

N° 67

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 octobre 2014

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'adhésion de la France au protocole à la convention
d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages,*

Par M. André TRILLARD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Raffarin, *président* ; MM. Christian Cambon, Daniel Reiner, Jacques Gautier, Aymeri de Montesquiou, Mmes Josette Durrieu, Michelle Demessine, MM. Xavier Pintat, Gilbert Roger, Robert Hue, Mme Leïla Aïchi, *vice-présidents* ; M. André Trillard, Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Alain Néri, *secrétaires* ; MM. Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Pierre Charon, Robert del Picchia, Jean-Paul Emorine, Philippe Esnol, Hubert Falco, Bernard Fournier, Jean-Paul Fournier, Jacques Gillot, Mme Éliane Giraud, M. Gaëtan Gorce, Mme Nathalie Goulet, M. Alain Gournac, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Jean-Noël Guérini, Didier Guillaume, Mme Gisèle Jourda, M. Alain Joyandet, Mme Christiane Kammermann, M. Antoine Karam, Mme Bariza Khiari, MM. Robert Laufoaulu, Jacques Legendre, Jeanny Lorgeoux, Claude Malhuret, Jean-Pierre Masseret, Rachel Mazuir, Christian Namy, Claude Nougein, Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Cédric Perrin, Jean-Vincent Placé, Yves Pozzo di Borgo, Henri de Raincourt, Alex Türk.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 270 (2013-2014) et 68 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ MARITIME PERFECTIBLE	7
I. L'INTENSIFICATION DU TRANSPORT MARITIME DE PASSAGERS FACE AU RISQUE D'ACCIDENTS	7
A. UN NÉCESSAIRE ENCADREMENT DE L'ACTIVITÉ DE TRANSPORT MARITIME	7
B. UN LONG PROCESSUS D'ÉLABORATION	8
II. UNE ADHÉSION À LA CONVENTION TELLE QU'AMENDÉE PAR LE PROTOCOLE DE 2002.....	10
A. DES CONDITIONS DE RATIFICATION NON RÉUNIES AVANT L'ÉLABORATION DU PROTOCOLE.....	10
B. UNE DOUBLE RATIFICATION POSSIBLE GRÂCE À LA MODERNISATION DE LA CONVENTION PAR LE PROTOCOLE.....	11
SECONDE PARTIE : LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES PASSAGERS PAR LA CONVENTION D'ATHÈNES DE 1974 MODIFIÉE PAR LE PROTOCOLE DE 2002.....	15
I. LE PRINCIPE D'UNE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE	15
A. UN CHAMP D'APPLICATION À « GÉOMÉTRIE VARIABLE ».....	15
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ OBJECTIVE	18
1. De la faute prouvée à l'absence de faute, en passant par la faute présumée	18
2. L'obligation de s'assurer, le corollaire de l'extension du champ de la responsabilité.....	20
II. UN RÉGIME D'INDEMNISATION PLUS AVANTAGEUX MAIS STRICTEMENT ENCADRÉ.....	21
A. UNE RESPONSABILITÉ PLAFONNÉE.....	21
B. UNE PROCÉDURE ASSOUPLE	23
CONCLUSION	25
EXAMEN EN COMMISSION.....	27
ANNEXE I - L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE.....	29

ANNEXE II - DROITS DE TIRAGE SPÉCIAUX (DTS)	31
ANNEXE III - RÉSERVES DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE.....	33

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 270 (2013-2014) autorisant **l'adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages.**

La convention d'Athènes relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages (ci-après la « **Convention** » ou la « **Convention modifiée** ») a été adoptée à Athènes, le **13 décembre 1974**. Dans sa version d'origine, elle établissait un régime de responsabilité pour faute, présumée en cas de sinistre majeur. Entrée en vigueur le **28 avril 1987**, elle a été **amendée à trois reprises.**

La dernière modification a conduit à l'adoption du présent Protocole, (ci-après, le « **Protocole** »), le **1er novembre 2002**, à Londres, à l'issue d'une conférence diplomatique organisée au siège de l'Organisation Maritime Internationale (OMI). Il est entré en vigueur le **23 avril 2014**, douze mois après la dixième ratification¹.

Elaboré peu de temps après le naufrage du navire Joola au large de la Gambie, le Protocole vise à **favoriser l'indemnisation des victimes** du transport maritime. En effet, il énonce « *qu'il est souhaitable de réviser la Convention d'Athènes [...], afin d'offrir une indemnisation accrue, d'introduire une responsabilité objective², d'instaurer une procédure simplifiée pour l'actualisation des montants de limitation et de garantir une assurance obligatoire en faveur des passagers.* »

Convention et Protocole sont considérés aux termes de ce dernier³ **comme un seul instrument.** La France n'ayant pas ratifié le texte de 1974, vous êtes invités dans le cadre de l'approbation du Protocole à autoriser l'adhésion de la France à la Convention ainsi modifiée.

¹ Le dixième Etat à l'avoir ratifié étant la Belgique le 23 avril 2013. Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi douze Etats, ainsi que l'Union européenne, ont ratifié le Protocole ou y ont adhéré à ce jour : Albanie, Belgique, Belize, Croatie, Danemark, Lettonie, Malte, Pays-Bas, Palau, Saint Christophe et Nevis, Serbie, Syrie.

² La responsabilité objective constitue une responsabilité sans faute.

³ Cf article 15 du protocole

PREMIÈRE PARTIE : UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ MARITIME PERFECTIBLE

I. L'INTENSIFICATION DU TRANSPORT MARITIME DE PASSAGERS FACE AU RISQUE D'ACCIDENTS

A. UN NÉCESSAIRE ENCADREMENT DE L'ACTIVITÉ DE TRANSPORT MARITIME

A titre liminaire il convient de souligner que **l'activité des transporteurs maritimes de passagers n'a cessé d'augmenter**. Selon le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, « *le transport par mer de passagers et de leurs bagages atteint des niveaux inégalés. En 2010, le nombre total de passagers transportés par mer en métropole atteint les 28,2 millions, dont 24,8 hors croisières. Ce marché recouvre à la fois les transports nationaux et internationaux.* »¹

Quant aux croisières, l'étude d'impact précise que « *en 2010, en France², le marché de la croisière³ a affiché une croissance record de 12 % avec un total de 387 000 passagers. Désormais, le marché français est le septième au monde et le quatrième en Europe.* »

Outre l'intensification du trafic, on assiste à une **augmentation de la taille des navires et corrélativement de leur capacité d'accueil**. Ainsi, la capacité standard des navires de croisières des grandes compagnies est comprise entre 2 500 et 3 800 passagers. Les deux plus grands navires de croisière du monde sont l'*Oasis of the Seas* et l'*Allure of the Seas*, exploités par la compagnie *Royal Caribbean Cruise Line*. Leur capacité totale est de 8 500 personnes dont 6 296 passagers et 2 165 personnels d'équipage.

Ces éléments contribuent, en cas d'accident, à aggraver les conséquences d'un naufrage, en termes de morts et de blessés. Le naufrage du ferry *Herald of Free enterprise*, en mars 1987, en quittant le port de Zeebrugge en Belgique qui a causé la mort de 188 personnes, ou celui du Titanic avec 1 500 morts ou encore plus récemment celui du Joola au large des côtes de Gambie en 2002 qui a coûté la vie à 1 863 passagers, illustrent tristement ce constat.

¹ Source : étude d'impact citant la Direction des services de transport, Sous-direction des ports et du transport fluvial, « Bilan annuel des ports maritimes et voies navigables », Résultats 2010 provisoires.

² Le nombre de croisiéristes a atteint 19,5 millions de passagers au niveau mondial en 2009.

³ Les opérateurs français présents dans le secteur de la croisière sont la Compagnie du Ponant, Croisimer, Croisières de France, Club Med. La flotte française compte neuf navires pour 94 000 tonneaux et une capacité totale de 3 000 passagers.

Figure n° 1 : Rappel des conditions du naufrage du navire Joola

Le Joola était **un navire transporteur de passagers qui effectuait la liaison régulière Dakar - Karabane - Ziguinchor** (Casamance). Il a chaviré soudainement en se retournant et a fait naufrage dans les eaux internationales au large de la Gambie, le 26 septembre 2002. Le bateau, d'une capacité de 550 passagers, en transportait 1 928, selon les autorités sénégalaises. Seules 65 personnes ont survécu.

Les causes exactes de ce naufrage ne sont pas connues avec précision. En réponse aux interrogations de votre rapporteur, il a été indiqué que : *« les facteurs suivants ont joué un rôle : la surcharge du navire – plus de trois fois le nombre de passagers autorisé – favorisée par l'absence de contrôle à l'embarquement, l'absence de fixation des marchandises transportées dans la soute, le défaut d'entretien (notamment des ballasts) sur un navire déjà ancien et qui avait déjà connu des avaries récentes, ont contribué à rendre le navire très instable.*

Il semble que le bateau gîtait de façon importante lors de sa dernière escale. D'après les témoignages des survivants, c'est cette gîte combinée à un mouvement de foule vers bâbord des passagers se mettant à l'abri de la pluie qui se mettait à tomber sur le navire à ce moment-là, qui aurait occasionné le désastre. L'absence de secours organisés – les survivants ne seront recueillis que le lendemain matin par des pêcheurs – a contribué au terrible bilan humain du naufrage (le second plus important de la navigation civile). »¹

Source : Ministère des affaires étrangères et du développement international

B. UN LONG PROCESSUS D'ÉLABORATION

Si la sécurité maritime est intimement liée à la question de la responsabilité du transporteur, force est de constater que **les conventions internationales régissant le transport de passagers sont assez récentes. Le premier texte, la Convention internationale de Bruxelles², n'a été signé que le 29 avril 1961³. Elle a été ratifiée par la France en 1964⁴ et est entrée en vigueur. Toutefois, elle ne régissait pas les bagages des passagers.**

¹ In. Réponses au questionnaire de votre rapporteur.

² Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de transport de passagers par mer.

³ Le Comité maritime International (CMI) a pris l'initiative en 1960 d'élaborer des normes spécifique à la responsabilité du transporteur maritime de passagers puis a adopté la convention de 1961.

⁴ Loi n°64-1274 du 23 décembre 1964 autorisant la ratification de la convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de transport de passagers par mer, adoptée à Bruxelles le 29-04-1961 et signée par la France le 29 novembre 1962.

Elle a donc été complétée par une autre Convention de Bruxelles du 27 mai 1967¹. Cependant, l'articulation des deux textes conduisait à des difficultés d'interprétation du droit en vigueur, en l'absence d'harmonisation des stipulations des deux conventions.

Le sujet fut donc à nouveau examiné dans son ensemble lors des travaux préparatoires de l'Organisation Maritime Internationale (OMI). Ces derniers ont conduit à l'adoption de la Convention d'Athènes relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages, en 1974². Celle-ci elle est entrée en vigueur le 28 avril 1987.

Ce traité qui rassemble les stipulations des accords de 1961 et 1967 avait, à l'origine, pour objectif d'instaurer un régime de responsabilité pour faute, présumée en cas de sinistre majeur. Il augmentait également les plafonds de limitation de responsabilité des transporteurs.

En revanche, il n'imposait pas au transporteur d'obligation de s'assurer. En outre, il n'autorisait pas les victimes à demander réparation directement auprès de l'assureur du transporteur.

La convention de 1974 a été ensuite amendée par le protocole de 1976, qui est entré en vigueur le 30 avril 1989. Celui-ci a modifié les modalités de calcul des indemnisations³.

Quant au protocole de 1990, il a eu pour objet de relever les limites de la responsabilité du transporteur et d'introduire une procédure simplifiée d'augmentation de ces limites⁴. Toutefois, il n'est pas entré en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications.

A cette même date, l'OMI a également adopté la Convention SOLAS⁵, relative à la sauvegarde de la vie humaine en mer, le 1^{er} novembre 1974⁶.

¹ Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de transport de bagages de passagers par mer adoptée à Bruxelles le 27 mai 1967.

² Elle a été adoptée par la Conférence juridique internationale sur le transport des passagers et de leurs bagages à bord des navires qui s'était réunie en Grèce du 2 au 13 décembre 1974.

³ Il a institué un droit de tirage spécial, tel que défini par le Fonds monétaire international, en tant qu'unité de compte au lieu du franc-or pour le calcul des indemnisations.

⁴ Une procédure d'acceptation tacite devait être utilisée afin de modifier les montants de limitation de la responsabilité du transporteur.

⁵ Safety of life at sea.

⁶ Elle a été approuvée par le décret n°80-369 du 14 mai 1980 portant publication de la convention internationale de 1974 pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (ensemble une annexe), faite à Londres le 1^{er} novembre 1974.

II. UNE ADHÉSION À LA CONVENTION TELLE QU'AMENDÉE PAR LE PROTOCOLE DE 2002

A. DES CONDITIONS DE RATIFICATION NON RÉUNIES AVANT L'ÉLABORATION DU PROTOCOLE

Le régime de responsabilité pour faute établi par la Convention d'Athènes prévoyait la possibilité pour le transporteur de limiter sa responsabilité, sauf s'il avait agi avec l'intention de provoquer les dommages ou en sachant que ceux-ci surviendraient probablement.

Cette limite de responsabilité était fixée à « 46 666 unités de compte »¹ par passager en cas de décès ou de blessure. Pour les bagages, cette limite variait en fonction de leur nature et de leur emplacement à bord du navire.

Seuls six Etats membres de l'Union européenne² ont ratifié la convention sur un total de vingt-six Etats. Ces pays européens représentent un tiers du trafic maritime en tonnage. En effet, nombre d'Etats ont considéré le niveau de limite³ de responsabilité, fixé par la Convention, comme étant trop bas.

Des efforts visant à relever ces seuils ont été menés à la fin des années 1980 et ont conduit à l'adoption du protocole de 1990. Cette tentative a été infructueuse car il n'est jamais entré en vigueur.

Un nouveau réexamen de la Convention s'est imposé compte tenu du niveau généralement insuffisant des compensations pour les passagers. Le comité juridique de l'OMI a donc décidé de réviser la Convention. Le résultat de ses travaux a conduit à l'adoption du Protocole de 2002.

Son objectif premier est de **garantir un niveau de protection** pour les passagers au moins équivalent à celui assuré par le régime de responsabilité du transport aérien, tout en prenant en compte les spécificités de l'industrie maritime.

¹ Les unités de compte renvoient au calcul de l'indemnisation défini par le protocole de 1976.

² Belgique, Grèce, Irlande, Luxembourg, Espagne, Royaume-Uni.

³ Rappelons que la limitation de la responsabilité des transporteurs est un principe ancien du droit maritime, qui trouve son origine dans les risques de la mer, ainsi que dans la conception selon laquelle les activités maritimes sont des activités d'intérêt général. En outre, aucun assureur dans le domaine maritime ne se déclare en mesure de couvrir de manière illimitée la responsabilité des transporteurs, y compris dans le domaine du transport de passager. Cette spécificité du droit maritime tend toutefois progressivement à diminuer. Les plafonds adoptés sont de plus en plus élevés.

B. UNE DOUBLE RATIFICATION POSSIBLE GRÂCE À LA MODERNISATION DE LA CONVENTION PAR LE PROTOCOLE

Votre rapporteur souhaite attirer l'attention de la Haute assemblée sur le fait que **la présente ratification conduit non seulement à l'approbation du Protocole de 2002, mais également à l'adhésion à la Convention d'Athènes.**

En effet, l'article 15¹ du Protocole stipule que « *les articles 1 à 22 de la Convention, telle que révisée par le présent Protocole, conjointement avec les articles 17 à 25 du présent Protocole ainsi que son annexe, constituent et sont appelés la convention d'Athènes de 2002 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages* ».

Il convient de rappeler que si **la France avait ratifié la convention de Bruxelles de 1961, elle l'a dénoncé en 1975.** Cependant, **elle n'a pas approuvé la nouvelle convention,** signée à Athènes en 1974.

En réponse à votre rapporteur sur les raisons de ce choix, il lui a été précisé que « *il n'a pas été jugé opportun de ratifier la convention de 1974, car elle n'apportait pas de plus-value par rapport au droit français de la responsabilité.*

La convention de 1974 était en effet profondément différente de la version de 2002 : elle ne comportait pas de responsabilité sans faute ni de présomption de faute du transporteur, seulement une responsabilité pour faute prouvée ; elle ne prévoyait pas d'obligation d'assurance ni de droit de recours direct contre l'assureur ; ses limites de responsabilité étaient identiques à celle de la LLMC de 1976, à laquelle la France était Partie (simplement calculées par passager et non plus en terme de limite globale). Cette convention n'offrait donc pas d'avancée en termes de régime d'indemnisation des passagers. »

En effet, **la France a, dès 1976, approuvé la Convention sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes** (dite « Convention LLMC »).

Cet accord², à vocation générale, a servi de fondement à la législation française en matière de créances maritimes, jusqu'à l'adoption d'un règlement européen³ qui fait application dans le droit des Etats membres de la Convention d'Athènes, telle que modifiée par le Protocole.

¹ Cf. paragraphe 3 de l'article 15.

² Il est entré en vigueur en 1986 (modifiée par un Protocole de 1996 entré en vigueur en 2004, relevant les plafonds de limitation).

³ Règlement n° 392/2001.

En effet, **les stipulations de la Convention sont reprises par le règlement européen¹** du 23 avril 2009, appliqué depuis le 31 décembre 2012. Celui-ci a été transposé en droit interne par une l'ordonnance² de 2011 qui a complété le code des transports en anticipation de l'entrée en vigueur de ce règlement.

En conséquence, **la présente ratification permet de mettre en cohérence la politique conventionnelle française.**

Par ailleurs, nonobstant l'existence de ce règlement, il convient de relever que la ratification est justifiée par le fait que la **Convention d'Athènes ainsi amendée offre désormais une meilleure protection des passagers de mer** que celle prévue dans sa version d'origine ou dans le dispositif de la Convention LLMC³.

En effet, **le Protocole de 2002** met en place un régime de **responsabilité objective** du transporteur. Il fixe des plafonds de responsabilité plus élevés et corrélativement institue **l'obligation pour le transporteur de souscrire une assurance**. Enfin, **il ouvre la possibilité pour une victime de demander réparation directement auprès de l'assureur.**

S'agissant du coût économique de la mise en œuvre des stipulations de la Convention ainsi amendée sur les armateurs et les transporteurs, il est difficile de les évaluer. L'étude d'impact du projet de loi rappelle, toutefois, que *« Le marché de l'assurance offre déjà des couvertures de responsabilité permettant de satisfaire aux conditions fixées par la Convention d'Athènes dans le cadre des polices d'assurance « risques standards » ou de responsabilité civile qui sont proposés par les assureurs maritimes [...] En ce qui concerne le risque de guerre ou de terrorisme, les transporteurs devront se procurer des garanties spécifiques [...] Ces garanties sont susceptibles de se traduire par un coût financier nouveau pour les transporteurs. Toutefois, l'évaluation reste très approximative, le produit « risque de guerre » n'étant pas disponible actuellement.*

En tout état de cause, il est peu probable que l'entrée en vigueur de la Convention aura des répercussions sur le coût des billets de passage ou des titres de croisière, le coût de l'assurance étant une composante résiduelle dans le coût global du transport et étant surtout sensible à la sinistralité. »

¹ Règlement (CE) n° 392/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 23 avril 2009 relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident.

² Ordonnance n° 2011-635 du 9 juin 2011 portant diverses dispositions d'adaptation du code des transports au droit de l'Union européenne et aux conventions internationales dans les domaines du transport et de la sécurité maritimes.

³ La Convention LLMC prévoit une limite globale de responsabilité par navire et par événement, calculée sur la base du nombre maximal de passagers pouvant être transporté par le navire sinistré. L'approche de la Convention d'Athènes amendée par le Protocole est différente. Elle prévoit une limite de responsabilité par passager pour un même événement

Pour l'ensemble de ces raisons, **votre rapporteur vous propose d'adopter le projet de loi** visant non seulement à **ratifier le Protocole**, mais également à permettre **l'adhésion à la Convention**, les stipulations du Protocole et de la Convention, qui constituent ensemble un seul instrument, étant mise en œuvre en France depuis 31 décembre 2012, par la voie d'un règlement communautaire.

SECONDE PARTIE : LE RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DES PASSAGERS PAR LA CONVENTION D'ATHÈNES DE 1974 MODIFIÉE PAR LE PROTOCOLE DE 2002

Le Protocole comprend 25 articles et une annexe. La convention, telle que modifiée par le Protocole, pose notamment le principe d'une responsabilité objective du transporteur, associée à une obligation d'assurance. Cette responsabilité est toutefois limitée.

I. LE PRINCIPE D'UNE RESPONSABILITÉ SANS FAUTE

Conformément à l'article 2 du Protocole¹ modifiant l'article 1^{er} de la Convention, la convention vise les « **transporteurs** » et les « **passagers** ». **Les premiers sont définis comme toute personne ayant conclu un contrat de transport, même si elle externalise la prestation vers un préposé ou un mandataire.**

Cette « définition élargie » permet de garantir une plus large indemnisation. En effet, le transporteur demeure responsable pour l'ensemble du transport, même en cas d'intervention d'un « transporteur substitué » sur tout ou partie du transport. Le transporteur répond donc des omissions de ce transporteur substitué ainsi que de celles de ses préposés et mandataires, agissant dans l'exercice de leurs fonctions.

Les seconds désignent les « personnes transportées sur un navire, en vertu d'un contrat de transport ou qui, avec le consentement du transporteur, accompagne un véhicule ou des animaux vivants faisant l'objet d'un contrat de transport de marchandises non régi par la Convention »².

A. UN CHAMP D'APPLICATION À « GÉOMÉTRIE VARIABLE »

Aux termes de l'article 2 de la Convention, le **champ d'application du texte consolidé couvre l'ensemble des transports internationaux de passagers et de leurs bagages**, sous réserve que le navire batte pavillon d'un Etat Partie, que le contrat de transport ait été conclu dans un Etat Partie et que le lieu de départ ou de destination se trouve dans un Etat Partie.

¹ Il modifie l'article 1^{er} de la Convention.

² Cf. article 1^{er} de la Convention.

En revanche, la Convention ne s'applique pas :

- au transport qui ne peut pas être qualifié de transport international, c'est-à-dire tout transport qui est intégralement effectué, y compris les escales, dans un même Etat.

- au transport effectué en l'absence d'un contrat de transport ;

- au transport effectué en accompagnement d'un bien transporté en vertu d'un contrat de transport de marchandises, à l'exception des transports effectués en accompagnement d'un véhicule ou d'animaux vivants, avec le consentement du transporteur.

- au transport qui est soumis à un régime de responsabilité civile prévu par les dispositions de toute autre convention internationale sur le transport de passagers ou de bagages par un mode de transport différent, pour autant que ces dispositions concernent le transport par mer.

Ensuite, si le régime de responsabilité prévu par la Convention concerne en France les navires de catégorie A (haute mer) et B (large), **ce sont les dispositions du code des transports reprenant le cadre fixé par la Convention LLMC qui visent les navires de catégorie C (zones côtières) et D (eaux abritées).**

Votre rapporteur constate que la coexistence de deux régimes de responsabilité pour une même activité, le transport de passagers par mer, peut être source de confusion.

Ainsi, pour un même événement impliquant deux navires de catégorie différente, au même moment et au même endroit, le régime de responsabilité applicable ne sera pas le même pour les deux navires.

Enfin, votre rapporteur **relève que le risque guerre et terroriste ne sont pas prévus**, en tant que tels, par la Convention. **Ils sont traités comme des risques « ordinaires »**, ce qui pourrait constituer un obstacle à la bonne application du texte, compte tenu de la réalité du marché de l'assurance.

C'est pourquoi, à l'instar des autres Etats membres de l'Union, la France a émis des réserves, afin de garantir la mise en œuvre effective de la Convention¹, c'est-à-dire la possibilité de souscrire une assurance pour risque de guerre ou terrorisme.

Ces réserves sont conformes aux lignes directrices relatives aux risques de guerre et aux autres risques, établies par le Comité juridique de l'OMI, le 19 octobre 2006², invitant les Etats à exprimer de telles réserves.

Elles visent à permettre la couverture par les assureurs du risque de guerre et du risque terroriste, moyennant, d'une part, une énumération précise de ces risques³ et d'autre part, une double limitation de la responsabilité du transporteur, en cas de mort ou de lésions corporelles causées par ces risques⁴.

Les transporteurs sont ainsi en mesure d'assurer ces risques « particuliers », en plus des risques « ordinaires », avec une responsabilité limitée de façon spécifique elle aussi. Il s'agit là d'une condition pour que la France puisse délivrer au transporteur un certificat d'assurance conforme aux exigences de la Convention. Cette réserve permet la mise en œuvre d'une couverture supplémentaire en faveur des passagers.⁵

¹ Selon l'étude d'impact jointe au projet de loi, « trois années après l'adoption du Protocole de 2002, des discussions ont repris au Comité juridique de l'OMI, du fait de la préoccupation des compagnies d'assurances relayées par les armateurs concernant la capacité du marché de l'assurance à offrir un produit d'assurance contre le risque terroriste qui permette de couvrir les transporteurs selon les exigences de la Convention d'Athènes. Le Comité a estimé que la question de la responsabilité du transporteur en cas d'action terroriste constituait un obstacle à l'entrée en vigueur de la Convention. Par la résolution A.988(24) adoptée le 1^{er} décembre 2005, l'Assemblée de l'OMI recommande aux Etats de ratifier le Protocole d'Athènes dès que possible tout en se réservant le droit de délivrer et d'accepter les certificats d'assurance avec des exceptions et des limitations spéciales tenant aux conditions du marché d'assurance. Donnant suite à cette résolution, le Comité juridique de l'OMI a adopté le 19 octobre 2006 le modèle de réserve et des lignes directrices pour l'application de la Convention d'Athènes. »

² Selon l'exposé des motifs, « les Etats sont invités à exprimer cette réserve ou une déclaration ayant le même effet lors du dépôt de leur instrument exprimant leur consentement à être lié par la convention. »

³ Cette énumération figure dans les lignes directrices de l'OMI, paragraphe 2.2.

⁴ 250 000 unités de compte par passager pour un même événement ou 340 millions d'unités de compte au total par navire pour un même événement.

⁵ Il convient toutefois de relever qu'en cas de dommages résultant d'un de ces risques, les plafonds de dédommagement sont limités par rapport au plafond fixé pour les autres risques.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESPONSABILITÉ OBJECTIVE

Votre rapporteur a rappelé que **le régime de droit commun de la responsabilité des transporteurs de passagers par mer, applicable en France, est celui fixé par un règlement communautaire qui reprend les stipulations de la Convention d'Athènes, telle que modifiée par le Protocole de 2002.**

La présente ratification ne pose donc pas de problème d'articulation juridique. (Cf. Figure n°2)

Figure n° 2 : Conséquences de l'entrée en vigueur de la Convention d'Athènes 2002 avec le règlement (CE) n° 392/2009 du 23 avril 2009 relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident

L'articulation entre la Convention d'Athènes et le règlement (CE) n° 392/2009 du 23 avril 2009 relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident ne pose pas de problème particulier, ce règlement incorporant dans le droit de l'Union européenne la Convention d'Athènes.

Il étend les dispositions de la convention au cabotage maritime national à bord de navires des classes A et B5 au sens de la directive 98/18/CE du 17 mars 1998 établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers (exemples : la desserte de la Corse, la desserte des Iles Atlantique).

Il confère un caractère contraignant aux lignes directrices de l'OMI sur le risque de guerre et introduit plusieurs dispositions favorables aux passagers non prévues par la Convention d'Athènes, relatives en particulier à l'indemnisation en cas de perte ou dommages occasionnés à des équipements de mobilité utilisés par des passagers à mobilité réduite, au versement d'avances, ainsi qu'à l'information des passagers sur leurs droits.

Il est en vigueur depuis le 31 décembre 2012. Le cadre juridique établissant les droits des passagers et mis en place par ce règlement a été complété par l'adoption du règlement (UE) n°1177/2010 du 24 novembre 2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure.

Source : Extrait de l'étude d'impact jointe au projet de loi

1. De la faute prouvée à l'absence de faute, en passant par la faute présumée

L'article 4¹ du Protocole détermine les différents régimes de responsabilité, objective ou pour faute. **Ceux-ci dépendent du fait générateur** (événement maritime ou accident individuel) **et du dommage** (dommage corporel ou matériel).

¹ L'article 4 modifié l'article 3 de la Convention.

En cas de préjudice résultant de la mort ou de lésions corporelles d'un passager, causé par un événement maritime, le transporteur est strictement responsable, même **sans faute**, dans la limite de 250 000 unités de compte¹ (*Cf. infra*).

Cette responsabilité dite « objective² » introduite par le Protocole, constitue une avancée majeure en termes de réparation des victimes et de leurs ayants-droits.

Le transporteur ne peut s'en exonérer que s'il prouve que l'événement résulte d'un acte de guerre³, d'un phénomène naturel exceptionnel, inévitable et irrésistible, d'un tiers qui a agi ou omis d'agir délibérément dans l'intention de causer l'événement ou encore de la faute exclusive de la victime.

Au-delà des 250 000 unités de compte, le fondement de la responsabilité est celui de la **faute présumée**. En d'autres termes, le transporteur est responsable, à moins qu'il ne prouve que l'événement générateur du préjudice est survenu, sans faute ou négligence de sa part.

En cas de préjudice résultant de la **mort ou de lésions corporelles d'un passager, non causé par un événement maritime**, le **régime de la responsabilité pour faute prouvée** s'applique. Le transporteur est responsable si le fait générateur du préjudice résulte de sa faute ou de sa négligence. La charge de la preuve repose sur le demandeur.

Quant au préjudice résultant de **la perte ou de dommages⁴ survenus aux bagages de cabine⁵**, le régime est celui, d'une part, de la responsabilité présumée, en cas d'événement maritime et, d'autre part, de la responsabilité prouvée, dans les autres cas. S'agissant des bagages autres que les bagages de cabine, c'est le régime de la responsabilité présumée qui s'applique dans tous les cas.

Cependant, **l'article 5 de la Convention exonère le transporteur de toute responsabilité**, en cas de perte ou de dommages survenus à des **« biens de valeurs »⁶**, à moins que ces derniers n'aient été confiés à sa garde.

¹ Le droit de tirage spécial est défini par le Fonds monétaire international. Sa valeur est fixé au 16 janvier 2014 à 1,12531 euros.

² La responsabilité sans faute est qualifiée d'objective en droit civil.

³ Une réserve française définit précisément ce que recouvre ce risque.

⁴ Conformément à l'article 15 de la Convention, le passager doit notifier au transporteur la perte ou les dommages survenus à ses bagages, sous peine d'être présumé avoir reçu ses bagages en bon état.

⁵ Il s'agit des bagages que le passager a dans sa cabine ou en sa possession, sous sa garde ou son contrôle.

⁶ Cette expression désigne « des espèces, des titres négociables, de l'or, de l'argenterie, de la joaillerie, des bijoux, des objets d'art ou d'autres biens de valeur ».

Par ailleurs, **l'article 6** de la Convention stipule que **la responsabilité du transporteur est, selon l'espèce, atténuée ou écartée**, en raison de **la faute ou de la négligence du passager**, s'il est établi que le dommage corporel ou matériel est directement ou indirectement dû à la faute ou la négligence du passager.

Cette exonération connaît une limite de principe énoncée au nouvel article 18 de la Convention¹ qui qualifie de nulle et non avenue « *toute stipulation contractuelle, [...] tendant à exonérer toute personne responsable en vertu de la présente Convention de sa responsabilité envers le passager ou à établir une limite de responsabilité inférieure à celle fixée par la présente Convention, sauf celle prévue au paragraphe 4 de l'article 8, ou à renverser le fardeau de la preuve qui incombe au transporteur ou au transporteur substitué [...]* »

Enfin, **l'article 16** de la Convention fixe à **deux ans le délai de prescription**² de toute action en réparation du préjudice résultant de la mort ou de lésions corporelles d'un passager, ou de la perte ou de dommages survenus aux bagages.

2. L'obligation de s'assurer, le corollaire de l'extension du champ de la responsabilité

Une avancée majeure apportée par le Protocole réside dans l'obligation de souscrire une assurance afin de couvrir la responsabilité pour dommages aux passagers et aux bagages, conformément à l'article 5³.

Elle vise le transporteur dont le navire est immatriculé dans un Etat Partie, autorisé à **transporter plus de douze personnes**. La limite de l'assurance obligatoire ne peut être inférieure au seuil des 250 000 unités de compte par passager pour un même événement.

Un certificat attestant la validité de l'assurance, conforme au modèle figurant à l'annexe de la Convention, est alors délivré. Les Directions interrégionales de la mer et le guichet unique du registre international français (RIF), seront chargés de cette délivrance. Le nombre des navires français concernés est d'environ vingt-cinq.

Cette obligation de détenir un certificat d'assurance **impose aux Etats parties de non seulement interdire l'exploitation des navires** battant leur pavillon qui n'en seraient pas munis, mais également de **s'assurer que tout navire faisant escale dans un de leurs ports dispose bien de ce certificat**⁴.

¹ Article modifié par l'article 12 du Protocole.

² L'article 9 du Protocole amende l'article 16 de la Convention quant aux modalités de calcul du délai de deux ans.

³ L'article 5 du Protocole insère un nouvel article 4 bis à la Convention.

⁴ Cf. paragraphe 13 du nouvel article 4 bis de la Convention.

II. UN RÉGIME D'INDEMNISATION PLUS AVANTAGEUX MAIS STRICTEMENT ENCADRÉ

En ce qui concerne **les plafonds de réparation**, le Protocole les augmente de manière significative. La responsabilité demeure toutefois limitée par le jeu de l'articulation des conventions internationales.

A. UNE RESPONSABILITÉ PLAFONNÉE

Pour le calcul des indemnisations, rappelons que l'unité de compte est le droit de tirage spécial (DTS), tel que défini par le FMI. Ce dernier n'est pas une monnaie. La valeur du DTS a été déterminée par rapport à un panier de monnaies. Celui-ci comprend actuellement le dollar, l'euro, la livre sterling et le yen. La valeur du DTS est déterminée quotidiennement. Elle s'établissait à 1,485750 dollar, le 8 octobre 2014.

Figure n° 3 : Article 8 du Protocole modifiant l'article 9 de la Convention

1. L'unité de compte mentionnée dans la présente Convention est le droit de tirage spécial tel que défini par le Fonds monétaire international.

Les montants mentionnés au paragraphe 1 de l'article 3, au paragraphe 1 de l'article 4 bis, au paragraphe 1 de l'article 7 et à l'article 8 sont convertis dans la monnaie nationale de l'Etat dont relève le tribunal saisi du litige sur la base de la valeur de cette monnaie par rapport au droit de tirage spécial à la date du jugement ou à la date adoptée d'un commun accord par les parties.

La valeur, en droits de tirage spéciaux, de la monnaie nationale d'un Etat Partie qui est membre du Fonds monétaire international est calculée selon la méthode d'évaluation appliquée par le Fonds monétaire international à la date en question pour ses propres opérations et transactions.

La valeur, en droits de tirage spéciaux, de la monnaie nationale d'un Etat Partie qui n'est pas membre du Fonds monétaire international est calculée de la façon déterminée par cet Etat Partie. [...]

Source : Extrait du Protocole de 2002

La Convention modifiée relève **les plafonds** de responsabilité des transporteurs, **dans la limite**, toutefois, **de ceux fixés par la Convention LLMC**.

En effet, **l'article 19** de la Convention stipule **qu'elle ne modifie en rien les droits et obligations du transporteur¹, tels qu'ils résultent des conventions internationales** sur la limitation de la responsabilité des propriétaires de navires de mer.

¹ Il peut s'agir également d'un transporteur substitué et d'un préposé ou mandataire du transporteur.

Figure n° 4 : Champ d'application de la convention LLMC

La Convention LLMC est applicable chaque fois qu'un propriétaire de navire, un armateur, un affréteur ou un armateur-gérant, ou une personne fournissant des services en relation directe avec des opérations d'assistance ou de sauvetage, cherche à limiter sa responsabilité devant le tribunal d'un Etat Partie, tente de faire libérer un navire ou tout autre bien saisi ou de faire lever toute autre garantie fournie devant la juridiction dudit Etat.

Les créances soumises à la limitation sont, selon l'article 2.1 : les créances pour mort, pour lésions corporelles, pour pertes et pour dommages à tous biens survenus à bord du navire ou en relation directe avec l'exploitation de celui-ci ou avec des opérations d'assistance ou de sauvetage, ainsi que pour tout autre préjudice en résultant ; les créances pour tout préjudice résultant d'un retard dans le transport par mer de la cargaison, des passagers ou de leurs bagages ; les créances pour d'autres préjudices résultant de l'atteinte à tous droits de source extracontractuelle, et survenus en relation directe avec l'exploitation du navire ou avec des opérations d'assistance et de sauvetage ; les créances pour avoir renfloué, enlevé, détruit ou rendu inoffensif un navire coulé, naufragé, échoué ou abandonné, y compris tout ce qui se trouve et s'est trouvé à bord ; les créances pour avoir enlevé, détruit ou rendu inoffensive la cargaison du navire ; les créances produites par une personne autre que la personne responsable pour les mesures prises afin de réduire ou de prévenir un dommage pour lequel la personne responsable peut limiter sa responsabilité, et pour les dommages ultérieurement causés par ces mesures.

Source : ministère des affaires étrangères et du développement durable

L'article 7 de Convention¹ fixe à 400 000 unités de compte par passager pour un même événement la limite de responsabilité du transporteur, en cas de **mort ou de lésions corporelles**, hors risque de guerre.

Rappelons que **le plafond fixé par la Convention LLMC** pour les créances de mort ou de lésions corporelles des passagers d'un navire nées d'un même événement, s'élève à **175 000 unités de compte**, multiplié par le nombre de passagers que le navire est autorisé à transporter².

En conséquence, conformément à l'article 19 de la Convention, le transporteur peut se prévaloir des limites établies par la Convention LLMC. Sera appliquée aux créances de passagers la limite de responsabilité la plus basse, calculée en application de la Convention d'Athènes ou de la Convention LLMC.

¹ L'article 7 de la Convention est modifié par l'article 6 du Protocole.

² Cf. article 7 de la convention LLMC.

Par ailleurs, aux termes du texte de la réserve française, la responsabilité du transporteur en cas de mort ou de lésions corporelles, causées par l'un quelconque des **risques de guerre**, s'établit au plus petit des deux montants suivants : 250 000 unités de compte par passager pour un même événement ou 340 millions unités de compte au total par navire pour un même événement.

En ce qui concerne les bagages, la limite est fixée à l'**article 8** de la Convention¹, à 2 250 unités de compte par passager et par transport pour les bagages de cabine, 12 700 unités de compte par véhicule et par transport pour les véhicules, 3 375 unités de compte pour les autres bagages.

S'agissant des **biens de valeur**, l'article 5 de la Convention plafonne la responsabilité du transporteur « gardien » des valeurs à 3 375 unités de compte par passager et par transport. Une limite plus élevée peut être fixée d'un commun accord entre le passager et le transporteur.

Chacun de ces plafonds peut être toutefois augmenté, en vertu de l'article 10 de la Convention, d'un commun accord, de façon expresse et par écrit, entre le transporteur et le passager.

Nonobstant ce qui précède, il convient de souligner que la limitation de la responsabilité est elle-même encadrée. Ainsi, une **personne responsable n'est pas en droit de limiter sa responsabilité**, s'il est prouvé que le dommage résulte de son fait ou de son omission personnels, commis avec l'intention de provoquer un dommage ou de manière téméraire, selon l'article 13 de la Convention.

B. UNE PROCÉDURE ASSOULIE

Afin de faciliter l'indemnisation, l'article 5 du Protocole pose le principe de l'**action directe** des victimes contre l'assureur ou toute autre personne ayant fourni une garantie financière².

Corrélativement l'assureur bénéficie des mêmes moyens de défense que son assuré³, y compris la limitation de responsabilité. Il ne peut, toutefois, invoquer le défaut de paiement des primes par son assuré pour échapper à l'indemnisation⁴.

En ce qui concerne la juridiction compétente, la Convention⁵ prévoit la possibilité de saisir le tribunal de la résidence habituelle ou du principal établissement du défendeur, c'est-à-dire le transporteur.

¹ L'article 8 de la Convention a été amendé par l'article 7 du Protocole.

² Cf. paragraphe 10 du nouvel article 4 bis de la Convention.

³ Cf. article 11 de la Convention.

⁴ Cf. paragraphe 10 du nouvel article 4 bis de la Convention.

⁵ L'article 10 du Protocole réécrit l'article 17 de la Convention sur la Juridiction compétente.

Elle autorise également la saisine du tribunal de l'Etat du domicile ou de la résidence habituelle du demandeur que si le défendeur y a un siège de son activité et est soumis à la juridiction de cet Etat.

La Convention attribue enfin compétence au tribunal du lieu de départ ou du lieu de destination stipulé dans le contrat de transport, ou à celui du lieu de conclusion de ce contrat, si le défendeur y a un siège de son activité et est soumis à la juridiction de cet Etat.

Ces règles d'attribution de la compétence juridictionnelle prévalent sur celles définies par l'Union européenne¹. Ces dernières prévoient que l'action intentée par un consommateur contre l'autre partie au contrat peut être portée devant les tribunaux de l'Etat membre sur le territoire duquel est domiciliée cette partie ou devant le tribunal du lieu où est domicilié le consommateur.

¹ Cf. articles 16 et 17 du Règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale.

CONCLUSION

La Convention d'Athènes, modifiée par le présent Protocole, favorise l'indemnisation de des victimes.

Véritable fil conducteur des adaptations successives du texte d'origine, **la volonté de renforcer la protection des passagers** par mer a conduit, dans le cadre du présent Protocole, à :

- mettre en place un régime de **responsabilité sans faute** du transporteur ;

- **fixer des limites élevées de responsabilité** ;

- **imposer au transporteur de souscrire une assurance** couvrant sa responsabilité ;

- **autoriser une victime à demander réparation directement** auprès de l'assureur.

Appliqué en France par la voie d'un règlement communautaire qui reprend les stipulations de la Convention ainsi amendée, le Protocole ratifié permettra de mettre en cohérence notre politique conventionnelle, en emportant l'adhésion à la Convention.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur vous propose d'adopter le projet de loi n° **270 (2013-2014)** autorisant **l'adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes** de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages (telle que modifiée par le Protocole de 2002).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 29 octobre 2014, sous la présidence de M. Christian Cambon, vice-président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. André Trillard, rapporteur sur le **projet de loi n° 270 (2013-2014) autorisant l'adhésion de la France au protocole à la convention d'Athènes de 1974** relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages.

Après un bref débat, à l'issue de la présentation du rapporteur, la commission a adopté le rapport ainsi que le projet de loi précité.

Elle a proposé que ce texte fasse l'objet d'une **procédure d'examen simplifié** en séance publique, en application des dispositions de l'**article 47 *decies* du règlement du Sénat**.

ANNEXE I - L'ORGANISATION MARITIME INTERNATIONALE

L'Organisation Maritime Internationale (O.M.I.) a été créée par une convention internationale adoptée le 6 mars 1948 à Genève et entrée en vigueur dix ans plus tard le 17 mars 1958. L'O.M.I. est rattachée à l'Organisation des Nations unies (O.N.U.) dans le domaine de la sécurité et la sûreté de la navigation commerciale internationale et celui de la prévention de la pollution marine causée par les navires.

La France, qui a ratifié la Convention en 1952, en est membre depuis l'origine. L'O.M.I. compte 170 Etats membres. Soixante-quatre organisations internationales ont un statut d'observateur au sein de l'OMI, et soixante-dix-sept organisations non gouvernementales (O.N.G.) ont un statut consultatif. Seule institution des Nations unies au Royaume-Uni, l'O.M.I. a son siège à Londres. Son Secrétariat emploie 300 personnes. Le Secrétaire Général de l'O.M.I., nommé par le Conseil avec l'approbation de l'Assemblée, est Koji SEKIMIZU (Japon) 8^{ème} Secrétaire Général, depuis le 1^{er} janvier 2012. Son mandat expirera le 31 décembre 2015 .

Depuis 2009, un ambassadeur représentant permanent de la France est accrédité auprès de l'O.M.I. Notre représentante permanente depuis septembre 2013 est Mme Elisabeth Barsacq. Elle conduit les délégations françaises auprès des différents organes de l'OMI et est assistée de deux adjoints dont l'un assure également les fonctions de Conseiller Maritime près l'Ambassade de France à Londres.

Le budget de l'OMI est alimenté par la contribution de chaque pays, calculée en fonction du tonnage de la flotte de commerce. La contribution française se monte en 2014 à £ 324 592 par an (soit 1,02% du total), le premier contributeur étant le Panama avec £ 5,4 millions.

La France participe activement aux travaux de l'O.M.I. depuis sa création. Elle s'est toujours efforcée d'être parmi les premiers Etats à ratifier ses conventions.

Elle y est représentée essentiellement par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie (principalement par la Direction des Affaires Maritimes, mais aussi par la Direction de l'Eau et de la Biodiversité), par le Ministère des Affaires Etrangères (Direction des Biens publics mondiaux et Direction des Affaires Juridiques) et par le Secrétariat Général de la Mer. D'autres ministères peuvent participer en fonction des sujets traités.

Les contributions françaises, qui visent le plus souvent à trouver le consensus, sont très appréciées au sein des différentes instances de l'O.M.I.

L'organe politique de l'O.M.I. est l'Assemblée qui comprend les représentants de tous les Etats membres et qui se réunit tous les deux ans. Entre les sessions de l'Assemblée, le Conseil exerce les fonctions de cette dernière, coordonne l'activité de l'organisation et prépare le programme de travail et le budget. Il se compose de 40 Etats membres, dont la France, élus par l'Assemblée.

Pour atteindre ses objectifs, l'O.M.I. a, depuis sa création, favorisé l'adoption de nombreuses Conventions et protocoles et adopté de multiples recommandations et directives ayant trait à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et autres questions connexes.

Les principales conventions sont : °

- La Convention pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (Convention SOLAS).

-°La Convention pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL).

-°La Convention sur la recherche et le sauvetage en mer (SAR).

-°La Convention sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille (STCW).

ANNEXE II - DROITS DE TIRAGE SPÉCIAUX (DTS)

Le DTS est un actif de réserve international, créé en 1969 par le FMI pour compléter les réserves de change officielles de ses pays membres. Sa valeur est basée sur un panier de quatre grandes devises. Les DTS peuvent être échangés contre des devises librement utilisables. Avec l'entrée en vigueur d'une allocation générale de DTS le 28 août et d'une allocation spéciale le 9 septembre 2009, le montant de DTS a augmenté de 21,4 milliards à environ 204 milliards (soit l'équivalent de quelque 316 milliards de dollars, converti au taux du 12 mars 2014).

I. LE RÔLE DU DTS

Le droit de tirage spécial (DTS) a été créé par le FMI en 1969 pour soutenir le système de parités fixes de Bretton Woods. Tout pays adhérent au système devait disposer de réserves officielles – avoirs en or de l'État ou de la banque centrale et devises largement acceptées – qui pouvaient servir à racheter sa monnaie nationale sur les marchés des changes internationaux, au besoin, pour maintenir son taux de change. Mais l'offre internationale de deux grands avoirs de réserve, l'or et le dollar, s'est révélée insuffisante pour étayer l'expansion du commerce et l'évolution financière auxquelles on assistait alors. La communauté internationale a donc décidé de créer un nouvel avoir de réserve mondial sous les auspices du FMI.

Or, quelques années à peine après la création du DTS, le système de Bretton Woods s'est effondré et les grandes monnaies sont passées à un régime de taux de change flottant. D'autre part, l'expansion des marchés de capitaux internationaux permettait aux gouvernements solvables d'emprunter plus facilement. Cette double évolution a réduit le besoin de DTS.

Le DTS n'est pas une monnaie, et il ne constitue pas non plus une créance sur le FMI. Il représente en revanche une créance virtuelle sur les monnaies librement utilisables des pays membres du FMI. Les détenteurs de DTS peuvent se procurer ces monnaies en échange de DTS de deux façons : premièrement, sur la base d'accords d'échange librement consentis entre pays membres; deuxièmement, lorsque le FMI désigne les pays membres dont la position extérieure est forte pour acquérir des DTS de pays membres dont la position extérieure est faible. Outre son rôle d'avoir de réserve complémentaire, le DTS sert d'unité de compte du FMI et de plusieurs autres organisations internationales.

II. LA VALEUR DU DTS EST DÉTERMINÉE PAR UN PANIER DE DEVICES

La valeur du DTS a été fixée initialement à 0,888671 gramme d'or fin, ce qui correspondait alors à un dollar. Après l'effondrement du système de Bretton Woods, en 1973, la valeur du DTS a été déterminée par rapport à un panier de monnaies. Celui-ci comprend actuellement le dollar, l'euro, la livre sterling et le yen. La valeur du DTS en dollars est déterminée quotidiennement et affichée sur le site Internet du FMI. La valeur représente la somme de la part de chacune des quatre monnaies du panier dont se compose le DTS, exprimée en dollars et calculée sur la base du taux de change coté chaque jour à midi sur le marché de Londres.

La composition du panier est revue tous les cinq ans par le Conseil d'administration, ou plus tôt si le FMI est d'avis qu'un changement de circonstances le justifie, pour veiller à ce que la pondération des monnaies rende bien compte de leur importance relative dans les échanges et les systèmes financiers internationaux. Lors du dernier réexamen de la valeur du DTS, en novembre 2010, les pondérations des monnaies du panier ont été révisées sur la base de la valeur des exportations de biens et de services et du montant des réserves libellées dans chacune de ces monnaies détenues par les autres membres du FMI. Ces modifications ont pris effet le 1er janvier 2011. En octobre 2011, les discussions du Conseil d'administration ont porté sur différentes options d'élargissement du panier du DTS. La plupart des administrateurs sont convenus que les critères en place pour sélectionner les monnaies retenues dans le panier du DTS restaient appropriés. Le prochain réexamen aura lieu d'ici 2015.

[...]

Source : site du FMI à jour du 4 avril 2014

ANNEXE III - RÉSERVES DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

En application de la décision du Conseil du 12 décembre 2011 concernant l'adhésion de l'Union européenne au Protocole de 2002 à la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages, à l'exception des articles 10 et 11 dudit protocole¹³, le dépôt de l'instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'OMI sera accompagné d'une réserve relative à la limitation de responsabilité du transporteur pour risque de guerre et à l'obligation d'assurance prévue à l'article 4 *bis* de la Convention.

Rédigée sur le modèle adopté par le Comité juridique de l'OMI, elle sera formulée de la manière suivante :

« [1.1.] Réserve se rapportant à l'adhésion, par la France, au Protocole de 2002 à la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages (ci-après « convention »).

Limitation de la responsabilité du transporteur, etc.

[1.2.] La France se réserve le droit de, et s'engage à, limiter au plus petit des montants suivants la responsabilité, le cas échéant, en vertu du paragraphe 1 ou 2 de l'article 3 de la convention, en cas de mort ou de lésions corporelles d'un passager causées par l'un quelconque des risques mentionnés au paragraphe 2.2 des lignes directrices de l'OMI pour l'application de la convention d'Athènes :

- 250 000 unités de compte par passager pour un même événement, ou
- 340 millions d'unités de compte au total par navire pour un même événement.

[1.3.] La France se réserve en outre le droit de, et s'engage à, appliquer à cette prise en charge financière mutatis mutandis les paragraphes 2.1.1 et 2.2.2 des lignes directrices de l'OMI pour l'application de la convention d'Athènes.

[1.4.] La responsabilité du transporteur substitué en vertu de l'article 4 de la convention, la responsabilité des préposés et des mandataires du transporteur ou du transporteur substitué en vertu de l'article 11 de la convention et le montant total recouvrable en vertu de l'article 12 de la convention sont limités de la même façon.

¹³ L'article 4§2 de cette décision énonce que « les Etats membres font la réserve figurant dans les lignes directrices de l'OMI au moment du dépôt de leurs instruments de ratification du protocole d'Athènes ou d'adhésion à celui-ci ».

[1.5.] La réserve et l'engagement mentionnés au paragraphe 1.2 s'appliquent quel que soit le fondement de la responsabilité en vertu du paragraphe 1 ou 2 de l'article 3 et nonobstant toute disposition contraire de l'article 4 ou de l'article 7 de la convention ; toutefois, cette réserve et cet engagement n'affectent pas l'application des articles 10 et 13.

Assurance obligatoire et limitation de la responsabilité des assureurs

[1.6.] La France se réserve le droit de, et s'engage à, limiter au plus petit des montants suivants l'obligation en vertu du paragraphe 1 de l'article 4 bis de souscrire une assurance ou autre garantie financière en cas de mort ou de lésions corporelles d'un passager causées par l'un quelconque des risques mentionnés au paragraphe 2.2 des lignes directrices de l'OMI pour l'application de la convention d'Athènes :

- 250 000 unités de compte par passager pour un même événement, ou
- 340 millions d'unités de compte au total par navire pour un même événement.

[1.7.] La France se réserve le droit de, et s'engage à, limiter la responsabilité de l'assureur ou autre personne fournissant la garantie financière en vertu du paragraphe 10 de l'article 4 bis, en cas de mort ou de lésions corporelles d'un passager causées par l'un quelconque des risques mentionnés au paragraphe 2.2 des lignes directrices de l'OMI pour l'application de la convention d'Athènes au montant maximal de l'assurance ou autre garantie financière que le transporteur est tenu de souscrire en vertu du paragraphe 1.6 de la présente réserve.

[1.8.] La France se réserve en outre le droit de, et s'engage à, appliquer les lignes directrices de l'OMI pour l'application de la convention d'Athènes, y compris les clauses mentionnées aux paragraphes 2.1 et 2.2 de ces lignes directrices, à l'égard de toute assurance obligatoire souscrite en application de la convention.

[1.9.] La France se réserve le droit de, et s'engage à, exonérer le fournisseur de l'assurance ou autre garantie financière prévue au paragraphe 1 de l'article 4 bis de toute responsabilité qu'il ne s'est pas engagé à prendre en charge.

Délivrance du certificat

[1.10.] La France se réserve le droit de, et s'engage à, délivrer des certificats d'assurance en vertu du paragraphe 2 de l'article 4 bis de la convention, de façon :

- à rendre compte des limitations de responsabilité et des conditions relatives à la couverture d'assurance qui sont mentionnées aux paragraphes 1.2, 1.6, 1.7 et 1.9, et
- à ajouter toutes autres limitations, conditions et exclusions qu'il estime nécessaires, compte tenu des exigences du marché de l'assurance au moment de la délivrance du certificat et de l'objectif d'une indemnisation rapide des victimes.

[1.11.] La France se réserve le droit de, et s'engage à, accepter les certificats d'assurance délivrés par d'autres États parties qui comportent une réserve similaire.

[1.12.] Toutes ces limitations, conditions et exclusions doivent être clairement indiquées sur le certificat délivré ou visé en vertu du paragraphe 2 de l'article 4 bis de la convention.

Relation entre la présente réserve et les lignes directrices de l'OMI pour l'application de la convention d'Athènes

[1.13.] Les droits faisant l'objet de la présente réserve doivent être exercés compte dûment tenu des lignes directrices de l'OMI pour l'application de la convention d'Athènes, ou de tout amendement y relatif, en vue de garantir l'uniformité. Si une proposition visant à modifier les lignes directrices de l'OMI pour l'application de la convention d'Athènes, y compris les limites, a été approuvée par le comité juridique de l'Organisation maritime internationale, ces amendements s'appliquent à compter de la date fixée par le comité et sans préjudice des règles du droit international relatives au droit qu'a un État de retirer ou de modifier sa réserve. »

Source : Etude d'impact jointe au projet de loi n° 270 (2013-2014)