

N° 146

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 janvier 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud concernant la navigation de commerce et autres matières connexes,

Par M. André BOYER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Boroira, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 423 rect. (2002-2003)

Traités et conventions

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du sud concernant la navigation de commerce et autres matières connexes, signé à Pretoria, le 26 juin 1998.

L'Afrique du sud est sortie de l'isolement dans lequel la maintenait le régime de l'apartheid il y a 10 ans.

Depuis 1994, date des premières élections libres et multiraciales, elle est devenue un acteur africain de premier plan et le premier partenaire économique de l'Union européenne sur le continent.

La signature de l'accord concernant la navigation de commerce et autres matières maritimes, le 26 juin 1998, à l'occasion de la visite d'État du président de la République, revêtait principalement une dimension politique, manifestant la volonté de l'Afrique du sud d'une réelle insertion dans les échanges mondiaux et son adhésion aux règles du commerce international.

L'accord réaffirme les principes du droit international en matière de commerce maritime ; il offre en outre un cadre stable et sûr à l'activité des entreprises françaises de commerce maritimes présentes en Afrique du sud.

I. LA RÉAFFIRMATION DE LA LIBERTÉ DU COMMERCE MARITIME

A. UN CADRE TYPE

L'accord avec l'Afrique du sud relatif à la navigation de commerce est fondé sur un cadre type qui réaffirme les principes de droit international applicables dans cette matière.

1. Le champ d'application

Les navires concernés par l'accord sont tous les navires battant pavillon de l'État signataire, tout navire affrété et assimilés.

Sont exclus de l'accord : les bâtiments de guerre et autres navires utilisés à des fins non commerciales, les navires de pêche, les navires affectés aux services portuaires, notamment le pilotage et le remorquage ainsi que les navires de plaisance.

2. La portée de l'accord

L'Accord couvre l'ensemble des problèmes de marine marchande et les problèmes connexes, ainsi que la navigation fluvio-maritime. Il ne s'applique pas au cabotage national.

3. Les principes

L'Accord fixe un principe général d'ouverture du marché du transport maritime et garantit un **traitement non discriminatoire** pour les navires de l'autre Partie.

Il précise que son application se fait sans préjudice des « droits et obligations relevant de la convention des Nations unies de 1974 relative au code de conduite des conférences maritimes ». Le trafic Europe/Afrique du sud est actuellement organisé sous la forme d'une conférence maritime regroupant sept armements. L'accord précise que « les compagnies hors conférence ont accès au trafic, pour autant qu'elles adhèrent au principe de la libre concurrence sur une base commerciale.

L'Accord ne prévoit pas de traitement privilégié pour les navires français en Afrique du Sud, ce qui aurait été incompatible avec les règles communautaires de concurrence, l'Afrique du sud ayant signé un accord sur le commerce, le développement et la coopération avec la Communauté européenne et ses États membres en 1999.

L'accord prévoit le **bénéfice du traitement national aux navires d'un pays dans les ports de l'autres pays**, s'agissant de l'accès aux ports et aux installations portuaires, des droits et taxes portuaires et de l'accomplissement des formalités portuaires « afin de limiter le temps passé dans les ports ».

B. DES GARANTIES COMPLÉMENTAIRES

L'Accord garantit aux opérateurs de transport maritime de chaque partie la possibilité d'établir sur le territoire de l'autre partie **les filiales et agences** nécessaires à leur activité.

L'Accord prévoit les cas de naufrages et d'avaries ainsi que les hypothèses d'actions illicites à l'encontre du navire. Les États parties accordent en cas de naufrages et d'avaries la même assistance qu'à un navire battant leur pavillon. Chaque partie prend les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des navires contre toute action illicite, dans la mer territoriale ou dans les ports.

L'Accord prévoit également la **reconnaissance mutuelle des documents** relatifs à la nationalité des navires, des pièces d'identité des marins et des certificats de tonnage délivrés conformément à la Convention internationale sur le jaugeage des navires.

De façon classique, l'Accord prévoit la possibilité d'utiliser les revenus et recettes perçus sur le territoire d'une Partie pour effectuer le paiement de toute charge ou dette ainsi que la possibilité de les transférer.

II. UNE GARANTIE DE STABILITÉ POUR LES ENTREPRISES

L'Afrique du Sud a été longuement en retrait du commerce maritime mondial mais ce pays est important du point de vue du transport maritime, tant par son commerce propre, que par son rôle de porte de l'Afrique Australe, et sa situation sur les routes maritimes est-ouest qui contournent l'Afrique.

A. LA NAVIGATION DE COMMERCE EN AFRIQUE DU SUD

Le trafic de ligne régulière de conteneurs **Europe/Afrique du Sud** est organisé dans le cadre d'une conférence *South Africa Europe Conteneur Service*, réunissant sept armements (*Consortium Hispania Lines S.A.*, *DAL - Deutsche Afrika-Linien GmbH & Co.*, *Mærsk Sealand*, *Maritime Carriers Shipping GmbH & Co.*, *P&O Nedlloyd BV*, *Safmarine Container Lines NV*, *Transatlantic Southern Africa Services AB*). Ce trafic relie directement les deux zones.

Le lien **Asie Afrique du Sud** est assuré par l'*Asian/South African forum*, un consortium regroupant onze armements dont CMA-CGM, Maersk, SafmarineCosco, Evergreen, K line, MISC, MOL, NYK, P&O Nedlloyd.

Le principal armement sud-africain est Safmarine, racheté en 1999 par l'armement danois Maersk, premier mondial. Maersk, notamment via Safmarine, concurrence directement l'armement français Delmas, du groupe Bolloré, spécialisé sur le trafic Europe/Afrique. Chacun des deux groupes concentre environ un tiers du trafic sur la desserte Europe/Afrique.

B. L'ACTIVITÉ DES OPÉRATEURS FRANÇAIS

1. Une position d'attente

Le groupe Bolloré est implanté en Afrique du sud avec trois entités : Shipping Delmas South Africa créée en 1999, société immatriculée en Afrique du Sud et deux sociétés de transit respectivement la SDV à destination de l'Afrique de l'ouest et la SDV Transami à destination Afrique de l'est. Ces deux sociétés ont pour activité le transit maritime et aérien et elles assurent les connexions avec l'intérieur pour faire remonter les conteneurs.

Shipping Delmas emploie 38 personnes dont 4 expatriés français.

Delmas ne dessert pas directement l'Afrique du Sud en sortie d'Europe. Elle assure la ligne Midas qui relie le sous-continent indien (Mombai) et les Emirats arabes unis (Dubai) à la côte d'Afrique de l'Ouest (Abidjan) via l'Afrique du Sud. La rotation s'effectue avec 6 navires de 800 TEU avec une escale tous les 14 jours à Durban.

De l'Afrique vers l'Asie la marchandise consiste en biens de consommation, petit artisanat, bois, ferraille, matériaux de construction, maïs, ciment. D'Asie vers l'Afrique les biens transportés sont l'acier, des produits pharmaceutiques, des bicyclettes, des voitures en conteneurs, du tissu, des oignons, du riz, des gadgets électroniques.

En outre, Delmas assure une activité *feeder* vers le Mozambique. L'opérateur agit dans un contexte de forte concurrence.

L'armement CMA/CGM opère une ligne transversale Asie/Amérique du sud avec escale à Durban. Il s'agit du service Atlantique Asie Service express en partenariat avec l'armement chilien *Compagnia Sud America de vapores* (CSAV). 10 navires de 1700TEU dont 2 affrétés en propre par CMA CGM opèrent cette ligne.

Sur la ligne Asie/ Côte de l'Afrique de l'Ouest (WAX) en partenariat avec China shipping et gold starline (filiale de la Zim, armement israélien) qui

part de Malaisie (Port Kelang) vers la Côte d'ivoire, CMA CGM a abandonné depuis octobre 2003 l'escale de Durban et recentre son trafic au départ d'Asie vers l'Afrique de l'ouest.

2. Des infrastructures de qualité médiocre

Les difficultés portuaires auxquelles sont confrontés les opérateurs français résident dans l'insuffisance d'équipement des ports sud-africains.

Le Parlement a lancé un programme de privatisations mais l'administration portuaire Portnet s'y oppose.

Au port de Durban, les escales durent en moyenne 5 jours. Les difficultés résultent de la conjonction d'une croissance rapide des volumes et d'une inadaptation des structures de l'offre portuaire en termes de moyens humains et d'espaces.

La manutention n'est privatisée que pour l'activité manutention et bord à quai. Pour le reste, ainsi que pour l'outillage, elle est assurée par les autorités portuaires publiques.

En février 2003, les autorités portuaires sud-africaines ont augmenté les tarifs portuaires de 30%. Cette hausse devait assurer le financement d'investissements portuaires, notamment pour les terminaux à conteneurs.

3. Des échanges à développer

L'activité des armements sud-africains dans les ports français est résiduelle. En 2001, 16 navires sud-africains sont entrés dans les ports français. Ce chiffre s'explique par le faible niveau d'échange entre les deux pays, la modestie de l'armement sud-africain et le fait que dans le transport maritime international, les armements utilisent généralement des navires battant pavillon de registre ouvert, ce qui n'est le cas ni du pavillon français ni du pavillon sud-africain.

En 2001, les exportations de la France vers l'Afrique du Sud représentaient 1150 millions €, dont un tiers de machines outils, et plus marginalement des produits pharmaceutiques et des voitures. Les importations françaises en provenance d'Afrique du sud (800 millions €) se concentrent sur le charbon, les minerais, les pierres précieuses et les fruits

III. UNE COOPÉRATION APPROFONDIE

A. LE RÈGLEMENT DES CONDITIONS DE SÉJOUR ET DE TRANSIT

L'Accord précise que les membres de l'équipage, s'ils figurent sur le registre de bord et sur la liste remise aux autorités portuaires, peuvent descendre à terre sans visa et séjourner dans la commune du port d'escale pendant la durée de l'escale.

Le transit des équipages est facilité par la délivrance de visas dans des délais brefs pour rejoindre leur poste ou regagner leur État de résidence.

L'Accord comporte une clause de réadmission des clandestins ressortissants des États signataires. Les Parties s'engagent à coopérer pour l'établissement de la nationalité des passagers clandestins découverts et ressortissants d'États tiers.

Il prévoit trois cas d'autorisation de débarquement des clandestins, sous la responsabilité financière de la compagnie : pour des raisons sanitaires constatées par les autorités de l'État du port, des raisons d'ordre public internes au navire, sur la demande motivée du Commandant ou pour permettre aux passagers clandestins de rejoindre leur État de nationalité, d'origine ou d'accueil.

B. UN RÉGIME SPÉCIFIQUE POUR LES NAVIRES EN ESCALE

L'accord organise un régime spécifique pour les infractions commises à bord d'un navire en escale qui relèvent théoriquement de la législation de l'État du port.

Conformément à la jurisprudence française, le texte limite l'intervention des autorités aux cas où elle est sollicitée par le capitaine ou l'autorité consulaire, de trouble à l'ordre public ou si la victime n'appartient pas à l'équipage.

Ces dispositions n'affectent pas l'application des textes douaniers et sanitaires, des mesures relatives à la sécurité des navires et des ports et à l'accès des étrangers ainsi que des conventions applicables en matière d'environnement.

C. DES COOPÉRATIONS EN MATIÈRE MARITIME

L'Accord vise à la mise en place de coopérations afin de promouvoir le transport maritime. A cette fait, l'échange d'informations économiques et statistiques ainsi que de personnels, est prévu.

Des coopérations sont également prévues par l'Accord dans les domaines de la formation professionnelle des personnels de la marine marchande, des ports et des administrations maritimes ainsi qu'en matière d'assistance technique, notamment dans les domaines de la sécurité maritime, de la lutte contre les pollutions marines ainsi que du sauvetage en mer.

Un comité de liaison bilatéral du transport maritime est mis en place par l'Accord.

CONCLUSION

L'accord a été approuvé le 1er février 2001 par la Partie sud africaine.

La France gagnerait à intensifier ses relations avec l'Afrique du sud qui, si elle ne fait pas partie de nos partenaires traditionnels, est désormais un pôle de stabilité essentiel pour l'Afrique et, en dépit de sa volontaire discrétion, un État à même d'assumer un véritable leadership.

Dans ce cadre, l'accord qui nous est soumis contribuera aux liens entre la France et l'Afrique du sud dans un domaine, la navigation de commerce, dans lequel la France recherche un second souffle et qui représente un fort potentiel pour l'Afrique du sud.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 14 janvier 2004, la commission a procédé à l'examen du présent rapport.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Louis Moinard s'est interrogé sur l'objectif de l'augmentation de tarif réalisée par la partie sud-africaine, évoquée par le rapporteur.

M. André Boyer, rapporteur, a précisé que cette augmentation de 30 % touchait les tarifs des prestations portuaires et non les tarifs douaniers. Il s'agit, pour l'Afrique du Sud, de moderniser des installations inadaptées et saturées, en particulier dans le port de Durban, par l'augmentation considérable des volumes.

M. André Dulait, président, a interrogé le rapporteur sur les clauses de réadmission des clandestins.

M. André Boyer, rapporteur, a indiqué que l'accord réglait les cas des clandestins, détenteurs de la nationalité française en Afrique du Sud et sud-africaine en France, dont la réadmission par leur pays d'origine est inscrite dans l'accord.

M. Jean-Guy Branger a souhaité obtenir des précisions sur l'activité des opérateurs français de navigation de commerce en Afrique du Sud.

M. André Boyer, rapporteur, a indiqué que cette activité était, pour le moment, relativement restreinte dans la mesure où les opérateurs français ne desservent pas directement l'Afrique du Sud depuis l'Europe. Ainsi la société Delmas emploie 38 personnes sur place, dont 4 expatriés français. Elle effectue une rotation avec six navires, avec une escale tous les 14 jours à Durban.

La commission a ensuite adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud concernant la navigation de commerce et autres matières maritimes connexes, signé à Pretoria le 26 juin 1998, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 423 rectifié (2002-2003)

ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT ²

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Afrique du Sud concernant la navigation de commerce et autres matières maritimes connexes.

- État de droit et situation de faits existants et leurs insuffisances.

L'accord maritime du 26 juin 1998 a pour principale caractéristique sa dimension politique, dans la mesure où l'Afrique du Sud, longuement tenue en retrait du commerce maritime mondial, a souhaité adhérer à la conception d'un commerce maritime ouvert, favorisant le développement économique, et mutuellement profitable dans le cadre d'une concurrence loyale.

Sa signature s'est faite à l'occasion de la visite d'État du Président de la République en Afrique du Sud, soulignant ainsi l'intérêt de cet accord.

D'un point de vue économique, l'accord vient conforter les conditions de développement de l'activité des opérateurs maritimes français, essentiellement DELMAS et CMA/CGM, en garantissant un cadre juridique stable et non discriminatoire dans un pays occupant une position géographique déterminante, porte de l'Afrique australe et point de passage obligé sur les routes maritimes est-ouest contournant l'Afrique, et qui joue un rôle économique majeur dans cette zone.

L'ouverture du transport maritime en Afrique du Sud respecte, pour les opérateurs français, le cadre du droit de la concurrence communautaire. Les clauses économiques et commerciales de l'accord ne mettent en place aucun système discriminatoire par rapport aux autres membres de l'Union européenne. Il n'y a pas de réservation de cargaison, ni d'exclusivité d'accès au marché au bénéfice d'une ou des deux Parties.

Faisant suite à cet accord maritime, un accord sur le commerce, le développement et la coopération a été signé le 4 décembre 1999 entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part, réaffirmant l'ouverture des services de transport et le rejet d'obstacles ou de discriminations, conformément avec les droits et obligations des Parties en vertu de l'accord général sur le commerce des services (GATS).

- Bénéfices escomptés en matière :

** d'emploi*

² Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

En encourageant l'essor et la libéralisation du commerce des marchandises, des services et des capitaux, l'accord favorise de manière générale l'emploi et le développement de l'activité économique pour chacune des Parties. En outre, il participe à l'intégration harmonieuse et progressive de l'Afrique du Sud dans l'économie mondiale.

L'accord devrait avoir un impact favorable pour les entreprises françaises. En effet, depuis 1999, Delmas, avec ses sept navires, dessert le port de Durban dans le cadre d'une nouvelle ligne qui relie le sous-continent indien et les Emirats arabes unis à la côte ouest de l'Afrique. La présence de la compagnie est assurée par une filiale (Delmas Shipping South Africa), créée en 1999, qui emploie 20 personnes localement, dont 5 Français expatriés.

Pour sa part, la CMA-CGM propose deux lignes desservant les ports sud-africains de Durban et d'East London. Le service hebdomadaire (11 navires) reliant l'est asiatique à partir de la Chine à la côte est/sud américaine a été créé en 2000. L'autre ligne (10 navires), également dans le cadre d'une desserte hebdomadaire, a été mise en place en 2001 par la filiale australienne (ANL) du groupe.

Au total, les deux compagnies opèrent 28 navires sur ces trois lignes, ce qui représente 500 emplois. Une vingtaine de salariés est concernée par la gestion de ces lignes dans les services basés en France.

** d'intérêt général*

Cet accord participe au soutien politique accordé par la France au processus de réforme et de transition en cours en Afrique du Sud à la suite de l'abolition du système d'apartheid et à l'instauration d'un nouvel ordre politique fondé sur l'État de droit, le respect des droits de l'homme et la démocratie.

Il permet de créer et d'assurer le développement harmonieux de relations maritimes entre la France et l'Afrique du Sud, fondé sur la réciprocité des intérêts, la sécurité et la liberté de la navigation de commerce.

Il ouvre la possibilité de coopérations visant à l'apport de conseils et une assistance sur les questions de navigation de commerce, et de sécurité maritime et portuaire.

**financière*

Pour les opérateurs maritimes, l'accord met en place un climat favorable aux investissements en permettant le libre transfert des capitaux et en améliorant la sécurité juridique des conditions d'exercice de leurs activités.

** de simplification des formalités administratives*

La stabilité juridique qu'offre le texte, par le cadre qu'il met en place, garantit une simplification des démarches et des actes juridiques, économiques et commerciaux des opérateurs maritimes français en Afrique du Sud. Il élimine ainsi un certain nombre de contentieux potentiels.

** de complexité de l'ordonnement juridique*

L'article 12 de l'accord modifie la compétence territoriale de la loi pénale française (article 113-2 du code pénal), puisqu'il limite l'intervention des autorités administratives et judiciaires françaises, à bord d'un navire sud-africain en escale dans un port français, à trois cas :

a) si le fonctionnaire consulaire ou le capitaine du navire sollicitent leur intervention ;

b) si l'infraction ou ses suites revêtent un caractère tel qu'elles portent atteinte à la tranquillité et à l'ordre public sur le territoire ou dans le port, ou s'il est porté atteinte à la sûreté de l'État ;

c) si l'infraction est commise par des personnes ou à l'encontre de personnes qui ne font pas partie de l'équipage.

Or, selon l'article 113-2 du code pénal, la loi pénale française est applicable aux infractions commises sur le territoire de la République. L'infraction est réputée commise sur le territoire de la République dès lors qu'un de ses faits constitutifs a eu lieu sur ce territoire. En l'espèce, le navire en escale dans le port est assimilé au territoire de la République, ce que justement ne prévoit pas l'accord d'une manière aussi générale.

Toutefois, les cas d'intervention possible retenus à l'article 12 alinéa 1^{er} couvrent une large partie de faits pouvant survenir à bord d'un navire. En outre, l'alinéa 2 ne porte pas atteinte au droit des autorités compétentes en matière douanière, sanitaires, de sécurité des navires et des ports, de protection de la vie humaine, d'accès des étrangers, des transports de déchets dangereux et de pollution des mers.

L'intervention du législateur est donc nécessaire pour autoriser l'approbation de cet accord qui déroge aux règles de compétence territoriale de la loi pénale française.