

N° 406

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 juin 1989.

PROJET DE LOI

modifiant et complétant la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures,

PRÉSENTÉ

au nom de **M. MICHEL ROCARD,**
Premier ministre,

Par **M. Jacques MELLICK,**

ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé de la mer.

(Renvoyé à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Environnement - Convention MARPOL - Equilibre écologique - Hydrocarbures (rejets d') - Infractions - Pétrole - Pollution - Prévention - Responsabilité - Ressources marines - Substances nocives et nuisibles.

EXPOSÉ DES MOTIFS

I - OBJECTIFS DU PROJET DE LOI

Le présent projet de loi est relatif à la répression des infractions en matière de pollution en mer par les rejets de substances nocives ou nuisibles.

Il a pour objectifs essentiels :

- 1 - D'intégrer au droit pénal interne les dispositions de l'annexe II de la convention MARPOL 73/78, relatives à la prévention de la pollution par les substances liquides transportées en vrac, annexe qui est entrée en vigueur le 6 avril 1987.
- 2 - De créer, en outre, une infraction nouvelle en droit pénal interne, se référant explicitement aux dispositions de l'annexe III de la convention MARPOL 73/78, dispositions qui ne prendront effet qu'à la date d'entrée en vigueur de cette annexe.
- 3 - De mettre en oeuvre une disposition du protocole I de la convention mentionnée ci-dessus, relative au rapport de mer, déjà applicable mais dépourvue de sanction pénale jusqu'à présent.

II - LES DISPOSITIONS DU DROIT INTERNATIONAL

1 - Il convient de rappeler que la lutte contre la pollution en mer ne peut relever du seul cadre national, en raison des intérêts connexes à tout incident survenu en milieu marin.

Aussi, une première convention internationale du 12 mai 1954 dite "OILPOL" (ratifiée par la FRANCE le 17 avril 1957) sur la prévention de la pollution de la mer par les hydrocarbures avait-elle édicté des mesures de principe. Cette convention, qui ne s'appliquait pas à toutes les catégories de navires, fut très vite débordée, à la fois par l'apparition de nouveaux types d'hydrocarbures, et aussi par la nature accidentelle de certaines pollutions, qu'elle n'avait pas couverts.

2 - Il parut donc nécessaire de lui substituer une nouvelle convention : la convention internationale de LONDRES du 2 novembre 1973 et son protocole modificatif du 17 février 1978, connus sous le nom de convention MARPOL 73/78, sont entrés en vigueur le 2 octobre 1983.

Pour la FRANCE, l'autorisation de ratifier la convention modifiée par le protocole de 1978 a été donnée par la loi n° 81-742 du 5 août 1981.

3 - Cette convention MARPOL 73/78 traite de l'ensemble des pollutions causées par les navires. Les deux premières annexes, obligatoires pour les parties, concernent les pollutions dues aux hydrocarbures (annexe I) et celles occasionnées par les substances nocives transportées en vrac (annexe II). Les trois autres annexes facultatives pour les parties concernent la pollution des substances nuisibles transportées sous emballage (annexe III), par les eaux usées (annexe IV) et les ordures (annexe V). La FRANCE a ratifié ces trois annexes facultatives.

Le protocole de 1978 avait pour objet, d'une part de modifier certaines prescriptions de l'annexe I, notamment à l'égard des dispositions d'ordre technique que devaient respecter les navires et, d'autre part, de retarder l'entrée en vigueur de l'annexe II. Celle-ci est entrée en vigueur le 6 avril 1987.

Les dates d'entrée en vigueur des annexes II et V sont respectivement du 6 avril 1987 et du 31 décembre 1988. Mais il est raisonnable de penser que l'annexe III devrait pouvoir réunir prochainement les conditions de quorum requises.

En substance, la convention MARPOL traite des rejets de toute substance nuisible effectués par tous les navires, mais ne sont pas visés les problèmes d'immersion de déchets dont traite la

convention de LONDRES du 13 novembre 1972 ou encore le déversement de substances nuisibles résultant de l'exploitation des ressources minérales de la mer.

Par ailleurs, la convention détermine des zones spéciales où tout rejet est interdit. Il s'agit de mers fermées dont l'équilibre écologique est particulièrement vulnérable. Ce sont pour les hydrocarbures : la Méditerranée, la Baltique, la Mer Noire, la Mer Rouge et la zone des Golfes et pour les substances liquides en vrac : la Mer Noire et la Baltique.

III - LES DISPOSITIONS ACTUELLES DU DROIT NATIONAL

La loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures (qui a abrogé la loi antérieure du 26 décembre 1964, prise en application de la convention de LONDRES du 12 mai 1954) fait expressément référence à la convention MARPOL 73/78 ; les infractions sanctionnées par cette loi sont celles définies aux articles 9 et 10 de l'annexe I de la convention.

Les grandes lignes de la loi du 5 juillet 1983 sont les suivantes :

1 - Adaptation de la loi nationale à l'évolution des règles internationales

Il est prévu que, pour faciliter l'adaptation de la loi nationale à l'évolution des textes internationaux, les modifications ultérieures à la convention de LONDRES de 1973 et à son protocole de 1978, s'appliqueront automatiquement, dès lors qu'elles auront été acceptées conformément à la procédure prévue par la convention.

2 - Une hiérarchie des sanctions variables en fonction de la taille des navires

La loi du 5 juillet 1983 précitée fait référence à la définition du navire, donnée à l'article 2, paragraphe 4 de la convention, c'est-à-dire "un bâtiment exploité en milieu marin de quelque type que ce soit et englobe les hydroptères, les aéroglisseurs, les engins submersibles, les engins flottants et les plates-formes fixes ou flottantes".

En fonction de cette définition, la loi du 5 juillet 1983 précitée a établi des sanctions différentes applicables selon le tonnage

(articles premier, 2 et 4) et selon qu'il s'agit d'engins portuaires ou fluviaux.

3 - Un champ de répression très large

La loi du 5 juillet 1983 précitée a voulu étendre au maximum la possibilité de réprimer les infractions commises. Au regard des personnes, l'article 6 permet de mettre en cause le propriétaire ou l'exploitant qui a donné l'ordre de commettre l'infraction. En outre, l'article 9 institue une responsabilité du fait d'autrui, puisque le juge peut éventuellement transférer la charge du paiement des amendes et des frais de justice dus par le capitaine, au propriétaire ou à l'exploitant du navire.

Au regard du champ d'application de la loi, le texte législatif a introduit des dispositions qui sanctionnent les infractions commises dans les eaux intérieures navigables (article 5) et d'autres qui sanctionnent les infractions commises par des navires étrangers dans les eaux soumises à la juridiction française (article 7).

IV - LES DISPOSITIONS PROPOSÉES

1 - Le contexte législatif : modification du titre de la loi du 5 juillet 1983.

Plutôt que de créer un nouveau texte de loi, il a paru adéquat d'introduire, dans la loi du 5 juillet 1983 précitée, des dispositions permettant les sanctions aux dispositions des règles annexes II et III de la convention MARPOL 73/78.

A ceci, plusieurs raisons :

- tout d'abord, le rejet d'hydrocarbures, de substances nocives transportées en vrac ou le rejet de substances nuisibles transportées en colis constitue une base commune à la répression, la définition de "rejet" étant donnée à l'article 2, paragraphe 3, de la convention ;

- ensuite, les dispositions relatives à la constatation des infractions et à la procédure applicable sont identiques pour chaque type d'infraction.

Il est apparu que le texte de la loi du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures était

susceptible d'accueillir ultérieurement, outre les annexes II et III, des dispositions mettant en application les annexes IV et V de la convention MARPOL (ratifiées par la FRANCE) et que, par conséquent, la modification du titre de la loi dans des termes aptes à recouvrir les différents textes parus et à paraître était éminemment souhaitable.

Le nouveau titre proposé pour la loi du 5 juillet 1983 précitée est "loi réprimant la pollution de la mer par les navires", qui reprend partiellement celui de la convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires.

2 - La répression des infractions à la règle 5 de l'annexe II

a) L'annexe II pose, à la règle 3, le principe de classification des substances liquides nocives en 4 catégories : A, B, C, D, suivant d'une part, les risques décroissant qu'elles représentent en fonction de certains facteurs d'appréciation tels que :

- les ressources marines ;
- la santé de l'homme ;
- l'agrément des sites ;
- les utilisations légitimes de la mer ;

et, d'autre part, en fonction :

- du caractère des mesures à mettre en oeuvre dans le cadre anti-pollution (rigoureuses ou particulières) ;

ou encore

- de la nature de leurs conditions d'exploitation.

La règle 5 interdit le rejet de ces substances ainsi que des eaux de ballast, des eaux de nettoyage de citernes et d'autres résidus ou mélanges, sous réserve de certaines conditions aménagées à chaque fois en fonction du degré de nocivité de la substance et qui tiennent compte, entre autres :

- de la vitesse du navire ;
- de la méthode et du dispositif du rejet ;
- de la distance du rejet par rapport à la terre et de sa profondeur dans les eaux ;
- de la quantité et de la concentration de la substance rejetée.

Par ailleurs, dans les zones spéciales définies à la règle 1, les conditions de rejet édictées par la règle 5 sont plus sévères pour les substances des catégories A, B et C.

b) En fonction de ces éléments, il a paru possible d'établir deux types d'infractions selon leur gravité, déterminées à la fois en fonction de la substance et de la zone de rejet. La simplicité de cette classification a pour objet d'obtenir une répression adéquate et efficace non sujette à ambiguïté.

Pour ce faire, seront punis des peines les plus sévères (identiques à celles de l'article premier de la loi du 5 juillet 1983) les rejets correspondant aux paragraphes 1, 2, 7, 8, 9 de la règle 5.

Un seconde catégorie d'infractions concerne les infractions aux paragraphes 3, 4, 6, 11 de la règle 5.

3 - Incrimination et répression d'une infraction correspondant à l'annexe III, règle 7 de la convention MARPOL 73/78

L'annexe III révisée de la convention MARPOL 73/78 concerne les règles relatives à la prévention de la pollution par les substances nuisibles transportées par mer en colis. La règle 7 de l'annexe III interdit le jet à la mer de substances nuisibles transportées en colis, en conteneurs, en citernes mobiles, en camions-citernes ou en wagons-citernes.

Cette annexe, qui est partie intégrante de la convention ratifiée par la FRANCE, entrera en vigueur lorsque les conditions de quorum requises seront réunies.

Cependant il paraît opportun, dès à présent, d'utiliser la présente modification de la loi du 5 juillet 1983 précitée, pour introduire la règle 7 de l'annexe III en droit interne sous la forme d'une nouvelle infraction autonome, mais qui se trouvera en conformité avec le texte de l'annexe III au moment où celle-ci prendra effet en droit international.

Il est donc proposé que la règle 7 soit sanctionnée par un texte dont les pénalités seraient identiques à celles de l'actuel article 4 de la loi réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures.

4 - Incrimination et répression d'une infraction correspondant au protocole I de la convention MARPOL 73/78

Le protocole I de la convention MARPOL 73/78 fait obligation au capitaine, auquel est survenu un événement en mer, d'établir un rapport dans trois cas précisés à l'article II du protocole.

Cette obligation n'a pas été mentionnée dans la loi du 5 juillet 1983 précitée et son non-respect n'est donc pas sanctionnable actuellement en droit interne.

Cette infraction, apparemment anodine, présente en fait un caractère d'une extrême gravité. Le défaut de déclaration d'accident de mer par le capitaine en temps utile peut retarder les interventions nécessaires et provoquer des catastrophes, telles celle de l'AMOCO CADIZ en 1978.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé de la mer,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi modifiant et complétant la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement, du logement, des transports et de la mer, chargé de la mer, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

Le titre de la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les hydrocarbures est modifié comme suit :

"Loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution de la mer par les navires".

Art. 2.

La loi du 5 juillet 1983 précitée est complétée par un article 4 bis et un article 4 ter ainsi rédigés :

"Art. 4 bis. Sera puni des peines prévues à l'article premier tout capitaine d'un navire français, soumis aux dispositions de l'annexe II de la convention susmentionnée, transportant en vrac des substances liquides nocives, telles que définies au 1 de la règle 3 de ladite annexe, qui se sera rendu coupable d'infractions aux dispositions des 1, 2, 7, 8 et 9 de la règle 5 de ladite annexe relatives aux interdictions des rejets - définis au 3 de l'article 2 de la convention - de substances liquides nocives."

"Art. 4 ter. Sera puni des peines prévues à l'article 2 tout capitaine d'un navire français soumis aux dispositions de l'annexe II de la convention susmentionnée, transportant en vrac des substances liquides nocives, telles que définies à ladite annexe, au 1 de la règle 3, qui se sera rendu coupable d'infraction aux dispositions des 3, 4, 6 et 11 de la règle 5 de ladite annexe relatives aux interdictions des rejets - définis au 3 de l'article 2 de la convention - de substances liquides nocives."

Art. 3.

A l'article 5 de la loi du 5 juillet 1983 précitée, les mots : "... peines prévues aux articles premier, 2 et 4 ci-dessus...", sont remplacés par les mots : "... peines prévues aux articles premier, 2, 4, 4 bis et 4 ter ci-dessus..." et les mots : "infractions définies à l'article premier ci-dessus..." sont remplacés par les mots : "...infractions définies aux articles premier, 4 bis et 4 ter ci-dessus..."

Art. 4.

Il est ajouté un article 5 bis à la loi du 5 juillet 1983 précitée ainsi rédigé :

"Art. 5 bis. Sera puni des peines prévues à l'article 4 tout capitaine d'un navire français qui aura jeté à la mer des substances nuisibles transportées en colis ou dans des conteneurs, des citernes mobiles, des camions-citernes ou des wagons-citernes, en infraction aux dispositions de la règle 7 de l'annexe III de la convention."

Art. 5.

Il est ajouté un article 5 ter à la loi du 5 juillet 1983 ainsi rédigé :

"Art. 5 ter. Tout capitaine de navire français, auquel est survenu un des événements mentionnés par le protocole I de la convention susmentionnée ou toute autre personne ayant charge du navire, au sens de l'article premier de ce protocole, qui n'aura pas établi et transmis un rapport conformément aux dispositions dudit protocole, sera puni d'une amende de 30 000 F à 300 000 F et d'un emprisonnement de 15 jours à 1 an, ou de l'une de ces deux peines seulement."

Art. 6.

L'article 7 de la loi du 5 juillet 1983 précitée est modifié comme suit :

Au premier alinéa, les mots : "... conditions prévues aux articles premier, 2, 4 et 5 ...", sont remplacés par les mots : "... conditions prévues aux articles premier, 2, 4, 4 bis, 4 ter, 5, 5 bis et 5 ter...".

Au deuxième alinéa, les mots : "... peines d'amende prévues aux articles premier, 2 et 4...", sont remplacés par les mots : "... peines d'amende prévues aux articles premier, 2, 4, 4 bis, 4 ter, 5 bis et 5 ter...".

Art. 7.

L'article 11 de la loi du 5 juillet 1983 précitée est complété comme suit :

Au premier alinéa, après les mots : "... aux dispositions des règles 9, 10 et 20 de l'annexe I", sont ajoutés les mots : ", de la règle 5 de l'annexe II, de la règle 7 de l'annexe III et du protocole I...".

Au deuxième alinéa, après les mots : "... les infractions aux dispositions des règles 9 et 10 de l'annexe I", sont ajoutés les mots : ", de la règle 5 de l'annexe II et de la règle 7 de l'annexe III...".

Art. 8.

La présente loi est applicable dans les territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte.

Art. 9.

Les dispositions de l'article 5 *bis* de la loi du 5 juillet 1983 précitée prendront effet le jour de la publication au Journal officiel de la République française de l'annexe III de la convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, faite à Londres le 2 novembre 1973, telle que modifiée par le protocole du 17 février 1978.

Fait à Paris, le 20 juin 1989.

Signé : MICHEL ROCARD

Par le Premier ministre :

*Le ministre délégué auprès du ministre de l'équipement,
du logement, des transports et de la mer, chargé de la mer,*

Signé : Jacques MELLICK