins d'assurer la sécurité de la vie humaine en mer et la prévention de la pollution et pour demander le concours de la compagnie si nécessaire» (§ 35.2).*

Ces prérogatives traditionnelles, qui impliquent la possibilité de prendre des décisions telles que le retardement du départ d'un bateau, coûteux pour les armateurs, ne sont pas nécessairement respectées par ceux-ci : selon certaines opinions présentées à la mission, un facteur déterminant des accidents est le lien de dépendance abolue, «quasi-esclavagiste», existant entre les commandants de bord et les armateurs sur les bateaux navigant sous pavillon de complaisance, les commandants ne pouvant, de ce fait, établir des relations normales avec les autorités maritimes chargées d'assurer la sécurité de la navigation, d'autres témoignages affirment que le respect des règles de sécurité se heurte parfois aux pressions exercées par l'armateur sur les commandants de bord.

Ces faits, qui ne sont pas contestables, sont profondément préjudiciables à la sécurité : que dire d'un système dans lequel le commandant ne contrôle pas le recrutement de l'équipage et ne dispose, en ce qui concerne sa cargaison que d'informations lacunaires sur les conteneurs de matières dangereuses ?

Le rétablissement de la sécurité des transports maritimes exige la récupération par les commandants de la plénitude et de l'exercice effectif de leurs responsabilités.

**DEUXIÈME PARTIE :**  
**L'INEFFICACITÉ DU SYSTÈME**  
**ACTUEL DE RÉGULATION**

**I. MALGRÉ UNE RÉGLEMENTATION ABONDANTE...**

**A. L'ACTION ENTREPRISE AU NIVEAU MONDIAL : L'OEUVRE  
DE L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE (OMI)**

**L'Organisation maritime internationale (OMI) constitue l'institution spécialisée des Nations-Unies chargée des questions maritimes.**

Créée en 1948 par une convention internationale entrée en vigueur dix ans plus tard, l'OMI comprend aujourd'hui près de 150 États membres et représente donc l'ensemble de la communauté maritime internationale. Ses deux objectifs majeurs sont l'amélioration de la sécurité de la navigation maritime et la prévention de la pollution des mers. La France y joue un rôle actif depuis l'origine.

**1. Une oeuvre normative abondante et détaillée**

L'OMI est à l'origine d'une réglementation internationale

recueils et de recommandations, ont été adoptés sous son égide au cours des vingt dernières années.

Ces conventions, généralement adoptées à l'unanimité par la voie du consensus, ont été ratifiées par un très grand nombre d'États.

Le système conventionnel ainsi mis en place par l'OMI comprend trois volets principaux : la sécurité du transport maritime, la prévention de la pollution et les régimes de responsabilité et d'indemnisation des dommages.

#### *a) La sécurité du transport maritime*

La convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, dite convention SOLAS, amendée à de nombreuses reprises, constitue l'instrument de base en matière de sécurité du transport maritime. Elle définit très précisément les normes de sécurité à respecter en matière de construction et d'équipement des navires de commerce.

Parmi les autres conventions élaborées dans ce domaine, on peut notamment relever :

- la Convention sur le Règlement international pour prévenir les abordages en mer (COLREG-1972), qui définit les règles régissant la circulation maritime ;

- la Convention internationale sur la sécurité des conteneurs (CSC-1972), qui précise les règles applicables au transport par conteneurs ;

- la Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW-1978), qui établit des normes de formation minimales pour les équipages.

#### *b) La prévention de la pollution*

S'agissant de la prévention de la pollution, la convention la plus importante est la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires, modifiée par un

nombreuses reprises depuis son adoption, y compris au cours de la période la plus récente.

Elle a un objectif particulièrement ambitieux puisqu'elle tend à réprimer toutes les formes de pollution survenues à l'occasion de l'exploitation des navires, c'est-à-dire non seulement la pollution par les hydrocarbures mais encore celles provenant des ordures, des eaux usées, des produits chimiques et d'autres substances nuisibles.

En ce qui concerne la pollution par les hydrocarbures (annexe I), la Convention MARPOL régleme<sup>n</sup>t rigoureusement les rejets d'hydrocarbures, ceux-ci étant interdits dans certaines zones et soumis à des conditions très strictes ailleurs. Elle comporte en outre des prescriptions techniques relatives à la construction et à l'exploitation des pétroliers, prévoyant par exemple la présence d'équipements techniques destinés à prévenir la pollution (séparateur d'eau et d'hydrocarbures, système de filtrage des eaux de fond de cale, système de stockage des résidus...).

Il est à noter qu'à la suite de l'adoption d'un amendement entré en vigueur en juillet 1993, les pétroliers neufs devront désormais être construits soit avec une double coque, soit avec une structure comportant un «pont intermédiaire» (double fond).

Selon une étude réalisée par un groupe d'experts de l'ONU, les déversements en mer d'hydrocarbures seraient passés de 1,47 million de tonnes en 1981 à moins de 570 000 tonnes en 1989. L'application de MARPOL a donc sensiblement contribué à réduire la quantité d'hydrocarbures déversés dans la mer.

Le dispositif institué par MARPOL est complété par la *Convention de Bruxelles de 1969 sur le droit d'intervention en haute mer* qui, rompant avec le principe de la liberté absolue de la haute mer, autorise l'Etat riverain à intervenir en haute mer en cas d'accident entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures.

Une *Convention internationale sur la prévention, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures*, adoptée en novembre 1990 (non encore en vigueur) tend par ailleurs à mettre en place un dispositif de coordination mondiale des actions de riposte en cas de catastrophe due à la pollution.

**déchets**, datant de 1972, qui réglemeute non seulement l'immersion mais aussi l'incinération en mer des déchets.

**c) La responsabilité et l'indemnisation des dommages**

**En matière de responsabilité et d'indemnisation des dommages causés par la pollution des hydrocarbures, un système original a été mis en place grâce à la combinaison de deux conventions internationales :**

- Une *Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, adoptée à Bruxelles en 1969, institue le principe de la responsabilité du propriétaire du navire pétrolier pour les dommages consécutifs à la pollution par les hydrocarbures, survenus dans les eaux territoriales de l'État contractant riverain. Cette responsabilité, limitée dans son montant, est engagée même en l'absence de faute (responsabilité dite objective) ; le propriétaire du navire est tenu de s'assurer ou de souscrire une garantie financière pour le risque correspondant à cette responsabilité.

- Une autre convention internationale, adoptée en 1971, a complété ce dispositif par la création d'un *Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL)*. Ce fonds d'indemnisation, financé par les contributions versées par les États membres importateurs d'hydrocarbures, assure une indemnisation complémentaire (elle-même plafonnée, comme on le verra plus loin) à celle du propriétaire du navire, ou subsidiaire, si le dommage ne peut être indemnisé par application de la Convention de 1969.

Ce système, fondé sur une mutualisation des risques, permet de répartir le coût de l'indemnisation entre les armateurs et les industriels importateurs de pétrole. Il fonctionne de manière satisfaisante et permet une indemnisation rapide de l'ensemble des victimes.

Il existe également un système spécifique d'indemnisation des dommages résultant du transport maritime de substances nucléaires, mis en place par une *Convention de 1971 relative à la responsabilité civile dans le domaine du transport*

## **2. L'évolution récente des actions de l'OMI et les projets en cours : la recherche d'une meilleure application des normes existantes**

L'évolution récente des actions de l'OMI a été marquée par une plus grande attention portée à l'application, et le cas échéant, à la révision des règles existantes, plutôt qu'à l'élaboration de normes nouvelles. Il est en effet apparu nécessaire de mettre fin à la prolifération de règles nouvelles et de se préoccuper davantage de la mise en oeuvre effective des règles existantes.

Les actions récentes ou en cours s'inscrivent dans cette perspective.

- Ainsi, un sous-comité, baptisé «*Sous-comité de l'application des instruments par l'État du pavillon*», a été créé pour suivre spécifiquement les questions relatives à l'application des normes existantes.

- L'OMI s'est associée à l'audit des sociétés de classification mis en place par l'IACS (Association internationale des sociétés de classification).

- Le code international de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution (code ISM -*International safety management*-), qui prescrit la mise en place dans chaque compagnie maritime d'un système de gestion de la sécurité approuvé par l'administration de l'État du pavillon, a été rendu obligatoire à la session de l'OMI de mai 1994, grâce à son incorporation au sein de la Convention SOLAS. Il s'agit en quelque sorte de promouvoir l'assurance qualité dans les entreprises maritimes en ce qui concerne la sécurité.

- Des travaux sont en cours en vue de la révision de la convention «STCW» sur les normes de formation et de veille qui date de 1978 et apparaît aujourd'hui insuffisante. Ces travaux devraient aboutir en 1995.

- Enfin, les obligations de comptes rendus et de signalement des navires sont en voie de renforcement, dans l'objectif d'assurer la meilleure information possible sur les pertes des marchandises dangereuses en mer et sur la position des navires dans les zones sensibles.

vrac, ainsi que de substances nuisibles en colis, a été étendue à toutes les marchandises dangereuses.

D'autre part, une proposition tendant à rendre obligatoire le signalement des navires dans les zones couvertes par un service de suivi du trafic maritime, qui présentent des risques pour la navigation ou qui sont sensibles vis-à-vis de l'environnement, a été examinée par l'OMI au printemps 1994, à l'initiative de la France.

**Le fonctionnement de l'OMI apparaît globalement efficace. Il a permis d'obtenir des résultats substantiels, notamment en ce qui concerne la pollution par les hydrocarbures, qui a pu être sensiblement réduite. Il se caractérise cependant par une grande lenteur résultant de la lourdeur des procédures utilisées pour parvenir à un consensus de l'ensemble des Etats membres. En moyenne, et pour ce qui concerne la sécurité de la navigation, le délai qui s'écoule entre le dépôt d'un amendement et son entrée en vigueur est de quatre ans. Ainsi, par exemple, la proposition française de signalement obligatoire des navires dans les zones «sensibles», qui date de 1990, n'a abouti qu'en 1994 et ne pourra être rendue applicable avant 1996.**

## **B. LES INITIATIVES RÉGIONALES : LE DEVELOPPEMENT DE LA COOPÉRATION À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE**

En complément aux actions entreprises au niveau mondial dans le cadre de l'OMI, des mécanismes de coopération renforcés se sont développés au niveau européen. Il s'agit du dispositif mis en place par le Mémoire de Paris, ainsi que de l'action entreprise plus récemment par l'Union européenne.

### **1. Une coordination efficace des contrôles par l'État du port : le Mémoire de Paris**

Le «*Mémoire d'entente sur le contrôle des navires par l'État du port*», adopté à Paris en 1982, réunit aujourd'hui 15 États



*a) Le rôle du Mémoire de Paris*

Le Mémoire de Paris veille à la bonne application des conventions et réglementations internationales établies par l'OMI, ainsi que par l'OIT (Organisation internationale du travail), grâce à la coordination des contrôles relevant de l'État du port.

Depuis 1992, ces contrôles, jusque-là limités au respect des normes techniques de sécurité imposées aux navires, ont été étendus à la vérification de la qualification des équipages.

Les navires défectueux peuvent être retenus au port, ce qui présente un aspect dissuasif.

L'objectif fixé par l'accord de 1982 est celui de l'inspection, dans chaque pays membre, de 25 % des navires ayant escale dans ses ports.

Le système du Mémoire de Paris, qui dispose d'une base de données informatique, gérée par la France, fonctionne d'une manière satisfaisante depuis plus de dix ans. Il peut être considéré comme un modèle de coopération régionale, et des systèmes analogues se sont mis en place dans d'autres parties du monde (Amérique latine, notamment).

*b) Le bilan de l'action du Mémoire de Paris*

Depuis 1982, plus de 125.000 inspections de navires étrangers ont été effectuées par les pays du Mémoire et 4.000 navires ont été retenus ou retardés à la suite de déficiences qui compromettaient leur état de navigabilité ou qui représentaient une menace pour l'environnement maritime. En 1992, plus de 500 navires ont été retenus (soit 4 % des navires inspectés). Ainsi, plus de 80 % des navires faisant escale en Europe sont contrôlés chaque année.

La perte de revenus résultant des immobilisations de navires pour les armateurs est estimée à environ 11,5 millions de dollars par an.

rétention des navires apparait nettement au dessus de la moyenne pendant trois années consécutives.

Les tableaux figurant ci-après présentent les données statistiques relatives aux contrôles effectués au cours des années 1990 à 1992, et notamment celles concernant les pavillons les plus souvent défectueux.

**PRINCIPALES CATEGORIES DE DÉFECTUOSITÉS RELEVÉES LORS DES INSPECTIONS DE NAVIRES ÉTRANGERS DANS LE CADRE DU MÉMORANDUM D'ENTENTE POUR LE CONTRÔLE DES NAVIRES PAR L'ÉTAT DU PORT**

Catégories de défauts	- Nombre		
	1990	1991	1992
Certificats de sécurité	1 470	1 548	1 760
Équipage	941	900	948
Locaux d'habitation	483	502	335
Alimentation et service de table	185	206	236
Locaux de travail	92	140	134
Engins de sauvetage	5 911	8 069	7 550
Équipement de lutte contre l'incendie	3 840	4 080	4 507
Prévention des accidents	199	215	185
Sécurité en général	2 720	2 929	3 142
Signaux d'alarme	59	75	99
Cargaison	255	198	254
Ligne de charge	1 108	1 075	1 230
Dispositifs de mouillage	153	167	170
Propulsion - machines auxiliaires	845	983	1 090
Navigation	2 649	2 807	2 840
Radio	438	625	652
Pollution par les hydrocarbures	986	1 120	1 368
Défauts spécifiques aux navires-citernes	194	173	219
Pollution par les produits chimiques transportés en vrac	85	66	79
Autres défauts	37	54	38
Défauts ne présentant pas clairement de risques	13	38	25

**NAVIRES ÉTRANGERS INSPECTÉS DANS LE CADRE DU MEMORANDUM D'ENTENTE  
POUR LE CONTRÔLE DES NAVIRES PAR L'ÉTAT DU PORT**

État du port	Navires inspectés			Navires retenus		
	1990	1991	1992	1990	1991	1992
Belgique	847	451	388	79	46	36
Danemark	511	598	547	23	27	25
Finlande	288	370	347	1	1	3
France	553	1 616	1 522	48	54	69
RFA	1433	1 602	1 650	10	23	44
Grèce	762	799	888	21	10	3
Irlande	246	203	108	2	2	3
Italie	1 497	1 145	1 230	1	2	7
Pays-Bas	1 988	2 250	2 493	152	219	238
Norvège	493	591	582	8	10	22
Pologne	-	-	368	-	-	4
Portugal	743	758	788	1	8	6
Espagne	891	830	1 021	27	20	24
Suède	863	657	792	18	14	20
Royaume-Uni	2 040	2 609	2 059	4	89	84
<b>TOTAUX</b>	<b>13 955</b>	<b>14 379</b>	<b>14 783</b>	<b>404</b>	<b>525</b>	<b>588</b>

**PAVILLONS LES PLUS SOUVENT DÉFECTUEUX**

État du pavillon	Nombre de navires retenus	Nombre de navires inspectés	% de rétention	% de rétention moyen	Différence par rapport à la moyenne
Roumanie	66	352	18,75	5,11	13,64
Saint-Vincent	91	551	16,52	5,11	11,41
Honduras	64	415	15,42	5,11	10,31
Inde	31	205	15,12	5,11	10,01
Maroc	17	113	15,04	5,11	9,93
Malte	128	1.086	11,79	5,11	6,68
Égypte	19	168	11,31	5,11	6,20
Iran	8	71	11,27	5,11	6,16
Syrie	6	60	10,00	5,11	4,89
Liban	8	82	9,76	5,11	4,65
Panama	176	2.117	8,31	5,11	3,20
Chypre	174	2.218	7,84	5,11	2,73
Turquie	42	564	7,45	5,11	2,34
Algérie	8	114	7,02	5,11	1,91
Libéria	86	1.551	5,54	5,11	0,43

## **2. Le développement récent d'une action au niveau de l'Union européenne**

L'entrée en vigueur du Traité de Maastricht a investi l'Union européenne d'une compétence nouvelle en matière de sécurité des transports. Cette compétence nouvelle a permis d'entreprendre, à l'initiative de la France et malgré les réticences de certains de ses partenaires comme la Grèce, une action communautaire dans le domaine de la sécurité maritime. Celle-ci a pour objet, non seulement de prendre les mesures spécifiques qui s'avèrent nécessaires dans le cadre européen, mais encore de rechercher la meilleure harmonisation possible des positions des États membres dans le cadre des négociations menées au sein de l'OMI.

A partir d'une communication de la Commission, un programme d'action a été mis au point sous la forme d'une résolution du Conseil. Un certain nombre d'actes communautaires sont en cours d'élaboration en vue de la réalisation de ce programme.

*a) Un programme d'action : la Résolution du 8 juin 1993*

En février 1993, la Commission des Communautés européennes a diffusé une importante communication, intitulée «*Pour une politique commune de la sécurité maritime*» qui définissait un programme d'action à partir d'un bilan détaillé de la situation du transport maritime.

Les conclusions de cette communication ont été reprises dans une Résolution du Conseil en date du 8 juin 1993.

Les points les plus marquants du programme d'action ainsi défini sont les suivants :

- identification des résolutions de l'OMI jugées nécessaires à l'amélioration de la sécurité des navires entrant dans les eaux communautaires, afin d'en assurer l'application obligatoire ;

- élaboration de normes communes pour les sociétés de classification ;

- encouragement des travaux tendant à introduire un registre communautaire (*registre EUROS*) en tant que registre des navires répondant à des normes de sécurité élevées ;

- mise au point de normes communes concernant les niveaux de formation minimale des équipages ;

- amélioration des infrastructures maritimes, et en particulier des services de gestion du trafic maritime, pour la protection des zones de la Communauté écologiquement sensibles ;

- enfin, création d'un *Comité de la sécurité maritime* chargé d'assister et de conseiller la Commission pour toutes les questions de sécurité maritime.

*b) Les directives en cours d'élaboration en vue de la réalisation de ce programme*

● *Une directive du Conseil relative aux conditions minimales exigées pour les navires à destination des ports de la Communauté ou en sortant et transportant des marchandises dangereuses ou polluantes a été adoptée le 13 septembre 1993.*

Cette directive demande aux Etats membres de rendre obligatoires les dispositions prévues par l'OMI en matière de **déclarations de transport de marchandises dangereuses et de comptes rendus en cas d'incident de mer**. Elle précise en outre que l'exploitant d'un navire, quittant un port d'un Etat membre ou à destination d'un port situé dans la Communauté, doit informer les autorités compétentes de la liste des marchandises dangereuses ou polluantes transportées ainsi que de leur emplacement dans le navire.

● Deux propositions de directives émanant de la

**organismes habilités à effectuer l'inspection et la visite des navires, qui définit des critères d'agrément pour les sociétés de classification ;**

**- d'autre part, du projet de directive sur le niveau minimal de formation pour les professions maritimes.**

Ce dernier texte comporte deux nouveautés. Tout d'abord, il prévoit l'utilisation d'une langue commune permettant la communication entre les membres d'équipage, ainsi qu'entre l'équipage et les autorités portuaires. En outre, il institue une exigence de reconnaissance des brevets délivrés par des pays tiers préalablement à l'embarquement des marins qui en seraient détenteurs sur les navires des Etats membres.

• Une proposition de directive concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté et naviguant dans les eaux relevant de la juridiction des Etats membres, des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires a été transmise par la Commission au Conseil et au Parlement européen en mars 1994.

Ce projet qui se fonde sur les enseignements tirés de dix années de suivi attentif du fonctionnement du Mémorandum de Paris, dont il tente de reprendre les points forts et d'éviter les points faibles, a pour objet de «faire la chasse» aux navires sous-normes naviguant dans les eaux communautaires grâce à l'établissement de critères de contrôle communs et de procédures d'inspection uniformes.

Les inspections seraient exclusivement confiées à des inspecteurs qualifiés indépendants et anglophones.

Les navires sous-normes qui refuseraient de se conformer aux obligations résultant des conventions internationales pourraient se voir interdire l'accès à tous les ports de la Communauté. Par ailleurs, la publication trimestrielle, par chaque Etat du port, d'une «liste noire» concernant les navires immobilisés au cours des trois mois précédents, deviendrait obligatoire.

*de la détermination du tonnage des espaces réservés au lest à bord des pétroliers à citernes séparées ;*

*- une proposition de directive du Conseil concernant l'établissement d'un système de compte rendu européen dans les zones maritimes des Etats membres de la Communauté (Eurorep).*

**Ce dernier texte tend à rendre obligatoire l'identification des navires transportant des marchandises dangereuses ou polluantes qui transitent le long des côtes européennes.**

**Enfin, un programme d'échange des inspecteurs du contrôle par l'Etat du port est prévu dans le cadre du programme Karolus.**

### **3. La coopération régionale des cinq Etats riverains de la zone Manche-Mer du Nord**

**A la suite des accidents survenus en mer à la fin de l'année 1993, et notamment des pertes de cargaisons contenues dans des conteneurs, la France a pris l'initiative d'une réunion des ministres des transports des cinq pays riverains de la zone Manche-Mer du Nord (Grande-Bretagne, Belgique, Pays-Bas, Allemagne et France), qui s'est tenue le 26 janvier 1994.**

**Cette réunion a montré la volonté de ces pays d'unir leurs forces et leurs moyens pour agir le plus efficacement possible en vue d'améliorer la sécurité du transport maritime et de réduire la pollution des côtes dans une zone où le trafic maritime est le plus concentré du monde.**

**Les cinq Etats concernés se sont mis d'accord sur les points suivants :**

**- le renforcement de la lutte contre les navires sous-normes dans le cadre des contrôles effectués par l'Etat du port : les résultats des inspections seront publiés à partir du mois de juin 1994 et les navires sous-normes devront être systématiquement retenus dans les ports :**

- l'application obligatoire des règles de sécurité et d'arrimage édictées par l'OMI ;

- une action commune en vue de l'adoption en 1996 de la Convention sur la responsabilité et l'indemnisation en matière de transport par mer des substances nocives et potentiellement dangereuses (convention HNS) dans le cadre de l'OMI ;

" - le renforcement des exigences de sécurité imposées aux navires transbordeurs de passagers ;

- enfin, le développement coordonné des moyens d'intervention pour assurer la sécurité de la navigation en Manche et en Mer du Nord.

Le Conseil des ministres européens chargés de la mer et de l'environnement qui s'est tenu à Bruxelles le 24 mars 1994 à la demande de la France a permis que la plupart de ces dispositions soient reprises au niveau de l'Union européenne.

**Le développement d'initiatives régionales en faveur de la sécurité maritime, dont la coopération mise en place à l'échelle européenne constitue un excellent exemple, apparaît souhaitable et même dans une large mesure indispensable. La coopération est en effet à la fois plus facile et plus efficace au niveau régional qu'au niveau mondial.**

Cependant, il ne faut pas perdre de vue qu'il existe un risque d'éclatement de l'ordre international dans ce domaine si les normes adoptées à l'échelle régionale se révèlent incompatibles avec celles de l'OMI. Un tel éclatement serait difficilement conciliable avec le caractère universel du transport maritime.

La nouvelle législation américaine adoptée unilatéralement en 1990 (*Oil Pollution Act*), qui institue une responsabilité illimitée des armateurs et impose l'obligation d'une double coque pour les pétroliers, illustre parfaitement ce risque de dérive.



**C. LES MOYENS DE CONTRÔLE MIS EN OEUVRE AU NIVEAU NATIONAL.**

3

**De nombreux textes, législatifs ou réglementaires, ont été élaborés pour la mise en oeuvre en droit interne des conventions internationales relatives à la sécurité du transport maritime et à la prévention de la pollution.**

S'agissant des seuls textes législatifs, on peut notamment citer :

- la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 *relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et les aéronefs, et à la lutte contre la pollution marine accidentelle* ;

- la loi n° 76-600 du 7 juillet 1976 *relative à la prévention et à la répression de la pollution de la mer par les opérations d'incinération* ;

- la loi n° 77-530 du 26 mai 1977 *relative à la responsabilité civile et à l'obligation d'assurance des propriétaires de navires pour les dommages résultant de la pollution par les hydrocarbures* ;

- la loi n° 83-851 du 5 juillet 1983 *sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution* ;

- la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 *réprimant la pollution par les navires.*

**La France s'est également dotée d'un ensemble de moyens de surveillance et de contrôle pour assurer le respect de la réglementation internationale et nationale.**

## **1. La coordination de l'action de l'Etat en mer : le rôle du préfet maritime**

**Le préfet maritime (1), dépositaire de l'autorité de l'Etat, délégué du Gouvernement et représentant direct du Premier ministre et de chacun des ministres, est investi d'une autorité de police administrative générale en mer, qui lui a été conférée par le décret n° 78-272 du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer.**

**Il est à ce titre chargé de faire appliquer la réglementation nationale et internationale en mer, notamment en matière de sécurité du transport maritime et de prévention de la pollution.**

**Pour remplir cette mission, il coordonne l'action en mer des différentes administrations et, en tant que de besoin, la mise en oeuvre de leurs moyens de surveillance et de contrôle : c'est-à-dire les moyens navals et aéronavals, spécialisés ou non, de la Marine nationale et de la Gendarmerie maritime, ainsi que les moyens nautiques de la Gendarmerie départementale, des Affaires maritimes et des Douanes...**

**S'agissant plus spécifiquement de la prévention de la pollution, le préfet maritime dispose d'un pouvoir d'intervention à l'encontre des navires en difficulté dont les capitaines ne peuvent pas prendre ou tardent à prendre les mesures qui s'imposent pour éloigner la menace qu'ils font peser sur l'environnement. Ce droit d'intervention résulte de l'application de la *Convention de Bruxelles de 1969 précitée sur l'intervention en haute mer en cas d'accident pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures*, ainsi que de la loi du 17 juillet 1976 relative à la *lutte contre la pollution marine accidentelle*.**

**Il permet au préfet maritime, en cas de risque de pollution des côtes françaises ou de danger pour la navigation résultant de la dérive d'un navire en difficulté, de mettre en demeure l'armateur ou le propriétaire de faire cesser le danger, et, si cette mise en demeure reste sans résultat, de faire remorquer le navire en avarie vers un lieu sûr aux frais de l'armateur. Deux remorqueurs de haute mer sont**

disponibles à cet effet : l'Abeille Flandre à Brest et l'Abeille Languedoc à Cherbourg.

Enfin, lorsqu'une pollution accidentelle n'a pu être évitée, le préfet maritime est chargé, le cas échéant, du déclenchement du plan POLMAR, défini par une instruction ministérielle du 12 octobre 1978.

La mise en oeuvre de ce plan comprend deux volets :

- un plan POLMAR-MER, qui relève de l'autorité du préfet maritime et utilise les moyens de la Marine nationale ;

- et un plan POLMAR-TERRE, qui prend la relève du plan POLMAR-MER lorsque, malgré les efforts de lutte en mer, la pollution atteint la côte ; ce dernier plan réunit des moyens du ministère de l'Equipement, à l'initiative du préfet du département concerné.

Le plan POLMAR requiert l'utilisation de matériels de lutte antipollution spécialisés permettant notamment la récupération ou la dispersion des hydrocarbures.

Ces matériels ont été mis au point avec le concours du Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE). Des exercices sont régulièrement organisés pour tester la mise en oeuvre du dispositif.

Cependant, les capacités globales de traitement restent faibles (3 à 4 000 tonnes d'hydrocarbures par jour environ), ce qui conduit à souligner le rôle essentiel qui est celui de la prévention dans ce domaine.

**2. La surveillance et l'organisation de la navigation maritime : les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et les Dispositifs de séparation du trafic (DST)**

Les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) sont chargés d'une quadruple mission, à

- la **coordination des opérations de recherche et de sauvetage en mer** grâce à la mise en oeuvre des différents moyens de sauvetage maritimes et aériens disponibles (Société nationale de sauvetage en mer, Affaires maritimes, Douanes, Gendarmerie, Protection civile ...);

- la **surveillance et la police des pêches maritimes** ;

- la **recherche et la transmission aux autorités compétentes des informations permettant d'une part de constater des pollutions en mer et d'en poursuivre les auteurs, et d'autre part d'engager des mesures de lutte.**

En outre, les CROSS apportent une aide aux navigateurs en diffusant régulièrement à leur intention des bulletins d'information sur les conditions météorologiques et nautiques locales (bulletins NAVTEX) et en assistant, le cas échéant, tout navire en difficulté.

Il existe cinq CROSS en France métropolitaine :

- trois en Manche (Corsen, Jobourg et Gris-Nez) ;

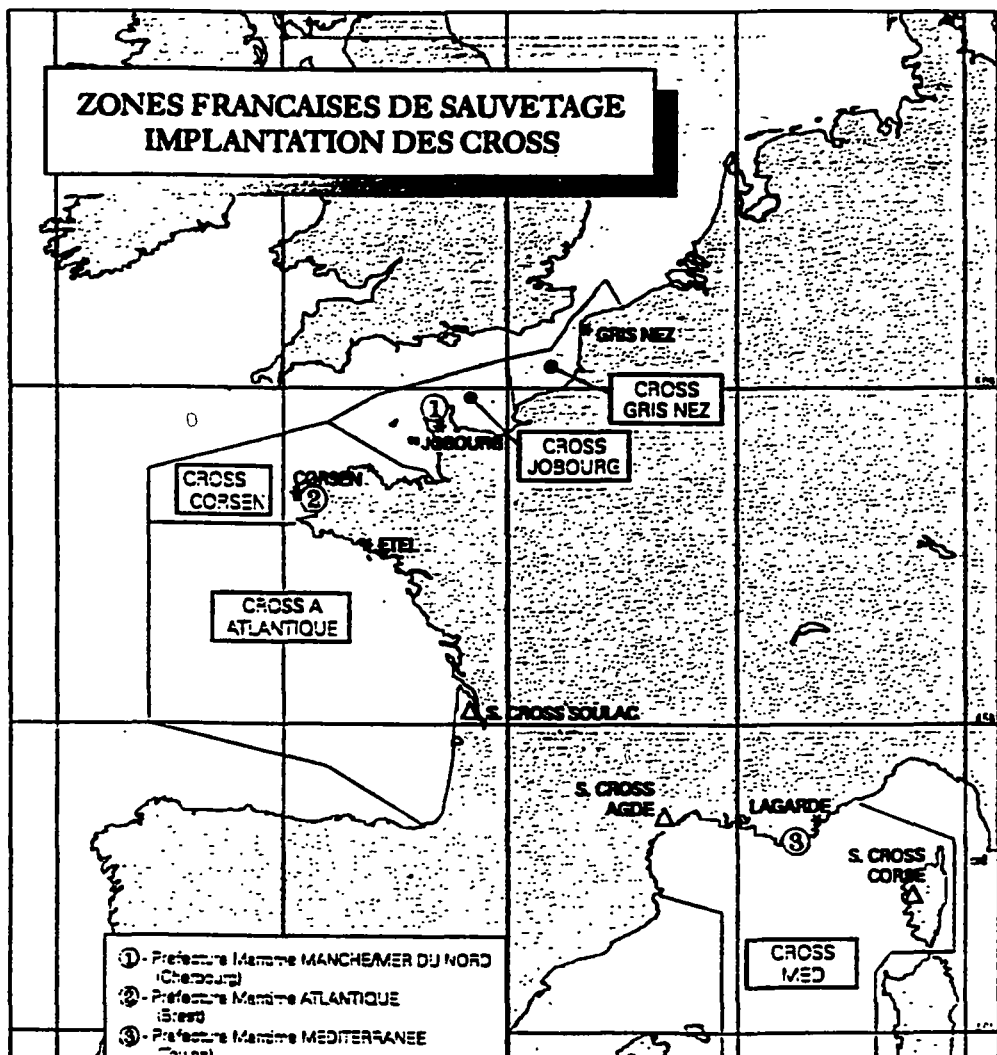
- un en Atlantique (Étel) ;

- un en Méditerranée (La Garde).

La carte figurant ci-après fait apparaître les zones de compétence de ces cinq CROSS.

## ZONES FRANÇAISES DE SAUVETAGE

### IMPLANTATION DES CROSS



**Les trois CROSS de la Manche, zone de navigation maritime parmi les plus fréquentées au monde (avec un navire toutes les 12 minutes à la pointe de Bretagne), sont plus particulièrement chargés de s'assurer que les règles de circulation sont respectées dans les Dispositifs de séparation du trafic (DST) qui ont été mis en place depuis 1972 afin de limiter au maximum les risques de collision et d'échouement dans les zones considérées comme dangereuses (Ouessant, les Casquets, le Pas de Calais).**

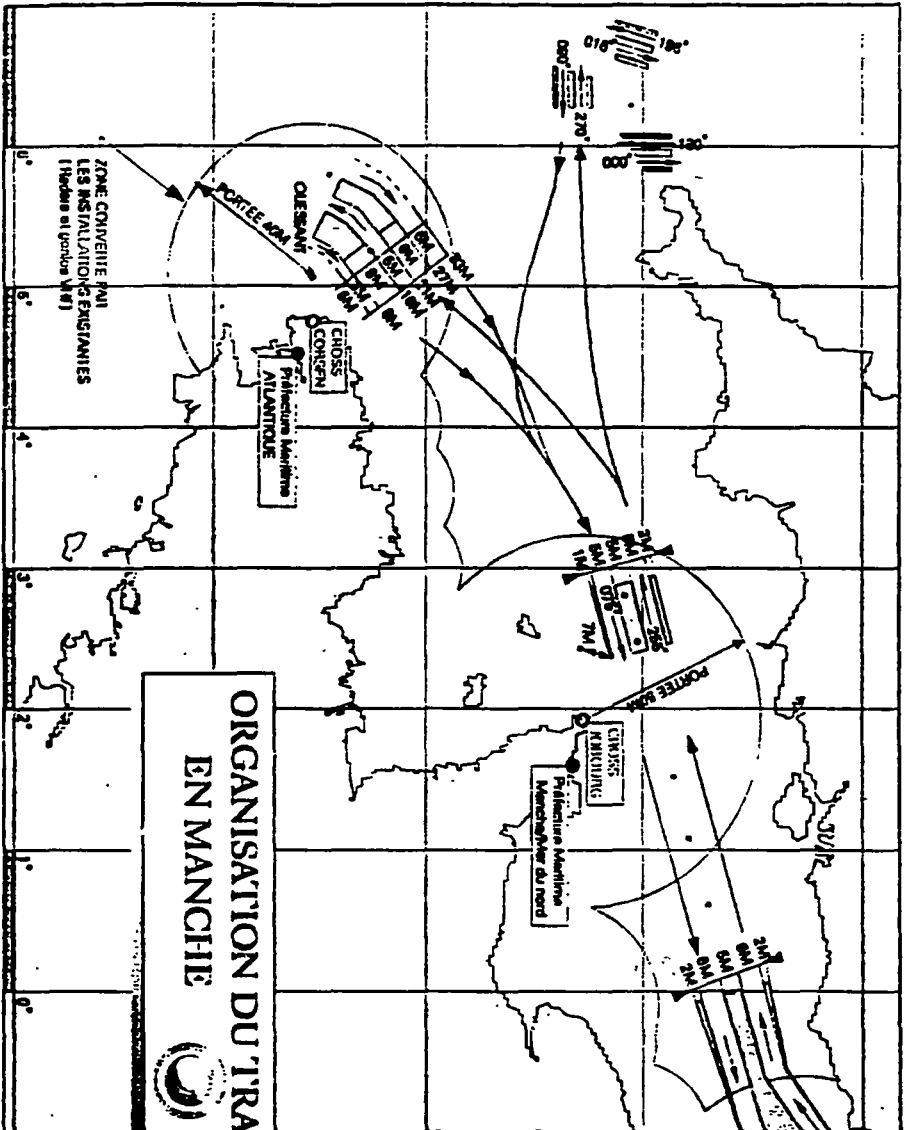
Les DST organisent le trafic maritime en Manche en le divisant en flux montants et descendants. Comme sur une portion d'autoroute, ont été créées des voies de circulation «à sens unique» obligatoires pour les navires qui empruntent le dispositif, séparées par des «zones de séparation» interdites à la navigation. De plus, dans les zones comprises entre les DST et la terre, qualifiées de «zones de navigation côtière», la navigation est strictement limitée. Il est à noter qu'à Ouessant, un souci supplémentaire a présidé à l'instauration du DST : l'éloignement à plus de 27 milles de la côte des navires rentrant en Manche qui transportent des marchandises dangereuses susceptibles de polluer (chaque jour, en Manche, transitent en moyenne 650.000 tonnes d'hydrocarbures et 90.000 tonnes de produits dangereux en vrac).

Les CROSS, qui disposent d'équipements radars sophistiqués et de moyens puissants de transmissions terrestres et radiomaritimes, cherchent à identifier un maximum de navires pour vérifier qu'ils utilisent la bonne voie de navigation eu égard à leur taille et aux marchandises qu'ils transportent. Le signalement n'est à l'heure actuelle pas obligatoire dans les eaux internationales ; il est en revanche obligatoire dans les eaux territoriales pour les navires transportant des cargaisons dangereuses, ainsi que dans un rayon de 50 milles pour les navires tombés en avarie qui souhaitent entrer dans les eaux territoriales françaises.

La carte figurant ci-après illustre l'organisation du trafic ainsi mise en place en Manche.

On trouvera également, à titre d'exemple, des tableaux permettant de dresser un bilan de l'activité du CROSS CORSEN au cours des dernières années.

## ORGANISATION DU TRAFIC EN MANCHE



ORGANISATION DU TRA  
EN MANCHE



## LES MISSIONS DU CENTRE RÉGIONAL OPÉRATIONNEL DE SURVEILLANCE ET DE SAUVETAGE DE CORSE

### SAUVETAGE :

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nombre d'opérations	588	663	674	796	945	809	717
Nombre de personnes impliquées	1325	1234	1680	2372	2470	2892	1634
Victimes (décédées + disparues)	32	34	32	28	32	44	39

### CIRCULATION :

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Traffic détecté dans le DST (D)	51201	48513	54645	49204	45082	46242	42155
Traffic identifié (I)	15611	19303	21939		24023	23128	24001
Rapport I/D en %	31 %	40 %	40 %	44 %	53 %	50 %	57 %
Contrevenants détectés	124	76	139	110	86	79	85
Contrevenants identifiés	72	52	70	56	51	43	56
Nombre contrevenants/Traffic détecté	1.9 ‰	1.6 ‰	2.5 ‰	2.2 ‰	1.9 ‰	1.7 ‰	2 ‰

### POLLUTION :

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nombre de pollutions signalées	12	8	10	11	34	49	32	40	36	17
Instructions pénales	0	0	0	4	8	19	2	6	4	6
Actions de lutte	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0

### DIFFUSION DES INFORMATIONS NAUTIQUES :

- cellule CIRCULATION : toutes les 3 heures + BMS toutes les 1/2 heures.



### **3. La sécurité portuaire**

Lorsqu'un navire entre ou sort d'un port, la Capitainerie du port concerné, composée d'officiers de port placés sous l'autorité d'un directeur du port, prend le relais du CROSS pour assurer la sécurité des accès portuaires, en liaison avec les pilotes du port, qui apportent une assistance le plus souvent obligatoire au capitaine pour la conduite de son navire.

Les officiers de port sont responsables de la sécurité dans les rades et chenaux, ainsi que du placement à quai des navires ; ils sont également chargés de faire respecter les prescriptions du «*Règlement pour le transport et la manutention dans les ports maritimes de matières dangereuses*» (RPM), actuellement en cours de refonte.

L'ensemble des règles concourant à la sécurité des opérations portuaires est fondé sur le code des ports maritimes (livre III).

### **4. Les contrôles de la sécurité des navires : les Centres de sécurité des navires**

Les contrôles de la sécurité des navires sont assurés par les Centres de sécurité des navires, au nombre de 15, qui sont des services déconcentrés des Affaires maritimes spécialisés en matière de contrôles des navires.

Dans le cadre des contrôles relevant de l'Etat du pavillon, ces Centres assurent le suivi des navires français pendant leur construction, puis les visites approfondies de mise en service à l'issue desquelles sont délivrés des certificats de sécurité, enfin les visites annuelles obligatoires, ainsi que des visites inopinées.

Dans le cadre des contrôles relevant de l'Etat du port, les Centres de sécurité des navires vérifient le respect des normes de sécurité prévues par les conventions internationales élaborées sous l'égide de l'OMI ou de l'OIT, dans le cadre des directives prévues par le Mémoire de Paris.

## **II. L'APPLICATION DES NORMES DE SÉCURITÉ EST TRÈS IMPARFAITE**

### **A. LES LACUNES DE LA RÉGLEMENTATION ACTUELLE**

**Pour abondant qu'il soit, l'arsenal juridique existant n'en comporte pas moins des lacunes.**

**Une part importante des réglementations internationales est dépourvue de force obligatoire.**

**Les dispositifs d'indemnisation actuels sont partiels et limités.**

**Enfin, la réglementation internationale, centrée sur le problème de la pollution par les hydrocarbures, est sans doute insuffisamment adaptée aux spécificités du transport par conteneurs.**

**1. Une part importante des normes de l'OMI est dépourvue de force obligatoire**

**Si les Etats qui sont parties à une convention internationale sont tenus d'en observer les prescriptions, en revanche, les recueils de règles et de recommandations qui sont élaborés sous l'égide de l'OMI n'ont pas force obligatoire pour les Gouvernements. Cette situation a pour résultat d'affaiblir la portée juridique de nombreuses normes techniques de l'OMI, dont l'application n'est pas obligatoire alors qu'elles sont souvent aussi importantes que les règles contenues dans les conventions.**

**En particulier, le *Code maritime international des marchandises dangereuses* (code IMDG, appliqué en France par le**

Un autre document particulièrement important en matière de sécurité du transport maritime, à savoir le «*recueil de règles pratiques pour la sécurité de l'arrimage et de l'assujettissement des cargaisons*» édité par l'OMI, qui définit l'ensemble des éléments indispensables à la sécurité de l'arrimage et de l'assujettissement des cargaisons, notamment de conteneurs, est également dépourvu de force obligatoire.

Par ailleurs, certaines annexes facultatives de la Convention MARI'OL, à savoir l'annexe III, relative aux substances nuisibles transportées en colis, et l'annexe V, relative aux ordures, ne sont appliquées que par un petit nombre d'États. Quant à l'annexe IV, relative aux eaux usées, elle n'a pas encore recueilli suffisamment de ratifications pour entrer en vigueur.

## **2. Un dispositif d'indemnisation partiel et limité**

Le système d'indemnisation spécifique des dommages causés par la pollution maritime apparaît aujourd'hui à la fois insuffisant et incomplet.

### *a) Le plafonnement des systèmes spécifiques d'indemnisation existants*

En ce qui concerne la pollution par les hydrocarbures, les montants auxquels étaient plafonnées les indemnisations prévues par les Conventions de Bruxelles de 1969 (indemnisation due par l'armateur) et 1971 (indemnisation complémentaire assurée par le FIPOL) précédemment décrites, sont rapidement apparus insuffisants dans la pratique.

En effet, la catastrophe causée par le naufrage de l'Amoco Cadiz sur les côtes bretonnes a mis en lumière l'ampleur des dommages consécutifs à une marée noire, sans commune mesure avec les plafonds initialement fixés par les Conventions.

Dans ce cas particulier, les victimes ont d'ailleurs été

**Ainsi, par exemple, un dégazage ne peut actuellement pas faire l'objet d'une indemnisation, les Conventions ne concernant que les pertes de cargaisons.**

**L'indemnisation des dommages à l'environnement, ainsi que des préjudices économiques liés à la perte de revenus pouvant affecter certaines activités comme le tourisme ou la pêche, n'est pas assurée par les Conventions à l'heure actuelle.**

**Cette situation a conduit à l'adoption en 1984 de deux protocoles aux Conventions de 1969 et de 1971 qui tendaient :**

**- d'une part, à élargir le champ d'application de la Convention de 1969 à certaines catégories de navires et de dommages, ainsi qu'à la zone économique exclusive des Etats parties ;**

**- d'autre part, à porter les plafonds d'indemnisation respectivement prévus par les deux conventions de 110 à 450 millions de francs et de 450 millions de francs à 1,5 milliards de francs environ.**

**Or l'entrée en vigueur de ces protocoles, soumise à des conditions exigeantes, s'est trouvée compromise par l'adoption par le Congrès américain d'une législation nationale incompatible avec les Conventions (*Oil Pollution Act*, précédemment évoqué).**

**Le contenu des protocoles de 1984 a donc été repris, avec des conditions d'entrée en vigueur assouplies, dans de nouveaux protocoles datant de 1992, dont l'approbation est aujourd'hui soumise au Parlement français.**

**Il est par ailleurs à noter que l'autre système d'indemnisation spécifique existant actuellement, qui concerne les transports de substances nucléaires, est également soumis à plafonnement (une indemnisation complémentaire à celle de l'exploitant de l'installation, également plafonnée, étant assurée par les Etats parties à la Convention).**

***b) L'absence d'indemnisation des dommages résultant de la pollution par les autres substances dangereuses***

**En ce qui concerne le transport des marchandises**

**substances dangereuses et nocives autres que les hydrocarbures, est actuellement en cours de négociations au sein de l'OMI.**

Toutefois, ce projet, qui s'inspire des principes mis en oeuvre pour les hydrocarbures en instituant une répartition du risque entre transporteur et chargeur, n'a jusqu'à présent pas pu aboutir. Il a en effet échoué sur la question du financement par les professionnels. Ces difficultés s'expliquent pour une large part par la multiplicité des intervenants et la grande variété de risques caractérisant le transport de produits chimiques, comparativement au transport pétrolier, beaucoup plus homogène et plus concentré.

### **3. Une réglementation insuffisamment adaptée à la spécificité du transport par conteneurs ?**

La réglementation internationale sur la prévention et l'indemnisation de la pollution maritime apparaît aujourd'hui centrée sur le problème de la pollution par les hydrocarbures. Cette situation s'explique sans doute largement par des raisons historiques, la réglementation s'étant développée par réaction aux dommages causés par un certain nombre d'accidents graves.

Cependant, l'actualité récente a montré que des pollutions graves peuvent également être causées par le transport de marchandises dangereuses par conteneurs, notamment en cas de chute à la mer de conteneurs, à la suite d'un arrimage en pontée défectueux. Les risques spécifiques à ce type de transports, qui s'est considérablement développé au cours de la période récente, ne sont sans doute encore qu'insuffisamment pris en compte par la réglementation existante.

En outre, la réglementation internationale du transport des marchandises dangereuses repose sur des obligations de déclaration de la nature des marchandises transportées. Or, lorsque ces marchandises sont transportées par conteneurs, le capitaine du navire n'a pas les moyens d'identifier avec précision leur nature en cas de non-respect des obligations de déclaration ou de déclaration frauduleuse. Dans cette éventualité, il n'est donc pas en mesure, dans la pratique, d'assurer le respect de la

## **B. LE PROBLÈME DE LA COMPLAISANCE**

### **1. Le principe de l'application des conventions internationales par l'Etat du pavillon**

**Tout Etat a le droit d'autoriser des navires à arborer son pavillon. Cette règle positive est l'une des composantes essentielles du principe plus général de la liberté de navigation.**

**Symétriquement, tout navire a nécessairement une nationalité. Pendant longtemps, les lois de la mer ont imposé au navire marchand qui croise un navire de guerre de justifier de sa nationalité, en montrant son pavillon. Et le navire incapable de montrer son pavillon, apatride, est toujours assimilé au pirate.**

**Pour le navire, le port du pavillon implique des droits et des devoirs, et principalement sa soumission à l'Etat où il est immatriculé. C'est donc ce dernier qui, en dernier ressort, a la charge de faire respecter par le navire arborant son pavillon l'ensemble des normes maritimes élaborées au niveau international, et notamment celles qui concernent la sécurité.**

**Les obligations particulières de l'Etat du pavillon en matière de sécurité sont très clairement affirmées par l'article 94-3 de la Convention de Montego Bay de 1982 :**

***- Tout Etat prend à l'égard des navires battant son pavillon les mesures nécessaires pour assurer la sécurité en mer, notamment en ce qui concerne :***

***a) la construction et l'équipement du navire ;***

***b) la composition, les conditions de travail et la formation des équipages, en tenant compte des instruments internationaux applicables ;***

**pratiques internationales généralement acceptées et de prendre toutes les dispositions nécessaires pour en assurer le respect".**

Cette responsabilité suppose que l'Etat puisse avoir la maîtrise de l'ensemble des intervenants dans la chaîne du transport maritime.

Cela soulève des difficultés d'ordre juridique, s'agissant de l'identification des responsabilités, et des difficultés d'ordre pratique, s'agissant des contrôles nécessaires, qui seront évoquées plus loin. Mais cela suppose également que l'Etat ait les moyens et la volonté d'assumer cette responsabilité : ce qui ne semble pas toujours être le cas.

## **2. Les pavillons de libre immatriculation sont trop souvent de complaisance**

La liberté d'immatriculer des navires reconnue à tous les Etats par le droit international a eu pour conséquence paradoxale de permettre à certains petits Etats de développer des flottes très importantes, sans aucun rapport avec leur puissance économique, ni avec leurs besoins en transports maritimes. Ce phénomène a pris une telle ampleur depuis la dernière guerre que certains de ces pavillons, dits de "libre immatriculation", se classent parmi les tous premiers au monde.

Au total, les pavillons de libre immatriculation représentent près de 40 % de la flotte mondiale.

Ce phénomène ne serait pas en soi condamnable, si les Etats concernés ne renonçaient pas trop souvent à exercer leur droit -qui est aussi un devoir- de contrôle sur les navires qu'ils immatriculent : l'appellation de "pavillon de complaisance" est alors méritée.

Entre l'Etat qui l'accorde et l'armateur qui le sollicite, le pavillon de complaisance est un "mariage de convenance". Les conditions d'attribution en sont limitées à l'extrême et les contraintes d'exploitation tout autant allégées. Ce laxisme profite directement à l'armateur et indirectement à l'Etat, qui peut se retrouver à moindres

**lorsqu'il est de complaisance, ne représente plus aujourd'hui qu'une très ordinaire source de profits.**

**Le phénomène du pavillon de complaisance est double : il désigne à la fois des paradis fiscaux qui offrent aux armateurs des facilités fiscales et une souplesse de financement, et des Etats qui acceptent d'immatriculer des navires ne respectant pas les conditions de sécurité normalement exigibles ou les normes sociales en vigueur dans les pays modernes.**

**Six critères permettent de reconnaître le pavillon de complaisance :**

- le navire est contrôlé par des ressortissants étrangers à l'Etat du pavillon ;
- l'immatriculation s'obtient facilement et les formalités de vente et d'achat sont allégées ;
- les impôts sont faibles ;
- la puissance économique du pays est faible, sans rapport avec le volume de sa flotte ;
- l'armement par un équipage étranger est autorisé ;
- ce pays n'a pas ratifié les conventions internationales, en matière sociale et de sécurité, ou s'il l'a fait, il n'a pas les moyens d'en assurer le contrôle.

**Un premier effet de ce développement des pavillons de libre immatriculation a été la déflation rapide des flottes de commerce des Etats occidentaux, évoquée dans la première partie. Faute de pouvoir soutenir cette concurrence déloyale, les navires d'armement traditionnel ont à leur tour entrepris de désertir le pavillon national pour aller chercher refuge sous des pavillons plus économiques : le mouvement s'auto-entretient ainsi. Pour enrayer cette débandade, les Etats se dotent de registres d'immatriculations parallèles, moins lourds fiscalement, et permettant surtout d'embaucher des équipages étrangers aux charges sociales réduites. La France a dû s'y résoudre en 1987, lorsqu'elle a ouvert le registre des Kerguelen.**

**L'hémorragie des flottes traditionnelles a motivé l'adoption le 8 février 1986 par la CNUCED d'une convention sur les conditions d'immatriculation des navires. Elle pose comme principe**



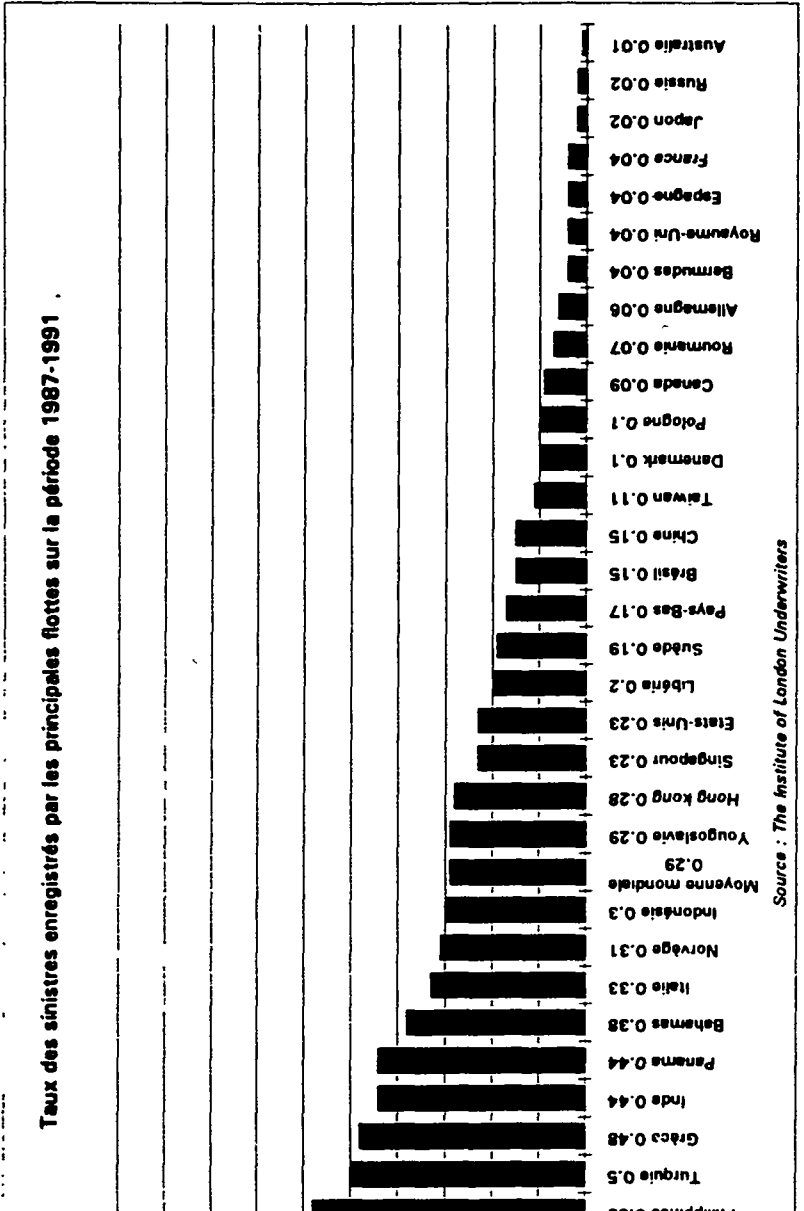
ressortissants de cet Etat. Enfin, un représentant de l'armateur doit résider effectivement dans l'Etat du pavillon. Ces exigences minimales ont cependant encore moins de chance d'être remplies que celles posées par les conventions de l'OMI.

Un second effet du développement des pavillons de complaisance a été la mise en circulation massive de navires sous-normes évoquée dans la première partie du présent rapport. Il s'agit évidemment d'un facteur de risque majeur pour le transport maritime. Cette pratique scandaleuse justifie la condamnation morale de la complaisance, où qu'elle se trouve. Or, si tous les pavillons de libre immatriculation ne sont pas des pavillons de complaisance, au sens fort du terme, la complaisance n'est pas le fait que des Etats laxistes dans l'attribution de leur pavillon.

### **3. La complaisance tend à devenir une attitude diffuse dans le secteur du transport maritime**

Les pavillons de libre immatriculation sont depuis longtemps dénoncés comme étant à l'origine de la plus grande part des faits de mer. Mais cela résulte aussi de leur importance relative dans le trafic maritime, et ne signifie pas qu'il s'agisse systématiquement des pavillons les moins sûrs. Le tableau ci-après, qui rapporte le nombre des sinistres enregistrés par chacune des principales flottes à sa taille propre, est riche d'enseignements.

## TAUX DES SINISTRES ENREGISTRÉS PAR LES PRINCIPALES FLOTTES SUR LA PÉRIODE 1987-1991



**Première remarque : les taux de perte sont très variables d'une flotte à l'autre, les plus mauvaises affichant des taux cent fois supérieurs à ceux des meilleures. Plus surprenant, ces différences sont également observables parmi les flottes des États membres de l'Union européenne, où les plus médiocres atteignent des taux cinquante fois supérieurs à ceux des meilleures.**

**Deuxième remarque : si beaucoup de pavillons de libre immatriculation sont classés parmi les moins sûrs (Saint-Vincent-et-Grenadine, Chypre, Malte, Vanuatu), ils partagent ce privilège douteux avec les pavillons d'États d'une toute autre stature (Corée du Sud, Philippines, Turquie, Grèce, Inde). A l'inverse, certains pavillons de complaisance, tels ceux du Panama ou des Bahamas, obtiennent des résultats acceptables, pas trop éloignés de la moyenne mondiale, tandis que les performances du Libéria ou des Bermudes soutiennent honorablement la comparaison avec les meilleures des flottes occidentales (il s'agit dans ces derniers cas de flottes de navires appartenant principalement à des armateurs américains, dont le contrôle a été confié à des sociétés de classification réputées).**

**On peut constater, au vu de ces statistiques, que le laxisme dans l'application des règles de sécurité n'est pas, selon toute vraisemblance, uniquement le fait des États qui se sont dotés d'un pavillon de libre immatriculation.**

**Un phénomène, plus nouveau, est la tendance de la logique de complaisance, qui ne concernait traditionnellement que le choix du pavillon par l'armateur, à s'immiscer dans tous les actes essentiels du transport maritime : affrètement, armement, assurance, classification.**

**Ainsi voit-on, en marge de l'activité maritime exercée avec la rigueur traditionnelle, se développer la complaisance en tout domaine.**

**Cette évolution récente, on ne peut plus inquiétante, s'explique par un effet de contamination, sous l'empire de la concurrence exacerbée qui caractérise le transport maritime. C'est cette situation de concurrence par le bas qui incite certains chargeurs à rechercher systématiquement les navires les moins coûteux, fussent-ils sous-normes, certaines sociétés de classification à ne pas être trop exigeantes, ou certains assureurs à ne pas être trop regardants. Ce laxisme aux effets pervers a même gagné le facteur humain, puisque tous les brevets de formation ne garantissent plus**

**Au total, pour reprendre les termes de Mme Martine Rémond-Gouilloud lors de son audition par la mission, on parvient à une situation où chacun des participants à la chaîne du transport maritime se trouve affublé d'un "double mauvais", qui, par la concurrence déloyale qu'il exerce, le pousse à renoncer à sa propre rigueur.**

### **C. LES LIMITES DU CONTRÔLE PAR L'ETAT DU PORT**

**Compte tenu de l'incapacité dans laquelle un certain nombre d'Etats du pavillon se trouvent d'assurer le respect des réglementations nationales et internationales, et de la mauvaise volonté d'un certain nombre d'autres, les contrôles effectués par l'Etat du port revêtent une importance décisive. Les progrès continus, au plan régional, de cette démarche ont été rappelés ci-dessus, il convient de noter leurs limites sur le plan opérationnel ainsi que les risques encourus par les ports contrôleurs les plus performants.**

#### **1. L'insuffisance des moyens**

**Les contrôles de sécurité des navires français ou étrangers sont assurés en France par 70 inspecteurs affectés à 15 centres de sécurité, assistés par une centaine de contrôleurs à temps partiel. Cette structure apparaît nettement insuffisante au regard du volume du trafic maritime.**

**Certains interlocuteurs de la mission ont insisté sur l'insuffisance générale des contrôles opérés dans le cadre du Mémorandum de Paris et noté que des pays comme l'Australie ou le Canada se montraient plus vigilants que la Communauté européenne.**

**L'augmentation de 70 à 100 personnes, annoncée par le ministre des transports, des effectifs des inspecteurs des affaires maritimes affectés dans les centres de sécurité des navires est un**

qui permet de cibler les navires en fonction de leurs activités antérieures.

## **2. Les obstacles à une répression des infractions**

Dans un premier temps, les contrôles portaient uniquement sur les documents officiels des navires. Or on sait la facilité avec laquelle les armateurs les plus susceptibles de pâtir des inspections peuvent se procurer des certificats falsifiés ou de complaisance. Il est vrai que les contrôleurs peuvent désormais vérifier le fonctionnement de certains appareils, faire procéder à des exercices, éprouver les équipages. Il n'en reste pas moins que, trop souvent, les contrôles passent essentiellement par la vérification des documents du bord.

En outre, certains armateurs abandonnent leurs navires retenus dans un port afin de n'avoir pas à supporter le coût des réparations exigées, ce qui immobilise un poste commercial et n'encourage pas les autorités portuaires à réclamer le contrôle sérieux des navires les plus douteux.

## **3. Le risque de délocalisation des activités**

Le défaut de coordination des contrôles effectués par les participants au Mémorandum est susceptible de provoquer entre les ports européens une concurrence défavorable à l'efficacité des contrôles : un excès de rigidité peut provoquer la délocalisation du trafic.

Des initiatives susceptibles de renforcer de façon concertée l'efficacité des contrôles, même limitées aux cinq pays signataires de l'accord du 26 février 1994, représenteraient en revanche un faible risque de délocalisation compte tenu de l'importance économique des pays concernés.

### **III. ... ET SE HEURTE AU PROBLÈME DE L'ÉCLATEMENT DES RESPONSABILITÉS AU SEIN DE LA CHAÎNE DU TRANSPORT MARITIME**

#### **A. LA SEGMENTATION DE LA CHAÎNE DU TRANSPORT MARITIME EST UN FACTEUR DE DILUTION DES RESPONSABILITÉS**

##### **1. L'armateur n'est pas toujours aisément identifiable**

###### *a) Les démembrements des fonctions de l'armateur*

Traditionnellement, l'armateur a trois visages : il est à la fois celui qui possède, celui qui équipe et celui qui exploite le navire.

Mais ces trois fonctions ne sont plus, aujourd'hui, toujours assumées par la même personne, car la division des tâches n'a pas plus épargné le transport maritime que les autres secteurs d'activité. Or, les démembrements entre propriété et exploitation du navire, puis entre les diverses facettes de l'exploitation du navire, peuvent aboutir à rendre l'armateur difficilement identifiable pour les tiers.

Bien souvent, le propriétaire n'exploite pas lui-même son navire, mais le confie à un autre. Les formules juridiques organisant cette répartition des rôles sont multiples.

La distinction conceptuellement importante ici est celle qu'il convient de faire entre la gestion nautique, qui recouvre l'ensemble des charges liées au fonctionnement du navire, et la gestion commerciale, qui recouvre l'ensemble des charges liées à son exploitation.

Lorsqu'il ne souhaite pas s'encombrer de cette tâche, le

**d'affrètement.** Ces contrats d'affrètement comportent eux-mêmes plusieurs degrés selon que l'armateur concède strictement l'usage de son navire (*affrètement au voyage*), qu'il se défait également de l'aspect commercial de l'exploitation du navire (*affrètement à temps*) ou de la totalité de la gestion, nautique et commerciale (*affrètement coque nue*). Ces formules d'affrètement, déjà variées, sont encore susceptibles de donner lieu à des sous-contrats imbriqués : sous-affrètements, contrats de transports.

On conçoit bien que cette cascade de contrats emboîtés les uns dans les autres obscurcit l'appréhension des véritables responsabilités. Mais celles-ci sont parfois également diluées au sommet de la pyramide. En effet, en vue de rationaliser ses coûts de gestion, le propriétaire peut décider de mettre en commun avec d'autres armateurs certains services ou certains biens (navires, mais aussi installations portuaires ou parc de conteneurs). Juridiquement, cette association peut se présenter très différemment selon son degré d'intégration : accord de coopération, lorsque seuls des services sont mis en commun ; groupement d'intérêt économique, lorsque des biens le sont également ; consortium, enfin, formule plus informelle et propre à l'économie maritime. Le consortium est parfois considéré comme l'armateur des navires regroupés sous sa bannière.

#### *b) L'incidence du droit des sociétés*

Enfin, l'identification de l'armateur peut être compliquée par l'incidence du droit des sociétés sur les montages juridiques déjà complexes qui viennent d'être évoqués. Ainsi, au sein d'un même groupe de sociétés, les compétences attachées à la qualité d'armateur peuvent se trouver éclatées entre plusieurs personnes morales.

Autre cas de figure : le groupe est en fait constitué d'autant de sociétés que l'armateur possède de navires. Cette pratique répandue aujourd'hui, et dite des "*single ship Companies*", permet à l'armateur de cloisonner ses risques : l'écran formé par la personnalité morale de la société lui permet de limiter les risques afférent à l'exploitation de chaque navire à la valeur de ce navire. Et si le navire périt, les créanciers de la société dont il constituait le principal actif ne trouveront qu'une coquille vide.

Toutefois, les procès qui ont suivi les grands naufrages de pétroliers ont montré qu'il est toujours possible de remonter au

directement la responsabilité de l'"Union Oil Company", simple affréteur sur le papier.

De même, dans l'affaire de l'*Amoco Cadiz*, les juges ont reconnu "Amoco Transport", propriétaire en titre du navire, comme la seule société apte à se prévaloir de la limitation de responsabilité. Mais ils sont ensuite remontés jusqu'à la société "Amoco International", chargée de l'armement de tous les navires du groupe, puis, au-delà encore, à la "Standard Oil of Indiana", société multinationale dont les filiales "Amoco Transport" et "Amoco International" ne sont que de simples instruments.

Cette jurisprudence explique probablement pourquoi, dans les jours qui ont suivi le naufrage de l'*Exxon Valdez*, l'-Exxon Oil Company a spontanément offert d'indemniser très largement les victimes (ce qui ne suffira pas, d'ailleurs, à lui permettre de faire l'économie d'un procès).

Mais cette possibilité de remonter la chaîne des responsabilités suppose des moyens d'investigation judiciaires importants. Par ailleurs, elle s'applique à des cas de figure bien particuliers et n'est pas ouverte, évidemment, lorsque la première question est d'abord de savoir quel est le navire à l'origine de la pollution constatée.

## **2. Les intervenants dans le transport maritime se sont multipliés**

Les démembrements des diverses fonctions de l'armateur évoqués ci-dessus n'ont été rendu possibles que par la prolifération des intervenants du transport maritime, qui se prête à la multiplication des métiers plus encore que les autres modes de transport.

### *a) Les sociétés de classification*

La société de classification est une institution originale du monde maritime, qui fonde sa crédibilité sur sa compétence



sa classification. Dans le cas contraire, elle opère d'office les changements de classification nécessaires.

Les sociétés de classification peuvent enfin se voir déléguer par les Etats qui ne peuvent ou ne veulent pas se doter d'une administration maritime importante, tout ou partie de leurs compétences de contrôle sur les navires qu'ils immatriculent.

On voit l'importance cruciale des sociétés de classification. Celles-ci contribuent à créer un climat de confiance dans les relations entre les armateurs, les assureurs, les chargeurs, les autorités portuaires de l'Etat d'escale et les autorités maritimes de l'Etat du pavillon.

Or, il semble que ce maillon de la chaîne du transport maritime ne présente plus, aujourd'hui, toute la fiabilité requise. En effet, d'après les informations recueillies par la mission auprès des assureurs et des Affaires maritimes, la quasi-totalité des navires en circulation se range dans la 1ère classe, celle qui correspond aux navires de bonne facture, neufs ou bien entretenus. Compte tenu de ce que l'on sait par ailleurs de l'état et de l'âge moyen de la flotte mondiale, cette précision est plus inquiétante que rassurante.

En outre, et ceci explique probablement cela, les sociétés de classification se sont multipliées dans les dernières décennies. Il en existerait au total une soixantaine, les 11 principales étant regroupées au sein de l'Association Internationale des Sociétés de Classification (AISC, également IACS en anglais).

#### **LES SOCIÉTÉS DE CLASSIFICATION MEMBRES DE L'AISC**

*Membres :*

- American Bureau of Shipping
- Bureau Veritas
- China Classification Society
- Det Norske Veritas
- Germanischer Lloyd
- Korean Register of Shipping
- Lloyd's Register of Shipping
- Nippon Kaiji Kyokai
- Polski Rejestr Statkow
- Registro Italiano Navale
- Register of Shipping (Russia)

*Membres associés :*

- Croatian Register of Shipping

Les sociétés membres de l'AISC ont, en quelque sorte, elles-mêmes reconnu la réalité du problème puisqu'elles ont récemment engagé un audit interne pour harmoniser dans un sens plus rigoureux leurs méthodes d'évaluation des navires.

Cet audit, qui pourrait aboutir à l'exclusion de certains membres de l'AISC, est d'ores et déjà fructueux, puisqu'il a inspiré le 1er juillet 1993 un accord sur les transferts de navires. Cette question des transferts est très sensible : lorsqu'une société de classification refuse à un armateur d'accorder à son navire la classe à laquelle il prétend, celui-ci peut toujours menacer d'en transférer le contrôle à une société de classification concurrente qui saura se montrer moins sévère. Il est évidemment nécessaire que les sociétés de classification s'entendent pour ne pas se prêter à ce jeu destructeur, à terme, de leur crédibilité.

Toutefois, les efforts d'autodiscipline de l'AISC ne peuvent avoir qu'une portée limitée puisqu'ils ne concernent, par définition, que ses membres. Il serait plus radical de couper tout lien financier direct entre les armateurs et les sociétés de classification. En effet, la relation contractuelle qui liait à l'origine la société de classification à l'assureur s'est progressivement transformée en une relation directe entre la société de classification et l'armateur.

Cette situation apparaît, pour le moins, peu compatible avec la nécessaire impartialité d'une société de classification. Elle semble pourtant en voie d'aggravation : en 1992, le registre hellénique est passé directement sous le contrôle d'armateurs grecs, devenus ainsi à la fois juges et parties.

#### *b) Les assureurs*

Comme les sociétés de classification, avec lesquelles ils sont en relation étroite, les assureurs contribuent à créer un climat de confiance tout au long de la chaîne du transport maritime. Mais tandis que les premières travaillent à prévenir l'accident, les seconds garantissent que, si ce dernier survient malgré tout, ses conséquences financières seront indemnisées. La sécurité n'est pas, pour les assureurs, une simple condition de leur activité, mais bien l'objet même de leur métier.

**L'assurance maritime, qui est historiquement l'ancêtre de tous les mécanismes d'assurance contemporains, est organisée en trois niveaux :**

**- les assurances directes des navires et des marchandises, pour lesquelles la France représente le cinquième marché mondial et occupe, en tant que prestataire de services, le deuxième rang à l'exportation,**

**- les mutuelles d'armateurs, ou P&I Clubs (Protection and Indemnity Clubs), qui offrent des assurances de tierce responsabilité pour les risques liés à l'abordage, aux passagers, ainsi qu'à la pollution et aux atteintes à l'environnement,**

**- la réassurance, qui couvre les excédents de risques des deux marchés ci-dessus.**

**Cette organisation hiérarchisée explique d'ailleurs certains phénomènes d'inertie dans l'assurance maritime : les années noires de 1988 à 1991 n'ont pas, dans un premier temps, mis en difficulté les deux premiers niveaux, qui ont pu répercuter leurs pertes grâce au jeu de la mutualisation et de la réassurance. C'est seulement lorsque, avec un décalage de deux ans, les Lloyd's ont été amenées au bord de la faillite, qu'il est devenu impératif pour l'assurance maritime de répercuter en retour le coût de cette conjonction exceptionnelle de sinistres, en augmentant les tarifs et en relevant les plafonds des franchises.**

**De tous les intervenants du transport maritime, ce sont les assureurs les plus intéressés par la transparence. C'est bien en effet d'informations complètes et fiables dont ils ont besoin pour leurs calculs de probabilité et leurs appréciations des risques. Ils devraient donc être particulièrement favorables aux mesures de publicité annoncées dans le cadre du Mémoire de Paris. Ce sont aussi les assureurs qui ont fait pression sur les sociétés de classification pour qu'elles s'autodisciplinent, après avoir constaté que les classifications qui leur sont communiquées devenaient de moins en moins fiables.**

**Les assureurs tendent par ailleurs de plus à plus à recourir à leurs propres experts et à procéder à des visites de navires, malgré le coût supplémentaire que cela représente.**

*c) Les exploitants des navires*

Les exploitants des navires constituent, bien entendu, le pivot du transport maritime.

Rappelons simplement qu'il s'agit là d'une désignation fonctionnelle, qui peut recouvrir aussi bien des armateurs-propriétaires que des armateurs-affrêteurs ou des gérants de navires.

Cette dernière catégorie mérite l'attention, car elle est relativement récente mais s'est rapidement développée.

La gestion de navires, ou *ship management*, recouvre deux types de gestion, comme il a été dit :

- la **gestion nautique**, qui elle-même recouvre l'armement au sens premier du terme (c'est-à-dire le recrutement et la gestion des équipages) et la gestion technique (maintenance, provisions, assurances, cales sèches),

- la **gestion commerciale**, où le gérant s'occupe également de l'affrètement des navires.

Le *ship management* a connu un grand succès dans les dix dernières années en raison de la flexibilité qu'il offre aux armateurs, et surtout en raison des économies substantielles qu'il rend possibles grâce à des effets d'économies d'échelle et au recours à des "solutions d'armement moins coûteuses" (c'est-à-dire au recrutement d'équipages étrangers moins exigeants). Le gérant de navire, ou «*ship manager*», doit en effet inscrire son activité dans le cadre du budget d'exploitation que lui accorde contractuellement l'armateur qui recourt à ses services.

Depuis 1991, les gérants de navires, se sont regroupés au sein d'une Association Internationale des Gestionnaires de Navires (ISMA en anglais) en vue de bénéficier d'une représentation professionnelle au sein du monde maritime. L'ISMA s'est dotée d'un code rassemblant les normes de qualité qui devraient s'imposer à tous ses membres, faisant ainsi preuve d'un effort d'autodiscipline apparemment aussi nécessaire que celui consenti par l'AICS.

*d) Le consignataire du navire et/ou de la cargaison*

La fonction principale du consignataire du navire dans la chaîne du transport est d'écourter l'escale.

Pour repartir au plus vite, le capitaine lui remet les cargaisons au débarquement : le consignataire les conserve dans ses entrepôts afin de les livrer, comme le capitaine l'aurait fait, au destinataire et perçoit le fret. L'enchaînement est inverse à l'embarquement.

Le consignataire a un statut de mandataire salarié de l'exploitant du navire. Cela implique qu'il n'est pas partie au contrat de transport et n'a de comptes à rendre qu'à son mandant. Cela implique également qu'il ne répond que de fautes commises au cours de l'accomplissement de sa mission, et non des événements qui ont précédé ou suivi son intervention.

Le consignataire du navire a un pendant, le consignataire de la cargaison, qui est mandaté par le destinataire de la marchandise pour en prendre livraison. En pratique, il est fréquent que la même personne cumule les deux fonctions. La question est alors de déterminer le moment exact où s'opère le changement de casquettes, moment crucial puisqu'il marque le transfert des risques : suivant que l'avarie se sera produite avant ou après, elle devra être supportée par l'armateur ou par le destinataire.

Certes, le consignataire n'a pas dans la chaîne du transport une fonction telle qu'il soit exposé à commettre beaucoup de fautes susceptibles de provoquer un accident en mer.

Son statut est cependant caractéristique d'un certain enchevêtrement de responsabilités que l'on retrouve ailleurs.

*e) Le manutentionnaire*

Le manutentionnaire assure les opérations matérielles de chargement et déchargement de la cargaison même si, en pratique, l'entreprise de manutention peut assurer en plus les opérations juridiques de prise en charge et de livraison (réception, reconnaissance, garde).

Le manutentionnaire encourt une responsabilité pour faute lourde : erreur de manoeuvre ou exécution défectueuse des

obligation de résultat car il n'est pas transporteur. Il peut pourtant se prévaloir des mêmes limitations de responsabilité que celui-ci.

**Le manutentionnaire n'a la maîtrise ni de la durée de l'escale, qui dépend de l'exploitant du navire, ni du plan de chargement, qui est établi par l'armateur et mis en oeuvre sous le contrôle du capitaine. Ceci explique la très stricte limitation de la responsabilité du manutentionnaire. Celle-ci mériterait pourtant d'être accrue, car la puissance des moyens modernes de manutention a rendu primordiale la perfection technique du travail du manutentionnaire. Mais cela supposerait que lui soit parallèlement reconnue une plus grande maîtrise sur ses conditions de travail.**

Cette rapide présentation des intervenants dans la chaîne du transport maritime est très simplifiée. Il resterait encore à évoquer d'autres intermédiaires, qui ont toutefois moins d'importance du point de vue de la sécurité : courtier d'assurance, courtier d'affrètement, commissionnaire de transport, courtier interprète et conducteur de navire, etc...

**Cette extraordinaire spécialisation montre combien la chaîne du transport maritime est segmentée. Ce n'est certainement pas un hasard si les armements qui peuvent se prévaloir des meilleurs résultats en matière de sécurité sont souvent aussi les plus intégrés. Ce phénomène est très net dans le secteur du transport pétrolier ou, à côté des grandes compagnies qui font naviguer sous leur contrôle des navires relativement fiables, existent des "traders" qui s'approvisionnent en navires plus douteux sur le marché mondial de l'affrètement, de la même façon qu'ils achètent leur pétrole sur le marché "spot" de Londres.**

### **3. Le couple armateur/chargeur est en conflit sur les questions de responsabilité**

Si l'on fait abstraction des multiples intermédiations et démembrements juridiques évoqués ci-dessus, il est possible de résumer la chaîne du transport maritime au couple armateur/chargeur, qui en réunit les deux extrémités. Relativement harmonieux dans son cadre habituel de relations d'affaires, ce couple devient nettement plus conflictuel lorsque la survenance d'un fait de mer pose la question du partage des responsabilités.

*a) Les termes traditionnels du débat*

Le contrat de transport maritime moderne est né dans la seconde moitié du XIXe siècle, lorsque le développement de la vapeur a permis au commerce transatlantique de cesser d'être l'apanage de gros industriels capables d'affréter un navire entier. Mais la banalisation du contrat de transport s'est alors faite au profit de l'armateur, qui multiplie les clauses tendant à faire peser l'intégralité du risque sur le chargeur : clause "poids et quantité inconnus" permettant au transporteur de contester la quantité de marchandise reçue au départ ; clauses d'exonération du fait de l'équipage ; clauses limitatives de responsabilité.

La position de faiblesse du chargeur lui interdit toute négociation : il doit en passer par les clauses du transporteur ou renoncer au contrat (contrat d'adhésion). En pratique, il compense en s'assurant.

Au début du siècle, la Convention de Bruxelles de 1924 est venue rééquilibrer quelque peu la situation au profit du chargeur en posant deux règles :

1. l'armateur doit faire diligence pour équiper et armer correctement le navire ;

2. si cette condition est réalisée, l'armateur est libéré de sa responsabilité du fait des cas fortuits, ainsi que des "fautes nautiques" du capitaine et de l'équipage. Mais il ne peut plus s'exonérer de ses fautes dans la gestion du navire.

La Convention de Bruxelles a été mise à jour en 1968 par un Protocole, habituellement dénommé "*règles de Visby*", qui modifie les plafonds de réparation, notamment pour prendre en compte les chargements par conteneurs, ainsi que les conditions auxquelles le transporteur se voit déchu de sa limitation.

Enfin, depuis peu, la Convention de Bruxelles se trouve concurrencée par les "*règles de Hambourg*", qui résultent d'une convention ambitieuse adoptée en 1978 au sein de la CNUCED, mais qui n'est entrée en vigueur que depuis le 1er novembre 1992.

Cette Convention boucleverse le régime de responsabilité : une présomption de faute pèse sur le transporteur, qui devra prouver qu'il a fait son possible pour prévenir la survenance du dommage s'il veut s'en dégager. La liste usuelle des "*cas exceptés*" disparaît donc. Par ailleurs, les règles de Hambourg intègrent mieux les évolutions de la technique : usage des conteneurs, chargements en pontée, sous-contrats de transport.

Pour l'instant, 16 Etats seulement ont ratifié les règles de Hambourg, et la France ne l'a pas encore fait. Cette perspective semble avoir réveillé le conflit entre armateurs et chargeurs, les uns prenant position contre les règles de Hambourg, et les autres pour.

**Or, cet âpre débat n'intéresse pas que le couple armateur/chargeur, puisque le partage des responsabilités joue également en cas de dommages aux tiers.**

*b) Un débat ravivé avec la multiplication des faits de mer impliquant des matières polluantes ou dangereuses*

Les accidents de ces dernières années ont ravivé le débat, car l'indemnisation des pollutions causées par les produits transportés par mer met en jeu des sommes d'un tout autre ordre de grandeur. Le Comité Central des Armateurs de France (CCAF) a clairement pris position devant la mission pour la prise en charge d'une partie du risque par le chargeur, à l'exemple de ce qui existe déjà pour les hydrocarbures. Il considère, en effet, que dans un accident maritime entraînant une pollution par des produits dangereux, la nocivité de la cargaison compte au moins autant que la défektivité du navire. C'est la logique de la convention HNS en cours de négociation, déjà évoquée.

De son côté, le Conseil des Chargeurs maritimes Français (CCMF), représenté au sein de l'Association des Utilisateurs de Transport de Fret (AUTF), considère que les règles de Bruxelles sont désuètes et affirme qu'il est urgent de ratifier les règles de Hambourg, qui responsabiliseraient plus l'armateur en réduisant ses possibilités d'exonération. En attendant, il invite ses membres à exercer un choix rigoureux du transporteur maritime auquel ils recourent et à contrôler en continu l'exécution de la prestation de transport. Par ailleurs, en réponse aux propositions d'instaurer une véritable coresponsabilité des armateurs et des chargeurs envers les tiers, le CCMF affirme qu'il faudrait au préalable que les chargeurs puissent véritablement maîtriser le choix du navire qui va transporter leurs produits, et qu'il appartient aux pouvoirs publics de leur en donner les moyens en publiant les résultats des contrôles qu'ils effectuent.

Cette prise de position, certes en soi défendable, est caractéristique d'une attitude trop répandue chez les divers intervenants du transport maritime. Il a été très instructif pour la mission de voir au cours de ses auditions se succéder, parfois dans la même après-midi, des personnes qui adoptaient des points de vue diamétralement opposés, mais toujours bien argumentés, sur les



ont paru à la mission particulièrement regrettables. En fait, la confusion des responsabilités autorise chaque catégorie d'intervenant à rejeter la faute sur une autre.

**La mission veut bien donner acte de leur bonne foi aux personnes qu'elle a entendues, mais elle affirme nettement que le partage inévitable des responsabilités ne saurait aboutir à une irresponsabilité générale. Elle estime également que, s'il est injuste d'accuser une catégorie particulière d'intervenants, il est toujours possible de séparer le bon grain de l'ivraie au sein de chacune d'entre elles.**

## **B. UNE COMPLEXITÉ QUI SE RETROUVE DANS LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES CONCERNÉES PAR LA SÉCURITÉ MARITIME**

### **1. L'action de l'Etat en mer passe par la coordination de nombreuses administrations**

A côté des services dépendant des Affaires maritimes (CROSS et Centres de Sécurité des Navires), qui ont déjà été présentés, et dont la sécurité maritime constitue la raison d'être, nombreuses sont les administrations qui y contribuent en plus de leurs autres missions : Douanes, Gendarmerie, Protection civile, Marine nationale, Service des phares et balises (rattaché à l'Équipement, comme les ports).

Ce n'est finalement que depuis relativement peu de temps que les actions de toutes ces administrations sont fédérées par une structure de coordination. En 1978, le naufrage de l'*Amoco Cadiz* a servi de révélateur de la vulnérabilité de la France face à ce genre de catastrophe.

Trois principes ont alors été définis :

- l'unicité de l'espace maritime implique la nécessité d'opérer sur de grandes zones géographiques sans tenir compte des frontières administratives territoriales,

- l'indispensable unité de conception de la politique maritime ;

- le choix de la coordination d'administrations aux compétences distinctes, de préférence à la création d'une administration unique aux compétences multiples.

Sur ces fondements, trois structures de coordination ont été mises en place dès 1978 :

- le comité interministériel de la mer (CIMER), présidé par le Premier ministre, qui se réunit tous les 12 à 18 mois ;

- la mission interministérielle de la mer (MISMER), qui assure le secrétariat du comité interministériel, prépare et exécute les décisions, et veille à la cohérence générale de la politique de la mer ;

- les trois préfetures maritimes, correspondant aux deux façades océaniques et à la façade méditerranéenne, qui utilisent les services des CROSS.

Cette coordination, institutionnalisée au sommet, est pratiquée également de façon pragmatique à la base. Au cours de ses déplacements, la Mission a pu constater que les ports constituent autant de points névralgiques dans la chaîne du transport maritime. De même que les intervenants privés y nouent leurs relations commerciales, les administrations y collaborent pour leurs missions de contrôle. C'est également à partir des ports que devraient être systématisés les échanges d'informations sur les navires et les cargaisons, afin que les recoupements permettent d'identifier les fraudes porteuses de risques.

Au niveau opérationnel, les structures administratives françaises de sécurité maritime présentent la particularité d'intégrer une société de droit privé : la Société Nationale de Sauvetage en Mer (SNSM). Recourant quasi exclusivement au bénévolat, la SNSM a engagé depuis 1987 un effort difficile de renouvellement de sa flotille vieillissante, avec l'aide des pouvoirs publics, tant nationaux que locaux, qui financent 50,9 % de son budget de près de 53 millions de francs. Avec 3.000 sorties par an, les embarcations de la SNSM assurent 41 % du temps d'intervention en mer de la totalité des moyens nautiques auxquels recourent les CROSS (22 % du temps d'intervention est imputable aux navires sur zones, 11 % à la Marine nationale, 15 % aux pompiers et à la gendarmerie).

Le recours à une société de sauvetage privée s'appuyant sur le bénévolat place la France dans une situation intermédiaire entre les pays d'Europe du Nord, où de telles sociétés sont encore plus développées, et les pays d'Europe du Sud, où le sauvetage est assuré exclusivement par des fonctionnaires civils ou militaires.

## **2. Cette organisation administrative complexe n'est pas exempte de toute critique**

**Un rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics adressé au Premier ministre en avril 1992 a dressé un bilan, à cette date, de l'action de l'Etat en mer. Ses conclusions ont pointé les insuffisances du dispositif actuel.**

### *a) La dispersion et la sous-utilisation des moyens*

La diversité des matériels et des doctrines d'emploi est inéluctable dans le cadre d'une simple coordination, qui exclut toute programmation centrale des investissements et des activités. Il reste néanmoins que les flottilles nautiques et aériennes des administrations concourant à l'action de l'Etat en mer présentent des faiblesses notables :

- en l'absence d'une véritable aviation légère de service public, il est trop souvent fait appel aux moyens lourds et coûteux de la Marine nationale. Les auteurs du rapport estimaient déjà, en 1992, que la situation était en passe de devenir très préoccupante dans le domaine de l'usure et de la diminution du potentiel disponible des Super-Frelons, qui constituent le seul moyen de sauvetage adapté aux opérations de longue distance.

- l'implantation des moyens est davantage guidée par les acquis de l'histoire et des traditions maritimes que par une analyse objective de l'évolution des risques et des besoins. Des double-emplois nombreux existent, mais des zones de sous-équipements apparaissent par ailleurs. Ainsi, sont notamment sous-équipés : le littoral languedocien, la côte atlantique de La Rochelle à Saint-Jean de Luz et la zone Manche-Mer du Nord.

### *b) Des effectifs réduits et des statuts hétérogènes*

La diversité des statuts des personnels, des obligations de service et des rémunérations, rend à la fois difficile et coûteuse l'unification des moyens humains et matériels au sein d'une même unité.

Les plans d'armement ne permettent pas toujours l'emploi optimal des moyens. Alors même que la flottille des

**Affaires maritimes a été considérablement renforcée et modernisée, on constate une diminution du nombre des heures annuelles en mer et des contrôles effectués, due à la fois à la diminution des effectifs et à une productivité insuffisante.**

**De même, l'organisation des unités de la Gendarmerie nationale, qui intègre les équipage des vedettes et hélicoptères au sein de brigades terrestres, aboutit à une sous-activité des moyens affectés aux missions en mer, et tout particulièrement des matériels nautiques.**

*c) Des moyens budgétaires limités*

**Le rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a évalué le coût global de l'action de l'Etat en mer, pour 1989, comme suit :**

**COÛT GLOBAL DE L'ACTION DE L'ETAT EN MER EN 1989**

	En millions de francs	en %
<b>Marine nationale missions de service public</b>	<b>406</b>	<b>38,7</b>
<b>Gendarmerie maritime</b>	<b>57</b>	<b>5,5</b>
<b>Gendarmerie nationale</b>	<b>68</b>	<b>6,5</b>
<b>Affaires maritimes (y compris les CROSS)</b>	<b>329</b>	<b>31,3</b>
<b>Direction générale des Douanes</b>	<b>165</b>	<b>15,8</b>
<b>Sécurité civile activités aériennes en mer</b>	<b>22</b>	<b>2,2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.050</b>	<b>100,0</b>

Il en conclut que le coût global de l'action de l'Etat en mer ne paraît pas excessif au regard de l'importance et de la diversité des missions assurées comme de la valorisation économique des actions conduites : ainsi, le bilan des coûts et des avantages des activités de sauvetage est très largement positif.

Plus intéressante encore est l'analyse comparative des coûts unitaires des principaux moyens nautiques et aériens utilisés, à laquelle se sont livrés les auteurs du rapport. Elle fait apparaître un écart de 1 à 6 entre les vedettes et les grands bâtiments de la marine nationale, et un écart du même ordre, pour les moyens aériens, entre un Cessna des Douanes et un Bréguet Atlantic.

*d) La surveillance générale de l'espace maritime est insuffisante*

L'efficacité de la surveillance générale de l'espace maritime est globalement insuffisante. Elle est aussi très variable selon les zones. Si la Bretagne est très bien couverte, des vides importants ont été constatés, parmi lesquels la partie la plus au large de la zone économique exclusive dans l'Atlantique, la Manche, le Nord de la mer d'Iroise, le golfe du Lion et la Corse.

Les CROSS rencontrent de nombreuses difficultés qui gênent leur fonctionnement. Surtout, l'accroissement de leur charge de travail à moyens constants ne peut manquer de déboucher sur une dégradation des moyens de la navigation.

Trois types de problèmes affectent de manière croissante l'activité des CROSS :

- les plans d'armement sont budgétairement insuffisants, et surtout inadaptés, ce qui contraint la Marine nationale à mettre des personnels supplémentaires à la disposition des services des Affaires maritimes dont relèvent les CROSS ;

- la qualification des personnels qui assurent les quarts doit être maintenue pour éviter de faire courir à l'Etat des risques d'autant plus élevés que le contentieux en responsabilité tend à se développer pour ce type d'opération. Notamment, le recours à des appelés impose une formation et un encadrement spécifique ;

- les systèmes radar et radio installés sont obsolètes : ils connaissent des taux de panne en forte croissance, en même temps qu'ils parviennent à saturation à Jobourg et Gris Nez, compte-tenu de l'augmentation du trafic. Le système de couverture radioélectrique

français devra de toute façon être refondu dans le cadre de la mise en place du système mondial de détresse et de surveillance (SMDSM), site à la ratification par la France, en 1988, de la convention sur la sauvegarde de la vie en mer ;

*e) Le caractère parcellaire de la coordination*

Au plan national, la coordination se heurte à l'inertie des administrations centrales, en dépit des efforts de la MISMER. La qualité de la coopération qui s'établit localement sous l'autorité du préfet maritime semble plus satisfaisante.

Le dispositif local de coopération n'est cependant pas exhaustif : il n'englobe pas certains secteurs importants, tels que la Sécurité civile ou la SNSM, qui a un rôle prépondérant dans la mise en oeuvre des moyens nautiques de sauvetage à courte distance ( 40 % des moyens nautiques mis en oeuvre lors des interventions des CROSS ).

Il appelle également des réserves concernant le rôle de la Gendarmerie, qui ne participe qu'avec réticence à la coordination parce qu'elle conserve une grande autonomie dans l'emploi de ses moyens, gérés dans une logique exclusivement terrestre.

Les relations sont aussi parfois aussi difficiles entre la Marine nationale et les administrations coordonnées. L'incident survenu au *Lyria*, ce pétrolier endommagé par un sous-marin remontant en surface le 17 août 1993, le montre bien : le commandant du sous-marin avait alors signalé l'accident, passé inaperçu sur le navire, à ses seuls supérieurs, qui n'avaient pas fait immédiatement suivre l'information aux autorités des Affaires maritimes, ni à celles du port de Fos vers lequel le *Lyria* faisait route. Une fois à quai, le pétrolier s'est subitement vidé de sa cargaison, qui s'est écoulée par la brèche ouverte par le sous-marin.

Par ailleurs, en l'absence d'un réseau de transmissions protégées qui leur soit commun, tant sur terre que sur mer, les administrations intervenant en mer ne peuvent engager aucune opération combinée d'envergure.

*f) La relative inefficacité des sanctions*

Les failles du dispositif législatif, déjà évoquées, se doublent de difficultés dans la prise de sanctions, de trois ordre

- l'absence d'un barème de remboursement des administrations pour le sauvetage des biens ;

- un régime de la preuve excessivement rigoureux, notamment en matière de pollution : le refus, par les règles internationales, de prendre en compte des photographies aériennes appuyées de relevés de position et de comptes-rendu d'opération, ou encore la nécessité d'effectuer des prélèvements d'eau de mer et de les rapprocher de prélèvements réalisés dans les soutes du navire, aboutissent à priver d'efficacité la répression de certaines infractions graves.

- l'organisation des tribunaux de l'ordre judiciaire enfin, qui exclut la centralisation des contentieux maritimes auprès d'instances spécialisées : il en résulte une dispersion des poursuites, et surtout une politique de classement systématique de la part de juridictions peu au fait de la complexité du droit maritime.

Par ailleurs, le régime des habilitations est actuellement très restrictif, puisque seuls disposent de pouvoirs d'officiers de police judiciaire les gendarmes maritimes et les commandants des bâtiments de la Marine nationale, à l'exclusion des autres officiers de bord et des commandants d'aéronefs. Les personnels des Douanes et des Affaires maritimes bénéficient de pouvoirs de police spécialisés dans le domaine du contrôle des marchandises dans un cas, des navires dans l'autre.

### **3. Ces critiques ont déjà été partiellement prises en compte**

• Le projet de loi relatif aux modalités de l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs de contrôle en mer n° 394, (1993-1994), actuellement soumis au Parlement, tend à définir précisément, afin de combler les vides juridiques évoqués, le fondement légal des mesures de contrôle susceptibles d'être mise en oeuvre, sous l'autorité du préfet maritime, par les commandants des bâtiments et aéronefs d'Etat chargés de la surveillance en mer, à l'encontre des navires en infraction avec le droit applicable aux espaces maritimes sous souveraineté ou juridiction française.

Les mesures que ce projet de loi propose sont les suivantes :

- la reconnaissance : contrôle de l'identité et de la nationalité du navire ;

- la **visite** : vérification des documents de bord et inspection des certificats et registres, contrôle des équipements de sécurité ;

- le **déroutement** vers un port ou une position déterminée, et éventuellement l'exercice du droit de poursuite des navires étrangers dans les conditions prévues par le droit international.

Le cas échéant, des moyens de coercition peuvent être employés, y compris, si nécessaire l'emploi de la force ( le tir au but étant toutefois subordonné à l'autorisation du Premier ministre ).

• La modernisation de ce volet de l'action de l'Etat en mer devrait logiquement se doubler d'une mise à jour des pouvoirs des autorités qui interviennent à terre, dans les ports.

C'est pourquoi, la mission regrette que le projet de loi n° 976 (1989-1990) réformant le livre III du code des ports, adopté par l'Assemblée nationale en 1990 n'ait pas été depuis inscrit à l'ordre du jour du Sénat. Le livre III concerne la police portuaire qui, en toute logique, pourrait contribuer beaucoup au contrôle des navires, plus aisé une fois ceux-ci immobilisés à quai.

La mission a pu constater, au cours de ses déplacements, que les officiers de ports attendent avec impatience cette réforme, qui devrait accroître leurs possibilités de constater par eux-mêmes les infractions et relever sensiblement les plafonds des amendes, qui ont perdu de leur caractère dissuasif avec le temps.

• Enfin, s'agissant des moyens humains, M. Bernard BOSSON, ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme a annoncé lors de son audition par la mission le 27 avril 1994 son intention de porter de 70 à 100 les effectifs des inspecteurs des Affaires maritimes affectés aux centres de sécurité des navires, et de 230 à 280 les effectifs affectés aux CROSS.



#### 4. Les expériences étrangères

*a) Tous les pays occidentaux n'ont pas fait les mêmes choix que la France pour l'organisation de leur administration maritime*

Tous les pays occidentaux sont confrontés aux mêmes défis que la France face aux enjeux économiques et écologiques d'un transport maritime qui s'est développé de façon anarchique partout dans le monde. S'ils ne sont pas tous aussi exposés qu'elle aux effets des dangers de la navigation, tous ont eu à réfléchir, dès les années 1970, à la réorganisation de leurs administrations maritimes.

Parallèlement au rapport demandé au Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics et l'action de l'Etat français en mer, une étude comparative était confiée en 1991 à MM. Jacques OLIVIER, contre-amiral, et Guy MARCHAND, administrateur général des Affaires maritimes.

Comme la France, tous les pays occidentaux disposent d'une pluralité d'administrations civiles et militaires concernées à un titre ou à un autre par la mer. Certains n'ont pas jugé nécessaire de fédérer les activités de ces administrations plus que ce qui est strictement nécessaire pour les interventions opérationnelles, lutte contre la pollution ou sauvetage en mer ( Royaume-Uni, Belgique ).

D'autres, les plus nombreux, ont mis en place au plus haut niveau des structures de coordination entre les différents ministères concernés par les problèmes de la mer :

- en Espagne, la Commission interministérielle de politique marine internationale du ministère des affaires étrangères, structure permanente de coordination qui existe depuis 1973, s'est trouvé doublée à compter de 1983 d'une Commission interministérielle d'études et de réforme des organismes administratifs compétents en matière d'activités maritimes (COMINAR), chargée d'étudier une refonte complète de l'administration maritime espagnole dans la perspective de l'adhésion à la Communauté européenne.

Ce travail de réflexion a notamment conduit à la création du service maritime de la Garde civile et à la mise au point du «Plan national de sauvetage et de lutte contre la pollution».

- aux Pays-Bas, après approbation par le Parlement d'un programme d'action, le Gouvernement a mis en place en 1984

une structure légère de coordination interministérielle pour les affaires de la mer du Nord, l'ICONA.

- en Norvège, la réflexion de la commission interministérielle présidée par Thorvald Stottenberg, ministre de la Défense, a débouché en 1977 sur la création d'une garde côtière au sein de la Marine royale et sur la création d'une direction des côtes réunissant les trois anciennes directions des Ports, des Phares et des Balises.

- aux États-Unis, suite à une demande du Congrès, les conclusions rendues publiques par la commission Statton en 1970 ont conduit à la création d'une agence fédérale regroupant divers services ou institutions scientifiques, la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA).

Ainsi, dans ces quatre pays, l'action de l'Etat en mer a été estimée suffisamment importante pour justifier un examen d'ensemble à un très haut niveau, la mise en place d'instances de coordination, des regroupements importants de services ou d'administrations jusque là dispersés, la création d'organes d'exécution sous forme de gardes côtières.

*b) Le modèle du corps de garde-côtes à compétences unifiées*

Nombre des pays qui ont réformé dans la période récente leurs administrations maritimes ont mis en place un corps de gardes-côtes, à l'imitation des États-Unis.

La Coast Guard des États-Unis a plus de 75 ans d'existence ; elle s'est constituée par agrégations successives de services existants dont elle absorbait chaque fois, sous son propre statut, les moyens et les hommes.

Aujourd'hui cette institution militaire, très structurée et à fortes traditions, est une véritable administration dotée de moyens navals et aériens lui permettant de remplir les sept missions principales dont elle est chargée en mer ; mais elle partage toujours avec d'autres services le soin d'assurer les responsabilités civiles des États-Unis en mer ; les douanes, la NOAA, l'Environment Protection Agency, le Mineral Management Service, le Service de l'Immigration, la Marine elle-même ont des domaines de compétences spécifiques et des moyens propres pour les exercer. En outre, dans les eaux territoriales, les services des États côtiers exercent des attributions limitant d'autant les pouvoirs de l'US Coast Guard et les possibilités d'action de la Coast Guard.

Ce modèle américain semble très séduisant. En premier lieu, la dénomination de «garde-côtière» elle-même montre bien que le corps auquel elle s'applique a pour mission d'assurer la sauvegarde des intérêts de l'Etat côtier par la surveillance et, au besoin, par des actions de police.

Par ailleurs, si les moyens chargés de veiller en mer à l'application des lois, d'assister les personnes et de protéger les biens s'intègrent dans un ensemble plus vaste, l'institution ainsi formée doit également élaborer les dispositions réglementaires qu'il lui appartient de faire respecter : elle n'est plus alors seulement le "bras séculier" au service de divers départements ministériels mais une administration à part entière chargée d'assurer les responsabilités de l'Etat en mer.

En pratique, une même appellation de garde-côtière recouvre, selon les pays, des réalités sensiblement différentes :

- de création récente (1987) la **Kustwacht néerlandaise** représente une formule souple et légère de mise sous un chapeau opérationnel commun, avec des marques extérieures communes, d'unités navales et aériennes relevant d'administrations distinctes. C'est ici le bras séculier uniquement qui se trouve constitué en un ensemble unique ;

- la garde-côtière en Norvège qui existe depuis 1977, la **Kystvakt**, s'est substituée à un système peu probant de surveillance des pêches et apporte son concours aux autres administrations à compétences maritimes. Placée sous commandement opérationnel militaire, elle n'est qu'un bras séculier d'intervention en mer ;

- également rattachée à la Marine, la **Guardia Costiera italienne** instituée en 1991 dépend d'un ensemble très structuré disposant de centres opérationnels polyvalents et relevant d'un ministère purement maritime important. Sa création est trop récente pour savoir si elle parviendra à intégrer, du point de vue de leur emploi, les moyens navals d'institutions aussi puissantes (à terre) que les Carabiniers ou la Guardia di finanza ;

- sans être couvert par l'expression de garde côtière, le **Fishery Protection Squadron de la Royal Navy** remplit, pour le compte du ministère chargé des pêches, le même rôle que la Kystvakt en Norvège. Quant à la **HM Coastguard**, elle ne dispose en propre pratiquement d'aucun moyen en mer : organisation purement civile, elle exerce le contrôle opérationnel de tous les moyens, d'où qu'ils viennent, engagés dans des opérations de sauvetage en mer ; elle a en charge le contrôle du trafic maritime là où il s'impose et, sous l'autorité d'une entité centrale spécifique, la MPCU (•Marine

Pollution Control unit»), elle peut se voir chargée de la coordination d'opérations antipollution ;

- en Espagne, sous l'impulsion de la Direction générale de la Marine marchande, un réseau de centres opérationnels de sécurité et de sauvetage maritimes est en cours de mise en place et des moyens navals importants sont en cours d'acquisition. L'effort considérable ainsi entrepris, qui conduit à la constitution rapide de la "Guardia civil del mar", laisse bien augurer des chances de surmonter dans l'avenir le fractionnement actuel des responsabilités maritimes.

**La présentation qui précède appelle au total deux constatations :**

- il n'existe nulle part de "garde côtière" dont les compétences couvrent de façon exclusive l'ensemble du domaine d'action civil de l'Etat en mer,

- seules l'US Coast Guard et la Guardia Costiera italienne constituent des ensembles cohérents -de la formulation de la règle de droit au contrôle de son application-, véritablement polyvalents, intégrant l'administration des affaires maritimes et l'action en mer.

### **C. FAUT-IL RENONCER AU PARTICULARISME DU DROIT DES MERS ?**

#### **1. Le droit des mers a hérité des traits bien particuliers des circonstances historiques de sa naissance**

Pour mieux comprendre l'originalité du droit des mers, il n'est pas inutile de se tourner vers le passé et d'évoquer brièvement les conditions de sa formation.

Aussi loin que l'on puisse remonter dans le temps, le droit des mers a présenté un caractère international prononcé. Par la force des choses, et ce depuis l'époque des Phéniciens et des Carthaginois, les communautés de marins-commerçants se sont toujours donné des règles communes, applicables dans tous les ports indépendamment des divers droits en vigueur plus à l'intérieur des terres.

Le droit des mers sous sa forme moderne est né aux XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècles, à une époque où les Etats-Nations européens

récemment constitués affirmaient leur souveraineté territoriale sur la terre ferme et se lançaient dans une appropriation du monde par voie maritime.

Cette situation de concurrence exacerbée aurait pu conduire à une remise en cause du caractère propre du droit des mers. Il n'en a rien été. Tout au contraire, le principe de liberté des mers, un moment contesté, a été réaffirmé bien haut en droit, quitte à être fréquemment suspendu en pratique par les guerres navales et la flibusterie.

Ce paradoxe s'explique par les circonstances historiques de la formation du droit maritime moderne. **En effet, le principe juridique de liberté des mers n'a été initialement qu'un corollaire de la suprématie maritime de l'Angleterre.** Cette suprématie a atteint son apogée au XIX<sup>e</sup> siècle, avec le développement de la marine à vapeur. La puissance maritime de l'Angleterre est alors telle qu'il devient inutile de la défendre en droit. Au contraire, la concurrence ne peut que lui être profitable. En 1849, le Navigation Act protectionniste de Cromwell est aboli, et l'Angleterre s'érige désormais en championne de l'égalité des pavillons. Cette politique libre-échangiste, qui consacre son triomphe, s'est prolongée jusqu'en 1914, puis, sous une forme un peu atténuée, jusqu'en 1939.

Le principe de la liberté des mers comporte, pour une part, des éléments positifs : le droit pour tout Etat -même dépourvu d'accès à la mer- de faire naviguer des navires battant son pavillon, et le droit de "passage inoffensif" pour tout navire dans les eaux territoriales des Etats côtiers et les détroits internationaux.

**Mais la liberté des mers est pour l'essentiel définie négativement : par l'absence de toute souveraineté territoriale en haute mer, et par l'interdiction d'interférence de la part d'un Etat sur les navires battant le pavillon d'un autre Etat.**

## 2. La comparaison avec le droit du transport aérien est instructive

Pour être mieux appréciée, la liberté dont jouit le transport maritime doit être rapprochée des cadres juridiques dans lesquels s'inscrivent les autres moyens de transport. Il ne fait aucun doute que les modes de transports terrestres sont pleinement soumis à la souveraineté des Etats traversés. Mais le transport aérien présente plus de points communs avec le transport maritime, et il

aurait été concevable qu'il bénéficie d'une liberté comparable. Or il n'en est rien.

**En effet, il n'existe aucun principe de liberté des airs analogue à celui de la liberté des mers. Là aussi, les circonstances historiques sont déterminantes. A peine l'aviation était-elle née, que la première guerre mondiale est venue démontrer l'importance militaire de ce nouveau moyen de transport. C'est ce qui explique que la Commission internationale de Navigation aérienne (CINA), installée à Paris en 1919 à l'instigation de Clemenceau, ait porté en principe la souveraineté des Etats sur leur espace aérien. Ce principe essentiel a été repris en 1944 à la Conférence de Chicago qui devait donner naissance à l'Organisation de l'Aviation civile internationale (OACI), alors même que les Etats-Unis, en situation de suprématie absolue dans les airs à cette époque, comme l'Angleterre l'avait été sur mer un siècle plus tôt, s'étaient faits les champions de la thèse de la liberté des airs.**

**Juridiquement, la souveraineté des Etats s'étend de façon pleine et exclusive sur l'espace aérien situé au-dessus de leurs territoires. Si un trafic aérien international est possible, c'est uniquement du fait de restrictions volontairement apportées à leur souveraineté par des conventions bilatérales ou multilatérales, qui définissent à quelles conditions chacun des Etats cocontractants tolère le survol de son territoire et l'utilisation de ses aéroports par les aéronefs des autres Etats-parties.**

Par ailleurs, l'encombrement des lignes aériennes a conduit à réglementer étroitement la circulation des aéronefs, en s'appuyant sur un réseau d'aides à la navigation qui couvre le globe.

D'une façon plus générale, l'OACI, par le biais de son organe technique, la Commission de navigation aérienne, a développé un véritable pouvoir dérivé de réglementation pour toutes les normes, procédures et pratiques techniques. Sont ici plus particulièrement visées les normes de sécurité et de renouvellement des flottes aériennes. L'oeuvre unificatrice de l'OACI a été telle que l'on peut aujourd'hui considérer que les avions sont équipés et exploités de façon analogue, par des personnels ayant reçu une formation assez comparable, qui utilisent les mêmes procédures basées sur des services et des équipements au sol quasi identiques, tout autour du globe.

**L'aviation offre ainsi l'exemple d'un mode de transport où la concurrence commerciale est réelle -la compagnie Air France l'a durement éprouvée- sans que pour autant la sécurité ait été sacrifiée. Ce résultat n'est pas étranger**

**au fait que les avions sont surveillés en permanence et dirigés partout, sauf lorsqu'ils survolent la haute mer.**

### **3. Vers une normalisation à terme du droit du transport maritime ?**

La singularité du transport maritime semble de moins en moins tenable, avec le développement du transport combiné qui s'accommode mal de la coexistence de régimes de responsabilité différents selon le mode de transport utilisé. Actuellement, le transport multimodal fait l'objet d'une lutte entre, d'un côté, les armateurs qui s'efforcent d'étendre leur emprise en amont et en aval de la phase maritime du transport et, de l'autre côté, les auxiliaires de transport qui tentent de s'imposer sur l'ensemble du parcours. L'arme du combat est, outre le tarif proposé, la fiabilité du service rendu.

**Plus généralement, toutes les évolutions du droit de la mer depuis la seconde guerre mondiale sont allées dans le sens d'une restriction de la liberté de navigation.**

Il s'agit d'abord d'un mouvement d'appropriation par les Etats d'une partie croissante de la haute mer. La mer cesse, chaque jour un peu plus, d'être un espace de liberté et tend à devenir un espace entièrement réglementé, compartimenté, réparti entre ses riverains et confié à leur gestion. On peut citer ici toutes sortes de découpages : les zones économiques exclusives, les zones de responsabilités météorologiques ou hydrographiques, les FIR («Flight Information Region»), les zones SAR («Search and Rescue»), etc... qui, par leur simple superposition, constituent autant de manières de s'approprier l'espace maritime.

Il s'agit également de l'édiction de normes de plus en plus nombreuses concernant les conditions d'immatriculation et d'exploitation des navires, qui ont été évoquées dans le présent rapport.

Ces normes juridiques souffrent certes actuellement d'un manque de force obligatoire. Mais elles pourraient bientôt recevoir l'appui des progrès de la technique. L'entrée en service du système de positionnement GPS (Global Positionning System), le maillage des zones les plus fréquentées par les Services de Trafic Maritime et la mise en réseau des systèmes d'informations des ports et des administrations maritimes des nations commerçantes, ouvrent la voie à une navigation moins aléatoire, mais également soumise aux contrôles en temps réels les plus précis.

**Ces évolutions techniques rendent possible à terme une plus grande intervention des États dans les activités de transport maritime, comme cela est déjà le cas pour les autres modes de transport. Cette plus grande implication des États a été rendue légitime par le mauvais usage que nombre des bénéficiaires de la liberté de navigation ont fait de celle-ci.**



## **TROISIÈME PARTIE : PROPOSITIONS**

Au cours des auditions auxquelles elle a procédé et à l'occasion des déplacements qu'elle a effectués, la mission d'information a recueilli des propositions extrêmement variées, de la part des intervenants du monde maritime, en vue d'améliorer la sécurité du transport maritime et de réduire les risques de pollution. La mission d'information a pris soin de les examiner toutes, même si certaines ont été finalement écartées en raison soit de leur caractère irréaliste, soit de leurs difficultés d'application concrète.

Plusieurs de ces propositions avaient été présentées bien avant les récents événements qui ont entraîné la pollution des plages de la Manche et de l'Atlantique. Elles prennent, aujourd'hui, un caractère d'urgence.

La mission est aussi convaincue que la quasi totalité de ces propositions ne pourra avoir d'effet sur la sécurité du transport maritime que si leur application dépasse le strict plan national ou européen. Le transport maritime est, avant tout, international et c'est au niveau mondial qu'il convient d'agir en priorité.

Les propositions retenues s'articulent autour de trois volets : la prévention des accidents, la réparation des dommages et la répression des infractions.

La mission a tenté aussi de distinguer ces propositions en les répartissant entre «mesures immédiates», «mesures à moyen terme» et «mesures à long terme».

**Toutefois, ce classement ne préjuge en rien de l'intérêt intrinsèque que telle ou telle mesure peut présenter.**

En fait, les «mesures immédiates» sont celles qui ne dépendent que des seules autorités nationales, qui ne nécessitent pas de modifications lourdes des normes existantes. A l'inverse, les «mesures à long terme» sont celles dont les implications diplomatiques, juridiques et financières sont telles qu'on ne peut escompter leur adoption rapide, aussi nécessaires puissent-elles être par ailleurs.

## **I. AMÉLIORER LA PRÉVENTION**

Le bilan plutôt satisfaisant des efforts d'amélioration de la sécurité maritime et de réduction des pollutions accidentelles risque d'être remis en cause dans un avenir proche. Le rapport de la mission a tenté de mettre en évidence les facteurs qui pourraient conduire à ce renversement : le vieillissement et le mauvais entretien de la flotte ainsi que la diminution de la qualification des équipages figurent au premier rang.

L'action des autorités nationales et internationales doit donc porter dans ces deux directions, étant entendu que si la réglementation et les normes techniques peuvent être éventuellement renforcées dans certains domaines et, en tout état de cause, mieux appliquées, c'est d'abord au facteur humain qu'il convient de s'intéresser en rappelant que l'erreur humaine est à l'origine de 80 % des accidents maritimes.

### **A. AGIR SUR LA QUALITÉ DES NAVIRES**

L'augmentation des risques d'accidents tient pour une part importante au vieillissement de la flotte mondiale et au nombre important de navires sous-normes qui naviguent sur les mers.

L'action de prévention doit, en conséquence, viser l'amélioration de l'état des navires par des mesures de nature coercitive et incitative.

Ces mesures doivent s'accompagner d'un effort particulier d'équipement des installations portuaires.

## **1. Des navires moins polluants et plus sûrs**

L'amélioration de la sécurité des navires et la réduction des pollutions qu'ils engendrent peuvent être obtenues par le durcissement des normes auxquelles ils sont soumis lors de leur construction et durant leur exploitation. Ces nouvelles exigences ne sauraient, bien entendu, être appliquées aux seuls navires battant pavillon français ou européen, mais doivent être établies au niveau international pour l'ensemble de la flotte mondiale.

Elles pourraient comprendre, notamment :

● **en matière de réduction des pollutions :**

- la **réduction progressive des tolérances de rejets** prévues par la convention MARPOL (1) ;

- l'élaboration de normes de construction visant l'**objectif «zéro-déchets»** ;

● **en matière de sécurité :**

- l'obligation d'assurer une **veille radio** ;

- l'obligation d'équiper les navires de **moyens de positionnement** modernes ;

- l'obligation de **doubler certains équipements d'aide à la navigation**.

En ce qui concerne plus spécifiquement le transport des conteneurs, la mission ne peut que soutenir la proposition, défendue par toutes les personnes auditionnées, de **rendre obligatoires les recommandations de l'OMI relatives à l'arrimage et au saisissage des conteneurs**. Elle souhaite, aussi, que la liste des marchandises transportables en pontée soit revue, afin de prendre en compte les risques de pollution de l'environnement et que la France demande, en ce sens, une modification du code IMDG.

---

(1) Cette mesure ne peut s'inscrire que dans le long terme et les effets qui peuvent en être attendus resteront limités.

## **2. Adapter les installations portuaires**

**Les pollutions autres qu'accidentelles résultent d'abord du manque de civisme des pollueurs qu'ils naviguent sur des bateaux de plaisance, de pêche ou de commerce.**

**Mais l'insuffisance des équipements de traitement et de stockage des déchets et des eaux de vidage dans les ports comme le prix, pour l'utilisateur, de l'utilisation de ces équipements, confortent cette attitude.**

**La mission considère, à cet égard, qu'un effort particulier doit être consenti afin d'équiper l'ensemble des ports (de plaisance, de pêche et de commerce) d'installations permettant le stockage des déchets des navires et leur récupération. Elle estime, aussi, que ces mêmes ports devraient être équipés de systèmes de vidage des fonds de cale dont l'utilisation serait gratuite pour l'utilisateur, le financement étant assuré par un prélèvement sur les droits de quai. Afin d'éviter tout détournement de trafic supplémentaire au détriment des ports français, il serait souhaitable que cette mesure soit généralisée à l'ensemble des ports européens recevant des navires de commerce et de pêche.**

**Enfin, il apparaît indispensable de réglementer plus sévèrement les zones de transit dans les ports où sont entreposés les conteneurs et les remorques comme de contrôler le respect de cette réglementation.**

## **3. Inciter au renouvellement et à l'entretien de la flotte**

**Le durcissement des exigences relatives à la lutte contre la pollution et à la sécurité permet de réduire les risques d'accidents et favorise le renouvellement et l'entretien de la flotte. L'exigence de la qualité, la mission en est convaincue, peut aussi être la chance des armateurs des pays développés, européens en particulier, en rétablissant une vérité des prix et des coûts que le transport maritime avait oubliée depuis un certain temps.**

**Face à cette perspective, il est indispensable de placer notre pays dans des conditions de concurrence comparables à celles des autres Etats européens, notamment en ce qui concerne la fiscalité applicable aux cessions de navires et à la copropriété**

de navire (régime des quirats). Plusieurs propositions avaient été formulées en ce sens par la Commission des Affaires économiques et du Plan (1). La mission ne peut que les reprendre à son compte, de même que les suggestions visant à inciter l'épargne à s'investir dans la marine marchande (création d'un outil spécifique inspiré des SOFICA) et souhaiter que les engagements pris par le ministre de l'Équipement et des Transports en ce domaine seront effectivement tenus.

## B. LE FACTEUR HUMAIN EST DÉTERMINANT.

La mission est convaincue que quelles que soient la qualité des navires et la sophistication de leurs équipements, aucune amélioration notable ne sera constatée par rapport à la situation actuelle s'il n'est pas mis fin à la dégradation rapide de la qualification des équipages et des conditions d'emploi des marins sous pavillon de complaisance.

Elle déplore que cette dégradation incite certains armateurs européens à préférer, aujourd'hui, l'embauche d'équipages non européens même sur des lignes «intérieures» à l'Union européenne.

Elle considère, en conséquence, que les mesures qu'elle propose en ce sens sont essentielles et déterminantes pour l'avenir.

### 1. La qualification des équipages

Les actions dans ce domaine doivent être menées au niveau international, et prioritairement en direction des équipages et des officiers des pays maritimes qui ne disposent pas de filière de formation satisfaisante.

Elles doivent tendre vers deux objectifs : améliorer la formation et contrôler la qualification.

En ce qui concerne la formation, la mission tient à rendre hommage et à souligner l'action exemplaire qu'a entreprise l'Université maritime internationale de Malmö, sous l'égide de

---

(1) Rapport sur l'avenir de la marine marchande par M. Josselin de ROHAN.

**l'OMI, en vue de former les cadres administratifs et techniques qui permettront aux nouveaux États maritimes d'assurer le contrôle et la gestion de leur flotte et la formation de leurs marins. Elle souhaite que la France et l'Union européenne soutiennent plus intensément cette initiative.**

**La mission est aussi convaincue de l'intérêt que présenterait une extension des interventions de l'OMI en matière de formation des marins. Sans aller nécessairement jusqu'à la création d'écoles internationales de la marine marchande, il serait souhaitable que l'organisation internationale procède à une évaluation régulière des établissements qui délivrent des certificats et des brevets.**

**Votre mission est également favorable à un renforcement du rôle de l'OMI en ce qui concerne le contrôle de la qualification des hommes. Elle considère, à cet égard, que devrait être envisagée l'institution d'une obligation de contrôle des connaissances et des compétences à intervalles réguliers (tous les cinq ans). Ce contrôle serait assuré par un organisme dépendant de l'OMI.**

**Cet effort prioritaire en direction des nouveaux pays maritimes ne doit pas masquer la nécessité d'une action particulière à notre pays qui doit développer les formations à la sécurité dans les écoles de la marine marchande, s'efforcer de mettre un terme à la désaffection qui s'exprime pour les carrières de la marine marchande et maintenir la tradition maritime des écoles sans céder à la tentation de la technicité. La mission estime, sur ce point, qu'il est du devoir de l'Etat d'assurer aux élèves-officiers les moyens de réaliser les embarquements indispensables à leur formation.**

## **2. Les conditions d'emploi**

**La course effrénée à la productivité a poussé à réduire les effectifs des équipages et à embaucher en considération du salaire versé et non de la qualification.**

**Cette évolution est une menace grave et directe pour la sécurité du transport maritime et il convient d'y mettre un terme.**

**Votre mission souhaite en conséquence :**

**- l'accélération de la révision de la convention STCW permettant l'harmonisation des normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille ;**

- l'élaboration de règles concernant l'effectif minimum des équipages de porte-conteneurs au regard des tâches liées au contrôle des chargements ;

- la généralisation et le contrôle systématique de l'obligation de langue commune.

Elle invite le Gouvernement français à s'opposer avec fermeté aux initiatives visant à autoriser la présence d'un seul homme de veille la nuit.

Elle considère aussi que la qualification des équipages doit avoir pour corollaire la reconnaissance de l'autorité et des responsabilités des commandants et qu'en tout état de cause, ceux-ci, du fait de leur fonction, ne peuvent être contraints à des obligations de quart.

### C. RENFORCER LA SÉCURITÉ DE LA NAVIGATION

L'amélioration de la sécurité de la navigation, notamment par la création de dispositifs de séparation du trafic (DST), engagée après les grandes pollutions par hydrocarbures des années 1970-1980 a permis de réduire très notablement les accidents par abordages et donc les causes de pollution.

Compte tenu de l'augmentation du trafic, cet effort doit être amplifié.

La mission, à cet égard, a examiné trois propositions. La première dont le principe a été retenu par le comité de sécurité maritime de l'OMI au cours de sa dernière session consiste à imposer le signalement obligatoire des navires à l'entrée des zones dangereuses. Votre mission souhaite que cette obligation entre en vigueur le plus rapidement possible.

Les deux autres propositions ont reçu de la mission un accueil plus mitigé. Elles consistent pour l'une à développer le recours aux pilotes de haute-mer et, pour l'autre, à restreindre la circulation des navires dans des zones dites «écologiquement sensibles».

## **1. L'obligation de signalement**

Seuls certains navires présentant un danger particulier en raison de leur cargaison (hydrocarbures, marchandises dangereuses...) sont actuellement astreints à se signaler au CROSS à leur arrivée dans un dispositif de séparation de trafic. Les autres navires peuvent cependant aussi présenter des dangers et l'absence d'obligation de signalement entraîne, à leur égard, certaines difficultés d'identification en cas d'erreur sur la position (que le CROSS ne peut signaler au navire), d'infraction ou de route anormale et/ou de risque d'abordage.

Pour combler cette lacune, la France a défendu -avec plusieurs de ses partenaires européens- un projet de résolution auprès de l'OMI visant à permettre d'obliger tout navire empruntant un dispositif de séparation de trafic à se signaler au CROSS en indiquant notamment le nom du navire, son pavillon, sa provenance, sa destination et la nature de la cargaison.

Le principe de ce dispositif a été accepté par le conseil de sécurité maritime de l'OMI, au mois de mai 1994.

La mission considère qu'il est impératif qu'il soit effectivement appliqué dans les meilleurs délais, mais elle souligne que son entrée en vigueur nécessite parallèlement un renforcement des moyens de surveillance des DS' par les CROSS.

## **2. Le recours aux pilotes de haute-mer**

Contrairement au recours aux pilotes portuaires, le recours aux pilotes hauturiers n'est pas une obligation, mais une simple faculté laissée à l'appréciation de l'armateur et du commandant.

La prise en compte des difficultés de la navigation dans certaines zones, particulièrement en Manche, et de l'incompétence avérée de certains «commandants de complaisance» a conduit plusieurs intervenants rencontrés par la mission à suggérer l'institution d'un recours obligatoire aux pilotes hauturiers, limité aux zones dangereuses.



La mission a considéré que la mise en oeuvre de cette proposition se heurterait à plusieurs obstacles, en particulier celui de l'incompatibilité entre ce recours obligatoire et le droit de passage inoffensif dans les détroits, comme avec le principe selon lequel le pilote ne peut substituer son autorité à celle du commandant.

Elle souhaite toutefois que le recours aux pilotes hauturiers fasse l'objet d'une recommandation qui pourrait être systématiquement rappelée lors de l'entrée des navires en zones dangereuses, à l'occasion de leur signalement aux CROSS.

### **3. Les zones «écologiquement sensibles»**

Cette dernière proposition vise à déterminer des zones (maritimes ou littorales) particulièrement fragiles où la navigation pourrait être restreinte ou interdite aux navires transportant soit des hydrocarbures soit des substances dangereuses. Ce dispositif est défendu, notamment, par la Commission des Communautés européennes qui a demandé à chaque Etat membre de lui transmettre la liste des zones qu'il considère comme écologiquement sensibles.

La mission a examiné cette proposition avec certaines réserves qui tiennent notamment à la difficulté de définir avec précision la nature des zones qui feraient l'objet d'une telle protection. Par ailleurs, il peut paraître paradoxal, dans la mesure où des zones ont été déclarées écologiquement sensibles, d'imposer des restrictions au seul transport maritime, compte tenu de la part prépondérante des pollutions d'origine tellurique.

La mission souhaite donc que l'Europe s'engage avec la plus grande prudence dans cette voie et privilégie le renforcement des contrôles dans ces zones plutôt que les restrictions de circulation.

## **D. AUGMENTER LES MOYENS DE SURVEILLANCE**

### **1. La modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)**

Si le budget dont disposent les cinq CROSS a enregistré une augmentation notable depuis deux ans, leurs moyens -la mission a pu le constater au CROSS CORSEN et au CROSS JOBOURG- restent encore insuffisants.

Les équipements radio et radar des CROSS sont anciens et datent de leur mise en place. Le plan de renouvellement engagé sur la période 1992-1999 doit être accéléré, en tenant compte notamment des nouveaux besoins qui résulteront de l'entrée en vigueur du signalement obligatoire dans les zones dangereuses. L'utilisation des matériels actuels se heurte, en effet, à un problème de saturation (200 à 300 échos sont enregistrés simultanément, ce qui correspond à la limite maximale des capacités des calculateurs) qui ne manquera pas de s'aggraver.

Les effectifs des CROSS sont, pour leur majorité, composés d'appelés mis à disposition du ministère de l'Équipement et des Transports par la marine nationale <sup>(1)</sup>. Il en résulte un taux de rotation très élevé qui ne permet pas toujours d'acquérir une expérience suffisante pour réagir correctement face à des situations d'urgence très diverses.

Le ministère de l'Équipement a décidé d'augmenter les effectifs des CROSS qui passeront de 230 à 280. Votre mission d'information considère que cette amélioration quantitative doit s'accompagner d'un effort de stabilisation des effectifs.

### **2. Les moyens opérationnels navals et aériens**

Comparés aux moyens dont disposent les pays voisins et notamment la Grande-Bretagne, les moyens navals et aériens de

---

*(1) Pour nombre d'entre eux, il s'agit d'élèves de la marine marchande, ce qui constitue un point très positif.*

surveillance et de secours français présentent quelques particularités :

- ces moyens sont répartis entre diverses administrations : marine nationale, gendarmerie maritime, douanes et société nationale de sauvetage en mer ;

- les moyens aériens sont peu nombreux, ce qui oblige les autorités à faire appel à leurs homologues étrangers, en particulier britanniques, en cas d'accident ;

- enfin, la France assure seule la charge de l'affrètement des deux remorqueurs de haute-mer (l'Abeille-Flandre et l'Abeille-Languedoc) présents en Manche.

La mission tient à souligner l'excellence de la collaboration entre pays riverains de la Manche pour ce qui concerne la surveillance du trafic maritime et le sauvetage. Cette collaboration étroite a, d'ailleurs, été précisée avec les autorités britanniques par l'accord «Manche plan».

Elle estime, cependant, que cette collaboration, qu'il convient d'approfondir et d'élargir, doit s'accompagner d'un renforcement des moyens d'intervention nationaux.

À cet effet, il lui paraît indispensable :

- d'augmenter les moyens de surveillance et de sauvetage aériens et, en particulier, la flotte d'hélicoptères ;

- d'engager, dès à présent, le processus de remplacement des deux remorqueurs de haute-mer existant ;

- d'affréter, enfin, un troisième remorqueur de même puissance qui serait basé à Boulogne et dont le champ d'intervention couvrirait la Manche-Est et le détroit du Pas-de-Calais.

Le financement de ce remorqueur devait être assuré par les cinq pays riverains de la Manche directement concernés : la France, la Grande-Bretagne, la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne.

## II. ASSURER LA RÉPARATION DES DOMMAGES

Une fois que l'accident s'est produit, la pollution est presque toujours inévitable. L'absence de moyens techniques adéquats et les difficultés spécifiques des opérations en mer ne permettront jamais de maîtriser totalement une pollution accidentelle. Au mieux, on peut espérer limiter l'étendue, dans le temps et dans l'espace, de ses conséquences. Encore faut-il disposer, pour cela, de matériels suffisants, de connaissances techniques et scientifiques immédiatement utilisables, de crédits mobilisables en urgence.

Or, les moyens dont nous disposons et qui ont été acquis ou mis en oeuvre il y a une quinzaine d'années après les dramatiques pollutions du Torrey Canyon et de l'Amoco Cadiz ne sont plus, aujourd'hui, à la dimension des risques. En effet,

- ils ont été conçus essentiellement pour parer à des pollutions par hydrocarbures ;

- ils n'ont pas été «réévalués» en fonction de l'augmentation considérable du trafic maritime ;

- enfin, pour ce qui concerne les matériels de lutte contre les produits polluants proprement dits (dispersants, etc...), ils sont éparpillés entre de nombreuses administrations et pour la plupart hors d'état de fonctionnement.

La réparation des dommages comporte deux volets : d'une part, la réparation matérielle des dégâts et la remise en état des sites pollués et, d'autre part, la réparation financière qui doit permettre aux victimes des pollutions d'obtenir une juste compensation pour le préjudice qu'elles ont subi et le remboursement des frais engagés.

S'agissant de ce second volet, la mission a relevé les mêmes insuffisances qui concernent autant l'indemnisation des victimes de pollutions par matières dangereuses que les restrictions imposées à la définition des préjudices indemnisables.

## A. LE TRAITEMENT DES POLLUTIONS

### 1. Les moyens matériels

**De l'avis même des spécialistes de la lutte anti-pollution, il n'apparaît pas utile de renforcer considérablement l'équipement dont nous disposons aujourd'hui. Cette observation s'appuie sur trois raisons : l'évolution rapide des techniques qui rend rapidement obsolète les matériels, l'impossibilité de conserver des stocks suffisants pour parer à une nouvelle catastrophe et le caractère quelque peu dérisoire des résultats des opérations menées en mer.**

**Il serait cependant très souhaitable de combler, dans les meilleurs délais, deux lacunes que la mission a pu relever.**

● **La première résulte de l'absence de navires adaptés à la lutte anti-pollution parmi les moyens dont peuvent disposer les autorités. Or, un navire «anti-pollution» sur chacune des façades maritimes de notre pays permettrait non pas de contrer les pollutions majeures mais de limiter les risques nés d'accidents de deuxième importance ou dans les zones portuaires. Il convient de souligner, à cet égard, que l'Italie dispose de navires de ce type et qu'ils ont joué un rôle déterminant lors de l'accident du Haven en 1991.**

● **La seconde lacune concerne le traitement des pollutions par matières dangereuses ou substances nocives et plus particulièrement le traitement des épaves (fûts, colis, conteneurs...) apportées sur le rivage ou récupérées en mer.**

**Le décret n° 61-1547 du 26 décembre 1961, modifié, désigne les autorités responsables pour mettre fin au danger que constituent pour les populations et l'environnement les épaves maritimes susceptibles d'être toxiques telles que fûts ou conteneurs et des procédures d'alerte et de récupération ont été définies qui font notamment intervenir les centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS).**

**Mais la mission a constaté l'absence d'installations de stockage adaptées à ces épaves et au danger qu'elles représentent.**

Elle estime indispensable la création de telles installations dans les ports français. Par ailleurs, la mission considère que le statut juridique des déchets et des épaves récupérés qu'il s'agisse d'hydrocarbures ou de matières dangereuses ou nocives doit être défini, dans le cadre de la législation sur les déchets, de telle manière :

- qu'ils soient accueillis en priorité dans les centres de traitement et de stockage adaptés ;

- que le coût du traitement et du stockage n'incombe pas à la collectivité sur le territoire de laquelle ils ont été récupérés.

La mission, enfin, s'est interrogée sur le bien fondé du marquage des conteneurs par balise électromagnétique et acoustique. Elle s'est prononcée, en définitive, en faveur du marquage des conteneurs de matières particulièrement dangereuses.

## **2. L'organisation administrative**

La définition des compétences respectives des autorités administratives en cas de pollution a été fixée après la catastrophe de l'Amoco-Cadiz et précisée au début des années 80.

Différent des systèmes retenus par nos voisins européens, le système français a démontré son efficacité.

La mission souhaite, cependant, qu'il soit perfectionné afin d'accroître son efficacité.

Les circuits d'information entre les autorités (préfecture maritime - préfecture du département - autorités portuaires - collectivités locales) doivent être encore améliorés afin de raccourcir les délais d'alerte et d'éviter tout retard dans le déclenchement des opérations de secours de même nature que ceux qui ont été à déplorer à l'occasion de l'accident du « Lyria » en 1993.

Les matériels de lutte anti-pollution sont la propriété de plusieurs administrations. Cette situation ne doit pas avoir pour conséquence la multiplication des procédures et la mise à disposition des matériels appartenant aux diverses administrations doit être facilitée.

La mission estime, aussi, nécessaire la création d'une ligne budgétaire déconcentrée, à la disposition des Préfets maritimes, pour financer les actions de lutte contre les pollutions.

Elle considère, enfin, que l'effort demandé à l'Etat et aux collectivités locales pour définir des procédures d'urgence et s'adapter aux nouveaux types de pollution doit être accompli, de la même manière, par les professionnels acteurs du transport maritime. Elle juge donc indispensable d'obliger les armements à se doter d'un plan d'intervention d'urgence contre les pollutions par matières dangereuses ou les pertes de conteneurs analogues à l'Oil Pollution Emergency Plan prévu par la convention MARPOL.

### **3. La recherche**

Le seul organisme de recherche français dans le domaine de la lutte contre les pollutions maritimes est le Centre de documentation et de recherche sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) dont l'activité couvre aussi les pollutions accidentelles des eaux intérieures.

La mission a constaté la modicité des moyens financiers dont il dispose alors que son champ d'intervention ne cesse de s'étendre (le CEDRE est très fréquemment sollicité lors de pollutions accidentelles à l'étranger) et que la diversité des types des pollution s'accroît.

Elle considère qu'il est indispensable de garantir au CEDRE des moyens de fonctionnement qui lui permettent d'assurer sa mission et de favoriser une collaboration plus étroite avec l'IFREMER.

La mission, en revanche, n'estime pas opportun de multiplier les centres de recherche par la création, sur le long du littoral, de laboratoires pour l'identification des épaves. Cette suggestion qui lui a été présentée risquerait de conduire, en effet, à une atomisation de la recherche et son coût -chaque laboratoire devant être capable d'analyser tous les types de pollution- serait disproportionné par rapport aux bénéfices attendus.

## **B. L'INDEMNISATION DES VICTIMES**

### **1. Améliorer le remboursement des frais de lutte contre les pollutions et de restauration des milieux**

Ainsi qu'il l'a été rappelé, la réparation des dégâts causés par les pollutions maritimes coûte extrêmement cher et, bien souvent, les collectivités locales du littoral doivent en assumer seules la charge <sup>(1)</sup>.

La mission estime indispensable que soit assurée l'alimentation du Fonds d'intervention contre les pollutions marines accidentelles dont la ligne budgétaire figurant au budget du ministère de l'Environnement <sup>(2)</sup> est vide actuellement et que l'utilisation de ce fonds soit étendue aux opérations d'identification et de traitement des épaves.

Elle a, en outre, été très attentive aux propos du ministre de l'Environnement, M. Michel BARNIER, qui a évoqué la possibilité de créer un fonds mutuel, financé par des contributions de l'Etat et des collectivités locales, afin d'assurer l'indemnisation (partielle ou totale) des frais engagés en cas de déversement de déchets sur le littoral ou de pollutions par hydrocarbures non couvertes par les systèmes d'indemnisation existants.

La mission souhaite que cette proposition soit discutée lors de l'examen du projet de loi sur l'environnement déposé au cours de la présente session.

### **2. Comblent l'absence de dispositif conventionnel international pour les matières dangereuses**

En matière de pollution accidentelle par hydrocarbures, les conventions internationales ont défini les conditions de l'indemnisation des victimes par l'armateur et le Fonds international

---

<sup>(1)</sup> C'est le cas notamment lorsque le plan POLIMAR n'est pas déclenché.

<sup>(2)</sup> Chapitre 57-10 du titre V.



d'indemnisation (FIPOL). Ce dispositif conventionnel est complété par un dispositif facultatif mis en place par les pétroliers eux-mêmes (TOVALOP et CRISTAL).

En revanche, aucun système d'indemnisation de ce type n'existe pour les pollutions par matières dangereuses, le projet de convention élaboré par les instances de l'Organisation maritime internationale n'ayant pas encore abouti après plus de huit années de négociations (convention HNS, Hazardous and Nocious Substances).

La mission estime absolument nécessaire la création d'un fonds international d'indemnisation des pollutions par matières dangereuses ou nuisibles ; elle invite le Gouvernement à soutenir l'OMI dans l'élaboration de la convention HNS et à accélérer sa mise en oeuvre. Elle souhaite que les industriels français concernés s'associent à cet effort et jouent un rôle moteur dans la mise en place d'un système de réparation complémentaire fondé sur le volontariat.

### **3. Elargir la définition du préjudice**

Les systèmes actuels d'indemnisation en cas de pollution ne prévoient que le remboursement des frais engagés pour réparer les dommages matériels et l'indemnisation des atteintes -démontrées- aux activités économiques.

A l'évidence, cette définition restrictive ne couvre pas l'ensemble des dommages réels causés par les pollutions maritimes et exclut, notamment le préjudice à l'image de marque (dont l'importance est considérable pour les activités touristiques), le préjudice moral causé aux habitants du littoral et le préjudice écologique causé aux espaces maritimes et littoraux, à la faune et à la flore.

Parce qu'ils sont difficiles à évaluer, qu'ils frappent des espaces et des choses qui ne font pas l'objet d'appropriation publique ou privée et parce que leur montant semble illimité, ces préjudices bien réels sont ignorés des conventions et des règlements. Le procès de l'Amoco Cadiz, en posant clairement le problème de la nature des préjudices indemnisables a ouvert un débat, qui se poursuivra sans doute à l'occasion du procès de l'Exxon Valdez, et il a remis en question ce postulat traditionnel.

**Il ne peut, certes, être question d'admettre sans réserve le remboursement des dommages écologiques.**

**Les estimations scientifiques inccontestables font défaut et l'explosion du montant des indemnités qui en résulterait rendrait le système actuel insupportable économiquement.**

**La mission est cependant convaincue que seule la prise en compte progressive des dommages écologiques dans les systèmes d'indemnisation mettra les pollueurs en face de leurs véritables responsabilités et donnera un prix à la sécurité.**

**Elle souhaite donc que le Gouvernement soutienne, devant l'Organisation maritime internationale à l'occasion des discussions sur la convention HNS et auprès du FIPCOI, le principe d'un élargissement de la définition des dommages indemnissables.**

### **III. EXIGER L'APPLICATION DES RÈGLEMENTS**

**De l'avis unanime des personnes que la mission a pu interroger au cours de ses travaux, le principal défaut du système actuel de régulation de la sécurité du transport maritime est, non pas l'insuffisance des règlements, mais la mauvaise application des règlements existants.**

**Cette situation résulte à la fois de l'absence de sanction et du manque de contrôle. Elle a permis que se crée un monde du transport maritime parallèle, de complaisance, qui ruine peu à peu tous les acteurs traditionnels du secteur en faussant le jeu de la concurrence loyale.**

#### **A. AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DES CONTRÔLES**

##### **1. Augmenter les moyens disponibles**

**Des contrôles fréquents, approfondis et effectués par des personnes qualifiées sont indispensables pour s'assurer de l'application effective des réglementations relatives à la sécurité. La**

**reconnaissance progressive des compétences de l'État du port en la matière constitue un progrès indéniable.**

**La France ne dispose pas, cependant, de moyens de contrôle suffisants.**

**La mission considère, à cet égard, que l'engagement du ministre de l'Équipement et des Transports de porter le nombre des inspecteurs de sécurité des navires de 70 à 100 est, certes, positif mais qu'il reste largement en-deçà des besoins qui justifieraient au moins le doublement des effectifs.**

**Cette mesure paraît d'autant plus nécessaire que la mission estime indispensable d'augmenter le pourcentage de navires contrôlés, fixé comme objectif par le Mémorandum de Paris et qu'elle juge nécessaire, aussi, d'imposer un contrôle annuel systématique de tous les navires (commerce, pêche et plaisance).**

**Par ailleurs, l'application différenciée des contrôles dans les différents ports des États parties au Mémorandum de Paris représentant un risque évident de délocalisation d'activités au profit de celui qui pratique les contrôles les plus laxistes, la mission est convaincue de la nécessité d'une harmonisation la plus poussée des modalités de contrôle. Elle souhaite, afin de dissiper tout malentendu et d'assurer une parfaite égalité de traitement, que ces contrôles soient, dans la mesure du possible, effectués par des équipes mixtes réunissant plusieurs nationalités et dont les compétences soient autant techniques que juridiques ce qui suppose que le recrutement des contrôleurs fasse toujours appel à des anciens navigateurs.**

**La mission n'a pas retenu, toutefois, la solution, préconisée par certains, de la création d'un corps de garde-côtes européen. Compte tenu de la diversité des situations de chaque État européen, sa mise en place lui a paru soulever nombre de difficultés et être, en tout état de cause, difficilement envisageable dans de brefs délais.**

**Elle a, enfin, accueilli avec beaucoup d'intérêt deux propositions qui vont dans le sens d'un contrôle renforcé des navires sous-normes et permettraient plus facilement d'identifier les responsables des pollutions et les contrevenants aux règles de sécurité de la navigation.**

**Ces deux propositions visent :**

**- à rendre obligatoire la mise en place d'un système d'identification automatique des navires par balise plombée au-**

dolà d'un certain tonnage ou si le navire transporte des matières dangereuses ;

- et à obliger les pilotes embarqués sur les navires à signaler les avaries qu'ils constatent.

## **2. Assurer la transparence des résultats**

Au fil des auditions auxquelles elle a procédé, la mission a pu se convaincre que la transparence n'était pas une habitude du commerce maritime international.

La dispersion des responsabilités, l'opacité des procédures et l'absence de lien entre les différents intervenants semblent même parfois présenter, pour certains, plus d'avantages que d'inconvénients dans la mesure où elles servent de prétexte à l'inaction et au maintien des pratiques actuelles.

La mission estime quant à elle indispensable de lever le voile sur les pratiques douteuses, l'incompétence et parfois l'incurie de certains intervenants. Elle est persuadée que la transparence des résultats des contrôles, audits et autres procédures engagées en vue d'assainir le transport maritime est un des moyens les plus efficaces dans l'immédiat pour discerner les « bons » des « mauvais » et placer chaque acteur de la chaîne du transport devant ses responsabilités sans lui ouvrir la possibilité de se retrancher derrière son ignorance.

Cette transparence permettra aussi de soutenir les efforts engagés par plusieurs professions du transport maritime pour regagner leur crédibilité perdue.

Elle doit s'appliquer à tous les intervenants et conduire notamment :

- à établir une « liste noire » des sociétés de classification -qu'elles appartiennent ou non à l'IACS ;

- à publier la liste des Etats qui n'appliquent pas ou de manière imparfaite les conventions et recommandations de l'OMI et ne s'acquittent pas de leurs obligations envers cette organisation ;

- à publier effectivement les résultats des contrôles réalisés dans le cadre du Mémoire de Paris, conformément

**aux engagements pris par les cinq Etats riverains de la Manche et de la mer du Nord ;**

**- à mettre en place, enfin, un fichier des navires commun à toutes les professions du transport maritime et aux administrations.**

**Cette opération de transparence devrait entraîner, à moyen terme, une redistribution des responsabilités entre les acteurs du transport maritime (depuis le chargeur jusqu'au commandant) et l'institution d'un système de coresponsabilité accepté au niveau international qui s'inspire des principes juridiques retenus par les autres modes de transport.**

#### **B. SANCTIONNER PLUS SÉVÈREMENT LES RESPONSABLES**

**Le principe de la liberté des mers, l'absence de textes juridiques fondant les sanctions, les diverses limitations de responsabilité, les difficultés de preuve et les manoeuvres frauduleuses du type de l'application de la règle «One ship - One company» ont contribué à assurer jusqu'à aujourd'hui la quasi-immunité des auteurs de pollutions maritimes -à l'exception des pollutions par hydrocarbures- et des exploitants de navires sous-normes.**

**Mais le facteur le plus permissif est encore la concurrence que se livrent entre eux les différents Etats portuaires pour attirer le trafic maritime.**

**C'est pourquoi la mission est persuadée de la nécessité de définir des sanctions et de les appliquer uniformément sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne et, dans un premier temps, entre les cinq Etats riverains de la mer du Nord et de la Manche.**

**A plus long terme, il convient d'envisager l'éventualité d'une révision de la convention créant l'Organisation maritime internationale en vue de lui attribuer de nouvelles missions de régulation du transport maritime inspirées de celles qui incombent à l'organisation de l'aviation civile internationale (OACI).**

## **1. Des sanctions dissuasives appliquées au niveau européen**

L'Europe, première puissance commerciale du monde, représente 40 % des échanges mondiaux et 85 % de son commerce extérieur se fait par la voie maritime.

Des sanctions, visant les navires sous-normes, qui seraient appliquées par l'ensemble de la Communauté européenne auraient en conséquence un impact considérable.

Ces sanctions pourraient consister :

- à interdire l'entrée des ports européens aux navires non assurés ou classés par des sociétés de classification non labellisées ;

- à refuser l'accès des ports européens aux navires reconnus sous-normes à l'occasion d'un contrôle effectué dans le cadre du Mémoire de Paris.

Elles devraient s'accompagner -afin d'en faciliter l'application- de la mise en place d'un système de remboursement ou de compensation partielle, pour les ports, de la charge financière résultant de la rétention du navire, par un fonds européen alimenté par les pays concernés.

Enfin, votre mission serait très favorable à une mesure visant à appliquer, dans les ports européens, des droits de quai différents selon l'état du navire et son équipement de sécurité.

## **2. Un nouveau rôle pour l'OMI**

A l'horizon de plusieurs années et en considération de l'évolution des techniques et des mentalités qui rapprochent de plus en plus le transport maritime des autres modes de transport et, en particulier, du transport aérien, il est fort probable que la liberté traditionnelle des mers disparaîtra avec l'apparition d'une autorité internationale de régulation dotée de pouvoirs d'intervention et de sanction.

**Cette évolution, qui nécessitera une réforme du statut de l'Organisation maritime internationale, paraît souhaitable à votre mission qui invite le Gouvernement à engager, dès à présent, une réflexion sur les modifications qu'il conviendrait d'apporter à la convention de 1948, afin de permettre à l'OMI d'obtenir des moyens de pression sur les Etats du pavillon et de disposer d'un corps d'inspection indépendant.**

\*

\* \*

**Réunie le 8 juin 1994, la Commission des Affaires économiques et du Plan a approuvé, à l'unanimité, le présent rapport d'information.**

**ANNEXES**



## PERSONNES AUDITIONNÉES

### 22 février 1994 :

- M. Edouard BERLET, Délégué général du Comité central des armateurs de France (CCAF)
- Mme Françoise ODIER, conseiller juridique (CCAF)
- M. Jacques ROUDIER, directeur de la flotte de commerce
- M. Gérard CADET, sous-directeur de la Sécurité des navires
- M. Michel CARON, Président de l'Association française des capitaines de navires (AFCAN)
- M. Fabrice THEOBALD, délégué général de la Chambre syndicale des constructeurs de navires

### 1er mars 1994 - Londres :

#### Au ministère des transports :

- M. J. F. WALL, Assistant secretary - Head of the international shipping policy division
- Commander J. BYWATER, Chief operations officer - Marine emergencies organisation
- Lord DONALDSON of LYMINGTON - Chairman of the Braer's inquiry

#### A l'O.M.I. :

- M. W. O'NEIL, secrétaire général
- Amiral E. MITROPOULOS, Directeur de la division de la sécurité maritime
- M. O. KHALIMONOV, Directeur de la division de l'environnement marin
- M. M. GÖRANSSON, Directeur de la division juridique et des relations extérieures

**9 mars 1994 :**

- **M. André FERRAS**, Délégué général de la SCAC DELMAS VIELJEUX
- **M. Samuel MALBEC**, Responsable de l'inspection des navires de la SCAC DELMAS VIELJEUX
- **M. Yves-Marie Le JEAN**, Directeur en charge des assurances maritimes de la SCAC DELMAS VIELJEUX
- **M. Jean CHAPON**, Président de l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF)
- **M. Herve CORNEDE**, Directeur des Transports internationaux (AUTF)
- **M. Michel BARNIER**, Ministre de l'Environnement
- **M. Antoine RUFENACHT**, Président de l'association nationale des élus du littoral (ANEL)

**22 mars 1994 - Le Havre :**

- **M. GRAILLOT**, Directeur du Port autonome du Havre
- **M. VELTER**, Directeur de l'exploitation du Port autonome du Havre
- **Cdt LEDOUX**, Commandant du Port
- **M. Le BRIS**, Chef de la Section Interventions et sécurité
- **M. LAURENT**, Adjoint au chef du service de l'exploitation
- **M. ALEXANDRE**, Chef du Service des dragages
- **M. NORET**, Chef du Service du Développement industriel et de l'environnement
- **M. DUTEURTRE**, Délégué général aux relations extérieures
- **M. HOUSSIN**, Directeur interrégional des Affaires Maritimes
- **M. GUENOLE**, Administrateur principal des Affaires maritimes
- **M. LE GENDRE**, Directeur de la CGM Le Havre
- **M. AUZOU**, Directeur de la Compagnie de manutention GMP
- **Cdt DAVENNE**, Directeur de l'armement CGM Le Havre

- Cdt LE CUNFF, Commandant du «Fort Fleur d'Epée»
- M. BILLOT, Chargé des matières dangereuses CGM Le Havre

7 et 8 avril 1994 - Finistère :

- M. Christian FREMONT, Préfet
- Vice-Amiral d'escadre François DERAMOND, Préfet maritime et Commandant en chef pour l'Atlantique
- Capitaine de Frégate ABIVEN, Président de la CEPOL
- M. Jean Guillon VERNE, Administrateur général des Affaires maritimes
- M. Philippe du COUËDIC de KERGOALER, Administrateur en chef des Affaires maritimes
- M. Michel BOTALLA-GAMBETTA, Administrateur en chef des Affaires maritimes
- Mme Marthe MELGUEN, Directeur du CEDRE
- M. Jean-Baptiste HENRY, Syndicat mixte de protection et de conservation du littoral Nord-Ouest de la Bretagne

12 avril 1994 :

- M. Pierre de LIVOIS, directeur de la branche marine du Bureau VERITAS
- M Pierre FREY, directeur adjoint de la division constructions neuves de la branche marine du Bureau VERITAS
- M. Philippe BOISSON, directeur de la communication et conseiller juridique de la branche marine du Bureau VERITAS
- Amiral Michel MERVEILLEUX du VIGNAUX, président de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)
- M. Stephan RIVARD, sous-directeur du service juridique et de l'Agence judiciaire du Trésor
- M. Jérôme CHEVAILLIER du service juridique et de l'Agence judiciaire du Trésor
- M. Yves MARCHAND, président du Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)

- **M. Georges TOURET**, secrétaire général du Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)

**13 avril 1994 :**

- **Amiral Charles-Henri MECHE**T, président de la mission interministérielle de la mer

- **M. Xavier La ROCHE**, commissaire en chef de la marine

- **Amiral Guy RICHARD**, chef du bureau des risques naturels de la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur

- **M. Pierre ESTUR**, président de l'Association des amicales des capitaines au long cours français

**19 et 20 avril 1994 - Manche et Jersey :**

**Cherbourg :**

- **Vice-Amiral d'escadre Philippe CANONNE**

- **Capitaine de vaisseau PINON**

- **M. François. LAURENT**, Commissaire de la marine

- **M. Maurice GABIOT**, Commandant de l'Abeille Languedoc

- **M. EHRARDT**, Administrateur principal des Affaires maritimes

- **M. Bernard BUFFARD**, Administrateur en chef des Affaires maritimes

- **M. POUPEVILLE**, Administrateur en chef des Affaires maritimes

- **M. Benoit LE CACHEUX**, Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie Cherbourg-Cotentin

- **M. Jacques TROUILLET**, Directeur général de la Chambre de Commerce et d'Industrie Cherbourg-Cotentin

- **M. Didier AUMONT**, Directeur des services concédés de la Chambre de Commerce et d'Industrie Cherbourg-Cotentin

- **M. Le GENDRE**, Directeur de la CGM Le Havre

- **M. Pierre-Yves LAPLUME**, Chef d'Agence, Worms services maritimes - Agent Lloyd's

- **M. Alexandre COLONNA**, Directeur Truckline, Brittany Ferries

- M. Henri BONVALOT, Affaires maritimes
- M. Pierrick DOMAIN, Ingénieur d'arrondissement, D.D.E. Cherbourg
- M. Gérard BOUDET, D.D.E., subdivision du Port de Cherbourg
- M. Claude LIEVAIN, D.D.E., Capitainerie du Port de Cherbourg
- M. Gilles PIOTEYRY, Pilote du Port de Cherbourg
- M. Philippe MARTIN, Pilote hauturier
- M. Georges COMPOINT, Directeur du service de Défense et de Protection civile
- M. Jean-Marie LINCHENEAU, Chef de corps des Sapeurs Pompiers
- M. Eric RENEE, Direction départementale des services d'incendie et de secours

Jersey :

- Senator R. R. JEUNE
- Sénator CHINN
- Senator V. A. TOMES
- Senator Jean LEMAISTRE
- Senator N. L. QUÉRÉE (Policy and Resources Committee)
- Deputy D. A. CARTER (Policy and Resources Committee)
- Deputy J. N. Le FONDRÉ, Président, Harbours and Airport Committee
- Deputy Karl HINAUT
- Captain R. M. BULLEN, Harbour Master
- M. C. St J. BIRT, H.M. Attorney General
- M. G. C. POWELL, Chief Adviser to the States
- M. Ian DULAKE, Emergency Planning Officer
- M. J. M. E. HARRIS, Committee Clerk

**Aurigny :**

- M. J. MORGAN, Chairman, Transport Authority
- Captain Stephan SHAW, Harbour Master
- M. David JENKINS, Clerk of the States

**Guernesey :**

- M. David JORY, Douzaine Representative, Board of Administration
- Captain T. SPENCER, Harbour Master
- M. Richard KIRKPATRICK, Chief Executive Officer, Board of Administration

**26 avril 1994 - Bruxelles (Commission des Communautés européennes)**

- M. Alessandro BARISICH, Chef de l'unité protection civile - DG XI (Environnement)
- M. Rémy NOÉ, Administrateur principal - DG XI (Environnement)
- M. Roberto SALVARANI, Chef de l'unité sécurité maritime - environnement - DG VII (transports)

**27 avril 1994 :**

- M. Alain BLANCHOT, substitut du procureur près le tribunal de grande instance de Paris, chef de la section économique et financière
- M. Claude FIGOREAU, vice-président de l'Union nationale des industries de la manutention dans les ports français (UNIM) et président du syndicat européen des entreprises de manutention privées
- M. Loïc HISLAIRE, délégué général de l'UNIM
- M. Bernard BOSSON, Ministre de l'équipement, des transports et du tourisme

**3 mai 1994 :**

- M. Pierre MAUVIEL, Président du Syndicat français de l'assurance maritime
- M. Pierre GUSTIN, délégué général du Syndicat français de l'assurance maritime

- **Commandant Jacques MORDELLE**, conseiller technique du Comité d'études et de services des assureurs maritimes et transports de France (CESAM)

- **M. Charles NARELLI**, secrétaire général de la Fédération des officiers de la marine marchande, représentant la FOMM

5 mai 1994 - Marseille et Fos-sur-Mer :

- **M. SCHUTZ**, Président du conseil d'administration du Port

- **M. PERDRIZET**, Directeur du Port

- **Cdt ALEXANDRE**, Commandant du port

- **Cdt BALSEN**, Commandant des bassins Ouest

- **M. LONG**, Chef du service de gestion des installations portuaires

- **M. LUIGGI**, Chargé de mission environnement

- **M. TRIFAUD**, Chef du service de la promotion industrielle et de la gestion foncière

- **M. ZATTARA**, Chef du service de la sécurité générale et de l'environnement

- **M. GOYET**, Service de la communication et des relations publiques

- **M. HENNEQUIN**, Directeur interrégional des Affaires maritimes

- **M. BISSUEL**, Chef du centre de sécurité des Affaires maritimes

- **Capitaine de Vaisseau LE STUNFF**, Commandant du Bataillon de Marins pompiers de Marseille

- **M. PENCIOLELLI**, Adjoint au maire de Marseille, délégué aux Marins pompiers et à la protection civile

- **M. CAUQUIL**, Directeur général de Naphtachimie et Président du syndicat général des industries chimiques de PACA

- **M. HERRENSCHMIDT**, Directeur général de BP Lavéra SNC

11 mai 1994 :

- **Mme Martine REMOND-GOUILLOUD**, Professeur de droit à Paris I (droit maritime)

- **M. Alain DEFRESSIGNE**, secrétaire général de la direction des transports maritimes du groupe TOTAL
- **M. Henri VERGNON**, directeur délégué de TOTAL Raffinage distribution
- **M. Charles GUILLOU**, responsable de la direction antipollution du groupe TOTAL
- **M. Georges MARAIS**, directeur général délégué de la Compagnie Générale Maritime (CGM)
- **Commandant DAVENNE**, de la Compagnie Générale Maritime (CGM)

16 et 17 mai 1994 - Londres :

- **M. Jean-Marc SCHINDLER**, représentant permanent de la France à l'OMI
- **M. Pierre HOUSSIN**, Professeur à l'Université maritime internationale de Malmö





*Colis perdu en mer et arrivé sur la côte française (1991).*



*Pollution par hydrocarbure du Tanio (1980) ; vue aérienne d'un port du Finistère.*



*Pollution du port de Portsall (Finistère) par hydrocarbures (accident de l'Amoco Cadiz en 1978).*



*Vue d'une plage finistérienne polluée par des macro-déchets (bois, plastique) en 1994.*



*Accident du Braer (1993) dans les Iles Shetland. Pollution par hydrocarbures.*



*« Porte conteneurs » (cliché de la Marine nationale).*

## GLOSSAIRE

**AFCAN.** : Association française des capitaines de navires

**AISM** : Association internationale de la signalisation maritime

**AISC** : Association Internationale des sociétés de classification (également IACS)

**ANEL** : Association nationale des élus du littoral

**AUTF** : Association des utilisateurs de transport de fret

**CCAF** : Comité central des armateurs de France

**CCMF** : Conseil des chargeurs maritimes français

**CEDRE** : Centre de documentation et de recherche sur les pollutions accidentelles des eaux

**CEPPOI** : Commission d'études pratiques de lutte antipollution de la Marine nationale

**CGM** : Compagnie générale maritime

**CIMER** : Comité interministériel de la mer

**CLC** : Convention on civil liability for oil pollution damage (Convention sur la responsabilité civile en matière de pollution par hydrocarbures)

**CMIC** : Cellule mobile d'intervention chimique

**CODIS** : Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours

**COLREG** : Convention Collision Regulations (Convention sur le règlement international pour prévenir les abordages en mer)

**CRISTAL** : Contract regarding an interim supplement to tanker liability for oil pollution

**CROSS** : Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage

**CSC** : Convention internationale sur la sécurité des conteneurs

**CSMM.** : Conseil supérieur de la marine marchande

**DSC : Direction de la sécurité civile**

**DST : Dispositif de séparation du trafic**

**ENIM : Etablissement national des invalides de la marine**

**EUROREP : Système de compte rendu européen dans les zones maritimes des Etats membre de la communauté (Proposition de directive du Conseil)**

**EUROS : Registre communautaire des navires (Résolution du Conseil des Communautés du 8 juin 1993)**

**FIPOL : Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (créé en 1971)**

**FOMM : Fédération des officiers de la marine marchande**

**GPS : Global positioning system**

**HNS : Hazardous and Nocious Substances**

**IACS : Association internationale des sociétés de classification (également AISC)**

**IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer**

**IMDG : International Maritime Dangerous Goods Code (Code maritime international des marchandises dangereuses)**

**ISM : International safety management code - Code de gestion pour la sécurité de l'exploitation des navires et la prévention de la pollution**

**ISMA : International Ship Managers Association**

**ITOPF : International Tanker owners pollution federation**

**MARPOL : Convention Marine Pollution - Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires**

**MISMER : Mission interministérielle de la mer**

**OACI : Organisation de l'Aviation Civile Internationale**

**OCIMF : Oil companies international marine forum**

**OMI : Organisation maritime internationale**

**OSCC : Oil Spill Service Center**

**P & I Club : Protection and Indemnity club**

**RPM : Règlement pour le transport et la manutention dans les ports maritimes de matières dangereuses**

**SIRE : Ship Inspection Report Exchange (banque de données regroupant les rapports des inspecteurs de toutes les compagnies pétrolières )**

**SNSM : Société nationale de sauvetage en mer**

**SOLAS : Convention for the safety of life at sea. Convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer**

**STCW 1978 : Convention on Standards of Training Certification and Watchkeeping (Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille)**

**STM : Services de trafic maritime**

**TRIP CHARTER : Affrètement d'un navire pour un voyage donné**

**TOVALOP : Tanker owner's voluntary agreement concerning liability for oil pollution**

**U. N. I. M. : Union nationale des industries de la manutention dans les ports français**

**VEITTING : Service d'inspection spécialisé, indépendant de l'activité commerciale, chargé de formuler un avis qualité sur tout navire proposé à l'affrètement et dont la décision s'impose aux services commerciaux**

**VTS : Vessel Traffic Services**

## COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

Pages

### Mardi 22 février 1994

M. Edouard Berlet, délégué général du Comité Central des armateurs de France (CCAF), accompagné de Mme Françoise Odier	145
M. Jacques Roudier, directeur de la flotte de commerce, et de M. Gérard Cadet, sous-directeur de la Sécurité des navires	149
M. Michel Caron, président de l'Association française des capitaines de navires (AFCAN)	153
M. Fabrice Théobald, délégué général de la Chambre syndicale des constructeurs de navires	157

### Mercredi 9 mars 1994

MM. André Ferras, délégué général de la SCAC Delmas Vieljeux, Samuel Malbec, responsable de l'inspection des navires, et Yves-Marie Le Jean, Directeur en charge des assurances maritimes	160
M. Jean Chapon, président de l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) et de M. Hervé Cornede, directeur des transports internationaux	164
M. Michel Barnier, ministre de l'environnement	166
M. Antoine Rufenacht, président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL)	170

### Mardi 12 avril 1994

MM. Pierre de Livois, directeur de la branche marine, Pierre Frey, directeur adjoint de la division constructions neuves de la branche marine et Philippe Boisson, directeur de la communication et conseiller juridique de la branche marine, du bureau Véritas	173
Amiral Michel Merveilleux du Vignaux, président de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM)	178
MM. Stephan Rivard, sous directeur, et Jérôme Chevaillier du service juridique et de l'Agence judiciaire du Trésor	180
M. Yves Marchand, président du Conseil supérieur de la marine marchande, accompagné de M. Georges Tourret, secrétaire général	184

**Mercredi 13 avril 1994**

- Amiral Charles-Henri Mechet, président de la mission interministérielle de la mer et de M. Xavier La Roche, commissaire en chef de la marine** 186
- Amiral Guy Richard, chef du bureau des risques naturels de la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur** 189
- M. Pierre Estur, président de l'association des amicales des capitaines au long cours français** 192

**Mercredi 27 avril 1994**

- M. Alain Blanchot, substitut du procureur près le tribunal de grande instance de Paris, chef de la section économique et financière** 194
- MM. Claude Pigoreau, vice-président de l'Union nationale des industries de la manutention dans les ports français (UNIM) et président du syndicat européen des entreprises de manutention privées, et Loïc Hilaire, délégué général de l'UNIM** 196
- M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme** 199

**Mardi 3 mai 1994**

- M. Pierre Mauviel, président, et de M. Pierre Gustin, délégué général, du Syndicat français de l'assurance maritime, ainsi que du Commandant Jacques Mordelle, conseiller technique du Comité d'études et de services des assureurs maritimes et transports de France (CESAM)** 204
- M. Charles Narelli, secrétaire général de la Fédération des officiers de la marine marchande, représentant la FOMM** 207

**Mercredi 11 mai 1994**

- Mme Martine Rémond-Gouilloud, professeur de droit à l'université Paris I.** 210
- M. Alain Defressigne, secrétaire général de la direction des transports maritimes du groupe Total, accompagné de M. Henri Vergnon, directeur délégué de Total Raffinage distribution, et de M. Charles Guillou, responsable de la direction anti pollution** 214
- M. Georges Marais, directeur général délégué, et du commandant Davenne de la Compagnie générale maritime (CGM)** 218



## COMPTES RENDUS DES AUDITIONS

**Mardi 22 février 1994 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée, la mission a, tout d'abord, procédé à l'audition de M. Edouard Berlet, délégué général du Comité Central des armateurs de France (CCAF), accompagné de Mme Françoise Odier.**

**M. Edouard Berlet a présenté, en premier lieu, l'action menée au plan international, européen et national pour améliorer la sécurité du transport maritime.**

**Evoquant le rôle joué par l'Organisation maritime internationale (OMI), qui dépend de l'organisation des Nations-Unies, il a souligné qu'elle avait été à l'origine de très nombreuses conventions et recommandations dont une des caractéristiques est leur faible degré d'application par les Etats membres.**

**Il a estimé, en conséquence, beaucoup plus souhaitable de s'attacher, d'abord, à une meilleure application des règles existantes, plutôt que d'élaborer de nouvelles réglementations.**

**M. Edouard Berlet a évoqué, à cet égard, l'intérêt des dispositions du Mémoire de Paris, convention dont sont parties les Etats de l'Union européenne, la Pologne et les pays scandinaves et qui vise à renforcer le rôle de l'Etat du port par rapport à celui de l'Etat du pavillon dans le contrôle de l'application des dispositions des conventions internationales.**

**S'agissant des initiatives qui pourraient être prises par l'Union européenne, M. Edouard Berlet a estimé que l'élaboration d'une réglementation spécifique relative à la sécurité maritime ne lui paraissait pas nécessaire. Il a, au contraire, considéré que l'Union européenne devait s'engager dans une application exemplaire des règles de l'OMI qui, compte tenu du poids économique et commercial de l'Europe, aurait un effet de propagation sur l'ensemble du monde.**

**Evoquant, enfin, les actions engagées par la France, dont la flotte de commerce ne représente que 1 % de la flotte mondiale, M. Edouard Berlet a jugé inopportun de prévoir des règles particulières pour les armateurs français qui les pénaliseraient par rapport à leurs concurrents et n'auraient qu'un effet négligeable sur l'amélioration de la sécurité du transport maritime mondial.**

Il a estimé, à cet égard, que l'amélioration de la sécurité ne devait pas se faire au détriment de la rentabilité et que le facteur déterminant de l'insécurité actuelle résidait dans la faiblesse excessive des tarifs de fret.

Abordant, ensuite, le problème de la responsabilité des différents acteurs de la filière du transport maritime dans les pollutions maritimes, M. Edouard Berlet a reconnu que les armateurs pouvaient avoir une certaine part de responsabilité mais que celle-ci devait être partagée entre tous les acteurs. Il a souligné, notamment, la responsabilité des chargeurs et des affréteurs et indiqué, qu'aujourd'hui, les armateurs ne connaissent plus toujours le contenu des conteneurs qui leur sont confiés ni le propriétaire de la cargaison. Il s'est donc déclaré favorable à la mise en place d'un partenariat entre les chargeurs, les affréteurs et les armateurs qui permettrait de clarifier les responsabilités.

M. Edouard Berlet a, enfin, exprimé sa satisfaction devant l'initiative prise par l'Union européenne en faveur d'une labellisation des sociétés de classification et souhaité que la formation en matière de sécurité soit renforcée tant pour les équipages que dans les écoles de la marine marchande.

M. Louis de Catuelan, président, est alors intervenu pour souligner que la part de responsabilité des armateurs, au niveau mondial, ne devait pas être négligée. Il a estimé que les accidents résultaient, pour l'essentiel, de la réduction des effectifs des équipages, du vieillissement de la flotte, du non-respect des règles d'arrimage des conteneurs et des moindres responsabilités attribuées aux commandants de bord sur les opérations de chargement.

Il a, aussi, mis en parallèle le faible coût des mesures de sécurité et les dépenses considérables de dépollution qui sont à la charge de l'Etat et des collectivités locales.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a interrogé M. Edouard Berlet sur les causes des pollutions récentes. Il s'est inquiété des moyens d'améliorer l'application des conventions de l'OMI, notamment par la mise en place d'une instance internationale de contrôle. Il a rappelé les mesures de renforcement de la sécurité maritime arrêtées par les ministres des transports de cinq Etats européens (Grande-Bretagne - France - Allemagne - Pays-Bas - Belgique) le 26 janvier 1994 en évoquant les risques de délocalisation du trafic qui pourraient éventuellement en résulter. Il a, enfin, souligné que le Sherbro, à l'origine des pertes de conteneurs de pesticides répandus sur le littoral de la Manche, était un bateau à équipage français commandé par un capitaine français et respectant toutes les réglementations en vigueur.

En réponse à ces questions, M. Edouard Berlet a indiqué que 10 % seulement de la pollution littorale avait une origine maritime et noté que la proportion d'accidents dans le transport maritime était relativement faible.

Mme Françoise Odier a précisé que la pollution maritime par les hydrocarbures était en diminution constante pour la part résultant des rejets des navires mais qu'il resterait toujours une marge de pollution accidentelle impossible à réduire. Elle a noté que la pollution par les matières dangereuses connaissait au contraire une augmentation liée au développement de ce type de trafic qui est souvent mal contrôlé dans la mesure où, compte tenu des tarifs élevés et des contraintes techniques d'emballage, les obligations de déclaration de ces marchandises ne sont pas toujours respectées. Elle a souligné l'impuissance des armateurs à effectuer eux-même ce contrôle.

M. Edouard Berlet a estimé souhaitable une augmentation des moyens de contrôle et une amélioration de la qualité de ces contrôles en évoquant la création d'équipes de contrôleurs de diverses nationalités et d'un corps de garde-côtes européen.

S'agissant du renforcement des sanctions applicables en cas de non-respect des conventions internationales, Mme Françoise Odier a précisé qu'elles relevaient du droit pénal des Etats qui les ont ratifiées et que le droit français prévoyait pour sa part la possibilité d'engager la responsabilité des commandants de bord ainsi que, depuis peu, celle de l'armateur. Elle a, enfin, souligné le faible nombre d'Etats ayant adopté de tels dispositifs.

S'agissant des risques de délocalisation du trafic, M. Edouard Berlet a estimé qu'ils existaient en théorie mais qu'ils étaient limités compte tenu de l'importance économique des pays concernés. Il s'est déclaré favorable à des initiatives limitées à cinq pays de l'Union européenne dans la mesure où ces initiatives consistent non pas à édicter des réglementations particulières mais à mieux faire appliquer les règles de l'OMI, rappelant la difficulté d'une action commune des Douze compte tenu de l'opposition de certains Etats, notamment la Grèce.

S'agissant, enfin, du Sherbro, M. Edouard Berlet a observé qu'il s'agissait d'un bateau neuf et que les règles d'arrimage n'assuraient la sécurité absolue des cargaisons que pour des mers de faible moyenne.

M. Josselin de Rohan a évoqué les rapports des armateurs avec les assurances. Soulignant que les armateurs avaient

obtenu le plafonnement de la responsabilité du transporteur ce qui ne permettait pas de couvrir l'intégralité des dommages résultant des pollutions, il s'est déclaré favorable à un partage de responsabilité impliquant les chargeurs.

**M. Edouard Berlet** a indiqué que les armateurs n'étaient pas opposés à un relèvement du plafond de responsabilité défini par la convention de Londres de 1976. Il a souhaité la mise en place d'un système de coresponsabilité dans le transport maritime inspiré de celui qui est désormais applicable en matière de transport routier entre le donneur d'ordre et le transporteur.

**Mme Françoise Odier** a rappelé que la limitation de responsabilité était indispensable aux armateurs mais qu'elle permettrait aussi aux victimes d'obtenir un remboursement immédiat. Elle a indiqué que les coûts de l'assurance avaient considérablement augmenté ces dernières années.

**M. René Régnauld** s'est inquiété de l'efficacité des sanctions applicables, de la vétusté des navires et des lacunes de la formation des équipages. Il a évoqué la possibilité de réduire le risque d'accident par la limitation du volume du transport des matières dangereuses.

**M. Edouard Berlet** a considéré que le durcissement des réglementations ne pourrait être envisagé qu'à long terme et que, dans l'immédiat, il convenait d'appliquer les conventions existantes.

S'agissant de la vétusté des navires, il a indiqué qu'elle était la conséquence des niveaux très faibles des frets qui ne permettent pas de renouveler la flotte. Rappelant que l'âge moyen de la flotte mondiale était passé de 8 ans en 1984 à 14 ans en 1994, il a estimé qu'une amélioration du régime quiritaire serait de nature à accélérer la sortie des navires sous-normes.

Il a évoqué, aussi, le déficit mondial d'officiers de marine, estimé à 40.000 en l'an 2000 et la nécessité de renforcer l'attractivité des filières de la marine marchande en termes de formation, de carrière et de reconversion.

**Mme Françoise Odier** a considéré comme envisageable la limitation des quantités de marchandises dangereuses transportées, rappelant la part de plus en plus importante de ces marchandises dans les chargements des porte-conteneurs. Elle a toutefois observé la difficulté du contrôle de ces marchandises dont la nature est parfois incertaine et les propriétaires souvent inconnus, particulièrement dans le cas des conteneurs de groupage. Elle a

regretté, à cet égard, l'insuffisante qualification des commissionnaires de transport et la dissémination des chargeurs.

En conclusion, **M. Louis de Catuelan, président**, a souligné l'impossibilité pour les officiers et les équipages de contrôler les chargements qui sont désormais effectués très rapidement.

Puis, la mission a procédé à l'audition de **M. Jacques Roudier, directeur de la flotte de commerce**, et de **M. Gérard Cadet, sous-directeur de la sécurité des navires**.

Au cours d'un exposé préliminaire, **M. Jacques Roudier** a fait observer que le transport maritime, activité en développement, notamment en ce qui concerne les marchandises dangereuses, n'était pas une activité dépourvue de risques, tout en soulignant que la pollution du milieu marin provenait pour 95 % de la terre.

Il a estimé que l'objectif d'une diminution du risque maritime, grâce à une politique de prévention, demandait une action de longue haleine, rappelant cependant que les événements récents avaient montré l'efficacité des dispositifs d'intervention et de sauvetage.

**M. Jacques Roudier** a ensuite évoqué les différents niveaux d'analyse et d'action en matière de sécurité maritime :

- le niveau mondial, qui est celui du droit international émanant de l'Organisation maritime internationale (OMI) ;

- le niveau européen, où s'applique le dispositif juridique du mémorandum de Paris ;

- le niveau régional, cadre de l'action de groupes d'États riverains de mêmes entités maritimes ;

- enfin, le niveau national.

Il a cependant souligné la difficulté d'assurer la cohérence de ces différents niveaux d'intervention.

Trois éléments lui sont apparus importants en vue d'un renforcement de la sécurité maritime :

- l'application effective des règles existantes, plutôt que l'adoption de règles nouvelles ;

- la priorité à donner aux facteurs humains plutôt qu'aux facteurs techniques, les accidents ayant plus fréquemment pour origine des défaillances humaines que des défaillances techniques ;

- la nécessité d'élargir le champ des agents économiques concernés, la responsabilité des transporteurs ne pouvant être dissociée de celle des chargeurs et le rôle de régulation joué par les assureurs devant être renforcé.

Puis M. Gérard Cadet a exposé à la mission les trois principaux volets de l'organisation française de la sécurité maritime, à savoir la sécurité des navires, la sécurité de la navigation maritime et la sécurité portuaire.

S'agissant de la sécurité des navires, il a expliqué que le contrôle des navires battant pavillon français débutait dès le stade de la construction, sous l'égide d'une commission centrale de sécurité. Il a également indiqué que les contrôles de sécurité des navires français ou étrangers en service, effectués soit au nom de l'Etat du pavillon, soit au nom de l'Etat du port, étaient assurés par 70 inspecteurs affectés dans 15 centres de sécurité, assistés par une centaine de contrôleurs à temps partiel, ces contrôles étant complétés par des enquêtes techniques et administratives, ainsi que par des enquêtes nautiques, en cas d'accident.

En ce qui concerne la sécurité de la navigation maritime, M. Gérard Cadet a noté qu'elle reposait, d'une part, sur la signalisation maritime, et, d'autre part, sur les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), au nombre de cinq, dont trois en Manche, un en Atlantique et un en Méditerranée.

Enfin, il a évoqué la sécurité portuaire, basée sur le respect du Code des ports maritimes et du règlement pour le transport et la manutention dans les ports maritimes des matières dangereuses.

M. Gérard Cadet a ensuite abordé l'action des organisations internationales dans le domaine de la sécurité maritime, à commencer par celle de l'OMI.

Rappelant que la France faisait partie depuis l'origine de cette organisation regroupant 147 membres, il a indiqué que l'OMI avait favorisé l'adoption d'un grand nombre de conventions internationales mais que la réglementation existante n'était pas toujours appliquée de manière satisfaisante.

M. Gérard Cadet a ensuite évoqué l'action mise en place au niveau de l'Union européenne, sous l'impulsion de la France, en dépit des réticences de certains Etats membres tels que la Grèce. Il a, en particulier, fait allusion à la résolution communautaire du 8 juin 1993, tendant notamment à un renforcement des contrôles effectués dans les ports, ainsi qu'aux directives actuellement en cours

d'élaboration en ce qui concerne d'une part, l'homologation des sociétés de classification, et, d'autre part, la formation des équipages.

M. Gérard Cadet a par ailleurs constaté que la coopération européenne dans le domaine de la sécurité des navires se traduisait également par les contrôles mis en oeuvre dans le cadre du Mémorandum de Paris, accord adopté en 1982 à l'initiative de la France et qui réunit aujourd'hui 15 Etats européens. Il a précisé que 25 % des navires faisant escale dans les ports d'un pays membre étaient ainsi inspectés chaque année et que ces contrôles avaient conduit à écarter d'Europe un certain nombre de navires sous-normes. Il a toutefois regretté l'insuffisance du contrôle de la qualification des équipages qui n'a été autorisé que depuis 2 ans.

Enfin, M. Gérard Cadet a fait part à la mission d'information des initiatives prises par les ministres chargés de la sécurité maritime en France et dans quatre Etats européens voisins, à savoir l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et le Royaume Uni, lors de leur récente réunion à Paris le 26 janvier dernier, qui concernent notamment la sécurité des «ferries», le signalement obligatoire des navires dans certaines zones sensibles, le renforcement des contrôles ainsi que la publication de leurs résultats s'agissant des navires sous normes. Il a précisé que ces cinq Etats européens feraient également des propositions à l'OMI en vue de rendre obligatoire le code maritime international des marchandises dangereuses ainsi que les règles d'arrimage des cargaisons et s'efforceraient d'obtenir l'adoption d'une convention sur la responsabilité et l'indemnisation en matière de transport par mer des marchandises dangereuses.

A l'issue de ces exposés, M. Louis de Catuelan, président, a déploré que les commandants ne soient aujourd'hui plus maîtres de leur équipage ni de leur chargement dont ils ne connaissent pas le contenu avec précision. Il s'est par ailleurs demandé si, face à l'augmentation des primes d'assurances induite par la multiplication des accidents, la présence de personnel supplémentaire à bord des navires ne serait pas économiquement justifiée.

M. Gérard Cadet a alors précisé que la déclaration des marchandises dangereuses était en principe obligatoire, tout en reconnaissant que les contrôles n'étaient pas systématiques.

Répondant ensuite aux questions posées par M. Jean-François Le Grand, rapporteur, il a tout d'abord indiqué que les sanctions de la non-application des conventions internationales émanant de l'OMI relevaient de la compétence des Etats et a il estimé

que la sanction la plus efficace était la retenue au port du navire contrevenant.

Il a par ailleurs considéré que les règles de sécurité du transport maritime, compte tenu de sa caractéristique internationale, pouvaient difficilement s'inspirer de celles qui sont applicables au transport routier.

Enfin, il s'est déclaré réservé quant à l'opportunité de mettre en place un repérage systématique des conteneurs par balises, compte tenu du coût d'un tel dispositif et des risques de fausses alertes, ou encore de rendre obligatoire le recours aux pilotes hauturiers dans les zones dangereuses, rappelant à cet égard que le préfet maritime avait la possibilité d'intervenir d'office si un navire en difficulté était repéré.

**M. Jacques Roudier** a alors apporté quelques précisions complémentaires.

Il a souligné, ainsi, que les déficiences d'un certain nombre d'Etats du pavillon qui ne disposaient pas d'une administration suffisante pour respecter leurs obligations, avaient conduit à faire effectuer ces contrôles par l'Etat du port.

Evoquant les débats au sein de l'OMI en vue de la mise au point d'une convention sur l'indemnisation du préjudice cause par les pollutions provenant du transport des marchandises dangereuses, il a indiqué que l'indemnisation devait être assurée au niveau des chargeurs comme au niveau des armateurs et qu'une alternative s'offrait entre un système de « péage » fixe à la tonne de marchandise transportée ou un système d'assurance permettant leur responsabilisation et leur intéressement à la sécurité du transport.

**M. René Régnault** a souhaité savoir si le code des marchandises dangereuses était réellement respecté, si l'administration disposait de moyens suffisants pour la surveillance des navires et enfin si l'Etat envisageait des mesures d'indemnisation à la suite des récentes pollutions qui ont affecté le littoral français.

En réponse à ces interrogations, **M. Gérard Cadet** a estimé que le code des marchandises dangereuses était relativement respecté en Europe, du moins lorsque les marchandises étaient déclarées. Il a par ailleurs annoncé un renforcement sensible des moyens en personnel des CROSS et des centres de sécurité au cours des prochaines années.

**M. Jacques Roudier**, après avoir rappelé que l'indemnisation du préjudice causé par la pollution relevait d'abord de la responsabilité de l'armateur et de son assureur, a, pour sa part,



indiqué qu'aucune décision n'avait encore été prise à l'heure actuelle quant à une éventuelle intervention de l'Etat.

**M. Gérard César** s'est alors interrogé sur l'opportunité de placer les marchandises dangereuses sous le pont des navires, comme le préconise le commandant Cousteau.

**M. Gérard Cadet** lui a indiqué que le transport de marchandises dangereuses était codifié par l'OMI et que le transport à l'intérieur du navire comportait des risques pour l'équipage. Il a estimé, qu'à l'instar des résultats significatifs obtenus en matière de transport pétrolier, la sécurité du transport en pontée des matières dangereuses devrait pouvoir être améliorée.

**M. Jacques Roudier** a fait observer que s'agissant du transport de matières dangereuses l'identification des responsables était plus difficile qu'en ce qui concerne le transport pétrolier, les intervenants étant plus nombreux et plus disséminés.

Il a également souligné la difficulté de sanctionner les navires provenant d'Etats non européens et le risque de voir ces Etats appliquer des mesures de rétorsion à l'égard des navires européens.

Enfin, **Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, après avoir constaté que les contrôles effectués lors de la construction des navires, en application de la réglementation nationale, n'avaient qu'une portée limitée, compte tenu du déclin de la construction navale française, s'est interrogée sur l'efficacité des contrôles de l'application des règles d'arrimage et la difficulté d'identification des marchandises dangereuses, notant une divergence d'appréciation entre les représentants des armateurs et le ministère sur ce dernier point.

**M. Gérard Cadet** a alors rappelé que les ministres européens réunis le 26 janvier dernier avaient pris l'engagement de publier les résultats des contrôles effectués et que l'OMI avait formulé des recommandations très précises concernant le transport de marchandises dangereuses.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la mission a procédé à l'audition de **M. Michel Caron**, président de l'Association française des capitaines de navires (AFCAN).

Approuvant **M. Louis de Catuelan**, président, qui estimait que les pollutions marines accidentelles sont essentiellement dues au manque actuel de personnel sur les bateaux, qui met le bord dans l'impossibilité de surveiller le chargement de la cargaison et d'en vérifier l'arrimage, **M. Michel Caron** a jugé que ce manque de personnel était effectivement l'une des causes des accidents récents.

**En réponse à M. Jean-François Le Grand, rapporteur,** qui s'enquérât des moyens d'améliorer l'arrimage des cargaisons, il a indiqué que les règlements existants, notamment ceux concernant l'arrimage en pontée, étaient techniquement satisfaisants et que chaque navire était doté d'un plan d'assujettissement des cargaisons approuvé par une société de contrôle, qui permettrait d'éviter presque tous les accidents s'il était respecté. Mais il a déploré qu'à la faveur du manque de surveillance par l'équipage et de contrôle dans les ports, les considérations commerciales puissent conduire à faire charger les conteneurs les plus lourds en dernier plan. Il a souligné que le chargement des conteneurs était effectué très rapidement, puisque la vitesse est la raison d'être de ce mode de transport, et que, dès lors, la sécurité du navire dépendait de la conscience professionnelle des dockers. Il a estimé que la qualité de ce travail de manutention était très variable selon les ports et qu'il importait surtout que le plan de saisissage soit parfaitement respecté.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur,** l'ayant interrogé sur la connaissance exacte, par les capitaines, de la nature de leur cargaison, **M. Michel Caron** a indiqué que les capitaines disposent en général du manifeste des marchandises, mais que la connaissance des cargaisons n'est indispensable qu'en ce qui concerne les marchandises dangereuses, pour lesquelles il existe de multiples règles d'incompatibilité.

S'agissant de la qualification des équipages, **M. Michel Caron** a considéré que son niveau était suffisant sur les navires français, encore qu'il soit plus variable depuis la création du pavillon des Kerguelen, et rappelé que l'équipage n'intervenait désormais qu'exceptionnellement dans le chargement des conteneurs.

**M. René Régnauld** s'étant inquiété de ce dessaisissement de l'équipage, il a estimé que la surveillance minimale du chargement, traditionnellement assurée par le bord, n'était plus concevable sur les énormes porte-conteneurs actuels et que la solution ne consistait pas à augmenter les équipages, mais à responsabiliser les gens de terre, c'est-à-dire les entreprises de manutention d'une façon générale, ainsi que les chargeurs pour les produits dangereux. **M. René Régnauld** ayant, alors, mis en doute l'efficacité des contrôles tout au long de la chaîne de transport des conteneurs, **M. Michel Caron** a estimé que, là encore, la difficulté était de faire appliquer les règles existantes, le code «International safety management» (ISM) adopté par l'OMI étant tout à fait suffisant, bien qu'il ne doive être applicable à tous les navires qu'à l'horizon 2000.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur,** ayant souhaité connaître son opinion sur les mesures récemment annoncées par le Gouvernement en accord avec 4 pays voisins, notamment

l'obligation de positionnement des navires dans les zones dangereuses, M. Michel Caron a indiqué que les capitaines n'étaient pas opposés au principe de l'obligation de positionnement mais qu'ils craignaient que l'on consacre beaucoup de moyens financiers et humains à une mesure qui n'améliorera pas directement la sécurité de la navigation. Il a observé que le positionnement servirait surtout à rassurer la terre, et, éventuellement, à rendre les secours plus rapides, mais qu'il serait bien plus important d'imposer des moyens de navigation fiables sur les navires. Il a rappelé qu'un équipement «Global positioning system» (GPS) coûte aujourd'hui moins de 5.000 francs et que le Monte Stello qui s'est récemment échoué en Sardaigne en était pourtant dépourvu et naviguait au sextant.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a, alors, évoqué l'idée de rendre obligatoire le recours aux pilotes de haute mer dans les zones dangereuses.

M. Michel Caron s'est déclaré favorable à ce que cette assistance soit au moins fortement recommandée car trop d'équipages sont mal entraînés. Il a souligné qu'une telle mesure représenterait une protection pour le littoral, pour les autres navires et pour les équipages eux-mêmes.

En réponse à M. Alphonse Arzel, qui s'enquérail de la responsabilité d'un capitaine en cas de dégazage en mer, M. Michel Caron a indiqué que tout capitaine était tenu de faire appliquer la convention «Marpol» sur son navire et que sa responsabilité était entière à cet égard.

M. Alphonse Arzel ayant ensuite demandé s'il était d'usage courant de jeter la cargaison à la mer en cas de danger, M. Michel Caron a rappelé que le jet à la mer est en droit toujours autorisé pour assurer le navire mais qu'en pratique il n'est techniquement guère possible avec des conteneurs pesant plusieurs dizaines de tonnes, les navires étant en général dépourvus de moyens de levage.

Répondant à M. Josselin de Rohan qui lui demandait s'il était toujours d'usage qu'un capitaine-expert vienne contrôler le chargement et qu'un inspecteur de la navigation contrôle le chargement des produits dangereux, M. Michel Caron a indiqué que la possibilité de requérir les services d'un capitaine-expert existait, mais aux frais du demandeur ; que les capitaines en faisaient souvent la demande à leurs armateurs, et que les chargeurs pouvaient eux-mêmes y recourir pour garantir leurs marchandises. Il a précisé que les contrôles du chargement des matières dangereuses par les inspecteurs étaient obligatoires en théorie, mais qu'en pratique ils

étaient peu nombreux compte tenu de l'insuffisance des moyens des affaires maritimes au regard du volume du trafic.

**M. Josselin de Rohan** s'étant enquis des possibilités de contrôle de l'arrimage et du saisissage par le bord, en mer, **M. Michel Caron** a souligné qu'elles étaient plus importantes qu'aux escales, que des rondes quotidiennes sont effectuées sans qu'il soit cependant possible, pour des raisons de sécurité, de contrôler, en mer, les conteneurs arrimés sur les plans supérieurs, et que l'équipage pouvait au mieux reprendre quelques saisines. Il a souligné qu'il ne s'agissait pas ici simplement de risque de pollution, mais bien de risque de naufrage.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** s'est interrogée sur l'opportunité de développer la notion de coresponsabilité entre les manutentionnaires et le bord, et sur la possibilité de ne commencer le chargement que lorsque l'on connaît l'intégralité de la cargaison.

**M. Michel Caron** a indiqué qu'il s'agissait-là de la solution idéale, appliquée à Singapour, où le navire n'est mis à quai que lorsque tous les conteneurs sont prêts au chargement. Il a estimé que les erreurs intervenaient moins dans les plans d'arrimage que dans le saisissage et reconnu qu'il existait des lacunes dans la formation des docks. Il a précisé que les sociétés d'arrimage avaient une obligation de résultat qui peut engager leur responsabilité civile, mais que, pénalement, seul le capitaine était responsable. Il en a conclu qu'il faudrait responsabiliser les entreprises de manutention, dès lors que le capitaine n'a plus les moyens matériels de contrôler le chargement.

**M. Louis de Catuelan**, président, a jugé anormal que le commandant soit toujours seul responsable alors qu'il a perdu beaucoup de ses prérogatives.

**M. Alain Pluchet** a estimé toujours trop tardifs les contrôles en mer, compte tenu du volume des conteneurs et souligné l'importance des opérations au port, pour lesquelles il a regretté la perte d'autorité du commandant.

**M. Michel Caron** a noté que si l'autorité du capitaine reste entière en théorie, celui-ci se trouve confronté à des pressions commerciales énormes, et que si un capitaine français peut encore retarder le départ de son navire lorsqu'il le juge nécessaire, cette faculté est quasiment exclue pour le capitaine d'un navire sous pavillon de complaisance. Il a ajouté qu'il espérait que la leçon du Sherbro permettrait au capitaine de retrouver un peu de son pouvoir.

En réponse à **M. Jean-François Le Grand**, rapporteur, qui abordait la question des sociétés de classification, il a estimé

qu'elles manquaient de fiabilité dans leur ensemble et que seules 7 ou 8 sociétés sur les 11 que compte l'association internationale des sociétés de classification (IACS) devraient satisfaire à l'audit en cours actuellement. Il a déploré le laxisme de beaucoup d'Etats, qui ne disposent même pas d'administration de contrôle pour les navires qu'ils immatriculent.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, ayant souhaité connaître son opinion sur l'idée d'imposer des montants latéraux pour le stockage en pontée des marchandises dangereuses, **M. Michel Caron** a considéré que, dans la mesure où presque toutes les cargaisons comportent des marchandises dangereuses, il serait difficile de prévoir des dispositifs spéciaux à leur égard, et que le saisissage des conteneurs, même en pontée, est extrêmement sûr, les accidents étant dus à des fausses manoeuvres. Il a rappelé que la chute à la mer de tout conteneur, même «non dangereux» constitue un péril pour la navigation, notamment pour les navires de plaisance.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, s'étant enquis du nombre maximal de plans de conteneurs qu'il est raisonnable d'admettre en pontée, **M. Michel Caron** a indiqué que certains grands navires étaient conçus pour 8 plans. Il a précisé que le Sherbro avait été conçu initialement pour 3 plans, mais que son armateur l'avait transformé pour gagner un plan supplémentaire.

**M. Louis de Catuelan, président**, a émis des doutes sur la fiabilité des projets de navires généralisant les glissières entre les conteneurs tout en supprimant les panneaux de cale, ce type de porte-conteneurs embarquant plus d'eau qu'un navire à cale fermée.

**M. Michel Caron** a indiqué qu'il existait déjà quelques navires de ce type qui fonctionnent apparemment de façon satisfaisante, grâce, il est vrai, à des francs bords élevés et à des moyens de pompage et de filtrage très importants.

En réponse à **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, qui l'interrogeait sur les moyens de faire mieux appliquer les règles existantes, **M. Michel Caron** a estimé que les affaires maritimes devraient systématiser leurs contrôles en y consacrant les moyens nécessaires, que les contrôles effectués au titre du Mémorandum de Paris souffraient d'un manque de coordination du fait de la concurrence entre les ports européens et qu'il serait bon de disposer au moins d'un corps de contrôle européen à défaut de garde-côtes européens. Il s'est déclaré favorable à un renforcement des contrôles sur les navires, de préférence à la mise en place, sur les côtes, d'une sorte de «mur de l'Atlantique électronique».

Enfin, la mission d'information a procédé à l'audition de **M. Fabrice Théobald**, délégué général de la **Chambre syndicale des constructeurs de navires**.

**M. Fabrice Théobald** a tout d'abord indiqué que les constructeurs de navires ne pouvaient avoir qu'un point de vue partiel sur la sécurité du transport maritime, compte tenu de l'importance du rôle des commandants de bord et des équipages en la matière.

Il a ensuite rappelé que la construction navale française, bien que fortement réduite au cours des années quatre-vingts, était toujours vivante et pouvait encore produire la totalité des gammes de navires.

Puis **M. Fabrice Théobald** a souligné le vieillissement de la flotte mondiale -59 % seulement des navires de plus de 500 tonneaux avaient moins de 15 ans en 1992 contre 71 % en 1988- et l'accroissement de l'âge moyen des navires. Il a également noté que l'évolution des taux de fret expliquait que l'on démôlisse actuellement beaucoup moins de navires qu'au cours de la décennie précédente et qu'en raison de l'accroissement régulier de la productivité du transport maritime la demande de construction de navires neufs était aujourd'hui essentiellement une demande de remplacement, sauf en ce qui concerne les paquebots et les méthaniers.

**M. Fabrice Théobald** a mis l'accent sur le danger d'une prolongation excessive de la durée de vie des navires, faisant observer que les navires de plus de 15 ans, représentant 41 % de la flotte, totalisaient à eux seuls 84 % des sinistres en 1992.

Il a par ailleurs constaté que certains pavillons -et pas uniquement les pavillons de complaisance- étaient davantage affectés par les accidents que d'autres.

Estimant que les contrôles effectués par les inspecteurs de l'Etat du port étaient assez superficiels, il a noté, à cet égard, que certains pays comme l'Australie ou le Canada se montraient plus vigilants que la Communauté européenne. Il a toutefois indiqué que la Commission européenne avait récemment transmis au Conseil une proposition de directive tendant à une harmonisation des inspections effectuées dans le cadre du Mémoire de Paris.

**M. Fabrice Théobald** a évoqué le rôle fondamental des sociétés de classification et a déploré les déficiences de certaines de ces sociétés qui acceptent pour « rendre service » de délivrer un certificat à un navire qui s'est déjà vu refuser ce certificat par une autre société de classification.

La mission d'information a alors visionné un film de la BBC intitulé «Scandale en mer», illustrant ce problème.

A l'issue de cette projection, M. Fabrice Théobald a regretté que la portée du projet de directive définissant des critères d'agrément pour les sociétés de classification ait été atténuée lors de l'examen du texte par le Conseil des ministres européen, sous la pression de la Grèce, et il a souhaité que le Parlement européen revienne au texte initial.

Il a par ailleurs estimé que les sociétés de classification qui avaient connu un certain laisser-aller affectant les plus sérieuses d'entre elles faisaient aujourd'hui un effort de rigueur.

Répondant alors à une interrogation de Mme Marie-Madeleine Dieulangard, M. Fabrice Théobald a précisé que l'OMI laissait les Etats membres appliquer les réglementations internationales et que les sociétés de classification agissaient en tant que délégataires de l'Etat du pavillon. Il s'est déclaré sceptique quant à la possibilité, pour l'OMI, de mettre en demeure un Etat du pavillon de respecter ses obligations et il a considéré qu'il convenait d'agir d'abord au niveau européen.

La mission d'information a ensuite visionné un second film présentant un nouveau type de pétrolier «écologique» conçu pour réduire au minimum les risques d'accident et mis au point par cinq grands constructeurs européens (dit projet E 3 tanker).

M. Fabrice Théobald a précisé qu'en raison des taux actuels du fret, insuffisants pour amortir un pétrolier neuf, un seul de ces pétroliers était aujourd'hui en construction, en Espagne.

Il a toutefois estimé qu'en raison du vieillissement de la flotte, on pouvait espérer une reprise de la production mondiale, qui pourrait ainsi passer de 120 grands navires par an aujourd'hui à 200 en l'an 2000.

En réponse à une question de M. Louis de Catuelan, président, il a indiqué qu'en raison de la tendance à l'agrandissement des pétroliers s'était interrompue, la taille optimum paraissant être de l'ordre de 270.000 tonnes.

Il a par ailleurs constaté que la Commission européenne avait jusqu'à présent respecté le calendrier de travail prévu dans sa communication de février 1993.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a souhaité savoir, d'une part, si l'OMI manquait de «casques bleus» pour faire appliquer ses conventions et, d'autre part, si des efforts de conception

en faveur de la sécurité, analogues à ceux présentés par M. Fabrice Théobald en ce qui concerne les pétroliers, avaient été faits en matière de porte-conteneurs.

Sur le premier point, M. Fabrice Théobald a reconnu que le système actuel d'inspection des navires était loin d'être parfait et que les recommandations faites par les inspecteurs en vue de réparations n'étaient pas toujours suivies d'effet. Il a souhaité que l'inspection soit harmonisée au niveau européen, à défaut de la création d'un corps d'inspecteurs européen, et il a indiqué que les constructeurs avaient aidé la Commission européenne à définir des normes communes et qu'ils avaient envisagé de mettre des inspecteurs à la disposition des Etats.

Sur le deuxième point, M. Fabrice Théobald a expliqué que la structure cellulaire des porte-conteneurs la rendait plus sûre que celle des autres navires et que, par conséquent, la sécurité de ce type de navires reposait sur leur exploitation. Déplorant un certain fatalisme du monde maritime, il a souhaité que les recommandations formulées par l'OMI soient transformées en règles obligatoires.

Enfin, M. Josselin de Rohan a évoqué la réglementation unilatérale adoptée par les Etats-Unis en matière de transport pétrolier, qui prévoit en particulier une responsabilité illimitée des armateurs et l'obligation d'une double coque. Il a craint que cette réglementation n'aboutisse à un monopole de la desserte de la côte américaine par des sociétés contrôlées par des moyens américains. S'agissant des sociétés de classification, il s'est déclaré favorable à la publication d'une «liste noire» des sociétés douteuses et à l'adoption d'une convention spécifique par l'OMI, faisant part de son scepticisme quant à la volonté d'un Conseil européen placé sous présidence grecque d'aboutir sur ce sujet.

En réponse à ces interrogations, M. Fabrice Théobald a jugé très critiquable l'«Oil pollution act» américain. Regrettant la trop grande opacité du monde maritime, il a également souhaité la publication d'une «liste noire» actuellement prévue par le projet de directive européenne.

**Mercredi 9 mars 1994 - Au cours d'une première réunion tenue dans la matinée, la mission a tout d'abord entendu MM. André Ferras, délégué général de la SCAC Delmas-Vieljeux, Samuel Malbec, responsable de l'inspection des navires, et Yves-Marie Le Jean, Directeur en charge des assurances maritimes.**

Après avoir rappelé les circonstances de la création de la mission d'information et ses objectifs, M. Louis de Catuelan,



**président, a estimé préoccupante la fréquence d'accidents tels que la perte de conteneurs subie par le navire Sherbro dans la nuit du 8 au 9 décembre dernier. Il a souligné que le risque était moindre, autrefois, lorsque les commandants étaient responsables de l'équipage, de la marchandise et de l'arrimage et déploré que désormais les commandants ne soient plus responsables de l'équipage, qu'informés, en principe, de l'existence de marchandises dangereuses, ils n'exercent sur les cargaisons qu'un contrôle superficiel et que l'arrimage soit effectué par des équipes de terre qui chargent le navire en un minimum de temps.**

**M. André Ferras a ensuite pris la parole, indiquant que la Maritime Delmas-Vieljeux, à laquelle appartient le Sherbro, accorde beaucoup d'importance aux problèmes de pollution et de sécurité et que, depuis plus de vingt ans qu'elle assure un trafic des conteneurs, notamment, entre l'Europe et l'Afrique de l'ouest, aucun incident comparable n'avait été à déplorer.**

**Exposant les circonstances de la perte de conteneurs du Sherbro, il a insisté sur le fait que ce bateau avait subi dans la nuit du 8 au 9 décembre des conditions météorologiques particulièrement défavorables qui ont provoqué le naufrage d'un bateau sous pavillon maltais à quelques milles nautiques de l'endroit où les conteneurs ont été perdus, alors que le Sherbro n'avait subi aucun dommage ce qui démontrait la qualité du matériel naval et son très bon état d'entretien.**

**Il a indiqué, par ailleurs, que l'équipage était composé d'officiers et de marins français munis de tous les brevets et de la formation nécessaires et que des enquêtes, menées après l'accident, avaient démontré son excellent comportement.**

**M. André Ferras a souligné aussi que les autorités maritimes avaient été alertées immédiatement, ce qui leur avait permis de prendre des mesures très rapides afin d'abriter le bateau à Brest.**

**Il a considéré que la compagnie s'était acquittée de ses obligations en matière d'information, à la différence de certains concurrents, moins scrupuleux dans des circonstances équivalentes, d'autres bateaux ayant, au même moment, lâché en mer des détonateurs sans effectuer la moindre déclaration de perte.**

**M. André Ferras a précisé qu'une inspection des conteneurs transportant des matières dangereuses avait été effectuée à Brest et qu'elle avait permis de démontrer l'absence d'anomalies dans les déclarations effectuées par les chargeurs sur la nature de la cargaison. Certains conteneurs transportés par le**

Sherbro contenaient des détonateurs ainsi que des pesticides. Toutes ces matières étaient mentionnées sur les connaissements.

Evouant, ensuite, le rôle essentiel des commandants de bord, M. André Ferras a souligné que la compagnie Delmas-Vieljeux garantissait l'exercice effectif de leur responsabilité sur leurs bateaux et que leur nomination était soumise à des règles très strictes.

Il a estimé qu'il ne serait pas opportun d'imposer aux armateurs français de nouvelles normes de sécurité, sans assurer l'égalité de traitement avec les autres compagnies de transports maritimes.

M. André Ferras a, enfin, regretté l'amalgame effectué par des associations écologistes entre certaines compagnies sous pavillon douteux qui ont déversé des détonateurs en mer et Delmas-Vieljeux.

M. Louis de Catuelan, président, a observé alors qu'il n'était pas question de mettre en cause les équipages, mais que le Sherbro, construit pour recevoir une cargaison sur trois pontées était chargé à cinq pontées. Il a, par ailleurs, demandé si la diminution des effectifs des équipages permettait un contrôle efficace de l'embarquement.

M. André Ferras a indiqué que les conteneurs étaient toujours arrimés selon les plans fournis par l'armateur et que le commandant en second du navire est présent à bord pour vérifier l'arrimage et le saisissage. Il a observé, en outre, que si, parfois, les effectifs des dockers sont insuffisants ce qui peut retarder le chargement et avoir une incidence sur la qualité de la manutention, une augmentation des effectifs des équipages n'aurait aucun effet sur la sécurité, notamment lorsque les conditions de navigation sont rendues difficiles par l'état de la mer.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a demandé si la compagnie Delmas-Vieljeux étudiait de nouvelles améliorations de la sécurité, si celle-ci ne passait pas par la définition d'une coresponsabilité plus stricte entre chargeur et armateur, s'il ne serait pas opportun de mieux assurer l'application des normes élaborées par l'organisation maritime internationale et d'interdire la navigation des bateaux dangereux, et, enfin, s'il ne serait pas nécessaire de baliser les conteneurs de matières dangereuses afin de faciliter leur repêchage en cas de débarquement intempestif.

M. André Ferras a répondu que sa compagnie étudiait, avec des bureaux d'étude, la possibilité d'améliorer l'arrimage, notamment pour tenir compte de la variation de poids des conteneurs.

Il a estimé essentiel d'assurer l'application des normes de sécurité par l'ensemble des compagnies maritimes alors qu'actuellement, celles qui respectent les réglementations sont pénalisées, et de faire en sorte que celles-ci soient appliquées aux nombreux bateaux qui naviguent dans des conditions déplorables.

M. Louis de Catuelan, président, ayant observé qu'il serait utile de disposer d'une étude du coût comparé de l'assurance maritime et de celui de la dépollution des côtes, M. Yves-Marie Le Jean a indiqué que des études avaient montré la diminution de la capacité des assureurs à faire face au coût de la dépollution et de la décontamination consécutives aux accidents maritimes. Rappelant que les coûts de l'assurance ont beaucoup progressé ces dernières années -en 1993, cette augmentation s'est élevée à 40 %- il a considéré que le renforcement des mesures de sécurité ne permettrait pas leur diminution : si les accidents courants devaient être moins fréquents, la couverture des risques majeurs continuerait, en effet, de peser très fortement sur les coûts.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a alors observé que si la perte de détonateurs intervenue en décembre avait eu lieu à la fin du mois de juin, la saison touristique aurait été perdue sur le littoral de l'Atlantique et de la mer du Nord avec des conséquences économiques désastreuses pour les régions touchées.

M. Yves-Marie Le Jean s'est déclaré incertain de la capacité des mutuelles d'armateurs à répondre à ce type de problèmes. En tout état de cause, l'augmentation des indemnisations est supportée par les armateurs qui subissent, si nécessaire, des rappels de cotisation. En ce qui concerne la coresponsabilité, il a jugé paradoxal de faire peser sur l'armateur la responsabilité des conséquences des pollutions provoquées par les produits chimiques ; l'armateur n'étant, en effet, qu'un prestataire de services soumis à une obligation de moyens, il ne peut donc être responsable des dégâts provoqués par un produit qu'il ne conçoit, ni n'utilise et qu'il ne connaît que par le descriptif que lui en fait le chargeur. Il a observé, à l'appui de cette remarque, qu'en ce qui concerne l'accident du Sherbro, la société Ciba-Geigy, chargeur des détonateurs transportés par ce bateau, avait reçu, tout comme Delmas-Vieljeux, une mise en demeure de nettoyer le littoral.

M. André Ferras a estimé qu'en cas de pollution consécutive à un accident maritime, la responsabilité du transporteur ne devait être engagée qu'en cas de faute de sa part et que, dans le cas contraire, il appartenait à la collectivité de prendre en charge les conséquences d'une situation qui ne lui est pas imputable.

La mission a ensuite procédé à l'audition de M. Jean Chapon, président de l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) et de M. Hervé Cornede, directeur des transports internationaux.

En préliminaire, M. Jean Chapon a présenté quelques observations générales concernant la nature des pollutions maritimes et les effets pervers de l'application stricte du principe pollueur-payeur. Il a souligné, ainsi, que les pollutions les plus visibles n'étaient pas nécessairement les plus dangereuses, opposant les pollutions par les hydrocarbures aux pollutions par les matières dangereuses. S'agissant du principe pollueur-payeur, il a déclaré que son application -certes nécessaire pour pénaliser le pollueur- ne devait pas conduire à instituer un droit à polluer et qu'il convenait, compte tenu des difficultés techniques qui rendent difficilement maitrisables les pollutions accidentelles, de faire porter l'effort sur la prévention des accidents.

Après avoir indiqué que la taille des bateaux n'était pas un facteur aggravant des risques et souligné l'impossibilité de supprimer toutes les fortunes de mer, M. Jean Chapon a fait observer que plusieurs pollutions accidentelles avaient concerné des bateaux neufs ou dans un état de fonctionnement satisfaisant. Il a estimé que le facteur déterminant de ces accidents n'était pas de nature technique mais qu'il tenait aux liens de dépendance absolue, «quasi-esclavagiste», existant entre les commandants de bord et les armateurs sur les bateaux navigant sous pavillon de complaisance, les commandants ne pouvant, de ce fait, établir des relations normales avec les autorités maritimes chargées d'assurer la sécurité de la navigation.

M. Jean Chapon a observé, par ailleurs, que la pollution non accidentelle pourrait être réduite par un effort de formation des équipages et un renforcement de la surveillance et des sanctions encourues.

Il a considéré qu'il était impératif de faire respecter les réglementations édictées par l'organisation maritime internationale (OMI) qu'il a qualifiées de «plancher de la vertu» et de généraliser l'application du Mémoire de Paris qui permettrait la mise à l'écart des bateaux sous-normes, dont les armateurs ne peuvent assurer la rentabilité que grâce au trafic avec les pays européens.

M. Jean Chapon a souligné que les Etats européens disposaient, de ce fait, d'une responsabilité majeure en souhaitant que les sanctions prévues par le Mémoire de Paris soient effectivement appliquées.

Evoquant, ensuite, le problème de la place et de la responsabilité des chargeurs dans le transport maritime, il a déclaré que ceux-ci ne faisaient que confier leurs marchandises aux armateurs qui ont une obligation de résultat et que les chargeurs devaient respecter leurs obligations légales, notamment en ce qui concerne la déclaration des produits dangereux. Il a précisé, toutefois, que ces obligations revenaient aux commissionnaires de transport lorsque les chargeurs font appel à eux.

M. Jean Chapon a considéré que si les chargeurs avaient un intérêt évident à respecter leurs obligations, les indemnités versées par les assureurs étant fixées sur la base des déclarations, cet intérêt était moins certain pour les auxiliaires de la chaîne du transport.

Il a observé, aussi, que les chargeurs, notamment dans le cas d'affrètement direct, étaient très soucieux de ne pas prendre de risques inutiles qui pourraient compromettre leur image de marque mais qu'il leur était difficile de connaître avec certitude la qualité des armateurs et des bateaux.

Il s'est déclaré, à cet égard, favorable à un renforcement de la lutte contre les bateaux sous normes.

Abordant, ensuite, la question des moyens de surveillance dont disposent les Etats européens, M. Jean Chapon a regretté leur insuffisance et souhaité la mise en place d'un corps de contrôleurs européens.

Il s'est inquiété des conséquences négatives de l'émiettement des responsabilités en matière d'affrètement des navires et du manque de transparence de la chaîne du transport maritime, évoquant notamment la pratique qui consiste à créer une société par navire, afin d'échapper aux poursuites et aux sanctions.

M. Jean Chapon a regretté, aussi, que la France n'ait pas encore ratifié les règles de Hambourg qui renforcent les responsabilités des armateurs, soulignant que ceux-ci jouent un rôle déterminant dans le transport par lignes régulières, les chargeurs n'étant, alors, pas libres de leur choix comme dans le transport de vrac ou le transport pétrolier.

Après cet exposé, M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a interrogé l'orateur sur la possibilité de recourir plus fréquemment aux pilotes hauturiers, sans remettre en cause l'autorité et la compétence des commandants de bord et sur les incidences, en matière de tarifs de fret et de délocalisation d'activités, d'un durcissement des réglementations.

En réponse à ces questions, M. Jean Chapon a indiqué que les chargeurs n'avaient pas d'influence sur les tarifs de fret et opposé leur situation à celle des armateurs qui, par le biais des conférences maritimes et des consortiums, ne permettent pas toujours un jeu normal de la concurrence. Rappelant l'importance du prix du transport dans le prix de vente des marchandises, il s'est opposé à son augmentation, en insistant sur la nécessité de ne pas créer de distorsion de concurrence entre les différents chargeurs.

Il s'est déclaré défavorable à l'obligation de recourir aux pilotes hauturiers dont il conviendrait, d'abord, de s'assurer de la qualification.

Interrogé par M. Jean-Pierre Tizon, M. Jean Chapon a estimé que le transport maritime pourrait suivre l'exemple du transport aérien et souhaité l'instauration de couloirs de navigation ainsi qu'un contrôle par radar et par voie aérienne des bateaux dans les zones dangereuses.

M. Alphonse Arzel a, alors, évoqué le problème de l'indemnisation des habitants du littoral pour les dommages causés par la pollution et l'absence d'indemnisation pour les pollutions par des matières dangereuses.

Mme Anne Heinis a estimé que l'institution de voies de navigation serait la solution idéale pour des mers étroites et très fréquentées comme la Manche. Elle s'est interrogée sur l'étendue de la collaboration entre la marine nationale et les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) dans la surveillance de la navigation.

Au cours d'une seconde réunion tenue dans l'après-midi, la mission a tout d'abord procédé à l'audition de M. Michel Barnier, ministre de l'environnement.

Rappelant que le ministère de l'environnement n'était pas directement compétent en matière de sécurité maritime, mais qu'il n'en est pas moins concerné par les pollutions qui en résultent sur le littoral, M. Michel Barnier a exprimé son inquiétude à l'égard des deux incidents récents, la perte de conteneurs de sachets de pesticide qui ont envahi les plages du Cotentin et celle de détonateurs provenant d'un cargo chypriote. Précisant que ces incidents n'avaient

pas eu de conséquences sur l'environnement, il a estimé qu'ils soulevaient trois questions majeures.

Sur la première question, celle du déroulement des événements, M. Michel Barnier, ministre de l'environnement, a souligné que les conteneurs du Sherbro avaient été perdus à la suite d'une tempête très violente et que le centre de documentation et de recherche sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) organisme dépendant du ministère de l'environnement, avait pu prévoir la diffusion des marchandises, compte tenu des courants marins, ainsi que le lieu de leur arrivée sur les plages. Il a indiqué que si les autorités maritimes avaient été averties immédiatement de la perte des détonateurs du cargo chypriote, le CEDRE aurait été pareillement en mesure de situer le lieu de leur arrivée sur le littoral.

Abordant, ensuite, la question des moyens d'actions disponibles, M. Michel Barnier a rappelé que la France dispose de centres de sécurité chargés de contrôler les navires dans les ports, des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), chargés de surveiller les zones sensibles pour le trafic maritime, ainsi que d'un ensemble spécifique de moyens de protection des côtes.

Il a estimé que la Communauté européenne, quant à elle, pourrait édicter des mesures réglementaires portant, par exemple, sur l'arrimage des conteneurs, sur le conditionnement des matières dangereuses, sur la formation des équipages et sur l'établissement de listes de bateaux non conformes aux normes et souligné le rôle de l'organisation maritime internationale, qui adopte, de manière consensuelle, des règles internationales en matière de sécurité maritime.

Le ministre a ensuite évoqué les mesures à prendre. Sur le plan technique, il s'est déclaré favorable au renforcement des normes d'arrimage, à l'établissement de plans de secours à bord et à la mise en place d'une signalisation des conteneurs par satellite ou par radio, cette dernière mesure posant cependant des problèmes de gestion du parc des conteneurs signalés ainsi que de récupération par gros temps.

M. Michel Barnier a estimé aussi nécessaire d'assurer un meilleur respect des mesures réglementaires existantes. Il a indiqué que le prochain conseil interministériel de la mer déciderait l'augmentation des moyens humains des centres de secours, qu'un projet de loi serait déposé afin d'étendre la zone d'intervention sur les bateaux à 200 milles nautiques au lieu de 12 aujourd'hui et, enfin,

que le nombre des remorqueurs postés en permanence dans les zones sensibles serait augmenté.

**M. Michel Barnier** a souligné aussi l'intérêt d'assurer, au niveau de l'Union européenne, le respect des règles internationales en vigueur et de trouver les moyens d'interdire l'accès des ports européens aux bateaux non réglementaires.

A cet égard, il a jugé indispensable d'adopter des mesures nouvelles au niveau communautaire ou au sein de l'organisation maritime internationale, voire au niveau régional, indiquant que la réunion commune des ministres de la mer et de l'environnement de l'Union européenne prévue le 24 mars prochain serait, ainsi, l'occasion d'étudier la mise en oeuvre de mesures telles que le signalement obligatoire des navires dans les zones sensibles, l'amélioration de la compétence des équipages, la détermination de zones écologiquement sensibles où la navigation serait restreinte comme dans le cas des Bouches de Bonifacio à la suite d'un accord entre la France et l'Italie.

Evoquant, enfin, la question de la responsabilité, **M. Michel Barnier**, ministre de l'environnement, a rappelé que la profession pétrolière avait mis en place, au niveau international, un mécanisme efficace fondé sur la solidarité entre les compagnies pétrolières et qu'il conviendrait d'étendre cette méthode aux produits dangereux, ce qui est l'objet de la convention IINS (Hazardous and Nocius Substances) actuellement en discussion.

De façon générale, il a conclu qu'il conviendrait de s'orienter vers l'engagement de la responsabilité des propriétaires de cargaisons et qu'à cet égard, la difficulté actuelle d'identification du responsable d'une pollution, quand l'accident n'est pas signalé par l'armateur, justifierait la mise en place d'une déclaration obligatoire des navires et des cargaisons dans les zones sensibles.

**M. Louis de Catuelan**, président, a jugé excessive la diminution des effectifs des équipages autorisée par le progrès technologique et suscitée par les calculs de rentabilité économique alors qu'il est important que soit disponible à bord des bateaux un personnel suffisant pour surveiller le chargement et qu'il conviendrait aussi de conforter la responsabilité des commandants. De façon générale, il a estimé que si les équipages avaient une meilleure connaissance de la marchandise embarquée, beaucoup de problèmes seraient résolus, et rappelé que l'arrimage est effectué par des gens de terre dans des délais qui souvent ne permettent pas de réaliser un travail convenable. Il a déploré l'insuffisance du nombre des inspecteurs de navires et considéré que les propositions du ministre s'inspiraient d'une démarche curative alors qu'il



conviendrait d'insister sur la prévention et, à cette fin, de renforcer la responsabilité des chargeurs.

M. Louis de Catuelan, président, s'est encore étonné que la liste des bateaux non conformes établie depuis 1984, ne soit toujours pas publiée et s'est interrogé sur la responsabilité des armements à cet égard, tout en observant que la grande complexité de la chaîne du transport maritime et la dispersion des compagnies de navigation, parfois éphémères, rendaient difficile l'identification des responsables d'un fait particulier. Il a jugé d'autre part nécessaire de renforcer les pouvoirs de l'organisation maritime internationale et de refuser aux bateaux non conformes l'accès des ports européens.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, après avoir félicité le ministre de la rapidité de son intervention alors que la pollution de nos plages aurait pu susciter des réactions très vives de l'opinion publique et des secteurs économiques dépendant du tourisme, lui a demandé s'il disposait de statistiques sur les coûts induits de la pollution du littoral et si les collectivités locales pourraient obtenir le remboursement des frais engagés pour la dépollution.

Il a, aussi, interrogé le ministre sur l'application de la notion d'éco-bilan à ce type de pollution, sur la possibilité d'assurer de façon efficace la retenue au port des navires non conformes et sur l'extension, à de nouveaux pays, des mesures récemment adoptées par cinq Etats membres de l'Union européenne.

Il a enfin évoqué le principe d'une coresponsabilité entre l'armateur et le chargeur et les chances de succès de la réunion ministérielle du 24 mars.

M. Michel Barnier, rappelant la nécessité d'une démarche communautaire pour assurer l'efficacité des règles de sécurité, a indiqué que dans le cas où la réunion du 24 mars n'aurait pas de résultat suffisant, le renforcement de la réglementation serait poursuivi avec détermination à l'occasion des prochaines présidences allemande et française.

S'agissant du système d'indemnisation des pollutions en vigueur qu'il a jugé insatisfaisant, il a rappelé que le droit maritime actuel institue la responsabilité des propriétaires de navires et que la convention HNS, en cours de négociation, prévoit la mise en oeuvre d'une coresponsabilité sur le modèle du régime des transports d'hydrocarbures.

En ce qui concerne le coût des actions de dépollution, le ministre a indiqué que l'éventualité d'une compensation des dépenses engagées par les collectivités locales n'avait pas encore été envisagée.

M. Alphonse Arzel, tout en se félicitant du renforcement des effectifs des centres de secours annoncé par le ministre, a observé que l'Etat n'avait jamais jusqu'à présent participé au coût de l'évacuation des fûts de produits polluants échoués sur les plages. Il a aussi regretté que les maires soient dessaisis par le pouvoir central de leur responsabilité réglementaire dans ce domaine, estimant notamment qu'il aurait dû leur revenir, et non aux préfets, d'édicter les arrêtés d'interdiction de fréquentation des plages à la fin de l'année dernière. Il a souligné qu'une des grandes leçons à tirer des procédures qui ont suivi l'accident de l'Amoco Cadiz avait été la reconnaissance d'un intérêt propre aux habitants du littoral pollué, et que si les demandes d'indemnisation correspondantes avaient été rejetées pour des raisons de procédure, leur légitimité avait été reconnue.

M. Michel Barnier, ministre de l'environnement, a observé que l'Etat avait été dans son rôle en prenant les mesures nécessaires dès l'instant où tout un littoral avait été touché par les récentes pollutions. Il s'est, par ailleurs, déclaré préoccupé de l'instauration d'un système de compensation des dépenses engagées par les communes à des fins d'intérêt public non local et indiqué qu'allait être mise à l'étude la création d'un fonds de mutualisation des grandes catastrophes qui serait alimenté par des versements de l'Etat et des communes. Il a considéré envisageable de faire participer ce fonds à la couverture de dépenses de fonctionnement afférentes à la dépollution.

A une question de M. Ambroise Dupont sur la sensibilité des autres pays de l'Union européenne à ces problèmes, le ministre a répondu que l'intérêt à l'égard des risques du transport maritime était inégal et qu'en outre le partage de la compétence entre les ministres des transports et ceux de l'environnement pouvait provoquer des dysfonctionnements dans certains États membres.

En conclusion du débat, M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a estimé que si tous les riverains de la Manche et de la mer du Nord s'engageaient à améliorer les règles de sécurité, tous les autres pays devraient s'aligner sur eux. Il a jugé par ailleurs essentiel de définir une procédure permettant de bloquer efficacement dans les ports les bateaux ne répondant pas aux normes réglementaires.

La mission a, ensuite, entendu M. Antoine Rufenacht, président de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL).

Après avoir rappelé l'intérêt de l'ANEL pour le problème de la lutte contre la pollution du littoral et les actions qu'elle mène en ce domaine, M. Antoine Rufenacht a apporté quelques précisions sur le coût des mesures de dépollution du littoral.

Il a indiqué que les récents accidents avaient concerné 8 départements et 350 communes qui ont dû engager des frais importants pour le nettoyage des plages et la surveillance des zones côtières, l'Etat ayant pour sa part soutenu cette action par une aide de l'armée et de la gendarmerie nationale.

M. Antoine Rufenacht a précisé que l'ANEL avait demandé aux collectivités locales concernées de lui fournir une estimation des coûts de ces opérations, dans le cadre de l'action contentieuse engagée par l'administration des douanes, l'Association ayant décidé de se porter partie civile afin d'obtenir des dommages-intérêts.

S'agissant des conséquences des pollutions sur l'attractivité du littoral et l'activité touristique, M. Antoine Rufenacht a regretté le battage médiatique produit autour de l'affaire des détonateurs estimant qu'il cachait à l'opinion publique l'action remarquable, conduite par les collectivités locales pour assurer la propreté des plages. Rappelant que le littoral français accueille chaque année plus de 20 millions de touristes, il a mis en évidence le risque considérable de détournement de clientèle qui existerait en cas de pollution durant la période estivale.

Abordant, ensuite, le problème de l'indemnisation des dommages et de la détermination des responsabilités, M. Antoine Rufenacht a distingué les pollutions par les hydrocarbures des pollutions par les matières dangereuses.

Il a souligné ainsi, les progrès réalisés en matière de lutte contre la pollution par les hydrocarbures, notamment à la suite de l'accident de l'Amoco Cadiz, tout en regrettant le retard entre l'adoption des diverses conventions internationales en ce domaine et leur entrée en vigueur. Pour les pollutions par des matières dangereuses, M. Antoine Rufenacht a constaté l'imprécision des règles applicables et la dilution des responsabilités. Il s'est déclaré favorable à la définition d'une répartition claire et plus équilibrée des responsabilités entre l'affréteur et le transporteur et a déploré le vide juridique existant actuellement pour les matières dangereuses. Il a précisé, à cet égard, que l'action contentieuse engagée à l'occasion de l'affaire des détonateurs, avait dû s'appuyer sur le droit fiscal et l'interdiction d'importer sur le territoire national des matières dangereuses sans autorisation. Il a suggéré la création d'un délit spécifique dans le cadre de la conservation du domaine public

maritime qui permettrait aux collectivités locales de se porter partie civile.

**M. Antoine Rufenacht** a ensuite estimé que les règles actuelles de surveillance et d'intervention méritaient d'être doublement améliorées, en premier lieu, par la mise en place de rails de sécurité dans les zones à risque pour les porte-conteneurs et, en second lieu, par le renforcement des contrôles. Il a souhaité, à cet égard, l'augmentation du nombre des contrôles dans les ports, qui ne touchent aujourd'hui que 17 % des porte-conteneurs, l'adoption de règles plus contraignantes pour l'arrimage des conteneurs et les hauteurs d'empilement, une meilleure information des capitaines de navires sur la nature de leur cargaison, le durcissement des sanctions applicables aux navires sous normes qui pourraient aller d'une retenue au port à une interdiction de fréquentation temporaire ou définitive des ports de l'Union européenne et le renforcement de la protection des zones écologiquement vulnérables.

**M. Antoine Rufenacht** a, enfin, évoqué les différentes propositions formulées par l'ANEL en vue d'améliorer la prévention des pollutions du littoral : le renforcement des moyens de contrôle au niveau national et leur harmonisation à l'échelle européenne, le balisage des conteneurs de produits dangereux ou toxiques, le recours obligatoire aux pilotes de haute-mer dans les zones dangereuses hors des rails de sécurité, le contrôle systématique et contraignant des règles de sécurité et la mise en place d'une flotille d'engins de type Pelican utilisable pour le ramassage des hydrocarbures et pouvant intervenir très rapidement en tout point du littoral.

**M. Jean-François Le Grand**, rapporteur, est alors intervenu pour préciser que le recours aux pilotes hauturiers ne devait être rendu obligatoire que dans les zones dangereuses et pour les navires sous normes. Il s'est déclaré en accord avec la proposition exprimée par l'ANEL de marquage des conteneurs, estimant qu'elle serait un facteur important de prévention des pollutions et de lutte contre leur diffusion.

**M. Louis de Catuelan**, président, a déclaré, pour sa part, n'être pas opposé au marquage des conteneurs dangereux tout en rappelant la nécessité de rendre plus compréhensibles les connaissances remis aux commandants. Il a considéré que le recours aux pilotes hauturiers ne pourrait être imposé qu'aux « navires de la honte ».

**M. Antoine Rufenacht** a précisé que les propositions qu'il avait présentées ne constituaient qu'un catalogue de mesures envisageables. Il a souhaité, cependant, que des décisions marquantes soient prises rapidement, avant que l'opinion publique n'oublie les récents événements, et jugé important de motiver le Gouvernement

français afin que celui-ci obtienne un appui des autres Etats européens.

**M. Alain Pluchet** a constaté la grande sensibilisation de l'opinion publique sur ces événements qui ont suscité des doutes quant à la qualité du travail effectué dans les ports. Il s'est inquiété des moyens d'améliorer la formation des personnels de la manutention.

**M. Antoine Rufenacht** a souligné, alors, que la première priorité des ports était à l'heure actuelle le maintien de leur activité. Il a déclaré, cependant, que, dans le cas de la Haute-Normandie, la Région, qui finance les investissements portuaires pourrait, en compensation, demander aux ports de réaliser un effort supplémentaire de formation. Il a cependant mis en garde la mission devant un alourdissement excessif des coûts et des délais de manutention qui handicaperait les ports français face à la concurrence étrangère.

En réponse à **M. Jean-Pierre Tizon** qui suggérait qu'une campagne de presse sur le nettoyage des plages soit engagée par l'ANEL afin de compenser l'effet négatif sur l'opinion des récentes pollutions, et après les interventions de **Mme Anne Heinis** et **MM. Louis de Catuelan**, président et **Jean-François Le Grand**, rapporteur, **M. Antoine Rufenacht** a estimé qu'il fallait agir avec prudence, la totalité des cargaisons n'ayant pas encore été retrouvée. Il a considéré toutefois utile de valoriser les progrès obtenus dans la réduction des pollutions par les hydrocarbures et indiqué qu'il avait récemment suggéré au Premier ministre de réunir un comité interministériel d'aménagement du territoire consacré aux problèmes du littoral.

En réponse à **M. Alphonse Arzel** qui s'inquiétait des initiatives de l'Etat en vue d'une recentralisation des compétences au détriment des collectivités du littoral, **M. Antoine Rufenacht** a noté le désengagement financier de l'Etat et une certaine reprise en main de la réglementation en matière d'urbanisme. Il a cependant rappelé que la décentralisation des compétences en ce domaine avait donné lieu à des abus et considéré qu'une solution équilibrée pourrait être trouvée dans le cadre de l'intercommunalité, l'Etat conservant son rôle d'arbitre.

**Mardi 12 avril 1994 - Au cours d'une première séance tenue dans la matinée**, la mission d'information a tout d'abord procédé à l'audition de **MM. Pierre de Livois**, directeur de la branche marine, **Pierre Frey**, directeur adjoint de la division constructions neuves de la branche marine et **Philippe Roisson**,

**directeur de la communication et conseiller juridique de la branche marine, du bureau Véritas.**

**M. Louis de Catuelan, président**, après avoir rappelé que le bureau Véritas constituait l'une des principales sociétés de classification reconnues en France, a interrogé ses représentants sur les méthodes de travail utilisées par les sociétés de classification. En particulier, il s'est demandé si l'existence d'une concurrence entre ces sociétés n'était pas susceptible de nuire au sérieux de leurs expertises.

**M. Pierre de Livois** a commencé par indiquer que la branche maritime du bureau Véritas, fondée en 1828 à Anvers, à l'initiative des assureurs, représentait 30 % de l'ensemble des activités de la société et employait 240 personnes au siège parisien et 600 experts dans le monde, auxquels venaient s'ajouter 300 experts non exclusifs. Il a expliqué que les règlements de classification élaborés par la société servaient de base à la note donnée au navire et il a précisé que le bureau Véritas intervenait, dès le stade de la construction du navire, pour la délivrance du certificat de classification, le suivi de l'état du navire étant ensuite assuré grâce à un système de visites périodiques donnant lieu au renouvellement du certificat.

**M. Pierre de Livois** a souligné le double rôle des sociétés de classification, qui travaillent, d'une part pour les assureurs, d'autre part pour les États du pavillon qui peuvent leur déléguer des tâches d'expertise pour l'application des conventions internationales en matière de sécurité du transport maritime.

Il a estimé que la force des sociétés de classification résidait dans la qualité de leurs équipes techniques et la synergie mondiale de leur réseau international, mais que leur faiblesse provenait des pressions susceptibles d'être exercées à l'encontre des experts par les armateurs soucieux de comprimer leurs coûts.

**M. Pierre de Livois** a cependant indiqué que l'Association internationale des sociétés de classification (IACS), regroupant les onze premières sociétés parmi la quarantaine existant aujourd'hui dans le monde, avait procédé à une harmonisation des règlements utilisés par les sociétés membres et, grâce à la création récente d'un secrétariat permanent à Londres, mis en place un système d'audit constituant en quelque sorte une police interne des sociétés de classification.

En réponse à une question de **M. Louis de Catuelan**, président, sur les relations de cette association avec l'Organisation maritime internationale (OMI), **M. Pierre de Livois** a précisé, d'une part, que l'OMI jugeait encore insuffisant ce système d'audit au sein duquel elle avait envoyé un représentant et que, d'autre part, le

secrétariat permanent de l'association participait à l'élaboration des règlements de l'OMI avec le statut d'observateur.

**M. Louis de Catuelan, président**, a ensuite interrogé **M. Pierre de Livois** sur les éventuels effets pervers de la relation contractuelle existant entre les compagnies de navigation et les sociétés de classification, ainsi que sur le rôle joué par ces dernières vis-à-vis de l'Etat.

Après avoir précisé que la relation contractuelle qui existait à l'origine entre la société de classification et l'assureur s'était ensuite transformée en une relation directe entre la société de classification et l'armateur, **M. Pierre de Livois** lui a répondu qu'il s'agissait là d'une question d'éthique et que l'image du bureau Veritas constituait à ses yeux la meilleure des garanties, tout en reconnaissant la nécessité de règles internes et d'un contrôle extérieur. Il a, à cet égard, souhaité la mise en place d'un système de reconnaissance des sociétés au niveau international.

**M. Pierre de Livois** a par ailleurs expliqué qu'au sein de l'IACS, un armateur désirant changer de société de classification devait en avvertir la société qu'il avait initialement chargée de la classification afin que celle-ci transmette le dossier du navire à la société appelée à lui succéder, ce système ayant un effet dissuasif à l'égard des armateurs.

Il a par ailleurs précisé, toujours à l'intention de **M. Louis de Catuelan, président**, qu'une société de classification qui se révélerait malhonnête serait expulsée de l'IACS.

**M. Pierre de Livois** a cependant considéré que les expertises effectuées par les sociétés de classification devaient être complétées par des contrôles portuaires.

Il a en outre rappelé que 80 % des accidents constatés provenaient d'erreurs humaines, soulignant les problèmes posés par la pénurie d'officiers et l'insuffisance de la formation des équipages.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a alors souhaité obtenir des précisions sur le système d'audit mis en place par les sociétés de classification ainsi que sur la prise en compte des règlements de l'OMI comme fondement de leurs expertises. Elle a également souhaité savoir si les assureurs pouvaient mettre en cause la responsabilité d'une société de classification à la suite d'un accident.

**M. Félix Leyzour** a pour sa part demandé à qui étaient communiqués les résultats d'une expertise ayant révélé des défaillances et si le navire pouvait être retenu au port.

**M. Louis de Catuelan, président, a constaté que les progrès technologiques avaient entraîné une diminution des effectifs des équipages, qui n'étaient désormais plus en mesure de surveiller les chargements, et qu'il arrivait, en raison du coût élevé du stationnement dans les ports, qu'un navire parte sans que le saisissage de la cargaison soit terminé.**

**En réponse aux différentes questions posées, M. Pierre de Livois a reconnu que l'audit mis en place par les sociétés de classification était à l'heure actuelle un auto-audit, selon la formule employée par Mme Marie-Madeleine Dieulangard. Il a toutefois fait observer que les assureurs n'avaient pas voulu participer à cet audit.**

**M. Pierre de Livois a par ailleurs confirmé que les sociétés de classification vérifiaient, à la demande des Etats, l'application des règlements de l'OMI, tout en précisant qu'en matière de calcul des structures, non détaillé par ces règlements, seuls les règlements élaborés par les sociétés de classification s'appliquaient.**

**Il a également indiqué que le bureau Veritas n'était assuré que depuis une dizaine d'années pour le risque lié au contentieux engagé par les assureurs.**

**Il a en outre expliqué que si un expert d'une société de classification ne pouvait pas empêcher un navire de quitter le port, il pouvait en revanche retirer le certificat de classification, ce qui entraînait de la part des assureurs un refus de continuer à assurer le navire.**

**A ce sujet, M. Pierre Frey a précisé qu'en cas de retrait de certificat, les résultats de l'expertise étaient communiqués au siège du bureau Veritas qui prévenait l'assureur et les autorités de l'Etat du pavillon.**

**M. Pierre de Livois a indiqué à l'intention de Mme Marie-Madeleine Dieulangard que le nombre de navires ayant fait l'objet d'un retrait de certificat avait été de l'ordre de 200 l'an dernier sur un effectif total de 7.500 navires classés par la société Veritas.**

**M. Philippe Boisson a fait observer que les sociétés de classification avaient des obligations à l'égard de l'armateur et de l'Etat du pavillon, mais non à l'égard de l'Etat du port.**

**M. Alain Pluchet a demandé si un système permettant d'éviter une relation directe entre l'armateur et la société de classification était concevable.**



**M. Pierre de Livois** a estimé que la concurrence avait l'avantage de permettre un service rapide, tout en reconnaissant que la question du financement des sociétés de classification, aujourd'hui assuré par les armateurs, pouvait se poser. Il a en outre précisé, en réponse à une autre question de **M. Alain Pluchet**, que les sociétés de classification pouvaient intervenir à la demande des autorités portuaires.

**Mme Marie-Madeleine Dieulangard** s'est interrogée sur le nombre de navires «sous normes» en circulation, évalué à 40 % de la flotte mondiale par les constructeurs, tandis que **M. Michel Doublet** se demandait ce qu'il advenait des navires déclassifiés.

**M. Pierre de Livois** a fait observer, à cet égard, qu'il suffisait d'une fusée de détresse manquante pour qu'un navire soit considéré «sous normes» tout en soulignant les conséquences négatives du vieillissement de la flotte et de la pénurie d'officiers et d'équipages formés.

En réponse à une interrogation de **M. Bernard Dussaut**, il a précisé que les sociétés de classification ne donnaient pas d'avis sur la composition des équipages.

**M. Philippe Boisson** a expliqué qu'en l'absence de norme internationale en la matière, la réglementation des effectifs des équipages dépendait de l'Etat du pavillon.

**M. Louis de Catuela**, président, a ensuite successivement évoqué l'insuffisance des amendes infligées en cas de dégazage et le problème de l'indemnisation des préjudices causés par les pollutions, y compris le préjudice moral, à partir des exemples de l'Amoco Cadiz et de l'Exxon Valdez. S'agissant de la construction des pétroliers, il a souhaité savoir quels étaient les avantages respectifs de la double coque, aujourd'hui imposée par la réglementation américaine, et de la norme européenne dite E 3.

**M. Pierre de Livois** a estimé que la double coque ne renforçait la sécurité qu'en cas de petit accident et avait pour inconvénient d'accroître le risque d'explosion.

**M. Pierre Frey** a ajouté que la norme européenne E 3, qui comporte un double fond, permettait de limiter la pollution grâce à un système d'équilibre hydrostatique. **M. Pierre de Livois** a cependant constaté qu'aucun navire n'avait encore été construit sous la norme E 3.

**M. Alain Pluchet a fait observer qu'il pouvait y avoir des erreurs de conception à l'origine d'accidents sur des navires récents, ce qu'a admis M. Pierre de Livois.**

**Enfin, M. Louis de Catuelan, président et Mme Marie-Madeleine Dieulangard ont évoqué les problèmes posés par l'insuffisante formation des équipages et des dockers, avec l'approbation de M. Philippe Boisson.**

**Puis, la mission d'information a procédé à l'audition de l'Amiral Michel Merveilleux du Vignaux, président de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM).**

**Présentant l'activité de la SNSM, l'Amiral Michel Merveilleux du Vignaux a insisté sur le rôle curatif de celle-ci bien qu'il lui arrive d'exécuter des ordres de reconnaissance de faits suspects, transmis par les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), ainsi que de récupérer des objets et épaves à la mer.**

**Dans son rôle curatif, la SNSM exerce deux activités : le sauvetage traditionnel et la formation de sauveteurs saisonniers bénévoles dans 27 centres (400 jeunes sont ainsi formés chaque année).**

**Le budget affecté au sauvetage traditionnel approche, en 1994, 53 millions de francs dont 24 millions de dépenses d'équipement (16,7 millions de francs affectés à la construction de nouveaux bateaux) et 29 millions de dépenses de fonctionnement.**

**Depuis 1987, un effort de remplacement des équipements obsolètes a été entrepris en mobilisant un montant d'environ 15 millions de francs par an depuis 1990. L'âge moyen des bateaux a ainsi diminué de 18 ans en 1989 à 15 ans actuellement.**

**En ce qui concerne les ressources, quelques 13,5 millions de francs proviennent de l'Etat, 13 millions des collectivités locales, 25 millions sont d'origine privée, ce qui représente 49,1 % de l'ensemble.**

**Ceci traduit une montée en puissance des fonds privés qui représentaient 37 % du budget de la SNSM en 1987.**

**Tout en estimant ce budget satisfaisant, l'Amiral Michel Merveilleux du Vignaux a souligné qu'il était cependant très inférieur à celui de l'homologue britannique de la SNSM, s'élevant à l'équivalent de 580 millions de francs, qui entretient une flotte de bateaux beaucoup plus puissants.**

Il a précisé que les embarcations de la SNSM sortent en mer, sur ordre des CROSS, plus de 3000 fois par an, ce qui représente plus de 41 % du temps d'intervention en mer de la totalité des moyens utilisés par les CROSS (22 % du temps d'intervention sont imputables aux navires sur zone, 11 % à la marine nationale, 15 % aux pompiers et à la gendarmerie).

Poursuivant la présentation de l'activité de la SNSM, l'Amiral Michel Merveilleux du Vignaux a indiqué que les 3.000 interventions annuelles de celle-ci avaient intéressé plus de 10.000 personnes dont 80 % embarquées sur des bateaux de plaisance et 20 % embarquées sur des bateaux de transport et de pêche.

En 1993, 789 personnes en danger de mort immédiate ont ainsi été sauvées par la SNSM, dont quelques 200 par les sauveteurs saisonniers sur les plages.

Revenant sur la part des financements privés dans le budget de la SNSM, l'Amiral Michel Merveilleux du Vignaux a estimé insuffisantes les adhésions de plaisanciers : sur 18.000 adhérents versant une cotisation modique, on compte, en effet, seulement quelques 11.000 plaisanciers, (sur 400.000 skippers français), pour 5.000 professionnels de la mer, ceux-ci considérant l'adhésion ou la participation bénévole à l'équipage des bateaux de la SNSM comme un devoir.

Un débat s'est ensuite engagé. A une question de M. Louis de Catuelan, président, l'Amiral Michel Merveilleux du Vignaux a répondu que la flotte de la SNSM comptait 175 embarcations dont 39 gros canots rapides susceptibles de sortir en mer par tous les temps, d'un coût unitaire de 3,7 millions de francs.

A M. Félix Leyzour, il a indiqué que la coopération avec les sapeurs pompiers était excellente encore que l'insuffisante coordination de ceux-ci avec les CROSS soit susceptible de provoquer des retards dans les cas où une opération de sauvetage nécessite la mise en oeuvre de moyens lourds dont les pompiers ne disposent pas. L'Amiral Michel Merveilleux du Vignaux a aussi illustré avec l'exemple du sauvetage dans le golfe de Gascogne et dans l'estuaire de la Gironde certaines conséquences financières de la complémentarité entre les sapeurs pompiers et la SNSM : parmi les ressources de celle-ci figure le remboursement des frais de fonctionnement de ses bateaux lors des interventions : 100 F pour les canots, 700 F pour les vedettes de première classe, etc. Or, les sapeurs pompiers effectuent dans l'estuaire de la Gironde la plus grande partie des interventions, aisées et génératrices de recettes, tandis que les sauvetages dans le golfe de Gascogne sont assurés par la SNSM dans des conditions souvent difficiles, avec parfois la nécessité de gagner au retour un autre port

d'accueil que le port d'attache. Le remboursement forfaitaire est alors fort peu rémunérateur.

Il a ensuite rappelé le processus historique qui a mené à l'implantation des 175 stations de la société, jugeant cette implantation, qui date d'un siècle, satisfaisante dans l'ensemble. Le littoral du Languedoc-Roussillon représente une exception dans la mesure où l'aménagement récent de nombreux ports de plaisance a amené, à la demande de la commission d'aménagement du littoral, à implanter de nouvelles stations de sauvetage dans environ la moitié de ces ports.

A une question de M. Ambroise Dupont sur les relations de la SNSM avec son homologue anglais, l'Amiral Michel Merveilleux du Vignaux a répondu que celles-ci étaient excellentes et les échanges de services nombreux. Il a aussi précisé que le système britannique reposait, comme le système français, sur le bénévolat, seuls les mécaniciens étant salariés, avec une participation des plaisanciers plus importante qu'en France : les plaisanciers retraités fournissent ainsi la moitié des équipages britanniques.

L'Amiral Merveilleux du Vignaux a observé que les pays d'Europe du nord disposent de systèmes équivalents, mais que si en Allemagne la responsabilité du sauvetage en mer appartient aux Länder, les grosses unités y sont cependant armées par des fonctionnaires, ce qui rapproche cette organisation de celle adoptée par les pays méditerranéens où le sauvetage est assuré par des fonctionnaires, tels ceux des capitaineries de port en Italie.

Aux Etats-Unis et au Canada, les «Coast guards» sont chargés du sauvetage ; les changements d'affectation de ces personnels, tous les trois ans, ne sont pas favorables à la bonne connaissance des zones d'intervention, aussi les petites embarcations sont-elles, aux Etats-Unis, confiées à des réservistes payés à la vacation, l'entretien restant confié à des personnels d'active.

A M. Félix Leyzour, l'Amiral Michel Merveilleux du Vignaux a, enfin, indiqué que la relève des équipages bénévoles était bien assurée en France, la seule difficulté pouvant être d'assurer par le bénévolat l'entretien de bateaux de plus en plus performants.

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, la mission d'information a entendu MM. Stephan Rivard, sous-directeur, et Jérôme Chevaillier du service juridique et de l'Agence judiciaire du Trésor.

M. Stephan Rivard a tout d'abord rappelé qu'en application de la loi du 3 avril 1955, l'Agence judiciaire du Trésor avait le monopole de la représentation de l'Etat devant les juridictions

judiciaires à chaque fois que l'intérêt financier de l'Etat était en cause. Il a ajouté que s'était en outre récemment développée une compétence nouvelle de l'Agence judiciaire du Trésor consistant à apporter des conseils juridiques au ministère des finances et aux autres administrations afin de prévenir les contentieux en amont.

Abordant ensuite plus précisément l'activité maritime de l'Agence judiciaire du Trésor, M. Stephan Rivard a précisé que celle-ci comportait trois aspects :

- la défense des intérêts financiers de l'Etat au contentieux devant les instances judiciaires ;

- le suivi des affaires maritimes, en réponse à des demandes de conseils ;

- enfin, la participation à l'élaboration de textes ayant des incidences sur le traitement des sinistres maritimes, ainsi qu'à la détermination de la position française dans les négociations internationales qui ont lieu dans le cadre de l'OMI et du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL).

En réponse aux questions posées par M. Louis de Catuelan, président, M. Jérôme Chevaillier a indiqué que l'Agence judiciaire du Trésor entretenait des relations de travail avec l'ensemble des administrations intervenant dans le domaine maritime.

Il a également expliqué que l'instruction interministérielle du 1er avril 1992, relative aux aspects juridiques et au contentieux des pollutions marines, prise à la suite de l'instruction POLMAR de 1978, avait déterminé les conditions de l'intervention de l'Agence judiciaire du Trésor dans ce domaine.

M. Jérôme Chevaillier a précisé que, si le plan POLMAR était déclenché, l'Agence judiciaire du Trésor avait une compétence générale en matière de recouvrement des créances correspondant aux dépenses engagées par l'Etat mais qu'en dehors du déclenchement du plan POLMAR elle n'intervenait qu'en cas d'échec des procédures de recouvrement amiable engagées par les administrations concernées.

M. Jérôme Chevaillier a constaté que l'Agence judiciaire du Trésor n'intervenait pas dans le domaine pénal, son action se bornant au recouvrement de l'indemnisation due à l'Etat en tant que victime de la pollution, mis à part le recouvrement des contraventions de grande voirie permettant la restauration à l'identique du domaine public maritime endommagé.

**M. Louis de Catuelan, président,** a alors évoqué le problème de l'indemnisation des collectivités locales en cas de pollution maritime, à partir des exemples de l'Amoco Cadiz et de l'Exxon-Valdez, ainsi que l'absence de caractère dissuasif des amendes infligées en cas de dégazage.

**M. Jacques de Menou** a souhaité savoir si l'Agence judiciaire du Trésor était compétente en ce qui concernait l'indemnisation des communes, premières victimes de la pollution maritime.

**M. Jean-Pierre Tizon** s'est, pour sa part, demandé si une amélioration des textes existants pourrait être envisagée afin de permettre l'indemnisation des intérêts économiques locaux, notamment des particuliers.

En réponse à ces interrogations, **M. Stephan Rivard** a déclaré que l'Agence judiciaire du Trésor n'était pas compétente pour intervenir au nom des collectivités locales, mais qu'elle s'efforçait cependant de leur apporter des conseils juridiques.

**M. Jérôme Chevaillier** a noté qu'en matière d'indemnisation, il convenait de distinguer la pollution par les hydrocarbures des autres types de pollution.

Il a présenté le système d'indemnisation de la pollution par les hydrocarbures mis en place par une convention internationale de 1969, qui a institué une responsabilité objective du propriétaire du pétrolier, et par une autre convention datant de 1971, qui a prévu l'intervention complémentaire du fonds d'indemnisation FIPOL, financé par les importateurs de pétrole dans les Etats membres de la convention.

**M. Jérôme Chevaillier** a estimé que ce système mondial regroupant 57 Etats parties, fondé sur une mutualisation des risques, fonctionnait bien et permettait une indemnisation rapide de l'ensemble des victimes.

Il a cependant reconnu que les montants de plafonnement de la responsabilité initialement prévus par les deux conventions étaient apparus insuffisants.

**M. Jérôme Chevaillier** a, à cet égard, précisé que des protocoles avaient été conclus en 1984, pour porter ces montants respectifs de 110 à 450 millions de francs et de 450 millions de francs à 1,5 milliard de francs environ, mais que ces protocoles n'avaient pu entrer en vigueur en raison de la décision prise par les Etats-Unis d'opter pour une législation nationale spécifique.

**Il a toutefois indiqué que le contenu de ces protocoles avait été repris, avec des conditions d'entrée en vigueur assouplies, dans de nouveaux protocoles datant de 1992, dont l'approbation allait prochainement être soumise au Parlement français.**

**En réponse à une question de M. Jacques de Menou et de M. Jean-Pierre Tizon, M. Jérôme Chevaillier a par ailleurs précisé que l'indemnisation des Etats membres était assurée quel que soit l'Etat du pavillon du navire reconnu responsable.**

**Toujours en réponse à M. Jacques de Menou, il a expliqué qu'un dégazage ne pourrait actuellement faire l'objet d'une indemnisation, les conventions ne concernant que les pertes de cargaisons.**

**S'agissant des pollutions chimiques, non couvertes par le système du FIPOL, M. Stephan Rivard a indiqué qu'une convention dite HNS (Hazardous and Nocuous Substances) était actuellement en projet.**

**Répondant ensuite à une interrogation de M. Louis de Catuelan, président, à propos de la nouvelle législation américaine, M. Jérôme Chevaillier a estimé, à titre personnel, qu'une législation qui ne serait ni acceptée par la profession, ni économiquement viable, serait condamnée à disparaître.**

**Il a en outre précisé, toujours à l'intention de M. Louis de Catuelan, président, qu'un groupe de travail avait été constitué en octobre dernier dans le cadre du FIPOL afin d'examiner les critères à retenir quant à la recevabilité des demandes d'indemnisation d'une nature nouvelle concernant les préjudices économiques et les dommages à l'environnement, tout en faisant observer que les nouvelles règles devraient être compatibles avec les législations nationales.**

**M. Stephan Rivard a par ailleurs constaté que la convention HNS achoppait sur la question du financement par les professionnels et il a considéré qu'une trop forte augmentation des plafonds de responsabilité pourrait constituer un risque d'effondrement pour le système du FIPOL.**

**A ce sujet, M. Jérôme Chevaillier a remarqué qu'à la différence de la pollution par les hydrocarbures, les pollutions chimiques faisaient intervenir de très nombreux intervenants pour une grande variété de risques, cette situation pouvant expliquer les difficultés de la négociation de la convention HNS.**

**Répondant ensuite à une question de M. Jean-Pierre Tizon, il a rappelé que le problème de l'indemnisation de la pollution**

d'origine nucléaire était déjà pour une large part réglé par des textes spécifiques.

**M. Jacques de Menou**, évoquant la sévérité de la réglementation américaine, a regretté qu'un grand nombre de navires approchant les côtes européennes ne puissent être identifiés.

Enfin, **M. Louis de Catuelan**, président, a évoqué les problèmes posés par l'arrimage défectueux des conteneurs et les difficultés d'identification de leur contenu.

En conclusion, **M. Stephan Rivard** a souligné le caractère ancien du droit national concernant la pollution maritime par rapport au droit de l'environnement terrestre, et souhaité une action de modernisation.

La mission a, enfin, entendu **M. Yves Marchand**, président du Conseil supérieur de la marine marchande, accompagné de **M. Georges Tourret**, secrétaire général.

**M. Yves Marchand**, après avoir rappelé que le Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM) est une institution relativement ancienne, créée en 1896, a souligné qu'il n'avait qu'un rôle consultatif auprès du ministre intéressé. Il a observé toutefois que lorsque le CSMM est consulté par le ministre pour avis conforme, il dispose d'un certain pouvoir.

Il a ensuite détaillé la composition du CSMM, qui réunit des représentants des armateurs ; des représentants des personnels, navigants et non-navigants (ce qui lui confère un rôle social important) ; des représentants des administrations concernées ; des personnalités qualifiées (chargeurs, assureurs, sociétés de classification).

Il a enfin évoqué les principaux sujets sur lesquels le CSMM est aujourd'hui amené à prendre position : la situation financière des armateurs français, avec notamment le dossier de la recapitalisation de la Compagnie Générale Maritime (CGM) ; le pavillon bis des Kerguelen ; le plan de réduction des charges sociales des armateurs.

En réponse à **M. Jacques de Menou**, qui évoquait la situation de la compagnie Bretagne Angleterre Irlande (BAI), **M. Yves Marchand** a estimé que cette compagnie, qui opère sur les lignes transmanche, souffrait essentiellement de la dévaluation de la livre, qui lui a coûté à elle seule quelque 100 millions de francs, à comparer à un déficit de 89 millions de francs. Il a rappelé que ce déficit avait été enregistré en dépit d'une atténuation des charges sociales à hauteur de 20 millions de francs et a jugé qu'une



exonération totale serait déraisonnable et nuirait en fait à l'ensemble du secteur de la marine marchande car la suppression complète des cotisations sociales des marins mettrait en difficulté l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), dont le budget doit déjà être pris en charge par l'Etat pour les trois quarts (6 milliards de francs de subventions pour 2 milliards de cotisations).

M. Jacques de Menou s'étant déclaré très étonné par cette position, M. Yves Marchand a précisé qu'une exonération totale des charges sociales des marins et pêcheurs, avec un coût de 160 millions de francs, serait certes supportable par l'Etat, mais que cela ne réglerait en rien le cas particulier de la BAI, qui ne serait soulagée que de 20 millions de francs supplémentaires, pour un déficit total de 89 millions de francs. Il en a conclu que, de façon générale, cette mesure évidemment populaire ne pouvait pas constituer une solution aux problèmes de la marine marchande française.

Il a estimé que les pouvoirs publics devraient de préférence intervenir sur le haut de bilan des compagnies, en subventionnant la rénovation de la flotte, plutôt qu'à fonds perdus, en fonctionnement. Il a précisé que cela était le cas pour la BAI, et que cette situation lui paraissait dangereuse dans la mesure où les collectivités locales sont devenues propriétaires des navires tandis que l'armateur reste libre de vendre son fonds de commerce à qui il veut.

M. François Blaizot ayant demandé quel intérêt un tiers pourrait avoir à reprendre une compagnie déficitaire, M. Yves Marchand a observé qu'il lui suffirait de la faire passer sous pavillon bis, qu'en tout état de cause la BAI avait été bénéficiaire jusqu'en 1993 et que sa situation était loin d'être désespérée.

M. Louis de Catuelan, président, a alors évoqué avec M. Yves Marchand les principaux points faibles en matière de sécurité du transport maritime que la mission d'information a déjà pu relever : les mauvais états des conteneurs ; les fausses déclarations quant à leur contenu ; le sous-effectif des services des Affaires maritimes ; le rythme trop précipité des opérations de manutention ; le manque de sérieux de beaucoup de sociétés de classification ; l'absence de pouvoirs répressifs de l'organisation maritime internationale et la mauvaise coordination des administrations et des organismes concernés.

**Mercredi 13 avril 1994** - La mission d'information a tout d'abord entendu l'Amiral Charles-Henri Méchet, président de la mission interministérielle de la mer, et de M. Xavier La Roche, commissaire en chef de la marine.

Dans un exposé introductif, l'Amiral Charles-Henri Méchet a décrit les structures administratives chargées de la sécurité maritime. Celles-ci ont été renforcées après un certain nombre de catastrophes ponctuées par l'accident de l'Amoco Cadiz, en 1978. On s'est alors aperçu de la faiblesse des moyens d'identifier le trafic maritime et des moyens de gérer les catastrophes.

Trois principes ont alors été définis par le Gouvernement :

- l'unicité de l'espace maritime et la nécessité d'opérer sur de grandes zones géographiques sans tenir compte des frontières administratives territoriales ;

- la nécessaire unicité de la politique maritime ;

- le recours à la coordination des administrations dotées de compétences spécifiques plutôt qu'à une solution inspirée du système des «Coast-Guards» américains. Ces administrations sont le ministère de la Défense (marine nationale et gendarmerie maritime), les Affaires maritimes, les Douanes, la sécurité civile et la société nationale de sauvetage en mer.

Sur ces fondements, trois structures ont été mises en place :

- Le comité interministériel de la mer, présidé par le Premier ministre, qui se réunit tous les douze à dix-huit mois ;

- les préfets maritimes, placés à la tête de trois grandes zones : la Manche et la Mer du Nord (Cherbourg), l'Atlantique (Brest), la Méditerranée (Toulon). Ils disposent comme instruments opérationnels de trois CROSS (Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage) et de deux sous-CROSS. Dans les départements d'outre-mer, le préfet civil est préfet maritime, l'officier commandant la marine de la zone lui est adjoint.

- la Mission interministérielle de la mer, qui assure le secrétariat du comité interministériel et est chargée de préparer et d'exécuter ses décisions et de veiller à la cohérence générale de la politique de la mer. Il s'agit d'une structure légère groupant quelque vingt personnes. Pour illustrer l'étendue de sa compétence, l'Amiral Charles-Henri Méchet a cité trois exemples : le contrôle de la

politique de la pêche, la définition des moyens de surveillance des zones écologiquement sensibles, la préparation du projet de loi sur les modalités de contrôle des navires en mer.

A une question de **M. Louis de Catuelan, président**, sur la nature des moyens disponibles pour assurer la sécurité maritime, **l'Amiral Charles-Henri Méchet** a répondu que l'arsenal conventionnel, législatif et réglementaire existant lui semblait satisfaisant. Il a rappelé le rôle de l'Organisation maritime internationale (OMI) qui élabore des textes dans un délai de un à deux ans. Les vrais problèmes proviennent de la méconnaissance des conventions de l'OMI par certains «Etats de complaisance» qui ne traduisent pas celles-ci dans leur droit interne. Il n'y a pas forcément de corrélation entre «l'Etat de complaisance» et le pavillon de complaisance : alors que les bateaux du Libéria sont généralement en très bon état, la Grèce ne manifeste pas un grand dynamisme dans l'application des textes de l'OMI.

**M. Jean-Louis Guibert** a ensuite confirmé à **M. Louis de Catuelan, président**, l'existence d'un rapport britannique sur la sécurité des transports maritimes élaboré après l'accident du «Braer». Ce document amorcera vraisemblablement une évolution de la politique britannique en faveur d'un meilleur contrôle du trafic maritime. Il prend en compte l'expérience française des CROSS et devrait conduire à l'implantation de nouveaux moyens de contrôle de ce type.

Il a aussi indiqué que la formation des hommes n'était pas de la compétence de la Mission interministérielle de la mer mais était suivie par l'OMI.

**M. Xavier La Roche** a pris ensuite la parole afin d'exposer le problème que pose la contradiction entre la liberté de circulation en mer et les mesures de protection de l'environnement. C'est ainsi que la délimitation de zones écologiquement sensibles trop vastes risquerait de créer pour la navigation des difficultés inextricables autant qu'inopportunes dans la mesure où certaines zones sensibles du point de vue de l'environnement ne sont pas exposées à d'importants risques de navigation comme le montre le cas du Golfe de Gascogne où la plus grande partie de la pollution provient de la terre.

L'arrivée de nouveaux pays scandinaves dans l'Union européenne risque d'infléchir la politique communautaire en faveur d'un excès de réglementations à cet égard et de diminuer l'influence modératrice que le couple franco-britannique exerce, fidèle à sa tradition maritime.

**M. Jean-Louis Guibert** a ensuite indiqué à **M. Louis de Catuelan, président**, que les règles d'abordage, un peu négligées dans la formation des équipages, devraient être parfaitement connues. La diminution de la qualification est due à la multiplication du nombre des pavillons et aux équipages cosmopolites.

Il a aussi indiqué que le nombre des accidents survenus lors du croisement de bateaux diminuait. Cependant, il est vrai que l'on a actuellement trop tendance à s'en remettre aux équipements perfectionnés. Il a cité à titre d'exemple la navigation avec un seul homme sur la passerelle, qui se fie au seul « système de positionnement par satellite » (GPS). **M. Jean-Louis Guibert** a cependant noté que les armateurs français n'avaient pas demandé à bénéficier de la possibilité de poster une seule personne sur la passerelle au cours des navigations de nuit, avant que la modification des conventions internationales ne permette cette facilité.

**M. Jean-Louis Guibert** a ensuite insisté sur les problèmes que posent les navires sous-norme et, en ce qui concerne l'entretien des navires, sur les conséquences du fait que les équipages n'en soient plus responsables.

**M. Louis de Catuelan, président**, ayant ensuite noté que le chargement des conteneurs était souvent effectué par des gens incompetents, et ayant déploré que les douanes ne fournissent pas aux armateurs et manutentionnaires des renseignements sur le contenu des chargements, **M. Jean-Louis Guibert** a admis la difficulté d'identifier avec certitude la nature des cargaisons compte tenu de la multiplicité des intervenants de la « filière marchandises ». Un projet de loi en cours d'élaboration devrait toutefois permettre l'intervention des agents des douanes dans le contrôle des cargaisons. Il serait aussi possible de faire participer les pilotes au contrôle de l'Etat des navires, grâce à l'obligation de signaler les avaries dont ils ont connaissance, à la condition que cela ne nécessite pas la création de procédures administratives trop complexes.

A une question de **M. Jean-Pierre Tizon** sur les causes de certains accidents survenus dans la zone contrôlée par le CROSS de Jobourg, **M. Jean-Louis Guibert** a répondu que les navires n'étant pas tous soumis à une obligation de déclaration, leur signal radar peut être confondu avec celui de gros bateaux de pêche. Il serait donc souhaitable que l'OMI impose le compte rendu obligatoire à tous les navires.

**M. Xavier La Roche** a ensuite rendu compte de l'élaboration du projet de loi sur la police en mer. Son objectif est de permettre de contrôler la bonne exécution en mer de toutes les normes

et obligations existantes, aussi bien sur les navires français, quel que soit leur lieu de navigation, que sur les navires étrangers naviguant dans les eaux françaises. Il n'existe actuellement en ce domaine qu'une circulaire sur la visite des bateaux de pêche. Le projet de loi institue en outre des pénalités en cas de refus d'accepter la visite en mer.

La mission a, ensuite, procédé à l'audition de l'Amiral Guy Richard, chef du bureau des risques naturels de la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur.

L'Amiral Guy Richard a tout d'abord rappelé que les pollutions en mer sont de la compétence des préfets maritimes, la direction de la sécurité civile n'étant chargée que des plans de secours spécialisés Polmar-terre, pollution des eaux intérieures et eau potable. Il a ajouté que le Centre de documentation de recherche et d'expérimentation accidentelles des eaux (CEDRE), organisme national d'expertise compétent en la matière, a récemment étendu son action au plan européen.

Il a indiqué que le plan Polmar-terre est élaboré dans chaque département par le préfet, en concertation avec les administrations intéressées (équipement, santé, etc...) ; les élus concernés ; les associations de protection de la nature ; les professionnels du milieu de la mer ; les associations d'usagers du milieu marin.

L'Amiral Guy Richard a ensuite détaillé les éléments fondamentaux du plan Polmar-terre qui comprend :

- l'inventaire des zones à protéger en priorité ;
- l'inventaire des matériels de lutte, y compris privés ;
- le plan de pose et d'entretien des barrages ;
- l'inventaire des sites de stockage intermédiaire ;
- l'inventaire des centres de traitement des produits ;
- en région conchylicole, le plan de transport des cultures ;
- les modalités d'hébergement des personnels ;
- la liste des personnes du département compétentes et volontaires ;

Il a indiqué que le déclenchement du plan Polmar-terre est décidé par le préfet, qui constitue alors autour de lui un état-major

avec un poste de commandement fixe à la préfecture et un poste de commandement opérationnel sur le terrain.

Il a souligné que le déclenchement du plan Polmar entraîne le droit pour les préfets et les préfets maritimes de recourir au fonds d'intervention du ministère de l'environnement, lorsque les dépenses exceptionnelles ne peuvent être supportées par les administrations et que, lorsque le plan Polmar n'est pas déclenché, les dépenses à terre restent à la charge des collectivités locales, sous réserve d'une éventuelle subvention du ministère de l'intérieur, tandis que les dépenses en mer sont supportées par les administrations de l'État.

Il a précisé, en outre, qu'en cas de pollution par hydrocarbures il peut y avoir indemnisation des personnes privées et des collectivités locales par le Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL), mais qu'en pratique cette indemnisation n'est jamais totale, ce qui rend nécessaire une indemnisation complémentaire par action devant les juridictions de l'Etat concerné.

Abordant les aspects techniques de la lutte contre les pollutions par hydrocarbures, l'Amiral Guy Richard a détaillé les différentes phases d'intervention :

- le confinement par barrage, puis le pompage du pétrole à partir de navires ou depuis la terre ;

- le nettoyage du littoral pour lequel les besoins en personnel sont très importants, ce qui nécessite de faire appel à l'armée ou à la marine ;

- la restauration du littoral, c'est-à-dire le nettoyage des rochers avec des pompes à eau chaude, qui est très long, sauf s'il est aidé par les tempêtes ;

- le transport et le stockage provisoire des résidus, ce qui implique des frais supplémentaires de restauration du paysage ;

- le traitement des résidus qui, dans l'état actuel du droit, trouvent difficilement à s'insérer dans le classement des déchets industriels spéciaux.

L'Amiral Guy Richard a ensuite évoqué la mésaventure survenue le 17 août 1993 au pétrolier «Lyria», qui est venu se vider de son pétrole dans le port de Fos-sur-mer après avoir été abordé en mer à son insu par le sous-marin «Rubis». Il a estimé que cet incident, qui n'a pas eu heureusement de conséquences graves, a mis en évidence un certain manque de coordination et d'information entre les

différents services concernés, ainsi que la difficulté d'obtenir le déstockage rapide des matériels anti-pollution confiés à la garde du ministère de l'équipement. Il a ajouté que des mesures ont été prises depuis pour remédier à ces deux points faibles, et que les compagnies pétrolières tendent de plus en plus à constituer leurs propres stocks de matériels anti-pollution.

En réponse à **M. Louis de Catuelan, président**, l'**Amiral Guy Richard** a estimé qu'il s'agissait en l'espèce moins d'un manque de civisme des témoins de l'incident, que d'une mauvaise circulation de l'information, la marine nationale n'ayant, notamment, pas répercuté aux autorités portuaires l'alerte donnée par le Commandant du Rubis.

Une discussion s'est alors engagée entre **Mme Anne Heinis, M. Jean-Pierre Tizon et l'Amiral Guy Richard** sur les causes et les responsabilités de cette mauvaise circulation de l'information, au cours de laquelle l'Amiral a fait valoir deux circonstances bien particulières de l'incident : d'une part, le pétrole n'a pas fuit du tout jusqu'à ce que le navire touche au port ; d'autre part, le choc, non frontal, n'a même pas été perceptible pour un pétrolier d'une telle masse (250.000 t).

**M. Louis de Catuelan, président**, a alors cité en appui de ce dernier fait un précédent survenu en mars 1991, lorsqu'un cargo polonais a coupé en deux un chalutier anglais en mer du Nord, dans la nuit, et ne s'en est aperçu que le lendemain matin en découvrant le mât du navire coulé accroché à sa proue.

Abordant ensuite les pollutions par substances dangereuses, l'**Amiral Guy Richard** a indiqué que la principale difficulté était leur identification, qui est très importante car la forme du danger qu'elles représentent varie beaucoup selon leur nature.

En réponse à une question de **M. Louis de Catuelan, président**, il a précisé que les substances dangereuses ne sont pas actuellement concernées par le dispositif Polmar-terre mais que l'on songe à les inclure dans son champ. Il a présenté la procédure à suivre lorsque vient s'échouer un fût non identifié :

- mise en place d'un périmètre d'isolement ;
- appel aux spécialistes des Cellules mobiles d'interventions chimiques (CMIC) implantées dans certains départements littoraux ;
- transport, stockage et traitement, à la charge des affaires maritimes.

Il a précisé que cette procédure normale est en pratique difficile à respecter, faute de personnel compétent sur place et de crédits suffisants affectés aux affaires maritimes. Il s'est néanmoins félicité que des travaux récents du CEDRE aient pu aboutir à la mise au point d'un caisson d'isolement qui permet le transport et le stockage sans risques.

Evoquant la marée de détonateurs venue s'échouer sur le littoral atlantique en début d'année, l'Amiral Guy Richard a indiqué qu'il était probable mais non certain, d'après les conclusions d'une étude menée par le CEDRE, qu'ils aient été perdus en mer par un navire maltais, le «Mary H».

M. Louis de Catuelan, président, ayant demandé s'il n'était pas possible de parvenir à une identification certaine à partir des conteneurs, l'Amiral a observé qu'en l'espèce aucun conteneur n'avait été retrouvé et que de toute façon le nom du navire ne figure pas habituellement sur les conteneurs.

M. Louis de Catuelan, président, a estimé que l'on devrait pouvoir apporter une solution à cet état de fait en exploitant de façon plus systématique les connaissances, ce qui suppose au préalable qu'ils soient complets et sincères.

Enfin, l'Amiral Guy Richard a indiqué que près de 24.000 détonateurs ont été ramassés sur les quelques 35.000 que l'on estime avoir été perdus, et que l'on espère que cet été les détonateurs restant auront été suffisamment détériorés par l'eau de mer pour ne plus être dangereux.

La mission a, enfin, entendu M. Pierre Estur, président de l'association des amicales des capitaines au long cours français.

M. Louis de Catuelan, président, a présenté le Commandant Estur et souligné son action au sein de nombreuses associations. Il a indiqué que la création d'une mission d'information témoignait de l'intérêt porté par le Sénat à l'avenir de la marine marchande française.

M. Pierre Estur a fait part des observations générales que lui inspiraient les récents événements ayant donné lieu à des pollutions du littoral. Rappelant que la sécurité absolue ne pouvait jamais être assurée en matière de transport maritime, il s'est déclaré opposé à l'institution d'une obligation de résultat.



Faisant appel au réalisme, il a souligné, par ailleurs, la nécessité d'éviter les mesures unilatérales et d'inspiration moralisatrice qui pénaliseraient les Etats qui les prendraient.

M. Pierre Estur a observé, à cet égard, que seuls les Etats-Unis étaient en mesure d'instituer une réglementation spécifique, compte tenu de leur poids économique. Il a estimé que la France devait, pour sa part, conjuguer ses efforts avec ses voisins européens.

M. Pierre Estur s'est déclaré, aussi, préoccupé par l'adoption de réglementations nouvelles qui risqueraient d'ajouter encore à la complexité actuelle des textes relatifs à la sécurité maritime. Il a regretté, enfin, les délais excessifs de la procédure d'élaboration des conventions internationales par l'organisation maritime internationale (OMI).

Abordant, ensuite, les mesures qui pourraient être prises pour améliorer la sécurité maritime, M. Pierre Estur a souhaité, outre l'accélération des travaux de l'OMI, que les chargeurs prennent en compte les indications que leur fournirait la publication des listes de bateaux sous-normes et que la formation des inspecteurs chargés du contrôle des navires soit renforcée. Il a fait part, à ce sujet, de son inquiétude devant les projets visant à alléger les conditions de recrutement des inspecteurs.

Evoquant à la demande de M. Louis de Catuelan, président, les modalités de chargement des conteneurs, M. Pierre Estur a observé que le critère de base de la qualité du chargement était le poids de la pile de conteneurs mais qu'il n'était pas toujours techniquement souhaitable que les conteneurs vides soient chargés sur les plans supérieurs. Il a rappelé que les règlements imposaient qu'un manuel de chargement soit remis à l'équipage et que les opérations soient contrôlées aux frais de l'armateur. M. Pierre Estur a, toutefois, reconnu que le respect des règles de sécurité se heurtait parfois aux pressions exercées par l'armateur sur les commandants de bord.

S'agissant de la qualité intrinsèque des navires, il a observé que les navires de grande dimension (Over Panamax) disposaient d'une bonne sécurité et que nombre d'accidents survenaient sur des navires qui ne sont pas de véritables porte-conteneurs mais de simples cargos. Il a souligné, à cet égard, que le Sherbro ne méritait pas, à son avis, la qualification de porte-conteneurs.

En réponse aux questions de **MM. Louis de Catuelan, président, Jean-Pierre Tizon, Alphonse Arzel et de Mme Anne Heinis, M. Pierre Estur**, en outre, souligné :

- que la pollution résultant du transport maritime est bien plus limitée que la pollution marine d'origine tellurique ; -

- que les pollutions mineures par hydrocarbures constatées régulièrement sur le littoral sont plus souvent causées par les petits bateaux, y compris les navires de pêche, que par les gros pétroliers ;

- que les dégazages sont autorisés dans des zones de haute mer déterminées par les règlements et que les modalités auxquelles ils sont soumis permettent la dilution des résidus de pétrole ;

- que l'élargissement du signalement obligatoire à tous les navires nécessiterait l'augmentation des moyens actuels des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

**M. Pierre Estur**, évoquant le problème de l'effectif des équipages, a considéré que leur réduction ne permettait plus au bord d'assurer le contrôle de la cargaison ni de parer, en mer, aux incidents qui peuvent survenir. Rappelant que désormais l'équipage est réduit à 14 membres sur un gros porte-conteneurs, il a déploré cette situation alors que les charges de personnel ne représentent plus que 6 à 7 % du compte d'exploitation d'un gros navire. Il a fait part aussi de son inquiétude devant la disparition progressive de la conscience professionnelle des équipages.

**M. Pierre Estur** a indiqué qu'il était exact que l'entretien des navires était souvent mal assuré, et que la qualité moyenne des constructions diminuait. La multiplication des interdictions et des limitations à la navigation, qui pourraient être imposées dans les zones dites écologiquement sensibles, lui semblait être une solution de facilité qui ne réglerait pas le problème de la sécurité maritime.

**Mercredi 27 avril 1994** - La mission a tout d'abord procédé à l'audition de **M. Alain Blanchot**, substitut du procureur près le tribunal de grande instance de Paris, chef de la section économique et financière.

Après que **M. Louis de Catuelan, président**, eut rappelé que l'objectif de la mission d'information était de présenter des propositions en vue de limiter les risques de pollution du littoral, mais aussi de défendre la marine marchande française, **M. Alain Blanchot** a, tout d'abord, précisé le champ de compétence

du tribunal de grande instance de Paris en matière de pollution maritime, qui s'étend aux pollutions constatées dans la zone économique et causées par des navires battant pavillon étranger.

Soulignant le caractère indispensable de la prévention compte tenu de l'impossibilité technique de contrôler les pollutions déclarées, il s'est félicité de l'action de surveillance de la marine nationale et des douanes, tout en reconnaissant que la situation actuelle se caractérisait par une inefficacité totale au niveau des poursuites judiciaires.

M. Alain Blanchot a observé, à cet égard, que la difficulté principale tenait à l'obligation de prouver l'origine du déversement volontaire ou involontaire des matières polluantes en l'attribuant à un navire déterminé. Il a évoqué les contraintes matérielles liées à l'établissement des preuves -les comparaisons des prélèvements effectués en mer et sur les bateaux étant souvent vouées à l'échec- et la lourdeur des procédures qui nécessitent de recourir à des commissions rogatoires internationales. . .

M. Alain Blanchot a détaillé aussi les difficultés du repérage des nappes d'hydrocarbures par des moyens aériens. Il a estimé que la solution la plus efficace consisterait à s'appuyer sur des photographies aériennes ou une détection par infrarouges des pollutions par hydrocarbures, plutôt que sur des prélèvements très aléatoires.

Evoquant ensuite le problème des dégazages, M. Alain Blanchot a observé qu'ils avaient nettement diminué ces dernières années et que le problème principal était plutôt la pollution par rejet de fonds de cales. Il a considéré que ces pollutions résultaient de l'incivisme de nombre de capitaines de navires qui procèdent à ces nettoyages de fonds de cales en-deçà de la limite d'éloignement des côtes autorisée ou modifient les mécanismes séparateurs destinés à purifier les eaux rejetées.

Il a estimé, à cet égard, que la loi de 1983, qui prévoit une peine délictuelle, est mal adaptée et s'est prononcée pour la création d'une contravention à paiement immédiat, sous peine d'immobilisation du navire.

M. Alain Blanchot a souligné, en effet, qu'aucune poursuite judiciaire n'avait jamais été engagée, compte tenu de la nécessité de prouver le caractère intentionnel de la pollution, mais que le tribunal de grande instance de Paris avait mis en oeuvre, depuis deux ans, une procédure d'avertissement adressé à la fois au commandant du navire concerné et à l'armateur. . .

Il a aussi suggéré que les ports français s'équipent en appareils de vidage des eaux de fond de cale dont l'utilisation serait gratuite, selon le principe appliqué aux déchetteries et que l'on impose à tout bateau quittant un port français de partir cale sèche.

**M. Alain Blanchot** a, toutefois, rappelé que la répression des pollutions marines resterait délicate car nombre de pollutions volontaires sont commises la nuit ou par forte mer, ce qui rend les constatations impossibles.

A l'issue de cet exposé, un débat s'est engagé.

**M. Louis Moinard** s'est déclaré très impressionné par les difficultés de repérage des pollutions marines et la complexité de l'établissement des preuves et de la procédure.

En réponse à **M. Jean-Pierre Tizon**, **M. Alain Blanchot** a précisé que si les poursuites en cas de pollution étaient traditionnellement engagées auprès de l'Etat du pavillon, la France disposait depuis 1983 d'une législation, originale en Europe, qui permet de poursuivre devant les juridictions nationales les navires concernés.

**M. Louis de Catuelan**, président, a, enfin, évoqué les pollutions causées par les plaisanciers et les ferries traversant la Manche.

La mission a ensuite procédé à l'audition de **MM. Claude Pigoreau**, vice-président de l'Union nationale des industries de la manutention dans les ports français (UNIM) et président du syndicat européen des entreprises de manutention privées, et **Loïc Hislaire**, délégué général de l'UNIM.

**M. Claude Pigoreau** a situé le rôle des entreprises de manutention dans la filière du transport maritime. A l'exportation, celles-ci reçoivent les conteneurs à la porte des terminaux. Elles ont l'indication de leur poids, de leur destination, et du nom du navire qui doit les charger. En revanche, la nature des contenus n'est pas communiquée à l'entreprise qui dispose d'un plan de chargement élaboré par les bureaux centraux de l'armateur et transmis généralement sous la forme d'une disquette d'ordinateur. Les agents d'exécution effectuent l'arrimage sans avoir en aucun cas la possibilité de modifier le plan de chargement. Sur le bateau, le «saisissage» est assuré sous le contrôle de l'équipage selon des modalités variant d'un navire à l'autre. Le déroulement de ces opérations est largement informatisé.

A la demande de **M. Louis de Catuelan**, président, l'intervenant a fourni ensuite des précisions sur l'arrimage des

cargaisons : les conteneurs sont disposés dans les parties de cale, où sections de cale, indiquées par les plans de chargement, en fonction de la numérotation des conteneurs. En pontée, ceux-ci sont empilés et verrouillés les uns aux autres grâce aux «twist locks». Il n'y a généralement problème que quand les conteneurs sont avariés ou défoncés.

A une question de **M. Louis de Catuelan, président**, sur la possibilité pour le capitaine d'assumer effectivement sa responsabilité de contrôle du chargement compte tenu de la faiblesse des effectifs des équipages et de la rapidité du temps de chargement, **M. Claude Pigoreau** a répondu que sur les grands bateaux, la bonne exécution du chargement était vérifiée par ordinateur et que les commandants refaisaient à chaque escale les calculs nécessaires. Il s'agit pour l'essentiel de maintenir une bonne répartition du poids de la cargaison par travée de conteneurs.

**M. Jean-Pierre Tizon** ayant demandé s'il était possible qu'un bateau prenne la mer sans que le saisissage soit terminé, **M. Claude Pigoreau** a indiqué que le commandant pouvait le décider sous sa propre responsabilité, ce qui peut arriver sur des petits caboteurs transportant un ou deux conteneurs en pontée. Le saisissage est alors terminé en mer par l'équipage.

Il a ensuite précisé à **M. Louis de Catuelan, président**, que les entreprises de manutention souscrivaient des polices d'assurance dommages et responsabilité civile afin de couvrir, selon le droit commun, leur responsabilité en cas de défaut dans l'arrimage et dans le saisissage. Il a précisé que cette responsabilité ne pouvait être engagée qu'en cas de faute lourde ou de transgression des consignes de l'équipage.

A la demande de **M. Jean-Pierre Tizon**, il a ensuite indiqué que les plans de chargement désignaient les conteneurs de matières dangereuses et précisaient l'endroit où ceux-ci devaient être placés.

Il a aussi confirmé à **M. Louis de Catuelan, président**, que si la douane vérifiait les déclarations des chargeurs sur la nature des marchandises, elle n'était en relation qu'avec les consignataires de celles-ci. L'armateur est cependant consignataire dans certains cas, de même que certains armateurs, comme la CGM (Compagnie générale maritime) au Havre, ont leur propre entreprise de manutention, ce qui assure la circulation de l'information sur le chargement des conteneurs.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a ensuite demandé à l'intervenant s'il estimait satisfaisante la qualité de l'intervention des entreprises de manutention, du point de vue de la

sécurité des cargaisons, et si la durée du chargement n'était pas à cet égard une contrainte sérieuse.

**M. Claude Pigoreau** a estimé que les délais de chargement, précisés dans les contrats passés avec les chargeurs, n'entraient pas en conflit avec la sécurité. Sur un porte-conteneurs normal, on constate une moyenne de 18 à 20 mouvements à l'heure par portique quand une équipe est en place, de 30 quand deux équipes sont disponibles. La moyenne générale est de 25 mouvements à l'heure par portique.

A une question du rapporteur sur la possibilité d'instituer un système de coresponsabilité entre tous les acteurs de la filière en cas d'accident, et sur les conditions dans lesquelles cette coresponsabilité pourrait être mise en oeuvre, **M. Claude Pigoreau** a répondu que la responsabilité des sociétés de manutention se limitait à leur intervention dans la chaîne de transport, c'est-à-dire aux opérations comprises entre l'entrée des conteneurs dans le terminal et l'arrimage. La responsabilité appartient au commandant dès lors que le conteneur entre dans le bateau.

Le rapporteur a alors observé que l'équipage pouvait manquer de temps pour vérifier la qualité de l'arrimage, qu'il pouvait être malaisé de prouver la responsabilité de l'entreprise de manutention en cas d'accident dû à la mauvaise exécution du plan de charge, qu'il était donc difficile de rechercher la responsabilité d'un accident et que l'institution d'une coresponsabilité de la filière paraissait ainsi justifiée.

**M. Claude Pigoreau** a répondu que sur les bateaux modernes, la vérification est effectuée par l'ordinateur, que les entreprises de manutention ne disposent pas des compétences des commandants de bateau en matière d'arrimage et que s'il est vrai que le temps de vérifier la bonne exécution des opérations peut manquer, ceux-ci n'en sont pas moins en mesure d'assumer leur rôle. En effet, lors d'une escale moyenne au Havre, 300 conteneurs sont chargés sur un bateau en six ou sept heures. Le suivi de ces opérations ne représente pas une charge démesurée pour un commandant et son équipage. La situation est d'ailleurs comparable dans les autres ports européens.

A une question du rapporteur sur la formation des personnels chargés de la manutention, **M. Claude Pigoreau** a ensuite répondu que celle-ci était souvent effectuée sur le tas et qu'au surplus les dockers étaient souvent d'anciens navigateurs.

**M. Loïc Hislaire** est alors intervenu pour rappeler le contexte qui avait conduit à l'adoption de la loi du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes. Il a noté

qu'un des objectifs essentiels de celle-ci avait été le rétablissement du lien de subordination à l'employeur des travailleurs de la manutention, le groupe ouvrier ayant de longue date accaparé les prérogatives des entreprises en matière de recrutement, d'organisation du travail et de discipline, ce qui avait rendu difficile le contrôle du saisissage.

Il a estimé nécessaire, aux fins de renforcer la sécurité des opérations de manutention, de conforter la difficile mise en vigueur des dispositions de la loi. En effet, sur des grands ports, comme le Havre et Marseille, les syndicats n'ont pas encore réellement accepté de ne pas s'immiscer dans le déroulement des opérations de chargement.

A une question de M. Gérard César, M. Claude Pigoreau a ensuite répondu que l'on constate rarement des différences avec le plan de chargement lors du déchargement des cargaisons.

Il a aussi indiqué à M. Louis de Catuelan, président, à propos de la faiblesse des effectifs des équipages, que dans certaines compagnies une équipe de «commandants de port» assurait la responsabilité du chargement des bateaux, afin d'alléger la charge des commandants de bord et de permettre une meilleure rotation des bateaux.

A une question de M. Jean-Pierre Tizon sur le montant des droits d'accostage, il a répondu que ceux-ci étaient proportionnels à la taille des bateaux et au volume des chargements.

M. François Blaizot s'est alors inquiété des conséquences du nouveau régime de la manutention pour les petits ports.

M. Claude Pigoreau a répondu que les dispositions nouvelles, et en particulier le régime institué par la convention collective conclue avec les syndicats de dockers ne devaient pas poser problème pour les petits ports. En effet, la convention collective ne fait que reprendre les règles du code du travail, fixer des salaires minimaux non susceptibles de provoquer des difficultés, et instituer un régime de congés de maladie plus favorable que le régime de droit commun mais parfaitement justifié.

La mission a, enfin, procédé à l'audition de M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.

M. Louis de Catuelan, président, après avoir présenté la mission d'information, a attiré l'attention du ministre sur deux points, qui lui paraissaient appeler des mesures d'urgence : d'une

part, la réforme du Livre III du code des ports, qui n'a pas dépassé depuis 1990 le stade de la première lecture à l'Assemblée nationale, et d'autre part, la question du sous-effectif criant des inspecteurs des affaires maritimes.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, évoquant les circonstances de la création de la mission, a estimé que la mésaventure du Sherbro donnait à réfléchir car il s'agissait là d'un navire français, à équipage français, respectant les normes internationales, qui n'en avait pas moins fait preuve d'une défaillance stupéfiante. Il a souligné que les problèmes de sécurité du transport maritime relevaient du comportement global de l'ensemble des intervenants du secteur, qui lui paraissaient obéir trop étroitement à des considérations purement marchandes. Il a rappelé les initiatives prises en la matière par le ministre de l'équipement, du transport et du tourisme, qui a réuni aussitôt après les incidents survenus en début d'année les ministres concernés de quatre pays voisins de la France (Grande-Bretagne, Allemagne, Pays-Bas et Belgique) ; puis en mars les ministres de la mer des douze ; et enfin, tout récemment le Comité interministériel de la mer.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a enfin annoncé que les conclusions de la mission seraient rendues publiques au début du mois de juin.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a tout d'abord estimé que la France s'est montrée souvent trop protectionniste et négligente des vertus indéniables de la concurrence, mais qu'il fallait se garder de tomber dans l'ultra-libéralisme, dont la Commission européenne vient d'ailleurs de donner une nouvelle illustration en condamnant ce jour le principe d'une ouverture progressive et prudente des lignes aériennes intérieures que le Gouvernement français avait défendu. Il a ajouté que le transport maritime lui paraissait souffrir particulièrement des effets de cet ultra-libéralisme, qui aboutissent à mettre en circulation des navires sous-normes au mépris des vies humaines et de l'environnement. Il a affirmé que ce n'était pas là sa conception d'une concurrence maîtrisée, loyale, saine, et d'abord au service de l'homme, et qu'il récusait toute "loi de la jungle" niant les notions de service public ou d'aménagement du territoire.

Évoquant les pollutions du début de l'année, le ministre a regretté qu'un navire français ait connu des incidents qui sont habituellement le fait des navires étrangers sous-normes. Il a ajouté qu'il avait demandé aux armateurs français, avant même que des mesures soit officiellement prises, de réviser leurs règles d'arrimage et de les mettre en conformité avec les normes de l'Organisation maritime internationale (OMI).



**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a estimé que la voie à suivre consistait à faire appliquer les règles déjà existantes, de façon rigoureusement simultanée afin d'éviter toute distorsion de concurrence entre ports et entre pays. Il s'est félicité de l'accord de vues qui s'est dégagé entre la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique et même le Royaume-Uni, qui a abandonné ses positions ultra-libérales au moins dans le domaine maritime.

Le ministre a rappelé les mesures concrètes décidées après la réunion à cinq qui s'est tenue le 26 janvier 1994 :

- renforcement et harmonisation des contrôles dans les ports, avec la publication commune des résultats et des noms des armateurs pris en faute, et la rétention des navires négligés jusqu'à leur remise aux normes aux frais des propriétaires ;

- caractère obligatoire des recommandations de l'OMI en matière d'arrimage ;

- adoption d'une position commune au sein de l'OMI ;

- élaboration accélérée d'une convention internationale sur la responsabilité du fait des pollutions maritimes par produits toxiques ou dangereux ;

- renforcement de la formation des équipages et obligation pour ceux-ci de disposer d'au moins une langue commune.

Il a précisé que le Conseil des ministres chargés de la mer et de l'environnement qui s'est tenu à Bruxelles le 24 mars à la demande de la France avait permis que la plupart de ces dispositions soient reprises au niveau de l'Union européenne, à l'exception notable du principe de rétention au port des navires sous-normes. Il a ajouté que ce résultat était d'autant plus remarquable qu'il a été obtenu sous présidence grecque, et que cela dénote un début d'intérêt manifesté par les pays de l'Europe du Sud pour ces questions.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a affirmé qu'il avait confiance dans la capacité de la France, associée à ses partenaires, de faire adopter de nouvelles règles par l'OMI. Il a ajouté qu'il lui paraissait essentiel de mettre à profit la succession de l'Allemagne, puis de la France à la présidence de l'Union européenne pour bâtir une véritable politique commune dans ce domaine. Il a enfin remercié la mission d'information pour l'appui que ses travaux viendraient lui donner dans cette perspective.

**M. Alphonse Arzel** a appelé l'attention du ministre sur les préoccupations de la population du littoral, qui s'inquiète notamment des effets cumulatifs des dégazages en mer "sauvages", pour lesquels il n'y a guère de possibilité de répression.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a rappelé qu'une solution pour ce problème des dégazages ou des nettoyages de cales répétés pourrait être la mise à disposition gratuite d'équipements de vidage dans les ports.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a estimé que ces pollutions, bien que légères, étaient le signe d'un manque de civisme inadmissible. Il a déploré qu'il soit si difficile de les détecter et a souhaité qu'au moins quelques poursuites judiciaires puissent aboutir pour servir d'exemples. Il a ajouté que la possibilité de mise à disposition plus systématique d'installations de vidage, notamment dans les ports de plaisance, serait mise à l'étude.

**Mme Anne Heinis**, ayant évoqué la difficulté d'établir les preuves lorsque l'on cherche à poursuivre les responsables de pollutions volontaires, **M. Jean-François Le Grand, rapporteur**, a indiqué qu'il pourrait être sur ce point plus efficace de faire appel à la notion de contravention, moins exigeante en matière de preuve que celle de délit.

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme**, a rappelé que le navire chypriote soupçonné d'être à l'origine de la marée de détonateurs sur les côtes françaises a toujours nié avoir perdu un conteneur d'engins explosifs, et que l'on ne pourra probablement jamais prouver le contraire. Il a ensuite annoncé qu'il avait décidé d'augmenter de 70 à 100 les effectifs des inspecteurs des affaires maritimes affectés dans les centres de sécurité des navires, et de 230 à 280 les effectifs dans les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS).

En réponse à une série de questions de **Mme Marie-Madeleine Dieulangard**, le ministre a estimé qu'il était effectivement nécessaire de sensibiliser les manutentionnaires aux questions de sécurité en mer, et que cela nécessiterait un effort de gestion des ressources humaines de la part des sociétés de manutention ; il a indiqué que la rétention des bateaux sous-normes aurait un fort effet dissuasif, et a rappelé qu'une directive européenne a déjà prévu de n'agréer que les sociétés de classification reconnues et sérieuses, l'essentiel étant désormais de faire adopter une mesure analogue au sein de l'OMI.

**M. François Blaizot a rappelé que la pollution du littoral était le plus souvent d'origine terrestre, et que le sud de la côte atlantique française souffre notamment des rejets volontaires d'ordures en mer de la part de l'Espagne.**

**M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, a estimé qu'il s'agissait là d'un problème de différences de pratiques, pour lequel des progrès rapides devraient être possibles, et indiqué qu'effectivement on estime couramment que 80 % de la pollution marine vient de la terre.**

**En réponse à une série de questions de M. Jean-François Le Grand, rapporteur, le ministre a indiqué :**

**- qu'il était attaché, comme tous ses prédécesseurs, au projet de pavillon européen EUROS qui permettra un progrès à douze et constituera un signal pour le reste du monde ;**

**- qu'il avait fait à ses homologues des pays voisins une proposition, encore sans réponse, de cofinancer un remorqueur commun qui serait basé à la limite de la Manche et de la mer du Nord ;**

**- que la révision en cours de la convention FIPOL, en vue de l'intégration de la notion de dommage écologique était menée très prudemment, en raison des demandes d'indemnisation déraisonnables qui ont pu être présentées dernièrement par l'Italie.**

**M. Alphonse Arzel, sur ce dernier point, a estimé qu'il était important de reconnaître un droit à indemnisation propre pour les collectivités locales victimes de pollutions maritimes.**

**M. Louis de Catuelan, président, ayant fait état d'une rumeur selon laquelle la liste des bateaux sous-normes ne serait en fait jamais rendue publique, M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, a indiqué qu'il était prévu que chaque Etat soit libre de la publier, mais qu'en tout état de cause, à partir du mois de juin 1994, tout bateau retenu au port serait signalé par les cinq Etats simultanément.**

**M. Louis de Catuelan, président, ayant regretté le manque de coopération des douanes avec les autorités portuaires et les affaires maritimes, M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme, a indiqué qu'il était prévu d'élargir la compétence des douaniers pour le suivi du chargement des produits dangereux.**

**Mardi 3 mai 1994 - La mission d'information a tout d'abord procédé à l'audition de M. Pierre Mauviel, président, et de M. Pierre Gustin, délégué général, du Syndicat français de l'assurance maritime, ainsi que du Commandant Jacques Mordelle, conseiller technique du Comité d'études et de services des assureurs maritimes et transports de France (CESAM).**

**Après que M. Louis de Catuelan, président, eut rappelé l'objet de la mission d'information, M. Pierre Gustin a brièvement présenté le Syndicat français de l'assurance maritime et le CESAM, qui représentent l'ensemble des assureurs maritimes opérant sur le marché français.**

**M. Pierre Mauviel a ensuite expliqué qu'il existait trois niveaux d'intervention de l'assurance dans le domaine maritime :**

**- les assurances directes des navires et des marchandises, pour lesquelles la France représente le cinquième marché mondial et occupe le deuxième rang à l'exportation ;**

**- les mutuelles d'armateurs, ou P & I Clubs (Protection and Indemnity Clubs), qui offrent des assurances de responsabilité (pour les risques liés à l'abordage, aux passagers, ainsi qu'à la pollution et aux atteintes à l'environnement...);**

**- la réassurance, qui couvre les excédents de risques des deux marchés présentés ci-dessus.**

**En réponse à une question de M. Louis de Catuelan, président, sur les relations des assureurs maritimes avec l'Organisation maritime internationale (OMI), M. Pierre Mauviel a indiqué que l'organisation mondiale de l'assurance maritime, regroupant les assureurs maritimes au niveau international, avait un représentant auprès de l'OMI.**

**S'agissant des relations des assureurs avec les sociétés de classification, il a précisé qu'un assureur, saisi par l'intermédiaire d'un courtier spécialisé en vue d'assurer un navire, commençait par réunir préalablement un certain nombre d'informations techniques, dont celles relatives au classement du navire.**

**M. Jacques Mordelle a alors rappelé à l'attention de M. Jean-Pierre Tizon que le classement d'un navire, effectué par une société de classification, donnait lieu à la délivrance d'une cote en fonction de l'état du navire.**

**M. Pierre Mauviel a noté que les assureurs maritimes avaient été à l'origine de la création du Bureau Veritas, principale société de classification française, mais que par la suite, le**

développement de la flotte mondiale avait entraîné l'apparition d'un grand nombre de sociétés de classification de second rang qui avaient quelque peu leurré les assureurs maritimes en distribuant trop généreusement la cote n° 1 (alors que la cote était organisée en cinq niveaux) sous l'effet de la pression commerciale liée à la concurrence. Il a déclaré que, face à cette situation, la réaction des assureurs, menaçant de recourir à des experts, avait conduit à la création, par les cinq plus grandes sociétés de classification, d'une association internationale (International Association of Classification Societies - IACS) qui a établi des normes de classification strictes à l'usage de ses adhérents.

**M. Jacques Mordelle** a précisé que cette association rassemblait désormais les onze premières sociétés de classification existant dans le monde.

Puis, **M. Pierre Mauviel**, après avoir indiqué que le Syndicat français de l'assurance maritime avait mis en place un comité de liaison avec le Bureau Véritas, a évoqué, parmi les causes des fréquents sinistres ayant affecté les navires vraquiers au cours des dernières années, l'évolution des techniques de manutention qui a pu entraîner des déformations des coques des navires sous l'effet d'engins de chargement puissants, ainsi que le vieillissement de la flotte mondiale.

**M. Louis de Catuelan**, président, s'étant interrogé sur l'incidence de l'évolution des techniques de construction, **M. Jacques Mordelle** a constaté le vieillissement rapide des aciers utilisés par les chantiers japonais dans les années 1970, ainsi que la fragilité relative de l'acier dit «haute résistance».

Répondant ensuite aux questions posées par **M. Louis de Catuelan**, président, **M. Pierre Gustin** a expliqué que les assureurs maritimes n'avaient pas souhaité être associés à l'audit organisé par les sociétés de classification, considérant qu'ils n'étaient pas habilités à donner un «blanc-seing» à des sociétés privées financées par les armateurs.

**M. Pierre Mauviel** a cependant estimé que le règlement de l'IACS, en prévoyant, notamment, une obligation de transmission du dossier du navire dans l'éventualité d'un changement de société de classification à l'initiative de l'armateur, avait permis une meilleure hiérarchisation de l'appréciation des risques par les assureurs.

Rappelant que les deux tiers des accidents sont la conséquence d'erreurs humaines, **M. Pierre Mauviel** a par ailleurs considéré que l'attention des assureurs, exclusivement centrée sur

**l'état des navires, s'était insuffisamment portée sur la formation des équipages.**

**Il a constaté que les années 1988 à 1991 avaient été des années noires pour l'assurance maritime, du fait de l'accroissement de la fréquence des sinistres, en particulier des avaries mécaniques, lié au plein emploi d'une flotte mondiale vieillissante, et que cette situation avait conduit les assureurs à renchérir leurs tarifs, en même temps qu'à augmenter les franchises, auparavant fixées à un niveau dérisoire, et à adopter des mesures préventives. Il a cependant considéré, avec l'approbation de M. Pierre Gustin, que la situation n'était pas encore complètement assainie aujourd'hui, notamment en matière d'assurance des marchandises transportées.**

**M. Louis de Catuelan, président, a estimé que l'on avait excessivement réduit les effectifs des équipages et a déploré que ces derniers n'aient plus suffisamment le «sens marin».**

**A ce sujet, M. Jacques Mordelle a précisé que la réduction des effectifs avait débuté avec l'automatisation des navires dans les années 1965-1970 et que la situation s'était ensuite rapidement détériorée avec l'apparition des pavillons «bis» permettant de réduire les coûts en faisant appel à des équipages de nationalité étrangère et avec la dégradation du niveau de la formation. Il a également évoqué la solitude et la fatigue des commandants.**

**Interrogé sur la proportion des navires non assurés, M. Pierre Gustin, rappelant que l'assurance maritime n'est pas obligatoire, a indiqué qu'il conviendrait de consulter les P & I Clubs pour obtenir une estimation du nombre de navires non assurés pour leur responsabilité à l'égard des tiers.**

**M. Pierre Mauviel a ensuite expliqué que la possibilité de responsabiliser les armateurs en modulant le coût de l'assurance des navires était en pratique limitée par la faible dimension du marché mondial des navires à assurer, eu égard à la dimension considérable des risques à couvrir.**

**Il a, en effet, rappelé que le principe de l'assurance reposait sur la mutualisation des risques.**

**Quant à la possibilité d'une responsabilisation des chargeurs pour les inciter à choisir les meilleurs navires, M. Pierre Mauviel a considéré que si les chargeurs étaient dans l'ensemble de bonne foi, le comportement de «pirates» de certains professionnels de l'effrètement avait en revanche pour résultat de «dénaturer» la mutualisation des risques.**

**M. Jacques Mordelle** a en outre constaté que le transport de fret de faible valeur ne pouvait être assuré que par de vieux bateaux, pour des raisons de rentabilité. Il a illustré ce propos par l'exemple du transport de riz d'Asie en Afrique et souligné la responsabilité de certaines sociétés de négoce international.

A propos du système français de responsabilité de l'armateur, défini par les règles de La Haye, **M. Pierre Gustin** a estimé que la remise en cause du partage de responsabilité entre l'armateur et le chargeur risquerait de détruire l'équilibre économique du transport maritime. **M. Pierre Mauviel** s'est déclaré défavorable à la ratification de la convention de Hambourg, qui date de 1968, estimant qu'il s'agissait là d'une question dépassée.

Enfin, **M. Louis de Catuelan**, président, a évoqué les problèmes liés aux conditions de chargement des cargaisons et à l'arrimage défectueux des conteneurs.

Puis, la mission a procédé à l'audition de **M. Charles Narelli**, secrétaire général de la Fédération des officiers de la marine marchande.

**M. Charles Narelli**, après avoir relevé la nécessité de développer l'éducation à l'environnement au cours de la scolarité, et ayant préconisé la sensibilisation du public aux dommages provoqués par les pollutions, a remarqué qu'il existait une pollution plus insidieuse et plus difficile à contrôler que celle du transport maritime : celle que les bateaux de plaisance provoquent.

Abordant ensuite les pollutions provoquées par les navires de commerce, il a rappelé que la convention MARPOL prévoyait la délimitation de zones protégées dont certaines, classées zones sensibles, font l'objet de mesures très rigoureuses.

Il a ensuite évoqué deux conditions essentielles d'une plus grande qualité du transport maritime, la qualité du matériel et celle des équipages.

Sur le premier point, il a rappelé que, même construits dans le respect des normes techniques existantes, les navires subissent une usure que des pratiques nouvelles du transport maritime peuvent accélérer. A cet égard, il a noté la nécessité d'un contrôle plus rigoureux des méthodes d'exploitation et souligné que la condition en était l'existence d'un corps efficace d'inspecteurs de la navigation. Ceux-ci sont en nombre insuffisant en France et les moyens mis à leur disposition sont insatisfaisants. En revanche, souvent anciens professionnels de la marine marchande, ils sont d'une

**indiscutable qualification, mais ils doivent parfois faire face à des pressions de la part de certains armateurs.**

**Il a ensuite estimé opportun de fixer des règles de concurrence équitables dans le cadre de l'union européenne et d'organiser des échanges d'inspecteurs de la navigation entre Etats membres afin de favoriser une application homogène de la réglementation. Il a noté que cette solution avait reçu l'accord des autorités communautaires, plutôt que la création d'un corps européen d'inspection que lui même avait préconisée dans un premier temps.**

**A une question de M. Louis de Catuelan, président, sur le registre européen EUROS, il a ensuite répondu que celui-ci paraissait utile du point de vue de la sécurité dans la mesure où il impliquait le respect d'un haut niveau de normes de sécurité. Il a cependant noté que le registre EUROS était moins satisfaisant dans la mesure où il autorisait l'emploi d'équipages non communautaires à la qualification parfois insuffisante dans des conditions de travail non conformes aux normes européennes.**

**Il a aussi noté que l'ensemble des acteurs français du transport maritime considérait l'imposition de normes élevées de sécurité comme un moyen de restaurer les conditions d'une concurrence loyale.**

**Tout en se déclarant peu favorable à la constitution d'une Europe dérèglementée, il a souligné la nécessité d'une démarche commune face aux grands ensembles que constituent les Etats-Unis, le Japon et bientôt la Chine.**

**Evoquant la réduction des effectifs des équipages, il a estimé qu'elle expliquait que des navires quittent le port mal chargés, et a insisté sur l'état de fatigue nerveuse dans lequel les équipages se trouvent souvent.**

**Il s'est ensuite appuyé sur l'exemple de l'échouement du navire Monte Stello sur la côte de Corse pour mettre en relief l'impossibilité de se fier totalement aux appareils du bord, ceux-ci ne fournissant qu'une aide à la navigation.**

**M. Charles Narelli a ensuite répondu aux questions posées par M. Louis de Catuelan, président :**

**- la réduction des effectifs a des effets dommageables sur la sécurité du chargement, le commandant en second ayant à contrôler l'arrimage et le saisissage tout en surveillant d'autres opérations d'approvisionnement du bord. Il serait nécessaire d'affecter une équipe à chaque cale pour améliorer l'efficacité du chargement ;**



- les capitaines ne connaissent pas le contenu des cargaisons ;

- l'augmentation des pontées augmente les risques d'accident, d'autant plus que l'on ignore parfois le véritable poids des conteneurs ;

- le manque de formation des hommes du bord peut être d'autant plus dangereux que ceux-ci sont tentés de le dissimuler et peuvent recevoir des missions qu'ils sont dans l'incapacité d'exécuter correctement. Les conséquences peuvent en être désastreuses ;

- la formation polyvalente est utile si elle est dispensée avec un matériel satisfaisant. Les écoles françaises de la marine marchande se dotent de simulateurs permettant de mémoriser rapidement les différents types de situation auxquelles il peut être nécessaire de faire face. Cependant cette formation ne peut déboucher sans dommage sur une trop grande instabilité du poste d'affectation des officiers. Ceux-ci doivent avoir la possibilité d'acquérir une pratique éprouvée ;

- les inspecteurs de la navigation sont trop peu nombreux. A cet égard, M. Louis de Catuelan, président, a rappelé que trois inspecteurs seulement étaient en poste au Havre ;

- le dégazage peut être contrôlé par la surveillance du sillage des bateaux. Un avion des douanes est chargé de cette mission en Méditerranée.

En ce qui concerne le vidage des eaux de fond de cale, il existe des séparateurs efficaces mais dont la propension à tomber en panne rend le fonctionnement exigeant en personnel. Le manque de fiabilité du matériel allié à l'insuffisance et à la fatigue des équipages explique les rejets en mer, durant la nuit, d'eaux non filtrées ;

- le recours aux pilotes de haute mer pose la question des responsabilités de plus en plus ténues assumées par les capitaines. Le problème se pose dans les mêmes termes avec le chargement dont ils peuvent être amenés à admettre l'exécution insatisfaisante à la demande pressante de représentants de l'armateur. On peut cependant, s'agissant des pilotes de haute mer, imaginer d'en accepter le principe dans les cas où, sur un rail surveillé, un navire ne répondrait pas aux injonctions reçues. Un pilote pourrait alors être embarqué sur le navire défaillant afin de rétablir la situation. M. Charles Narelli s'est déclaré, cependant, plus favorable à l'institution d'un corps de «coast guards».

**M. Charles Narelli a enfin souligné la nécessité de faire en sorte que les équipages pratiquent sur chaque bateau une langue de service permettant à chacun de se comprendre.**



**Mercredi 11 mai 1994 - Au cours d'une première audition, les membres de la mission d'information ont entendu Mme Martine Rémond-Gouilloud, professeur de droit à l'université Paris I.**

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur, après avoir rappelé les circonstances de la création de la mission et évoqué ses auditions antérieures, a souligné combien les aspects juridiques sont importants en matière de transport maritime, les problèmes de sécurité rencontrés par ce secteur d'activité lui paraissant relever d'un mépris du droit caractérisé.**

**Dans un premier temps, Mme Martine Rémond-Gouilloud a observé que l'Union européenne n'a, a priori, pas compétence pour intervenir dans ce domaine, comme elle l'a pourtant fait récemment. Les deux premiers volets de la sécurité maritime, la prévention et l'intervention d'urgence, sont par nature d'ordre « régional » et appellent la coopération entre États voisins. Le troisième volet, l'indemnisation, est, en revanche, d'ordre universel car il faut une base suffisante pour lever les fonds nécessaires en cas de sinistre majeur, et une base simplement européenne serait trop étroite. Par ailleurs, les profils maritimes des pays membres de l'Union européenne sont très variés, ce qui ne facilitera pas la cohésion dans leur action.**

**Mme Martine Rémond-Gouilloud a toutefois estimé souhaitable que l'Union européenne accroisse son rôle en matière de sécurité maritime :**

**- le financement des équipements de sécurité sur la façade atlantique intéresse le commerce des ports de toute l'Europe du Nord-Ouest ;**

**- la zone méditerranéenne reste beaucoup plus désarmée face aux pollutions que l'espace atlantique, faute d'une volonté politique réelle ;**

**- une vision stratégique est absolument indispensable dans une situation de concurrence destructrice, où seul l'Etat peut ramener un minimum d'ordre et de protection, à la condition de ne pas agir isolément.**



**Mme Martine Rémond-Gouilloud** a considéré que, bien que les pavillons de complaisance ne soient pas totalement absents de l'Union européenne, les principes démocratiques communs à ses pays membres devraient être incompatibles avec le mépris des hommes et l'exploitation des équipages.

Elle a ajouté que la sécurité du transport maritime pourrait constituer un bon champ d'application du principe de subsidiarité, car les Etats seuls n'ont pas la capacité d'agir en la matière.

Dans un deuxième temps, **Mme Martine Rémond-Gouilloud** a évoqué les directions dans lesquelles la France pourrait progresser. Elle a souligné combien il importait d'adopter une attitude volontariste dans un contexte où les cargaisons sont de plus en plus dangereuses, où 30 % de la flotte mondiale est hors d'âge, où la qualification des équipages se dégrade, et où les navires ne sont plus entretenus. Elle a jugé nécessaire un effort de réflexion qui remettrait à plat les règles du pilotage et du remorquage, les compétences des tribunaux maritimes et le principe de la gratuité des secours en mer. Elle a déclaré que la liberté d'accès au port, reconnue depuis 1921, devait enfin se doubler d'une sécurité d'accès au port. Elle a noté que les différents services intervenant en mer, dont l'esprit de compétition a trop longtemps fait obstacle à tout changement, faisaient enfin preuve d'une attitude nouvelle. Elle a par ailleurs insisté sur la nécessité pour la France de consentir un effort de recherche sur les technologies de l'aide aux navires en péril, à l'exemple des Pays-Bas.

Abordant dans un troisième temps le projet de loi sur les pouvoirs de contrôle de l'Etat en mer examiné en première lecture par l'Assemblée nationale, **Mme Martine Rémond-Gouilloud** a observé qu'il ne visait en fait que les cas d'emploi de la force et a estimé que son propos mériterait d'être sensiblement élargi. Elle a regretté que ce projet de loi ne s'aligne pas sur la convention de Montego Bay, dont les articles 111 et 112 définissent très bien le concept de «visite». Elle a estimé souhaitable de préciser ce que recouvre l'expression de «juridiction compétente», qui peut en la matière désigner aussi bien le tribunal correctionnel que le tribunal maritime commercial, et souligné que l'expression retenue de «navire d'Etat» n'est plus très précise aujourd'hui, où ce n'est pas tant la propriété que l'emploi qui constitue le critère déterminant. Elle a considéré que globalement ce projet de loi allait dans le bon sens.

**M. Félix Leyzour**, après avoir mis en doute la possibilité pour les Etats membres de l'Union européenne de dégager une vision commune, a souhaité savoir comment l'Union européenne pouvait

**faire appliquer ou compléter les conventions de l'OMI (Organisation maritime internationale).**

**Mme Martine Rémond-Gouilloud, après avoir dénoncé la grande hypocrisie de beaucoup d'Etats, qui tiennent un discours sur les droits de l'homme mais font en pratique passer les intérêts commerciaux de leur pavillon avant tout, a estimé que l'Union européenne pouvait jouer un rôle utile d'aiguillon pour l'OMI. Elle a rappelé que celle-ci a nettement accéléré ses négociations en cours depuis l'intervention de l'Union européenne, qui peut toujours adopter des directives dans les domaines où l'OMI n'est pas intervenue, tel celui de la sélection des sociétés de classification. Elle a estimé que l'OMI était certainement utile, mais trop lourde et technocratique, d'où l'intérêt de l'impulsion venue de l'Union européenne.**

**En réponse à M. Félix Leyzour, Mme Martine Rémond-Gouilloud a estimé que la France pouvait parfaitement avoir elle-aussi un rôle analogue d'aiguillon. Elle a rappelé qu'il y a une logique à défendre conjointement la sécurité des navires et les conditions de vie des équipages, et s'est déclarée choquée par l'indifférence de l'opinion à l'égard des pertes humaines liées aux faits de mer.**

**A M. Félix Leyzour, qui l'interrogeait sur les causes du retard de la zone méditerranéenne en matière de sécurité des navires, elle a répondu que cela découlait d'une moindre sensibilité des pays du Sud de l'Europe aux questions d'environnement, mais que l'on pouvait ces temps-ci relever une évolution favorable en Italie, qui semble avoir engagé une opération «mers propres».**

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur, a rappelé qu'une bonne volonté nouvelle était également perceptible en Grande-Bretagne depuis l'accident du Braer, et que ce pays avait apporté un soutien apprécié aux mesures voulues par M. Bernard Bosson.**

**Mme Martine Rémond-Gouilloud a estimé que l'expérience de coopération entre la France et la Grande-Bretagne pour les opérations de sauvetage en Manche serait très utile, et souligné combien l'existence d'une langue commune peut être fondamentale en mer.**

**En réponse à une question de M. Jean-François Le Grand, rapporteur, Mme Martine Rémond-Gouilloud a indiqué qu'il serait tout à fait légitime d'instaurer une coresponsabilité des acteurs du transport maritime. Elle a rappelé que les risques accrus de ce mode de transport ont pour contrepartie**

un moindre coût, et que le chargeur est mal venu de se plaindre car il ne peut pas gagner à la fois sur le prix et sur la sécurité.

En réponse à M. Jean-François Le Grand, qui l'interrogeait sur la différence des pouvoirs entre l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) et l'OMI, Mme Martine Rémond-Gouilloud a rappelé qu'il n'y a jamais eu de liberté des airs, car, dès 1919, après avoir pris conscience de l'intérêt militaire de l'aviation, les Etats ont posé en principe leur souveraineté sur leur espace aérien. Elle a relevé que ce n'est que lorsqu'ils survolent la pleine mer que les avions sont libres, mais qu'ils sont surveillés en permanence et dirigés partout ailleurs.

M. Jean-François Le Grand a estimé souhaitable d'instituer une autorité souveraine sur la mer, ou à tout le moins de renforcer les pouvoirs de l'OMI.

Mme Martine Rémond-Gouilloud a craint que la situation ne soit pas mûre à cet égard, et a évoqué la question de la création d'un corps de gardes-côtes européens, qui fait figure de véritable serpent de mer depuis dix ans. Elle a estimé plus urgent dans l'immédiat de renforcer les moyens des services existants des Etats.

M. Félix Leyzour a rappelé que si la mer est libre, l'Etat du port possède des droits certains.

Mme Martine Rémond-Gouilloud a indiqué que ces droits sont précisément à la base du Memorandum de Paris, qui est actuellement en train de passer une phase opérationnelle après avoir abandonné depuis un an le principe idéaliste de non-discrimination entre les navires contrôlés. Elle a ajouté que la transparence de l'information est essentielle en la matière, et possible s'il y a une claire volonté politique.

En réponse à une question de M. Jean-François Le Grand, Mme Martine Rémond-Gouilloud a indiqué qu'elle ne croyait guère à l'efficacité des sanctions pénales à l'encontre des pollueurs, les armateurs étant sensibles surtout aux pénalités financières. Elle a rappelé que le principe du préjudice écologique a pris tant d'extension qu'il devient difficile de le délimiter, et que les mécanismes de réassurance ne peuvent plus faire face à l'accroissement prodigieux des plafonds d'indemnisation.

En réponse à M. Félix Leyzour, Mme Martine Rémond-Gouilloud a estimé que le procès de l'Amoco a fait progresser le droit, et notamment que la décision en appel de 1992 est de nature à faire réfléchir ceux qui pourraient être tentés de jouer la

montre et de repousser indéfiniment le verdict afin d'imposer une transaction moins coûteuse à la partie la plus faible.

Enfin, en réponse à une question de M. Jean-Pierre Tizon, Mme Martine Rémond-Gouilloud a rappelé que si l'assistance aux personnes est gratuite et sanctionnée pénalement par une obligation de secours, il en va tout autrement pour l'assistance aux biens, qui peut être très coûteuse et qui prend place dans le cadre d'un véritable contrat, libellé en pourcentage de la valeur du navire et de sa cargaison, qui n'est toutefois acquitté que si l'opération réussit. S'il n'y a pas péril, il n'y a pas assistance mais simple remorquage, payé par le seul armateur, alors que les frais d'assistance sont répartis entre l'armateur et le ou les chargeurs par le jeu des avaries communes. Lorsque la Marine nationale intervient, il n'y a pas non plus assistance et les frais restent à la charge du contribuable.

La mission a ensuite procédé à l'audition de M. Alain Defressigne, secrétaire général de la direction des transports maritimes du groupe Total, accompagné de M. Henri Vergnon, directeur délégué de Total Raffinage distribution, et de M. Charles Guillou, responsable de la direction anti-pollution.

Dans une présentation liminaire, M. Alain Defressigne a rappelé que les compagnies pétrolières s'étaient organisées très tôt pour prévenir les accidents de transport maritime et mettre en place des moyens de lutte contre les pollutions accidentelles. Total participe pleinement à cet effort en appliquant les normes internationales, en participant à l'élaboration des nouveaux règlements, en consacrant un soin particulier au choix des navires affrétés pour le transport des produits pétroliers, grâce à un système d'inspection dont les décisions s'imposent aux services commerciaux, et en participant à un système centralisé d'échange d'informations dénommé «SIRE» sur les résultats des inspections, dont l'objectif est de limiter le risque en éliminant les affrètements de navires sous normes.

Il a insisté sur la nécessité d'appliquer à toutes les compagnies les mêmes principes afin d'éviter les délocalisations du raffinage pétrolier.

M. Henri Vergnon a ensuite évoqué les systèmes existants d'indemnisation des pollutions accidentelles par hydrocarbures. A la convention internationale de Bruxelles du 29 novembre 1969 et au FIPOL (Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures), se superposent deux systèmes d'assurance volontaire spécifique souscrite par les armateurs et par les compagnies pétrolières : TOVALOP et CRISTAL. Le coût de cet ensemble est assez lourd pour les compagnies pétrolières. Sur la base de la couverture des sinistres survenus en 1993, la redevance FIPOL sera, en 1994, de 0,8 Franc par

tonne de pétrole brut importé en France et la cotisation au fond CRISTAL, qui n'est pas encore précisément connue, devrait être de l'ordre de 0,5 Franc par tonne. Ceci représente, à la charge des raffineurs français, un montant annuel de 100 à 130 millions de francs.

Quant aux systèmes de la convention de 1989 et de TOVALOP, ils imposent à l'armateur de souscrire une assurance, pour un montant de 1 Franc par tonne de pétrole brut importé ce qui représente une charge de près de 80 millions de francs.

Ainsi, pèse sur les compagnies pétrolières françaises importatrices de produits bruts, un coût de 150 à 200 millions de francs par an, soit de façon directe par le biais de leurs cotisations aux fonds d'indemnisation, soit indirectement, lorsque, le coût direct étant supporté par les armateurs, ceux-ci le répercutent sur le taux de fret. Le raffineur, quant à lui, ne peut répercuter cette charge sur le client final dans la mesure où les prix des produits pétroliers bruts dépendent étroitement des cotations des produits raffinés sur lesquels ne pèsent pas les charges afférentes au fonctionnement des fonds d'indemnisation. Il en résulte des distorsions de concurrence au détriment de l'industrie française du raffinage et des risques de délocalisation de notre outil industriel.

Autre effet pervers de ces mécanismes d'indemnisation, la mutualisation du risque, fondant la cotisation sur le nombre de tonnes reçues, ne tient pas compte de la qualité des navires affrétés ce qui pénalise les compagnies sérieuses. Il serait donc nécessaire d'asseoir une partie de la cotisation sur la qualité des navires.

M. Henri Vignon a ajouté qu'il serait aussi souhaitable de contrôler les navires porteurs de produits finis avec la même rigueur que les navires porteurs de brut.

Il a ensuite mentionné le fait que les compagnies pétrolières ne sont pas totalement maîtresses de leurs affrètements. En effet, certains États producteurs se dotent d'une flotte de transport afin de vendre leur pétrole brut livré. C'est le cas de l'Arabie Saoudite, des pays de l'ancienne URSS, comme ce fut le cas de l'Irak et de l'Iran. Ces flottes ne sont pas toujours d'une irréprochable qualité.

M. Jacques de Menou a demandé si les cotisations aux fonds d'indemnisation frappaient aussi les raffineries des pays de l'Europe du Nord.

M. Henri Vergnon a répondu qu'elles frappaient tous les pays adhérents aux conventions de 1969 et FIPOL ainsi que les compagnies ayant volontairement adhéré aux systèmes TOVALOP et CRISTAL, ce qui est le cas de toutes les compagnies françaises ainsi

que de celles des pays de la communauté européenne. En revanche, les compagnies des Etats-Unis et du Moyen Orient sont en dehors de ces mécanismes.

A une question de M. Jean-François Le Grand, rapporteur, sur l'application des cotisations au pétrole transporté par les flottes des pays producteurs, il a répondu que la taxe FIPOL était appliquée mais que le système CRISTAL ne fonctionnait pas si l'armateur n'en faisait pas partie.

A une question de M. Jean-Pierre Tizon sur l'indemnisation des dommages causés par les accidents survenus aux caboteurs transportant des produits finis dans les petits ports côtiers, il a ensuite répondu que l'essence et le gazöil n'entrant pas dans l'assiette des taxes, le système ne fournissait pas d'indemnisation pour ce type d'accidents mais que fonctionnait alors l'assurance de base souscrite par les armateurs avec, il est vrai, des plafonds d'indemnisation plus faibles. Il existe cependant un projet visant à créer pour les produits finis «non persistants» un régime analogue à celui qui couvre les pollutions par des produits bruts.

M. Jean-François Le Grand, rapporteur, ayant demandé si l'application rigoureuse des dispositions permettant de retenir au port les navires sous normes ne provoquerait pas de distorsion de concurrence, M. Henri Vergnon a indiqué que ce risque existait dans la mesure où les pays fournisseurs peuvent refuser de vendre du pétrole brut dans les régions faisant application rigoureuse de ce dispositif, ce qui créerait une contrainte pour les compagnies pétrolières dont le champ de prospection serait ainsi réduit. L'application homogène des contrôles par le plus grand nombre de pays possible est nécessaire pour pallier ce risque.

M. Alain Defressigne a ajouté que les compagnies pétrolières adhéraient à toutes les mesures frappant les bateaux sous-normes qui tirent les coûts du fret à un niveau très inférieur au seuil de rentabilité de la flotte de transport.

Le rapporteur ayant demandé si les systèmes mis en place par les compagnies pétrolières avaient provoqué une diminution des pollutions par hydrocarbures, M. Charles Guillou a expliqué que les compagnies pétrolières s'étaient organisées de longue date afin de maîtriser la multitude des réglementations émanant des pays livreurs et des pays importateurs de produits pétroliers. Cette collaboration a lieu au sein d'une association internationale qui présente des suggestions à l'Organisation maritime internationale (OMI) et élabore des méthodes de sélection des bateaux en bon état. Chaque compagnie a mis en place un système de «vetting» qui permet d'évaluer la qualité d'un bateau. Ainsi, pour les quelques 25 demandes hebdomadaires d'affrètement présentées par Total, un



bateau transporteur est recherché à proximité du point d'enlèvement et analysé à partir d'un fichier collectant les résultats des analyses effectuées par les inspecteurs des compagnies. Si celles-ci sont insuffisantes, le recours à un fichier implanté à Londres permet d'avoir connaissance des derniers affrètements d'un bateau et des incidents enregistrés à son bord au cours des deux dernières années, ce qui permet d'effectuer un diagnostic sommaire de sa qualité.

Par ailleurs, la banque de données «SIRE» regroupant les rapports des inspecteurs de toutes les compagnies pétrolières est en cours de mise en place. D'ores et déjà, les armateurs indépendants désireux de faire sélectionner leurs bateaux par ces compagnies présentent des demandes d'inspection qui témoignent de l'efficacité du système.

A une question du rapporteur sur les rapports entretenus avec les sociétés de classification, M. Charles Guillou a répondu que les compagnies étaient très proches de ces sociétés mais qu'elles ne pouvaient leur déléguer la responsabilité de leurs affrètements.

M. Henri Vergnon a précisé à cet égard que les inspecteurs des compagnies vérifiaient l'existence des documents établis par les sociétés de classification et effectuaient des vérifications supplémentaires, portant sur la qualification des équipages, l'existence d'une langue de communication à bord des bateaux, la précision des manoeuvres, que les sociétés de classification n'ont pas les moyens d'apprécier. Il a aussi indiqué que le «vetting» ne s'appliquait pas aux bateaux dont le choix est imposé par les pays pétroliers et qu'en cette matière une démarche commune des Etats importateurs et particulièrement de ceux de la communauté européenne était nécessaire.

A une question de M. Jean-Pierre Tizon, M. Henri Vergnon a ensuite répondu que les compagnies pétrolières ne pouvaient pas, à l'heure actuelle, consulter le fichier de Saint-Malo, créé dans le cadre du memorandum de Paris ouvert seulement aux inspecteurs portuaires des États, mais qu'elles souhaitaient l'interconnexion du fichier «SIRE» et du fichier de Saint-Malo.

M. Charles Guillou a ensuite indiqué au rapporteur que l'absence d'une autorité forte de régulation du transport maritime rendait extrêmement difficile la gestion de sa sécurité et imposait le recours à des procédures pragmatiques d'évaluation de l'outil de travail telles que celles mises en place par les compagnies pétrolières.

Il a enfin indiqué, en ce qui concerne le dégazage, que depuis cinq ans les pétroliers nouvellement construits comportaient

des ballasts séparés, ce qui permettra, au rythme de renouvellement de la flotte pétrolière, de résoudre ce type de problème.

La mission a enfin procédé à l'audition de M. Georges Marais, directeur général délégué, et du commandant Davenne de la Compagnie générale maritime (CGM).

M. Georges Marais a, tout d'abord, présenté brièvement l'activité de la CGM dans le transport maritime des conteneurs, rappelant que la compagnie possède une flotte de 16 porte-conteneurs qui desservent la quasi-intégralité des destinations internationales, à l'exception de l'Amérique du Nord et qu'elle gère de très nombreux navires qui doivent satisfaire aux fortes exigences d'exactitude horaire et de rapidité du transport maritime moderne.

Abordant les problèmes plus spécifiques de la sécurité du transport des conteneurs, M. Georges Marais a distingué trois questions.

En ce qui concerne la stabilité des chargements des porte-conteneurs, il a observé que bien que le contrôle du chargement relève, en principe, de la responsabilité des commandants, ceux-ci sont dans l'incapacité de l'exercer, compte tenu du nombre de conteneurs et de la rapidité des escales. Il a indiqué que cette tâche était désormais assurée, pour ce qui concerne la CGM, par des centres opérationnels à terre dont les personnels sont des anciens navigateurs.

S'agissant du transport des marchandises dangereuses, M. Georges Marais a souligné son importance croissante dans l'ensemble du transport maritime. Il a estimé, ainsi, que sur un trafic annuel de 300.000 conteneurs, 35.000 contenaient des matières dangereuses. Il a déclaré que sa compagnie avait créé un service spécifique à terre chargé de s'assurer de l'application de la réglementation de sécurité propre à ces marchandises.

En ce qui concerne, enfin, le saisissage des conteneurs en cale et en pontée, M. Georges Marais a indiqué que la CGM mettait à la disposition des personnels des manuels des procédures, soumis préalablement à l'expertise de la société de classification Veritas.

Il a cependant souligné que toutes ces précautions n'assureraient jamais l'absence totale d'incidents, ceux-ci pouvant résulter, notamment, de la non déclaration de marchandises dangereuses ou d'événements de mer.

En réponse à M. Jean-Pierre Tizon qui l'interrogeait sur l'équilibre des pontées, le commandant Davenne a précisé que la majorité des incidents en mer résultait non pas d'un déséquilibre du chargement, mais des dégâts causés par la mer sur les parois

même des conteneurs qui sont assez fragiles. Il a indiqué aussi que 40 % en moyenne des marchandises étaient transportées en pontée et que les statistiques démontraient que les avaries sont dues plus souvent à des fautes dans la manutention qu'aux faits de mer.

**M. Jean-François Le Grand, rapporteur, s'étant inquiété de l'effectif et du niveau de qualification des équipages recrutés par la CGM, M. Georges Marais a cité en exemple le -CGM Normandie-, porte-conteneurs le plus récent de la compagnie et de très grande capacité (4.000 boîtes) dont l'effectif de 16 personnes est entièrement français et de haute qualification. Il a toutefois indiqué que la CGM avait décidé d'engager des bordées de renfort composées de personnel étranger dans le seul but d'assurer des tâches d'entretien des navires.**

**Il a souligné que cette solution permettrait à la compagnie de réaliser une économie considérable par rapport à un entretien des navires effectué dans des chantiers portuaires et que le recrutement d'étrangers -en l'occurrence de nationalité roumaine- s'expliquait par la différence de coût -de l'ordre de 1 à 3- avec le recrutement de marins français.**

**M. Georges Marais a précisé à M. Jean-Pierre Tizon que l'engagement de marins de nationalité roumaine n'avait pas créé de difficultés de communication trop importantes au sein des équipages.**

**Répondant à d'autres questions de M. Jean-François Le Grand, rapporteur, le commandant Davenne a indiqué qu'aucun navire de la CGM n'avait fait l'objet d'une mesure de retenue au port que ce soit en Europe, aux Etats-Unis ou en Extrême-Orient et qu'il estimait souhaitable de procéder à un nouveau partage de responsabilité entre les armateurs et les chargeurs permettant de mieux impliquer ces derniers dans la sécurité du transport maritime.**

**M. Louis de Catuelan, président, ayant rappelé le caractère trop souvent insincère ou incomplet des déclarations du contenu des conteneurs, le commandant Davenne a fait observer que les armateurs ne connaissent, au moment du chargement, ni le poids ni le contenu des conteneurs et s'est déclaré très favorable à une application rigoureuse, lors des opérations d'emportage des conteneurs, des recommandations de l'Organisation maritime internationale (OMI) relatives aux matières dangereuses.**

**A la demande de M. Jean-François Le Grand, rapporteur, M. Georges Marais a, enfin, énuméré plusieurs dispositions qui seraient de nature à améliorer la sécurité du transport maritime des conteneurs : l'adoption définitive et rapide par**

**l'OMI de règlements de saisissage et d'arrimage adaptés aux porte-conteneurs cellularisés, l'extension, aux navires transportant des matières dangereuses et des produits polluants, de l'obligation de disposer de plans d'urgence et l'équipement des ports en installations susceptibles de stocker les déchets produits par les navires.**

## COMPTES RENDUS DES DÉPLACEMENTS

### Pages

<b>GRANDE BRETAGNE (1er mars 1994)</b>	<b>223</b>
<b>LE HAVRE (22 mars 1994)</b>	<b>228</b>
<b>FINISTÈRE (7 et 8 avril 1994)</b>	<b>233</b>
<b>MANCHE - JERSEY (19 et 20 avril 1994)</b>	<b>242</b>
<b>BRUXELLES (26 avril 1994)</b>	<b>247</b>
<b>MARSEILLE (5 mai 1994)</b>	<b>251</b>
<b>GRANDE BRETAGNE (16 et 17 mai 1994)</b>	<b>255</b>

**COMPTE RENDU DU DÉPLACEMENT  
EN GRANDE-BRETAGNE**

**(1er mars 1994)**

Une délégation de la mission <sup>(1)</sup> s'est rendue à Londres le 1er mars 1994 afin de rencontrer, d'une part, les autorités britanniques chargées de la sécurité du transport maritime et, d'autre part, le Secrétaire général de l'Organisation maritime internationale.

Lors d'une réunion tenue dans la matinée, la délégation a été reçue au ministère des transports de Grande-Bretagne par les responsables des services chargés du contrôle de la sécurité et de la navigation maritime ainsi que du sauvetage. A cette occasion, la délégation a pu rencontrer Lord Donaldson of Lymington, Président de la commission d'enquête sur l'accident du Braer qui lui a exposé les principales observations et conclusions de son futur rapport.

Au cours de l'après-midi, la délégation s'est entretenue au siège de l'Organisation maritime internationale, avec le Secrétaire général de l'OMI accompagné des Directeurs de la sécurité maritime, de l'environnement marin et des affaires juridiques.

Les enseignements tirés de ces entretiens peuvent être regroupés en trois thèmes :

① l'organisation britannique en matière de contrôle de la sécurité maritime et de secours en mer ;

② les conséquences de l'accident du Braer sur l'attitude de la Grande-Bretagne face au transport maritime ;

③ le rôle de l'Organisation maritime internationale.

---

*(1) Composée de MM. Louis de CATUELAN, Jean-François LE GRAND, Jean-Pierre TIZON, Félix LEYZOUR, Michel DOUBLET, Alphonse ARZEL, Mme Marie-Madeleine DIEULANGARD.*

## **1. L'organisation britannique en matière de contrôle de la sécurité maritime et de secours en mer**

L'administration britannique chargée de la sécurité maritime a fait l'objet, au 1er avril 1994, d'une réforme profonde.

Le «Surveyor General's Organisation» (SGO) qui détenait la responsabilité de la sécurité maritime au sein du ministère des transports a été fusionné avec le Register of shipping & Seamen afin de créer une agence décentralisée de la «Marine Safety Agency».

Celle-ci a des compétences étendues. Elle doit, en effet, participer aux activités maritimes de l'OMI et de l'Union européenne, assurer les inspections et le suivi des navires britanniques et étrangers, élaborer la législation maritime, mettre en oeuvre les normes opérationnelles de sécurité en mer et de prévention de la pollution, contrôler la qualification des navigants et tenir un registre central des navires marchands et bateaux de pêche britanniques.

La «Marine Safety Agency» a son siège à Southampton. Ses effectifs atteignent 400 personnes et son budget s'élève à 13 millions de Livres tant en fonctionnement qu'en investissement.

Parallèlement à l'action de la «Marine Safety Agency», la «Coast Guard Agency» est chargée de coordonner la recherche et le secours en mer ainsi que les opérations de lutte anti-pollution dans les eaux britanniques.

La «Coast Guard Agency» dispose d'un budget d'environ 50 millions de Livres et d'un effectif de 580 personnes.

Enfin, le «Marine Pollution Control Unit» (MPCU) est une structure légère du ministère des transports chargée de prévoir les moyens de lutte contre les pollutions marines par les hydrocarbures et les produits chimiques et d'organiser la conduite des opérations.

## **2. Les conséquences de l'accident du Braer sur l'attitude de la Grande-Bretagne face au transport maritime**

L'échouement du Braer en janvier 1993 et la pollution par hydrocarbures qui en est suivie du littoral des îles Shetlands ont profondément marqué l'opinion britannique.

La préoccupation de prévention des pollutions maritimes était, jusqu'alors, assez étrangère à l'opinion et au Gouvernement, soucieux traditionnellement de préserver traditionnellement la place de la Grande-Bretagne parmi les grandes nations maritimes et la liberté des mers.

Cette attitude britannique, opposée au développement d'une réglementation internationale contraignante a évolué très profondément en moins de deux ans et la délégation a pu constater, lors de son entretien avec Lord Donaldson, des convergences très évidentes entre ses observations et celles de la mission d'information.

Chargé par le ministre des transports britannique, à la suite de l'accident du Braer, de présenter des propositions sur les moyens de prévenir les pollutions maritimes et de réduire leurs conséquences <sup>(1)</sup>, Lord Donaldson a, ainsi, regretté la dispersion des responsabilités dans le transport maritime et leurs croisements multiples.

Il a souligné la nécessité de renforcer la transparence du secteur notamment par l'échange d'informations mutuelles entre les chargeurs et les armateurs.

Déplorant le nombre considérable de navires sous-normes, Lord Donaldson a tracé les grandes orientations des mesures qu'il comptait proposer, considérant qu'il était important d'éviter les actions unilatérales et d'opter pour des accords internationaux et multilatéraux.

---

*(1) Ce rapport a été rendu public en mai 1994. Une synthèse de ses conclusions a été annexée au présent rapport.*



### **3. Le rôle de l'Organisation maritime internationale**

Au cours de l'entretien que M. William O'Neil, Secrétaire général de l'OMI a réservé à la délégation, plusieurs aspects de l'action de cette organisation ont été évoqués.

S'agissant, en premier lieu de l'appréciation de la situation actuelle du transport maritime, malgré la réduction très nette, depuis les années 1980, du nombre des accidents de pollution notamment par hydrocarbures, le Secrétaire général de l'OMI a estimé que les progrès réalisés étaient sérieusement menacés par deux facteurs :

- Premièrement, les rapports d'accidents sont pires pour certaines flottes que pour d'autres et les flottes dont le bilan est mauvais ont tendance à se développer tandis que celles dont le bilan est bon s'amenuisent.

- Deuxièmement, les navires d'un certain âge ont tendance à avoir plus d'accidents que les navires récents et la flotte mondiale vieillit rapidement.

Ces deux tendances sont inquiétantes car, si elles se poursuivent, elles pourraient se traduire par une augmentation sensible du taux d'accidents, ce qui pourrait entraîner la perte d'un plus grand nombre de navires mais aussi de vies humaines, accompagnée très certainement d'une intensification de la pollution.

La situation actuelle résulte en grande partie de l'effondrement des taux de fret qui conduit les propriétaires à conserver leurs navires aussi longtemps que possible.

D'après un rapport publié par Shell Petroleum en janvier 1993, un navire-citerne de fort tonnage ne peut guère espérer rapporter plus de 10.000 à 15.000 dollars EU par jour. Or, son remplacement coûterait 100 millions de dollars EU et nécessiterait des taux de 50.000 à 80.000 dollars EU par jour pour couvrir son financement.

En ce qui concerne le problème de l'application des règlements, M. O'Neil a rappelé que l'OMI avait, depuis 1959, adopté plus de 40 instruments (conventions et protocoles) qui ont été ratifiés par une très large majorité des Etats membres mais que, pour l'OMI, l'entrée en vigueur d'une convention marque la fin d'une étape au cours de laquelle, en tant qu'organisation, elle a assumé la plus

**grande responsabilité. A partir de là, la responsabilité passe aux Gouvernements et en particulier à l'Etat du pavillon, c'est-à-dire au pays dont un navire bat le pavillon.**

**Il n'en reste pas moins que bien des pays qui ont ratifié des conventions n'appliquent pas intégralement leurs prescriptions soit parce qu'ils éprouvent des difficultés techniques ou budgétaires -d'où l'intérêt d'une coopération internationale accrue- soit parce qu'ils sont négligents.**

**Cet état de fait a conduit l'OMI à créer, en décembre 1992, un sous-comité chargé de contrôler l'application des conventions par l'Etat du pavillon.**

**S'agissant, enfin, de l'action à venir de l'OMI, M. O'Neil a souligné que la multiplication des règles risquait d'aggraver la situation actuelle, dans la mesure où ces règles ne s'appliquent pas aux vieux navires et accroissent le coût des navires neufs.**

**Evoquant les sujets en cours de discussion (indemnisation des pollutions par matières dangereuses, signalement obligatoire dans les zones sensibles, sécurité de l'exploitation des navires) il a indiqué que l'OMI pourrait retenir désormais une procédure d'adoption simplifiée des amendements lorsque l'urgence le justifie.**

**Rappelant, enfin, que les initiatives récentes de l'OMI ont souvent été motivées par des accidents (chavirement du Herald of Free Enterprise en 1987, échouement de l'Exxon Valdez en 1989, incendie du Scandinavian Star en 1990, abordage du Moby Prince et de l'Agip Abruzzo en 1991 et déversements d'hydrocarbures de l' Aegean Sea et du Braer en 1992 et 1993), il a souhaité qu'au lieu de se borner à réagir aux événements, elle prenne maintenant davantage les devants, en ne s'attachant plus simplement à adopter des mesures correctives à la suite d'accidents mais en cherchant à les empêcher de se produire ; cette stratégie ne pouvant être couronnée de succès si l'application des normes, qui est la clé du succès, est négligée.**

**COMPTE RENDU DU DEPLACEMENT AU PORT DU HAVRE**

**( 22 mars 1993 )**

Une délégation de la Mission<sup>1</sup> s'est rendue au Port Autonome du Havre ( PAH ) le 22 mars 1994.

Après avoir visité la tour de contrôle du Service de Trafic Maritime du port, elle a rencontré au cours d'une réunion tenue dans la matinée les autorités du PAH, les chefs des services intéressés par les questions de sécurité et de pollution, les responsables des services régionaux des Affaires maritimes, ainsi que les dirigeants de la CGM Le Havre.

Dans l'après-midi, la délégation a visité le *Fort Fleur d'Epée*, porte-conteneurs bananier de la CGM, alors en cours de chargement au quai de l'Europe.

**Le Port Autonome du Havre en quelques chiffres :**

Trafic de marchandises en 1993 : 55,6 millions de tonnes. Soit 38,8 Mt de vracs liquides, dont 37 MT d'hydrocarbures ( 2ème port pétrolier français ) ; 3,8 Mt de vracs solides ; 12,2 Mt de marchandises diverses, dont 8,4 Mt conteneurisées ( 1er port français pour les marchandises diverses et les conteneurs ).

Trafic de passagers en 1993 : 960 000 ( 770 000 avec l'Angleterre ; 190 000 avec l'Irlande ).

850 millions de francs de chiffre d'affaires et 131 millions de francs d'investissements en 1992.

Mouvements de navires en 1993 : 7 500 escales, soit 15 000 mouvements d'entrée et de sortie annuels.

Au cours de ce déplacement, trois points ont particulièrement retenu l'attention de la délégation :

---

<sup>1</sup> Cette délégation était composée de MM. Louis de Catuelan, Jean-Pierre Tizon, René Régnauld, Ambroise Dupont, Alphonse Arzel, Mmes Anne Heinis et Marie-Madeleine Dieulangard

- la façon dont le trafic des marchandises dangereuses est pris en compte par les autorités du port ;

- les outils de contrôle informatique dont s'est doté un port moderne comme celui du Havre ;

- les activités du centre de sécurité des navires du Havre, service local des Affaires maritimes.

### **1. Le trafic des marchandises dangereuses est loin d'être une question marginale pour un port comme celui du Havre**

La comptabilité des marchandises dangereuses identifiées d'après les déclarations ( vracs exclus ) montre une nette progression sur la période récente de ce trafic, qui a augmenté de 34 % entre 1988 et 1993. Cette dernière année, 102 832 tonnes de marchandises dangereuses ont été enregistrées à l'exportation, 73 826 tonnes à l'importation, et 1 094 864 tonnes en transit.

Toujours d'après les déclarations, 5 900 navires ayant opéré dans le port du Havre en 1993 étaient porteurs de marchandises dangereuses : 684 pétroliers, 203 gaziers, 543 chimiquiers, 2 858 porte-conteneurs et cargos conventionnels, 1 612 transbordeurs. Soit au total 78,7 % des 7 500 navires qui y ont fait escale.

L'entrée et la sortie des marchandises dangereuses, la circulation, la manutention et le dépôt de ces marchandises dans les zones portuaires, le chargement et le déchargement des navires les transportant, doivent respecter d'une façon général le code des ports maritimes. Elles font plus spécialement l'objet du règlement pour le transport et la manutention dans les ports maritimes des marchandises dangereuses ( RPM ).

Ce règlement prévoit essentiellement :

- une obligation de déclaration au moins 48 heures à l'avance à la charge des capitaines, armateurs ou consignataires des navires transportant des matières dangereuses ;

- une obligation de déclaration analogue pour les marchandises dangereuses arrivant au port par voie terrestre, à la charge de l'expéditeur ou de son mandataire ;

- une autorisation préalable à toute opération de chargement, de déchargement ou de manutention ;

- une possibilité d'interdiction du chargement ou du déchargement de toute matière dangereuse ne répondant pas aux prescriptions réglementaires

- une limitation du séjour à quai des marchandises dangereuses à trois jours, délai au-delà duquel elles peuvent être enlevées d'office aux dépens des propriétaires, qui sont en outre passibles d'une amende.

En pratique, les transitaires et les consignataires ont un rôle essentiel pour toutes les procédures de déclaration.

Les interlocuteurs de la délégation ont estimé le code des ports maritimes et ses règlements d'application bien conçu, mais souffrant d'une faiblesse, voire d'une absence de moyens de rétorsion. Ainsi, 80 % des navires seraient en infraction avec les recommandations du code en "oubliant" d'indiquer leur destination, leur cargaison, ou même leur déficiences jugées mineures. Or, les procédures en cas de fausse déclaration sont complexes (procès verbal et jugement devant les tribunaux) et rarement mises en oeuvre.

## **2. Le Port Autonome du Havre a développé un réseau informatique étendu**

Le PAH a mis en place, en collaboration avec les ports de Rouen et de la Seyne, un Service de Trafic Maritime qui couvre toute la baie de Seine dans un rayon de 22 milles marins. Ce STM entièrement numérisé permet de donner une étiquette à tout navire qui pénètrent dans son champ, puis de suivre en temps réel tous ses mouvements. Il est parfaitement complémentaire des moyens de surveillance en mer dépendant des préfectures maritimes, car le Havre se trouve dans une zone d'ombre des CROSS.

Depuis le début des années 1980, ce système de contrôle de la navigation se trouve doublé :

- d'un service d'aide à la gestion des cargaisons, ADEMAR ( Accélération des Expéditions MARitimes ) ;

- d'un service d'aide à la gestion des navires et de leurs escales, VTM ( *Vessel Traffic Management* ).

Le système ADEMAR est interconnecté avec le système douanier SOFI. Initialement destiné aux transitaires, il a été rapidement étendu à l'ensemble des professions et connaît une croissance rapide, supérieur à celle du trafic portuaire ( 1 000 000 transactions par mois ). Ces principales fonctionnalités sont l'échange en temps réel de données avec le système douanier et les systèmes informatiques des terminaux à conteneurs, ainsi que la gestion des opérations d'import et dépotage/dégroupeage et celles d'export et d'empotage/groupeage. Chaque terminal à conteneur est doté de son

propre système informatique pour la gestion de son parc de conteneurs et de ses mouvements.

Tous les réseaux informatiques du PAH sont interconnectés, et reliés par des liaisons EDI aux ports de New-York et de Singapour.

Enfin, le réseau informatique du PAH devrait à terme s'intégrer dans le projet EWTIS ( *European Water Traffic Information System* ). Il s'agit d'un projet européen qui a pour objet la construction d'un réseau télématique permettant les échanges des données relatives aux marchandises dangereuses transportées par voie maritime entre les autorités portuaires, les organismes de secours et de recherche en mer ( type CROSS ), et les autorités compétentes pour l'inspection des navires au regard de la convention MARPOL.

Le projet pilote s'est déroulé sur deux ans ( 1992-1993 ) et a associé 6 pays de l'Union européenne : France, Pays-Bas, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie et Grèce. Les ports du Havre et de Rotterdam y ont joué un rôle moteur.

Le projet EWTIS peut être considéré comme la première étape vers un système d'information globale pour le suivi et la gestion des navires transportant des chargements dangereux, nocifs ou polluants.

### 3. Le Centre de sécurité des navires du Havre

Le centre de sécurité des navires du Havre comprend dans sa circonscription les ports du Havre, d'Antifer et de Fécamp. Il souffre actuellement d'un net sous-effectif, puisqu'il ne dispose que d'un Administrateur des Affaires maritimes, chef du centre, et de trois Inspecteurs de la sécurité maritime, alors que son effectif normal est de sept emplois.

Or, ses missions de contrôle des navires et des cargaisons sont importantes :

- le Centre doit assurer, en tant qu'autorité de l'Etat du pavillon, le contrôle systématique des navires français immatriculé dans sa circonscription : soit 245 navires de commerce, 95 navires de pêche professionnelle, et 8 865 navires de plaisance.

Il convient de noter que, outre la préparation des dossiers pour chaque visite, l'inspection des plus grands navires nécessite le déplacement d'une commission de visite comprenant le chef de Centre, un inspecteur pont et un inspecteur machine.

Par ailleurs, la visite en cours de construction des navires français bâtis le plus souvent à l'étranger implique à chaque fois des voyages d'une dizaine de jours.

• le Centre exerce, en tant qu'autorité de l'Etat du port, le contrôle des navires étrangers en escale. Il s'agit d'un contrôle par sondage, par visite inopinée.

Le contrôle des navires étrangers, qui s'exerce dans le cadre du Mémorandum de Paris, implique dans la plupart des cas une commission de visite, avec un inspecteur pont et un inspecteur machine.

En 1993, le Centre de sécurité du Havre a effectué un total de 600 visites de navires, dont 304 de navires étrangers. Ce dernier chiffre est à rapprocher du nombre de 7 500 navires ayant fait escale au Havre-Antifer cette année là.

Lors du passage de la délégation, un navire angolais, le *Kifangondo*, était retenu au port depuis deux mois. En route vers Rotterdam pour être réparé, il avait dû venir s'abriter en urgence au Havre, étant hors d'état de naviguer plus longtemps. Passible d'une amende de 100 000 francs, son armateur prétend ne plus pouvoir payer les frais de port, ni même l'avitaillement du navire. Il est évidemment inutile de s'adresser à l'Etat angolais en pleine guerre civile. L'équipage n'est plus payé par personne. Il devra probablement être pris en charge et rapatrié par les associations caritatives de la région.

**COMPTE RENDU DU DÉPLACEMENT  
DANS LE FINISTÈRE**

**(7 et 8 avril 1994)**

Une délégation de la mission d'information <sup>(1)</sup> s'est rendue dans le département du Finistère les 7 et 8 avril 1994.

Le 7 avril, elle a rencontré, à Brest, M. l'Amiral François DERAMOND, préfet maritime de l'Atlantique, qui a organisé à son intention une table ronde à la préfecture maritime, réunissant les représentants des principales institutions intervenant dans le domaine de la sécurité maritime et de la lutte contre la pollution, à savoir :

- le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) ;

- l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER) ;

- le Centre de sécurité des navires ;

- le Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS) de Corsen ;

- la Commission d'études pratiques de lutte antipollution de la Marine nationale (CEPPOI) ;

- la Division « Action de l'Etat en mer » (AEM) de la Préfecture maritime.

---

*(1) Cette délégation était composée de MM. Louis de Cutuelan, Jean-François Le Grand, Alphonse Arzel, Jacques de Menou, René Régnault, Jean-Pierre Tizon, Mme Anne Heinis.*



La délégation a ensuite visité le CROSS Corsen, avant de s'entretenir avec M. Christian FRÉMONT, préfet du Finistère, au cours d'un dîner à la préfecture de Quimper.

Le lendemain 8 avril, elle s'est rendue sur le site de la catastrophe de l'Amoco-Cadiz et a rencontré, au cours d'une réunion organisée à Ploudalmézeau par M. le sénateur-maire Alphonse ARZEL, M. Jean-Baptiste HENRY, représentant le Syndicat mixte de protection et de conservation du littoral nord-ouest de la Bretagne.

Les principaux enseignements tirés de ce déplacement peuvent être présentés autour des trois axes suivants :

- le rôle essentiel du préfet maritime dans la coordination des actions des différentes administrations de l'Etat intervenant dans le domaine maritime ;
- le rôle privilégié des CROSS en matière de sécurité maritime ;
- les réflexions suscitées par la catastrophe de l'Amoco Cadiz.

#### **1. La coordination des actions de l'Etat en mer : le rôle essentiel du préfet maritime**

Les réunions organisées à la préfecture maritime ont permis à la mission d'information d'apprécier les compétences respectives des différentes administrations de l'Etat intervenant dans le domaine de la sécurité du transport maritime. Elles ont fait ressortir le rôle de coordination essentiel qui est celui du préfet maritime.

En application du décret du 9 mars 1978, le préfet maritime est chargé de coordonner l'action de l'Etat en mer et dispose d'un pouvoir de police administrative générale en mer.

Il a comme mission prioritaire la recherche et le sauvetage des personnes en mer, mission qu'il mène à bien à travers l'action du CROSS, comme on le verra plus loin.

Il est également investi d'une responsabilité générale de prévention des accidents et des menaces de pollution qui pourraient en être issues.

Ainsi, il est chargé de faire respecter la réglementation concernant la navigation maritime et exerce une mission de surveillance de la circulation maritime, notamment, là encore, par l'intermédiaire du CROSS.

En application de la Convention de Bruxelles du 25 novembre 1969 sur l'intervention en haute mer en cas d'accident pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures, mise en oeuvre en droit interne par une loi du 17 juillet 1976, le préfet maritime dispose d'un droit d'intervention à l'encontre des navires en difficulté dont les capitaines ne peuvent pas prendre, ou tardent à prendre, les mesures qui s'imposent pour éloigner la menace qu'ils font peser sur l'environnement.

Si la menace de pollution est confirmée, le préfet maritime peut ainsi agir d'office, après mise en demeure, en imposant soit un remorquage aux frais, risques et périls de l'armateur, soit un déroutement. Le cas échéant, il peut envoyer une équipe d'évaluation à bord du navire en difficulté.

Pour l'exercice de ces missions, le préfet maritime est appelé à utiliser les moyens navals et aériens d'identification et d'intervention appartenant aux diverses administrations de l'Etat. En particulier, il dispose des moyens, spécialisés ou non, de la Marine nationale, ainsi que d'un moyen propre : le remorqueur de haute mer « Abeille Flandre ».

Il dispose enfin de moyens institutionnels de coordination, notamment les conférences maritimes et les réunions trimestrielles de planification des moyens, réunissant périodiquement les représentants des différentes administrations agissant en mer (Marine nationale, Gendarmerie maritime et départementale, Douanes, Affaires maritimes ...). Il est en outre assisté, dans l'exercice de ses responsabilités, d'une équipe pluridisciplinaire : la division « Action de l'Etat en mer » (AEM).

S'agissant, non plus de la prévention, mais de la lutte anti-pollution, lorsqu'un accident n'a pu être évité, le préfet maritime a également une responsabilité majeure.

C'est en effet à lui que revient la décision de déclenchement du plan POLMAR-MER, qui peut ensuite être relayé par le plan POLMAR-TERRE, mis en oeuvre par le préfet du département.

Le préfet maritime est appelé à coordonner, le cas échéant, l'utilisation des différents moyens de lutte, à savoir :

- les moyens de détection permettant de repérer et d'identifier la pollution ;

- les moyens tendant à empêcher l'extension de la pollution, grâce au barrage, au confinement ou à l'allègement des nappes d'hydrocarbures ;

- les moyens de traitement de la pollution, par la dispersion ou la récupération des hydrocarbures.

Cependant, les capacités de traitement de ces moyens de lutte, qui concernent quasi-exclusivement la pollution par les hydrocarbures, restent faibles (de l'ordre de 3.000 à 4.000 tonnes par jour). Seule une petite partie (10 à 20 %) des produits polluants peut être récupérée, et le problème du stockage des déchets n'a pas été résolu.

De plus les moyens de lutte, qui sont anciens, ont vieilli et sont devenus insuffisants en nombre et en qualité. Deux voies apparaissent toutefois susceptibles de remédier à cette situation : d'une part, une collaboration étroite avec le secteur privé, notamment grâce à l'organisation d'exercices de lutte anti-pollution communs et d'autre part, la concertation internationale en vue de la mise en place d'une force d'intervention européenne spécialisée.

Un accroissement des moyens consacrés à la recherche serait par ailleurs nécessaire pour moderniser les moyens de lutte et les adapter aux pollutions autres que celles provenant des hydrocarbures, notamment les pollutions occasionnées par des produits chimiques dangereux.

A cet égard, les moyens du CEDRE, principal organisme de recherche dans ce domaine, qui collabore étroitement avec la Marine nationale vis à vis de laquelle il joue un rôle de conseiller technique, apparaissent notoirement insuffisants. Le CEDRE réalise en effet des études particulièrement intéressantes, comme par exemple une étude récente concernant un projet de marquage acoustique des conteneurs qui permettrait de suivre le cheminement d'un conteneur tombé accidentellement à la mer et éventuellement de le récupérer.

## **2. Le rôle privilégié des CROSS en matière de sécurité maritime : l'exemple du CROSS Corsen et du dispositif de séparation du trafic (DST) d'Ouessant**

La visite du CROSS Corsen a permis à la mission d'information de mesurer l'importance des missions accomplies par les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, tout particulièrement en matière de surveillance de la circulation maritime.

Le CROSS Corsen est en effet chargé, sous l'autorité du préfet maritime, des missions suivantes :

- la coordination des opérations de sauvetage en mer ;
- la surveillance de la circulation maritime dans les approches et à l'intérieur du dispositif de séparation du trafic d'Ouessant ;
- la recherche et la transmission aux autorités compétentes des informations permettant d'une part de constater des pollutions en mer et d'en poursuivre les auteurs, et d'autre part d'engager des mesures de lutte ;
- la surveillance et la police des pêches maritimes ;
- enfin, la diffusion d'informations nautiques à l'intention des navires (bulletins NAVTEX).

Pour l'exercice de ces missions, le CROSS Corsen dispose d'un effectif de 50 personnes environ (dont une part d'appelés, ce qui apparaît comme l'un des points faibles du système), ainsi que d'équipements techniques sophistiqués (radars de la Tour du Stiff transmettant des images aux consoles d'exploitation du Centre de Corsen, moyens de transmission terrestres et radiomaritimes).

En matière de sauvetage, le CROSS a la capacité de mettre en oeuvre, en fonction des besoins, les moyens de sauvetage maritimes et aériens de la Société nationale de sauvetage en mer, de la Marine nationale, des diverses administrations de l'Etat (affaires maritimes, douanes, gendarmerie, protection civile) et des communes, ainsi que les moyens privés et, le cas échéant, les moyens étrangers (notamment britanniques), disponibles sur zone.

En matière de surveillance de la circulation maritime, le CROSS Corsen a la responsabilité de veiller au respect des règles de circulation à l'intérieur du dispositif de séparation du trafic (DST)

**d'Ouessant, mis en place afin de limiter au maximum les risques de collision et d'échouement dans l'une des zones maritimes les plus fréquentées du monde (avec un navire toutes les 12 minutes).**

**Ce dispositif comprend, en s'éloignant vers le large à partir d'Ouessant (cf croquis ci-après) :**

- une zone de navigation côtière interdite aux navires de plus de 20 mètres ;**
- une voie montante réservée aux navires non polluants au sens de la Convention MARPOL ;**
- une zone de séparation ;**
- la voie descendante ;**
- une autre zone de séparation ;**
- et la voie montante principale.**

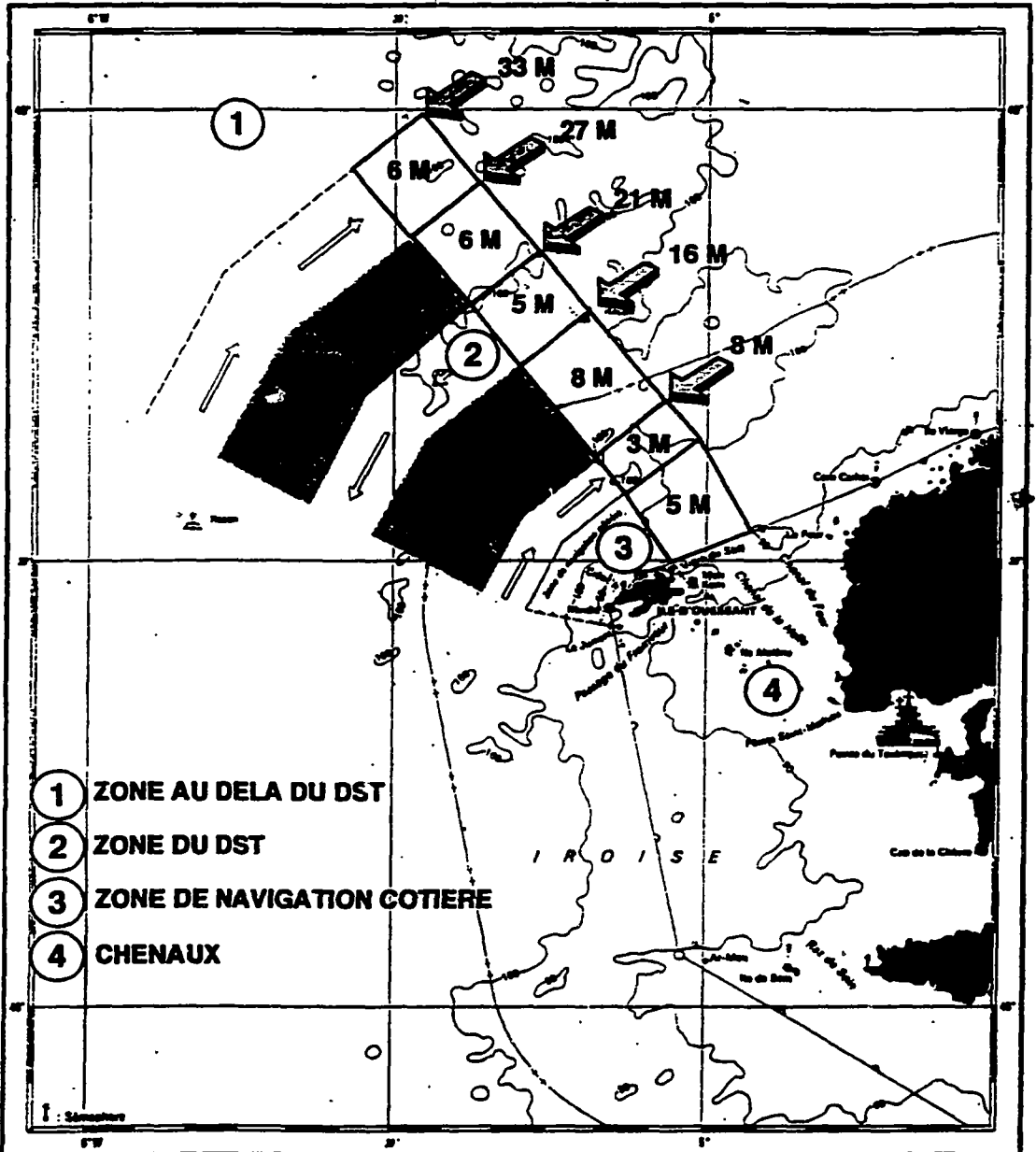
**Le DST a ainsi permis d'éloigner à plus de 27 milles de la côte les navires rentrant en Manche qui transportent des marchandises dangereuses susceptibles de polluer.**

**Ce système semble aujourd'hui avoir prouvé son efficacité puisque les contrevenants représentent moins de 0,2 % du trafic.**

**Un navire en difficulté représentant une menace de pollution peut se voir imposer, après mise en demeure, un remorquage ou un déroutement, sur l'ordre du préfet maritime.**

**Cependant, si des progrès significatifs ont ainsi pu être obtenus en matière de prévention des pollutions accidentelles, l'efficacité de l'action menée par le CROSS en vue de réprimer les pollutions volontaires est en revanche limitée par les difficultés de preuve. En effet, faute de preuve, les pollutions constatées par le CROSS, notamment au moyen de prélèvements effectués dans les nappes suspectes, ne donnent que très rarement lieu à des sanctions pénales.**

# DISPOSITIF DE SEPARATION DE TRAFIC D'OUESSANT



### **3. Les réflexions suscitées par la catastrophe de l'Amoco Cadiz**

Créé en 1980, le Syndicat mixte de protection et de conservation du littoral nord-ouest de la Bretagne, regroupant les intérêts de deux départements et de 90 communes, sinistrés à la suite du naufrage de l'Amoco Cadiz, a mené aux Etats-Unis une très longue bataille judiciaire contre la compagnie propriétaire du pétrolier pour obtenir l'indemnisation des dommages subis par les collectivités locales.

Le témoignage apporté à la mission d'information par M. Jean-Baptiste Henry, à partir du bilan de l'action du Syndicat mixte, a mis en lumière deux idées essentielles :

- la prise en compte par l'administration centrale des intérêts locaux et des activités littorales est insuffisante, alors que les compétences des collectivités locales dans ce domaine sont trop limitées ;

- les dispositifs d'indemnisation existants sont lacunaires et devraient être renforcés.

S'agissant des compétences des collectivités locales, M. Jean-Baptiste Henry a regretté que la décentralisation n'ait pas été étendue au littoral, constatant que les communes n'avaient aucun pouvoir sur le domaine public maritime.

Il a estimé que l'administration centrale de l'Etat ne prenait pas suffisamment en compte les intérêts économiques des activités littorales comme le tourisme ou la pêche, qui revêtent désormais une grande importance.

En conséquence, il a souhaité que les élus locaux soient responsabilisés grâce à un accroissement de leurs compétences et que les intérêts littoraux soient mieux représentés au niveau de l'administration centrale, par exemple dans le cadre de la mission interministérielle de la mer.

S'agissant de l'indemnisation, M. Jean-Baptiste Henry a constaté que les conventions internationales existantes, en matière de pollution par les hydrocarbures, qu'il a qualifiées de « tigres de papier », prévoient un plafonnement de l'indemnisation à un niveau relativement bas, devenu « ridicule » au regard de l'ampleur potentielle des dommages. Il a à cet égard rappelé que les Etats-Unis

avaient refusé de s'y associer et avaient opté pour une législation spécifique.

Tout en reconnaissant qu'une catastrophe ne pourrait jamais être totalement indemnisée et que la prévention restait essentielle, M. Jean-Baptiste Henry a regretté la conception restrictive des dommages susceptibles de donner lieu à indemnisation. En effet, celle-ci se limite au remboursement des frais engagés pour le nettoyage des côtes, les dommages subis par les riverains au titre du préjudice porté aux activités économiques du littoral n'étant pas pris en compte.



**COMPTE RENDU DU DÉPLACEMENT EN MANCHE ET À  
JERSEY (19 et 20 avril 1994)**

Une délégation de la mission (1) s'est rendue dans la Manche, le 19 avril 1994 où elle a rencontré le préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord puis, à la Chambre de commerce et d'industrie de Cherbourg, les représentants des différentes professions et administrations intéressées par la sécurité du transport maritime. Le 20 avril 1994, la délégation a été reçue à Jersey par des représentants des États de Jersey, de Guernesey et d'Aurigny.

Les observations et enseignements recueillis au cours des entretiens et visites peuvent être regroupés sous trois rubriques :

① les particularités du contrôle de la sécurité de la navigation en Manche/mer du Nord ;

② les appréciations des intervenants de la chaîne du transport maritime ;

③ le point de vue et les propositions des autorités des Îles anglo-normandes.

**1. Les particularités du contrôle de la sécurité de la navigation en Manche/mer du Nord**

La préfecture maritime de la Manche et de la mer du Nord couvre le littoral français, du Mont Saint-Michel à la frontière belge, ce qui correspond à quatre régions et sept départements.

---

(1) Cette délégation était composée de MM. Louis de Catuelan, Jean-François Le Grand, Mme Anne Heinis, MM. Alain Pluchet, René Régnault et Jean-Pierre Tizon.

**Le trafic maritime dans cette zone est particulièrement intense, puisqu'en Manche, transite 20 % du trafic mondial, soit en 1992 :**

- 220 millions de tonnes d'hydrocarbures ;
- 35 millions de tonnes de produits dangereux ;
- 150 millions de tonnes de marchandises ;

**sans oublier les 22 millions de passagers qui traversent annuellement le «Channel» fréquenté, en outre, par de nombreux navires de pêche et de plaisance.**

**Par ailleurs, cette région se caractérise par la présence :**

**- de ports importants dont le 2ème port français de conteneurs (Le Havre), le 2ème port pour le trafic global (Dunkerque), le premier port de passagers (Calais) et le premier port de pêche (Boulogne) ;**

**- de stockages d'hydrocarbures et de sites nucléaires ;**

**- de très nombreuses mines datant de la dernière guerre mondiale (11.000 mines de plus de 500 kilogrammes ont été mouillées pour la seule année 1994 et, à ce jour, seules 2.000 ont été éliminées).**

**L'ensemble de ces caractéristiques rend cette circonscription très sensible aux risques d'accidents et de pollutions, alors même que les moyens d'intervention sont assez modestes, notamment en ce qui concerne les remorqueurs de haute-mer (un seul remorqueur, l'Abeille-Languedoc est basé à Cherbourg) et les hélicoptères de grande taille.**

## **2. Les appréciations des intervenants de la chaîne du transport maritime**

**La réunion de travail organisée à la Chambre de commerce et d'industrie de Cherbourg a permis à la délégation de la mission de recueillir, auprès des divers intervenants de la chaîne du transport maritime, les observations suivantes :**

**- le contrôle des matières dangereuses est rendu extrêmement difficile du fait du non respect des procédures de**

déclaration, de la confusion des responsabilités des diverses autorités intervenant sur le port, de la rapidité des escales ;

- dans le cas des navires rouliers, des difficultés supplémentaires existent liées à la mauvaise application de la réglementation relative au transport par route des matières dangereuses ; les camions qui embarquent sont ainsi « porteurs d'incertitudes » ;

- la procédure à suivre pour des conteneurs et fûts retrouvés en mer et ramenés au port est très incertaine et les événements récents ont mis en évidence l'absence de lieux d'entreposage pour ces épaves dangereuses, d'équipements permettant de les identifier et de les traiter (laboratoires) ou de moyens financiers ;

- la concurrence entre les ports a des effets évidents sur la fréquence des contrôles des déclarations de marchandises dangereuses comme sur la « qualité » des inspections des navires ;

- la dégradation de la qualité des équipages, leur démotivation, la multiplication des nationalités et la diminution des effectifs ont une incidence considérable sur le nombre d'accidents ; cette situation amène à poser la question de l'opportunité du recours aux pilotes hauturiers dans les zones difficiles.

### **3. Le point de vue et les propositions des autorités des Iles anglo-normaandes**

La délégation de la mission a rencontré, le 20 avril 1994, à Jersey, des élus et des responsables administratifs concernés par la sécurité maritime des trois Iles anglo-normaandes de Jersey, Guernesey et Aurigny.

Les observations qui ont été présentées lors des entretiens sont les suivantes :

● l'accord conclu entre la France et la Grande-Bretagne sur la coopération en cas de pollution marine, dit Manche Plan, devrait être étendu aux matières dangereuses ;

● l'action des Etats de l'Union européenne doit porter prioritairement sur l'amélioration de l'application des réglementations existantes et le renforcement des moyens de contrôle

au titre de l'Etat du port ; la France et la Grande-Bretagne doivent jouer un rôle moteur ;

- il est nécessaire de définir, en ce domaine, une politique commune, afin d'éviter une concurrence stérile entre les ports ;

- les navires devraient être obligés de se signaler et de déclarer le contenu de leur cargaison à l'entrée des zones de navigation dangereuses.

Les autorités portuaires de l'île d'Aurigny ont, par ailleurs, transmis à la mission une liste de propositions, en vue d'améliorer la sécurité du transport maritime, reproduite ci-dessous :

#### ***- Mesures de sécurité***

- *les manifestes des navires devraient être à la disposition immédiate des autorités maritimes nationales ;*

- *tous les navires transportant des cargaisons dangereuses devraient transmettre leur plan de route aux services de surveillance de la navigation ;*

- *les matières dangereuses, comme les pesticides, devraient être transportées en cale ;*

- *toute perte de cargaison devrait être signalée aux services de surveillance de la navigation ;*

- *tout navire en difficulté, y compris lorsqu'il s'agit d'une avarie mécanique, devrait avertir immédiatement les services de sécurité de la navigation ;*

- *tout navire considéré, par les services de sécurité de la navigation, comme en danger devrait être contraint d'accepter, sans condition, une équipe de remorquage ou de sauvetage.*

#### ***Qualité des équipages***

- *il est nécessaire d'imposer une langue commune à l'équipage et qu'un officier, au moins, parle anglais lorsque le navire emprunte la Manche ;*

- *il serait souhaitable que les officiers d'un navire aient la nationalité de l'Etat du pavillon.*

### **Dispositif de séparation de trafic**

- **le dispositif actuel devrait être étendu sur la totalité de la Manche avec la mise en place d'un système d'aiguillage des mers ;**
- **la capacité des radars devrait être augmentée de façon à couvrir l'ensemble des systèmes ;**
- **la Manche devrait devenir une "mer contrôlée", administrée par ses deux Etats riverains, la France et la Grande-Bretagne ;**
- **les services de surveillance de la navigation devraient être autorisés à verbaliser et à poursuivre les contrevenants dans l'ensemble des ports de l'Union européenne.»**

**COMPTE RENDU DU DEPLACEMENT AUPRÈS DE LA COMMISSION  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES  
(26 AVRIL 1994)**

Une délégation de la mission <sup>(1)</sup> s'est rendue le 26 avril 1994 à Bruxelles afin de rencontrer les responsables du transport maritime et des pollutions accidentelles à la Commission européenne.

La délégation, conduite par M. Louis de Catuelan, président, a rencontré dans un premier temps M. Alessandro Barisich, chef de l'unité «protection civile», à la direction générale de l'environnement, de la sécurité nucléaire et de la protection civile (DG XI).

M. Alessandro Barisich a présenté le plan d'action communautaire contre la pollution accidentelle en mer. Celui-ci comporte trois éléments :

● Le système communautaire d'information (SCI) en est la pierre angulaire. Il a été mis au point, après un certain nombre d'accidents de pollution importants survenus à la fin des années 1970, pour faciliter la coopération entre les Etats membres confrontés à des pollutions accidentelles en mer.

Le SCI a été établi par une décision du Conseil des ministres en 1981. A ce moment-là, il ne couvrait que l'information relative à la lutte contre la pollution par les hydrocarbures en mer. La décision 86/85/EEC du Conseil du 6 mars 1986 a élargi le SCI aux substances dangereuses autres que les hydrocarbures. Cette décision a été modifiée par la décision 88/346/EEC du Conseil du 25 juin 1988, qui a encore élargi le système à certaines voies navigables.

---

*(1) composée de MM. Louis de Catuelan, Jean-François Le Grand, Jean-Pierre Tizon, Mme Anne Heinis, Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Ambroise Dupont et Bernard Dussaut.*

**Le SCI ainsi achevé fournit les informations suivantes : inventaire des moyens de lutte, catalogue des moyens de lutte, résumé des propriétés et du comportement des hydrocarbures, impact des hydrocarbures sur la faune et la flore, aperçu des bases de données et des modèles.**

● **L'accent sur la formation de personnel qualifié est le deuxième élément clé du plan d'action communautaire. La formation est essentielle afin de s'assurer que les équipes d'intervention réagissent rapidement et d'une manière coordonnée aux menaces de pollution après un accident. La formation au niveau communautaire non seulement améliore les capacités de réponse des administrations nationales mais stimule également l'esprit de coopération entre les Etats lorsqu'ils sont confrontés à une pollution accidentelle qui exige l'aide des autres parties en établissant des liens professionnels et personnels entre les responsables dans les Etats membres.**

**C'est pourquoi la Commission offre une assistance pour l'organisation de cours de formation appropriés, tant du point de vue financier que par l'envoi de conférenciers. Les cours de formation sont organisés à la fois au niveau communautaire, lorsqu'ils présentent un intérêt pour tous les Etats membres qui ont un littoral, et au niveau national -pour augmenter les capacités de lutte d'un Etat membre (par exemple en formant les autorités portuaires, des opérateurs de terminal pétrolier, etc... à des plans d'urgence et à des techniques de lutte contre la pollution).**

● **Le troisième élément clé du plan d'action communautaire est un budget annuel pour appuyer financièrement des études appropriées et des projets pilotes. Le programme a été introduit en 1983 et vise à améliorer la capacité de réponse et le niveau de connaissance dans la communauté européenne dans son ensemble, ainsi qu'à favoriser l'échange d'informations entre les Etats membres dans les domaines concernés.**

**Jusqu'ici plus de 70 études et projets pilotes ont été financièrement soutenus par la communauté pour développer les moyens et les techniques de lutte. De nouvelles initiatives dans ce domaine, plus particulièrement concernant les techniques de biorémediation, sont en cours.**

**Parallèlement au SCI et depuis 1985, la commission a fourni un appui opérationnel aux Etats membres confrontés à des pollutions accidentelles importantes. Une «urgent pollution alert section» est établie à Bruxelles chaque fois que le besoin se fait sentir et est opérationnelle 24 heures sur 24. La section est expérimentée ; elle facilite les procédures administratives exigées lorsqu'un appui multinational est demandé et elle veille à ce que la meilleure**

utilisation soit faite du système communautaire d'information. Dès qu'il est alerté, le chef de la «urgent pollution alert section» active la Task Force communautaire.

M. Alessandro Barisich a précisé que celle-ci n'intervenait qu'à la demande expresse d'un Etat et agissait sous le contrôle des autorités de celui-ci.

Il a aussi indiqué que la Commission tentait de mettre en place des moyens identiques en vue de répondre à d'autres types de situations d'urgence.

La délégation a ensuite rencontré M. Christian Noé, administrateur à la direction B (protection des eaux, zones côtières, environnement et tourisme) de la DG XI. Celui-ci a présenté le régime juridique des zones maritimes écologiquement sensibles (ZES) élaboré au cours de l'année 1993 afin de permettre l'édiction éventuelle de mesures de protection vis à vis du trafic maritime. Il a insisté sur les points suivants :

- toute la côte de l'union européenne et les zones maritimes adjacentes peuvent être considérées comme intéressées par le régime des ZES ;

- l'accident du Sherbro illustre le fait qu'en raison du temps et des courants, une partie de la côte européenne peut être menacée par un accident se produisant même à plusieurs centaines de milles plus loin ;

- les Etats membres n'ont pas, jusqu'à présent, présenté de listes très rigoureuses des zones susceptibles de relever du régime des ZES.

La mission a enfin rencontré M. Roberto SALVARANI, responsable de la sécurité maritime et de l'environnement au sein de la direction générale des transports (DG VII).

Rappelant que son service exerçait au sein de l'administration de la Commission, la principale responsabilité en matière de sécurité du transport maritime, M. Roberto SALVARANI a indiqué que la cellule qu'il dirigeait avait été créée en 1991 en vue de l'élaboration d'une politique européenne de la sécurité des transports maritimes.

Sa première mission a été d'analyser les lacunes des mécanismes internationaux existants et d'envisager la possibilité d'améliorer les règles de sécurité appliquées par les Etats membres sans provoquer l'accélération de la diminution de leur flotte marchande.



Un document assorti de propositions d'actions a été transmis au Conseil des ministres le 24 février 1990. Il a été approuvé en juin de la même année par le Conseil des ministres des transports qui a acté le plan d'action. La Commission a ensuite soumis des propositions normatives auxquelles le Conseil des ministres a donné un accord politique en novembre 1993, l'adoption formelle devant avoir lieu prochainement.

M. Roberto SALVARANI a indiqué que ces développements rapides avaient été rendus possible par l'évolution de l'attitude britannique consécutive à l'accident du pétrolier Braer sur la côte des Shetlands au début de 1993. Il a noté que la mise en oeuvre d'une politique communautaire efficace continuait à se heurter, en dépit de l'accord politique obtenu au sein du Conseil, à certaines résistances d'administrations nationales sensibles aux intérêts des armateurs locaux.

Répondant ensuite aux questions des membres de la délégation, il a insisté sur l'importance, en cas d'accident, de la collecte rapide de renseignements sur la nature et l'emplacement des marchandises et estimé nécessaire que cette collecte soit effectuée dans les ports, et non centralisée au sein de chaque Etat membre.

Il a aussi indiqué qu'une proposition de directive en cours d'examen par le Conseil des ministres prévoyait d'étendre l'obligation de notification aux navires transitaires, ce qui pouvait paraître contraire au droit de la mer. L'Organisation maritime internationale a cependant admis que cet élargissement des contrôles était compatible avec la notion de passage inoffensif.

En ce qui concerne le Pavillon Euros, il a indiqué que les efforts de la Commission pour faire admettre l'idée que «la sécurité payait» se heurtait à la résistance de certains Etats membres ayant adopté la pratique du deuxième registre.

Interrogé enfin sur la coresponsabilité de tous les acteurs de la filière du transport, il a indiqué que les pays nordiques étaient hostiles à cette idée et qu'il serait utile d'en approfondir les modalités. On peut penser à des mécanismes permettant de sanctionner le dernier chargeur d'un navire sous norme retenu dans un port. Le droit communautaire ne permet pas d'aller plus loin dans cette direction à laquelle le ministère français des transports ne semble pas favorable.

**COMPTE RENDU DU DEPLACEMENT  
AU PORT DE MARSEILLE-FOS**

**( 5 mai 1994 )**

Une délégation de la Mission<sup>1</sup> s'est rendue le 5 mai 1994 au Port Autonome de Marseille ( PAM ), sur le site des bassins Ouest ( Lavéra, Port-de-Bouc, Fos-sur-mer, Port-Saint-Louis-du-Rhône )

Lors d'une réunion tenue dans la matinée, la délégation a rencontré les autorités du PAM, les chefs des services portuaires spécialement concernés par les questions de sécurité et de pollution, les responsables locaux des Affaires maritimes, ainsi que des personnalités représentant des industries chimiques et pétrolières.

Au cours de l'après-midi, la délégation a visité le centre de contrôle du terminal chimie de Lavéra, les postes pétroliers de Fos, et le Centre de régulation du trafic de l'ensemble des bassins Ouest.

**Le Port Autonome de Marseille en quelques chiffres :**

Trafic marchandises en 1993 : 88,6 millions de tonnes, dont 63,5 Mt d'hydrocarbures ( 10,7 Mt de vracs solides ; 10 Mt de marchandises diverses, dont 4,7 Mt en conteneurs ; 3 Mt de vracs liquides ).

Trafic passagers en 1993 : 1 084 000 passagers ( principalement : 571 000 Corse ; 327 000 Algérie ; 146 000 Tunisie ; 13 000 croisières ).

Chiffre d'affaires 1993 : 906 millions de francs, assuré à 46 % par les hydrocarbures, et autorisant des investissements à hauteur de 199 millions de francs.

Mouvements maritimes en 1993 : 8 254 escales de navires ( 795 transbordeurs et paquebots ; 4 265 porte-conteneurs, rouliers et cargos classiques ; 2 718 minéraliers, pétroliers et gaziers ).

<sup>1</sup> Cette délégation était composée de MM. Louis de Catuelan, Jean-Pierre Tizon, René Régnauld, et Ambroise Dupont

Trois thèmes ont particulièrement retenu l'attention de la délégation au cours de ce déplacement :

- la façon dont le Port Autonome de Marseille traite des questions de sécurité et de pollution ;
- les moyens d'intervention dont le PAM dispose en cas de sinistre ;
- l'action des services régionaux des Affaires maritimes.

### **1. Le Port Autonome de Marseille est très averti des problèmes de sécurité et des risques de pollution**

Le port de Marseille-Fos est le premier port français pour le trafic d'hydrocarbures et de produits chimiques. Par ailleurs, la zone industrielle de Fos, dans laquelle ont été investis 2 milliards de francs d'investissements publics et 25 milliards d'investissements privés depuis sa création, réunit sur 10 000 hectares une formidable concentration d'industries potentiellement dangereuses, dont beaucoup entrent dans le champ de la directive Seveso.

Pour des raisons historiques, le PAM exploite lui-même les terminaux pétroliers. Bien que, de ce fait, ceux-ci relèvent en droit du seul RPM ( Règlement pour le transport et la manutention dans les ports maritimes des matières dangereuses ), le PAM a préféré s'aligner de lui-même sur les normes imposées aux raffineries, et a récemment réalisé une étude de danger.

La délégation a pu constater l'efficacité du Service de Trafic Maritime des bassins Ouest, entièrement numérisé, qui permet d'identifier tous les navires et de suivre leurs mouvements en temps réel. Elle a pu apprécier également le réseau télévisuel des terminaux chimiques de Lavéra, qui permet de surveiller en continu toutes les opérations à quai. Les navires sensibles sont systématiquement inspectés par les officiers de port, qui font appliquer les recommandations de l'OMI en matière de produits dangereux et sont en relation avec les Affaires maritimes.

Le PAM a équipé tous ses terminaux de stations de déballage et de traitement des résidus. Une société conventionnée par le Port retraite ceux-ci pour en faire une sorte de fioul, qui est vendu aux cimenteries et aux serres de la région. Cette valorisation des résidus permet de maintenir une tarification très basse, qui reste incitative pour les navires utilisateurs.

Cependant, certains points faibles ont été relevés par les autorités du port : la difficulté de retraiter les résidus de produits chimiques, qui sont souvent très mélangés ( jusqu'à 15 produits

différents sur un chimiquier multi-produits ) ; les insuffisances des connaissances, qui ne sont pas obligatoires pour les marchandises en transit, et sont établis avec un zèle inégal par les transitaires ; le défaut de pouvoirs des officiers de port pour inspecter et imposer le lavage des fonds de cale, alors que les services des Affaires maritimes, qui ont compétence pour cela, ne le peuvent pas en pratique, faute d'effectifs suffisants.

## **2. Des moyens d'intervention particulièrement performants**

En cas de sinistre, le PAM recourt aux services du Bataillon de marins-pompiers de Marseille. Depuis 1939, cette unité de la Marine nationale est aux ordres du maire de Marseille, pour les interventions dans le port de la ville. Ses 115 hommes sont pré-positionnés aussi bien sur les bassins Est que sur les bassins Ouest.

Le Bataillon, en coopération avec Elf et Total au sein d'un GIE, a développé une capacité de projection internationale pour les interventions sur les plates-formes pétrolières partout dans le monde. Son savoir-faire lui permet d'assurer une fonction de formation à l'égard de ses homologues étrangers, reconnue par l'OMI.

Lors de l'incident survenu le 17 août 1993 au *Lyria*, ce pétrolier qui est venu se vider de son contenu en rade de Fos après avoir été heurté en mer par un sous-marin refaisant surface, le Bataillon de marins-pompiers est intervenu très efficacement : les barrages mis en place aussitôt le sinistre déclaré ont permis de limiter la pollution à une simple irisation, qui n'a pas même rendu nécessaire l'interdiction de la plage de Fos.

Cependant, de tels barrages anti-pollution ne sont utilisables que sur une mer calme : ils perdent toute efficacité dès que la houle dépasse 1,5 mètre de creux. Par ailleurs, personne ne sait traiter une pollution par produits chimiques autres que les hydrocarbures, qui sont pour la plupart solubles dans l'eau.

## **3. Le Centre de sécurité des navires Provence-Côte d'Azur-Corse**

Le Centre de sécurité des navires Provence-Côte d'Azur-Corse est relativement favorisé par rapport à son homologue du Havre, puisqu'il dispose d'un effectif se montant à 9 emplois, tous cadres confondus. Certes, son champ de compétence est particulièrement vaste, puisqu'il couvre toute la façade méditerranéenne de la France, y compris la Corse.

Il n'existe dans cette zone aucun dispositif de séparation de trafic comparable à celui de la Manche. Simplement, le passage des navires potentiellement dangereux est interdit dans les Bouches de Bonifacio, entre la Corse et la Sardaigne. Par ailleurs, ces navires ne peuvent pas naviguer à moins de 7 milles marins des côtes. Enfin, une déclaration d'avarie obligatoire est prévue à moins de 50 milles marins des côtes mais, semble-t-il, assez peu respectée.

Le Centre de sécurité parvient à approcher, avec difficulté, la norme de 25 % fixée pour le contrôle des navires étrangers dans le cadre du Mémorandum de Paris. Un quart des 300 navires contrôlés annuellement est en infraction, et 6 à 7 % doivent être arrêtés.

Lors de la visite de la délégation, pas moins de 13 navires se trouvaient retenus au PAM, le plus souvent pour des anomalies de classification (titres non renouvelés), de structure de la coque ou de machine. Ils battaient pavillon du Honduras, des Bahamas, du Panama, de la Grèce, de Chypre et de la Turquie. Souvent, la route empruntée par ces navires dramatiquement sous-normes reste assez mystérieuse, et il semble bien que les autres ports méditerranéens les refoulent de façon assez systématique vers les ports français, qui sont réputés spacieux et accueillants.

Récemment, à l'initiative de la chambre de commerce franco-arabe, un Observatoire maritime de la Méditerranée occidentale a été mis en place qui rassemble, outre la France et les trois pays du Maghreb, l'Espagne et l'Italie. Cette association n'en est encore qu'à la phase de l'établissement du bilan de chacun des pays membres en matière de sécurité maritime. Mais elle devrait à terme permettre de dégager un consensus pour une approche globale des questions de sécurité et de protection de l'environnement, préalable à la mise en oeuvre d'une politique commune inspirée du Mémorandum de Paris.

**COMPTE RENDU DU DÉPLACEMENT  
EN GRANDE-BRETAGNE**

**(16 et 17 mai 1994)**

**SESSION DE L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE**

La 63ème session du Comité de la sécurité maritime (CSM) de l'Organisation maritime internationale (OMI) s'est tenue à Londres du 16 au 25 mai 1994.

En parallèle, une conférence des Gouvernements contractants à la Convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (convention SOLAS) s'est tenue les 17 et 24 mai aux fins d'adoption d'une série d'amendements.

Dans le cadre des travaux de la mission d'information, M. Jean-François LE GRAND, rapporteur de la mission, a participé, à titre d'observateur au sein de la délégation française, à cette 63ème session du CSM.

L'ordre du jour de la session comprenait plusieurs points d'une importance capitale pour la sécurité du transport maritime dont certains avaient été inscrits à l'initiative de la France. Les débats les concernant ont abouti favorablement.

Le Comité de la sécurité maritime, qui en avait débattu dès le 16 mai, a ainsi adopté le 23 mai l'amendement à la convention SOLAS 1974, proposé par la France, sur les comptes rendus obligatoires des navires applicables dans certaines zones. Cet amendement, qui entrera en vigueur le 1er janvier 1996, est reproduit ci-après dans son intégralité.

**Règle V/8-1 - Comptes rendus de navires obligatoires**

*La nouvelle règle V/8-1 ci-après est ajoutée :*

*« Règle V/8-1 »*

*Comptes rendus de navires*

*a) Les systèmes de comptes rendus de navires contribuent à garantir la sauvegarde de la vie humaine en mer, la sécurité et l'efficacité de la navigation et la protection du milieu marin. Un système de comptes rendus de navires, lorsqu'il a été adopté et mis en oeuvre conformément aux directives et aux critères élaborés par l'Organisation en application de la présente règle, doit être appliqué par tous les navires, par certaines classes de navires ou par les navires transportant certaines cargaisons.*

*b) L'Organisation est reconnue comme étant le seul organisme international compétent pour élaborer des directives, des critères et des règles au niveau international en matière de systèmes de comptes rendus de navires. Les Gouvernements contractants doivent soumettre leurs propositions concernant l'adoption d'un système de comptes rendus de navires à l'Organisation. L'Organisation rassemble et diffuse aux Gouvernements contractants tous les renseignements pertinents au sujet de tout système de comptes rendus de navires adopté.*

*c) La présente règle et les directives et critères connexes ne s'appliquent pas aux navires de guerre, auxiliaires navals et autres navires appartenant à un Gouvernement contractant qui les affecte uniquement à ce moment-là à un service gouvernemental non commercial. Toutefois, ces navires sont encouragés à participer aux systèmes de comptes rendus de navires qui ont été adoptés par l'Organisation conformément à la présente règle.*

*d) La décision d'établir un système de comptes rendus de navires appartient au(x) Gouvernement(s) intéressé(s). Les dispositions des directives et les critères élaborés par l'Organisation doivent être pris en considération aux fins de l'élaboration d'un tel système.*

**e) Les systèmes de comptes rendus de navires qui ne sont pas soumis pour adoption à l'Organisation ne doivent pas nécessairement satisfaire aux dispositions de la présente règle. Toutefois, les Gouvernements qui mettent en oeuvre de tels systèmes sont encouragés à suivre autant que possible les directives et les critères arrêtés par l'Organisation. Les Gouvernements pourront soumettre ces systèmes à l'Organisation, aux fins d'homologation.**

**f) Si deux Gouvernements contractants ou davantage ont un intérêt commun dans une zone particulière, ils devraient s'efforcer de formuler des propositions prévoyant un système de comptes rendus de navires coordonné après être, au préalable, parvenus à un accord sur la question. Avant d'entreprendre l'examen d'une proposition visant à adopter un système de comptes rendus de navires, l'Organisation doit diffuser les détails de la proposition aux Gouvernements qui ont un intérêt commun dans la zone visée par le système proposé. Lorsqu'un système de comptes rendus de navires coordonné est adopté et mis en place, il doit avoir des procédures et une exploitation uniformes.**

**g) Lorsqu'un système de comptes rendus de navires obligatoires a été adopté conformément à la présente règle, le ou les Gouvernement(s) intéressé(s) doivent prendre toutes les mesures voulues pour diffuser tous les renseignements nécessaires pour que le système soit utilisé de manière effective et efficace. Tout système de comptes rendus de navires adopté doit être capable d'interaction et pouvoir aider les navires en leur fournissant des renseignements, si nécessaire. Ces systèmes doivent être exploités conformément aux directives et critères élaborés par l'Organisation en application de la présente règle.**

**h) Le capitaine d'un navire doit observer les prescriptions des systèmes de comptes rendus de navires adoptés et notifier à l'autorité compétente tous les renseignements requis en application des dispositions de chacun des systèmes en question.**

**i) Tous les systèmes de comptes rendus adoptés et les mesures prises pour faire respecter leur mise en oeuvre doivent être conformes au droit international et, notamment, aux dispositions pertinentes de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer.**

**j) Aucune disposition de la présente règle ou des directives et critères connexes ne porte atteinte aux droits et obligations que les Gouvernements contractants ont en vertu du droit international ou du régime juridique des détroits internationaux.**



**k) La participation des navires conformément aux dispositions des systèmes de comptes rendus de navires adoptés doit être gratuite pour tous les navires concernés.**

**l) L'Organisation doit s'assurer que tous les systèmes de comptes rendus de navires adoptés sont passés en revue à la lumière des directives et des critères élaborés par l'Organisation.**

Le comité de la sécurité maritime a aussi décidé le principe d'une application obligatoire des dispositions du «recueil de règles pratiques pour la sécurité de l'arrimage et de l'assujettissement des cargaisons» (résolution A 714 de l'OMI) qui sera formellement adopté comme amendement à la Convention SOLAS lors de la 64<sup>ème</sup> session du comité.

Les autres décisions suivantes ont été prises :

- le code international de gestion de la sécurité (ISM code) a été inséré dans les dispositions obligatoires de la convention SOLAS 1974 ;

- de nouvelles règles ont été introduites dans la même convention qui visent à soumettre les vraquiers et les pétroliers à un programme renforcé d'inspections, à donner une base juridique aux contrôles de la qualification des équipages effectués par l'Etat du port et à définir les mesures de sécurité applicables aux engins à grande vitesse ;

- à l'initiative de l'Allemagne, du Canada, du Danemark, de la Norvège et des Pays-Bas, l'OMI a rendu obligatoire l'attribution d'un numéro d'identification permanent à chaque navire qui restera inchangé en cas de transfert de son pavillon ou de changement de son nom.

- à l'initiative de la Turquie, des nouvelles règles de navigation plus strictes ont été définies qui s'appliqueront, à compter du 24 novembre 1994, aux navires empruntant le Bosphore, la mer de Marmara et le détroit des Dardanelles. L'adoption de ces dispositions est intervenue après un large débat sur leur compatibilité avec le droit de la mer, et en particulier, le principe de la liberté de passage et de navigation dans les détroits (Convention de Montreux de 1936) ;

- l'installation de dispositifs de remorquage de secours à bord des navires citernes de plus de 20.000 tonnes de port en lourd a été rendue obligatoire.

**En outre, l'OMI a adopté une résolution permettant de mettre en oeuvre une procédure accélérée d'adoption des amendements nécessaires à la Convention SOLAS 1974 lorsque des «circonstances exceptionnelles» le justifient. Ce projet de résolution était présenté par le secrétariat de l'OMI.**

**Enfin, il convient de souligner que c'est à l'occasion de cette session de l'OMI qu'a été rendu officiellement public le rapport, intitulé «SAFER SHIPS, CLEANER SEAS», établi par Lord DONALDSON à la suite de l'accident du BRAER en janvier 1993.**



**RÉSUMÉ DU RAPPORT PRÉSENTÉ EN MAI 1994 PAR LORD  
DONALDSON AU GOUVERNEMENT DE  
GRANDE-BRETAGNE**



# **SAFER SHIPS, CLEANER SEAS**

## **REPORT OF LORD DONALDSON'S INQUIRY INTO THE PREVENTION OF POLLUTION FROM MERCHANT SHIPPING**

**Presented to Parliament by the Secretary of State for Transport  
by Command of Her Majesty  
May 1994**

## **SYNTHESE**

1 L'enquête a eu pour but d'identifier d'autres actions qui peuvent être raisonnablement entreprises pour protéger le littoral britannique de la pollution due aux navires marchands. Notre conclusion est que, bien que beaucoup soit déjà fait, le Royaume-Uni doit de toute urgence prendre de nouvelles initiatives aux niveaux international, régional et national.

2 La pollution dont nous nous préoccupons peut revêtir de nombreuses formes, mais toutes ces formes font intervenir le déversement à partir des navires de substances qui ne devraient pas se trouver dans la mer ni sur nos rivages. Il peut s'agir d'hydrocarbures, de substances nocives ou dangereuses comme les produits chimiques ou les explosifs, d'ordures, de micro-organismes présents dans les eaux de ballast ou encore de substances moins familières.

3 Le déversement peut résulter de l'action délibérée de l'équipage d'un navire ou peut être accidentel. Certains rejets de matières polluantes sont autorisés dans les conditions spécifiées par des règlements convenus au niveau international. Ces règlements sont continuellement révisés et renforcés, mais nous avons observé au moins un cas dans lequel ils sont manifestement inadéquats, à savoir le rejet apparemment licite d'un additif pour huile de graissage qui a provoqué la mort de centaines d'oiseaux de mer (paragraphe 9.30). Les rejets illicites sont également un grand problème. Toutefois ils sont largement espacés et dans n'importe quelle zone donnée il y a de fortes chances que le problème le plus grave soit celui d'un rejet accidentel.

4 Pourquoi cela se produit-il ? Les normes élevées de conception, d'entretien et d'exploitation des navires, qui abaisseraient la pollution à des niveaux en grande partie acceptables, coûtent cher. Cela est une raison et non une excuse. L'industrie de l'armement dans le monde entier est hautement compétitive. Elle a besoin de l'être en raison de la très grande surcapacité. Cela se traduit par des marges bénéficiaires basses ou négatives et éveille un vif désir de prendre des raccourcis et de rogner sur les coûts, tentation à laquelle résistent certains armateurs, ce qui est tout à leur honneur, encore que ceux-ci soient de loin trop rares. D'une manière ou d'une autre, nous devons réussir à rendre non rentable le fait de prendre des raccourcis.

5 Dans pratiquement tous les cas, la cause fondamentale de la pollution marine est l'erreur humaine. Cela ne veut pas dire que celle-ci est toujours la cause directe. Une catastrophe peut s'abattre sur les meilleurs équipages s'il y a des défauts dans la conception de leur navire. Par contre, un équipage négligent peut provoquer le naufrage du

plus beau navire. Il est toujours inutile d'essayer de changer la nature humaine. La réponse au problème est de jouer sur celle-ci en essayant d'offrir des stimulants et des encouragements pour l'adoption des normes les plus élevées à tous les niveaux, associés à des mesures dissuasives, dont des sanctions sévères pour ceux qui manquent continuellement à leurs responsabilités envers l'environnement.

6 Les transports maritimes, comme les transports aériens, ont une caractère essentiellement international. Le Royaume-Uni est menacé au même degré par le trafic de passage et par les navires à destination de ses ports. La menace est d'autant plus grande que nos îles ont un littoral qui, par sa longueur, est le troisième d'Europe et qui est au moins aussi vulnérable que n'importe quel autre littoral d'Europe. Par conséquent, les mesures que nous recommandons doivent dans l'ensemble être adoptées en coopération avec nos voisins régionaux et de préférence à l'échelle mondiale. Le rôle principal du gouvernement britannique doit être de donner le ton, mais il y a certaines mesures qui peuvent et devraient être prises, si nécessaire, unilatéralement.

7 La responsabilité principale de la sécurité et de l'exploitation des navires incombe aux Etats sous le pavillon desquels ils naviguent et aux sociétés de classification qu'ils emploient parfois. Si tous les Etats et toutes les sociétés de classification s'acquittaient effectivement de leurs responsabilités, le problème de la pollution due aux transports maritimes serait infiniment réduit. Malheureusement, il n'en est pas ainsi. Ce problème est inscrit à l'ordre des priorités de l'Organisation maritime internationale (OMI).

8 Idéalement, les Etats du pavillon ne faisant pas honneur aux obligations qui leur incombent en vertu d'accords internationaux seraient passibles de sanctions sévères, dont l'annulation de la reconnaissance de leur autorité. Il s'ensuivrait que les navires seraient obligés de se faire immatriculer sous le pavillon d'autres Etats plus dignes de confiance. Cela pourrait se produire et nous recommandons dans le Chapitre 6 que le gouvernement britannique appuie vivement toutes mesures visant à améliorer le contrôle des navires par l'Etat du pavillon. Nous ne devrions pas toutefois nous leurrer de l'espoir qu'une amélioration sensible se produira à court ou même à moyen terme et l'autodéfense coopérative par les Etats du port et les Etats côtiers dans notre région est la seule alternative possible. Bien que le tonnage des navires marchands immatriculés au Royaume-Uni ne représente aujourd'hui que 1,35 % du tonnage mondial, le Royaume-Uni est

1 Norvège : 16 093 km ; Grèce : 13 676 km ; Royaume-Uni : 12 429 km. Viennent ensuite la Turquie, avec 7 200 km, et l'Espagne, 4 964 km. Source : Mangon's Marine Almanac (Taylor and Francis) 1991 ISBN 0 8448 1674 4

l'un des principaux Etats du port et côtiers en termes de tonnage de navires faisant escale dans ses ports ou passant ceux-ci. A ce titre, il doit assumer la responsabilité, très-lourde, de l'exercice du leadership dans cette tentative.

9 Nous avons déjà mis en place, en vertu du Mémorandum d'entente de Paris (ci-après appelé Mémorandum de Paris), un système coopératif régional selon lequel, en moyenne, un navire sur quatre faisant escale dans les ports du nord-ouest de l'Europe est soumis à une inspection pour vérifier qu'il répond aux normes de conception, d'entretien et d'exploitation agréées au niveau international. En dépit des obstacles considérables à la réalisation d'inspections efficaces qui sont créés, d'une part, par les conventions internationales ajoutant foi de prime abord aux certificats de conformité délivrés par l'Etat du pavillon et, d'autre part, par la nécessité d'éviter toute ingérence abusive dans les opérations commerciales, la gravité de la menace que font peser sur notre littoral les navires inférieurs aux normes et les opérateurs ne respectant pas les règlements est claire. En 1992, près de la moitié des 15 000 inspections effectuées ont révélé des défauts qui n'auraient pas dû exister et dans près de 1 000 cas ces défauts constituaient une menace si grave pour la sécurité de l'équipage des navires en question, des autres navires et de l'environnement que les navires durent être détenus jusqu'à ce qu'ils soient réparés. Si ces inspections avaient porté sur des avions au lieu de navires, cela aurait provoqué un tollé de protestations parmi le public. La situation ne devrait pas être acceptable non plus dans le domaine maritime.

10 Dans le Chapitre 11, nous examinons ce système et nous formulons des recommandations visant à le développer et à l'améliorer. A l'heure actuelle, les inspections constituent l'équivalent maritime des contrôles routiers des poids lourds, encore qu'elles soient ciblées sur certaines catégories de navires pour lesquelles on a constaté que les risques de non-conformité aux normes sont plus grands que pour d'autres catégories ou pour lesquelles les conséquences de toute déféctuosité ont de fortes chances d'être particulièrement graves. Le point essentiel de nos propositions est que ces inspections devraient revêtir plus ou moins la forme des tests de contrôle imposés par le ministère britannique des Transports aux véhicules immatriculés au Royaume-Uni. Des tests similaires sont sûrement en vigueur dans les autres pays européens.

11 Conformément à ceci, les navires seraient tenus de se cibler pour une inspection. Ceux qui font escale dans les ports du Mémorandum de Paris pour la première fois et par la suite au moins une fois par an (plus souvent dans le cas des navires-citernes) seraient tenus de prévenir à l'avance les ports de leur arrivée afin qu'une inspection puisse être organisée. Si cette inspection révélait de graves déféctuosités, ces navires seraient tenus de se cibler pour une inspection lors de leur escale suivante dans un port du

Mémorandum de Paris. Si les déficiences étaient telles que le navire devait être détenu, ce navire serait tenu de se cibler pour une inspection à chaque port du Mémorandum de Paris où il ferait escale au cours des 12 mois suivants.

12 A l'heure actuelle, un armateur irresponsable pourrait bien considérer qu'il est de son intérêt, sur le plan économique, de ne pas respecter les normes de sécurité et de tenter sa chance dans l'espoir que son navire ne sera pas inspecté et (ce qui ne s'ensuit pas nécessairement) que s'il est inspecté les déficiences ne seront pas détectées. L'auto-ciblage non seulement accroîtra ces chances mais attirera fortement l'attention de l'armateur sur elles. Nos recommandations prévoient des sanctions sévères pour les navires inférieurs aux normes, lesquelles font intervenir des retards obligatoires avant que le chargement ou le déchargement ne soient autorisés, voire une privation de ce droit. De plus, en reconnaissance du fait que, indépendamment de l'efficacité ou de l'inefficacité du contrôle des navires par l'Etat du pavillon, les armateurs et les gérants ont la responsabilité principale de la sécurité en mer et qu'il est peu probable qu'ils négligent un seul navire dans une flotte, nos recommandations envisagent la possibilité de l'application de l'auto-ciblage et des sanctions à tous les navires contrôlés par le même armateur ou le même gérant.

13 Les autorités des Etats du port ne sont pas les seules à pouvoir faire pression sur les armateurs et les gérants pour qu'ils améliorent les normes. Les armateurs ont besoin de trouver des affrètements. Les affréteurs et leurs courtiers doivent mettre en balance les avantages des taux de fret plus bas et le risque que les cargaisons n'arriveront pas à destination ou subiront des avaries avant leur arrivée. Les assureurs se livrent une concurrence pour la couverture de risques, mais non pour les réclamations. Lorsque les armateurs constatent qu'ils font l'objet d'une discrimination sur le marché en raison de leur bilan en matière de sécurité, il y a de fortes chances qu'ils modifient leur attitude à l'égard des normes. Ceci étant, nous recommandons de prendre des mesures pour améliorer la diffusion de l'information en ce qui concerne le respect des normes par différents navires et flottes.

14 Une caractéristique frappante des navires, par contraste avec les avions, est leur anonymat relatif lorsqu'ils sont en route. Cela incite véritablement à commettre de mauvaises actions, qu'il s'agisse de rejets intentionnels ou d'une exploitation négligente. Nous examinons les mérites et les perspectives d'avenir de l'installation des transpondeurs radio et radar sur les navires, ce qui mettrait fin à leur anonymat. Cette question est étudiée par l'OMI, mais un certain temps devra s'écouler avant que des normes soient convenues et il faudra attendre encore plus longtemps avant que la plupart des navires soient équipés de transpondeurs. En attendant, il n'y a pas de doute qu'il faut mettre un terme à cet anonymat et nous recommandons d'exiger



de tous les navires marchands qu'ils arborent de simples signes d'identification peints en gros caractères sur leurs ponts et leurs bords.

15 Mais l'élimination ou tout au moins une réduction de l'anonymat ne suffit pas. Pendant une grande partie de leurs voyages les navires ne sont pas en vue de la terre, bien qu'ils ne se trouvent pas nécessairement à une distance telle qu'ils ne sont pas en mesure de polluer le littoral. Certains capitaines se fient sans aucun doute au proverbe « loin des yeux loin du coeur ». Par conséquent, nous attachons de l'importance à une certaine surveillance aérienne et autre et nous formulons des recommandations en vue d'assurer cette surveillance pour un coût minimum. Plus important encore, nous désirons instaurer un climat dans lequel les capitaines de navires ne savent jamais quand ils sont observés, ou sont susceptibles de l'être, afin qu'ils agissent en conséquence.

16 Nos recommandations ne visent pas uniquement à empêcher et à détecter les mauvaises actions. Même les armateurs et les capitaines compétents ont besoin d'une assistance sous forme d'information lorsqu'ils préparent leurs voyages. Nous faisons un certain nombre de recommandations ayant pour but de les aider. Deux méritent d'être mentionnées en particulier. La première est la publication d'un Code de la voie maritime conçu pour leur rappeler les mesures pratiques qui peuvent être prises pour réduire les risques de pollution ainsi que les règlements, y compris les prescriptions britanniques, qui s'appliqueront à tout voyage à destination ou au départ du Royaume-Uni. Par ailleurs, cela leur permettrait de disposer d'un moyen d'identifier des sources d'information plus détaillée.

17 La deuxième est la création de ZMREE - Zones marines à risque élevé du point de vue de l'environnement. Nous avons été frappés par le fait que le capitaine moyen ne sait pas et n'a aucun moyen de savoir que la nature du littoral est telle que si son navire s'échouait, quelle qu'en soit la raison, il pourrait y avoir un risque de dommages exceptionnels susceptibles d'assujettir les propriétaires et les assureurs au versement d'indemnités substantielles. Nous recommandons de remédier à cet état de choses. Les ZMREE, qui seraient limitées en nombre afin de faire ressortir leur importance, seraient établies aux endroits où il y a à la fois une forte concentration de mouvements de navires et un risque élevé de dommage écologique. Elles figureraient dans le Code de la voie maritime et seraient également indiquées sur les cartes marines. Ce n'est que l'une de plusieurs recommandations que nous formulons au sujet du routage.

18 Même si les efforts en vue d'améliorer les normes sont couronnés d'un grand succès, le fait est que la mer est un endroit dangereux. Les incidents susceptibles de provoquer une pollution du littoral et des eaux côtières continueront à se produire. Il n'est pas possible de prévenir ces incidents, mais leurs conséquences peuvent être minimisées. Dans ce

contexte, on a tort de considérer les pétroliers comme la seule source de danger. Le fuel de soute est un polluant très grave et de nombreux grands cargos acheminant des produits secs transportent autant de fuel de soute que la cargaison d'un petit pétrolier caboteur. De plus, les déversements d'hydrocarbures relativement petits peuvent avoir de graves conséquences. Les navires qui sont en perdition ou dont le moteur est en panne et qui risquent de s'échouer ou d'être impliqués dans un abordage ont besoin d'une assistance immédiate non seulement pour protéger l'environnement, mais pour sauver corps et biens.

19 Tel est le rôle traditionnel du remorqueur de sauvetage. Mais ce type de navire est en voie de disparition. Ironiquement, cela est dû en partie au fait qu'il y a moins d'accidents qu'autrefois encore que, avec l'apparition de navires plus grands, les conséquences peuvent être plus graves lorsqu'ils se produisent. Nous recommandons de prendre de toute urgence des mesures pour rétablir cette capacité de sauvetage. Ce qui s'avère nécessaire c'est un programme coopératif, en partenariat avec les Etats voisins dans la mesure du possible, pour établir des franchises pour quelques navires de sauvetage très puissants et un grand nombre de navires moins puissants effectuant d'autres missions mais néanmoins capables d'assurer les premiers secours en attendant l'arrivée de navires plus spécialisés et plus puissants.

20 La disponibilité d'une telle assistance ne servira bien sûr à rien si l'on ne parvient pas à persuader les capitaines d'informer les autorités côtières dès l'instant où le besoin d'une telle assistance est une possibilité, aussi petite soit-elle. A l'heure actuelle, cela se produit rarement en raison de l'orgueil et de l'optimisme déplacé des capitaines. Nous recommandons donc de renforcer le devoir existant de signaler les incidents et suggérons que les Etats côtiers devraient se montrer davantage prêts à intervenir si nécessaire.

21 Bien que nous ne doutions pas que « mieux vaut prévenir (la pollution) que guérir », nous devons nous rendre à l'évidence qu'il n'est pas toujours possible de prendre des actions curatives. Nous avons donc examiné avec soin les moyens dont dispose le Royaume-Uni pour le nettoyage des nappes d'hydrocarbures. Ils sont impressionnants. On a critiqué les équipements uniques et coûteux dont s'est doté le Royaume-Uni pour l'épandage aérien de dispersants, mais nous avons conclu que le caractère spécial de notre littoral justifie leur maintien. Nous formulons des recommandations visant à améliorer encore les moyens dont dispose le Royaume-Uni pour lutter contre la pollution lorsqu'elle se produit.

22 Nous avons été tenus, en vertu de nos attributions, de tenir compte des implications non seulement internationales mais économiques de toutes nouvelles mesures, ce que nous avons fait. Nous ne doutons pas que la mise en oeuvre de nos recommandations impliquera un accroissement des ressources et

une augmentation des coûts. Toutefois si, comme nous l'envisageons, ces mesures sont prises en coopération avec nos voisins régionaux, il n'y aura aucun changement dans notre situation concurrentielle relative. Dans la mesure où le terrain de jeu est de niveau, il le restera. De même, nous ne pensons pas que les dépenses envisagées sont telles qu'elles risquent d'avoir un effet sensible sur l'économie du Royaume-Uni. Ce qu'il reste toutefois à savoir, c'est qui doit payer la note en premier lieu. Cette question est examinée dans le Chapitre 22. Nous nous contenterons de dire que nous sommes certains que le principe à appliquer est le principe pollueur-payeur et pollueur potentiel-payeur.

23 Cette synthèse ne donne qu'un bref aperçu de l'idée maîtresse de nos recommandations qui sont exposées en détail dans le Chapitre 23. Nos conclusions détaillées et toutes les raisons à l'origine de ces recommandations sont indiquées dans le corps du Rapport.

**AVIS DE M. RENÉ RÉGNAULT, SÉNATEUR DES CÔTES D'ARMOR (PS)  
VICE-PRÉSIDENT DE LA MISSION D'INFORMATION**

La mission d'information sur la sécurité du transport maritime et la pollution du littoral a effectué un travail important et intéressant dont je veux remercier le rapporteur, lequel a parfois dû surmonter bien des difficultés pour fournir le meilleur résultat possible.

Pour ma part, j'avais déposé au nom de mon groupe une proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête ; Elle n'a pas à ce jour eu la faveur du Sénat, du moins de sa majorité au prétexte qu'elle aurait dû attendre l'ouverture de la session de printemps pour pouvoir être décidée en session ordinaire.

Elle aurait permis -elle permettrait encore- de disposer de moyens spécifiques et forts d'investigations avec l'obligation pour nos interlocuteurs d'aller plus loin dans la narration des faits, des causes, des conséquences sous le double couvert de dire toute la vérité et du secret de l'instruction.

Cette faiblesse de la mission d'information a été clairement reconnue par notre rapporteur.

Ce préalable étant établi, je formulerai sur et à partir du rapport qui a été établi et pour compléter et apprécier celui-ci les quelques observations suivantes :

1. Il est avéré que dans l'état des connaissances et techniques actuelles la lutte contre les pollutions de la mer par des produits dangereux demeure très délicate, incertaine. Si l'on maîtrise mieux le cas des hydrocarbures depuis les catastrophes de l'Amoco-Cadiz, du Torey-Canion, il faut aussi considérer que l'organisation préalable et donc préventive de la lutte est difficile ; les moyens techniques ayant peu évolué et demeurant de type empirique, artisanal.

La conséquence est que l'efficacité demeure dans l'amélioration de la prévention par :

- la lutte contre la complaisance du pavillon passant elle-même par :
  - un respect absolu des règlements actuellement arrêtés ;
  - l'évolution des dispositions arrêtées par l'OMI vers celles qui existent en matière d'aviation civile (OACI) ; Efficacité des mesures et rigueur absolue pour leur adoption afin :

- d'interdire -au moins dans certaines zones de trafic intense et dangereux- la navigation aux :
  - bateaux sous-normes techniques
  - navires dont les équipages sont insuffisants en terme de qualification et d'effectifs.

La France doit renforcer ses moyens de contrôle et de surveillance (nombre d'inspections, modernisation des CROSS -stabilité et pérennité des personnels de ceux-ci (le recours trop fréquent et trop abondant à des appelés étant à proscrire).

La France devrait sans délai et sans attendre que l'OMI ait atteint à un niveau de dispositions arrêtées et applicables en tous points comparables à ce qui existe au niveau de l'OACI agir au niveau de l'Europe des Douze pour prendre en harmonie avec ses voisins de la Manche et de la Mer du Nord des mesures exemplaires et avancées dans le domaine de la sécurité de la navigation et de la lutte contre les risques de pollution, ceci en attendant qu'une police internationale, structurée -sorte de "casques bleus" de la navigation maritime puisse se mettre en place.

Enfin dans le but d'améliorer la lutte contre les pollutions imprévisibles mais réelles, il convient de faire un effort de réglementation et d'intervention visant le caractère obligatoire et immédiat de la déclaration d'avarie comme la rapidité de mise en oeuvre des moyens nécessaires pour juguler les conséquences.

La pollution, ses conséquences étant souvent d'autant plus graves que les délais courus sont longs : entraînant l'élargissement substantiel des dégâts.

2. Le transport des marchandises en containers de toutes sortes n'est manifestement pas satisfaisant :

Le contenu des boîtes est souvent mal connu. Si nos interlocuteurs ne l'ont pas dit ou reconnu clairement, on peut sans risque d'être démentis par la réalité dire qu'il y a "tricherie" pour des raisons évidentes d'économie.

Il faut notamment maîtriser les produits polluants, dangereux de leur élaboration jusqu'à leur mise en place sur le navire.

C'est toute la filière qu'il faut maîtriser -fabrication, emballage, transports divers (y compris routiers)- ce n'est manifestement pas satisfaisant, une plus grande rigueur est nécessaire.

Je partage l'avis du rapporteur par rapport à toutes les mesures suggérées concernant l'embarquement, le transport et le débarquement ou l'escale.

3. Je veux insister à mon tour sur le problème des indemnisations pour dire que les préjudices demeurent mal et incomplètement définis et donc garantis puis réparés.

Si l'idée de créer un fonds mutuel pour couvrir des risques et préjudices au littoral non couverts par les systèmes d'indemnisation existants, son alimentation par les collectivités locales (potentiellement exposées) appelle pour moi de vives réserves ; nos communes littorales seraient ainsi contraintes à financer mutuellement des risques dont en aucune manière elles ne sont la cause. Il serait plus juste que ce soit ceux qui font courir le risque qui contribuent au travers de droits spécifiques de navigation ou de port (collectés par ces derniers).

Ma conclusion est que les améliorations passeront par :

- une clarification des mesures et règlements, par une bonne coordination entre les autorités responsables,
- une réelle harmonisation des mesures et des moyens de les appliquer et faire appliquer.

Notre mission a mis en lumière différents faits et agissements ; elle n'est sans doute pas toujours allée assez loin ; Si besoin est, il sera peut-être judicieux pour le Sénat de reprendre ma proposition de résolution visant à créer une commission d'enquête ?