



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.11.2005
SEC(2005) 1517

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Annexe à la :

Proposition de directive relative à la responsabilité civile et aux garanties financières des propriétaires de navires

Etude d'impact approfondie

{COM(2005) 593 final}

Ce document a été préparé par les services de la Commission pour commentaire et ne préjuge pas de la décision finale à prendre par la Commission. Il n'engage que les services de la Commission impliqués dans sa préparation.

TABLE DES MATIERES

1.	1. RESUME	6
2.	2. IDENTIFICATION DU PROBLEME	7
3.	2.1 Accidents maritimes	7
4.	2.2 Chaîne de responsabilités	9
5.	2.3 Etendue de la responsabilité civile des propriétaires de navires	9
6.	2.3.1 Vue d'ensemble	9
7.	2.3.2 Le cas particulier de la Convention LLMC	11
8.	2.3.2.1 Une portée étendue	12
9.	2.3.2.2 Des acquis substantiels	12
10.	2.3.2.3 Le revers du système	14
11.	2.4 Assurance de responsabilité civile des propriétaires de navires	16
12.	2.4.1 Vue d'ensemble	16
13.	2.4.2 Principe - L'assurance de responsabilité civile n'est pas obligatoire en matière maritime	17
14.	2.4.3 Exception - L'assurance de responsabilité civile est obligatoire au titre de Conventions internationales sectorielles	18
15.	2.4.4 Etat des lieux - Nombre de navires non assurés	20
16.	2.4.5 Vers un système d'assurance obligatoire?	20
17.	2.4.5.1 L'assurance obligatoire dans les autres secteurs	20
18.	2.4.5.2 L'assurance obligatoire dans le secteur maritime au niveau national	21
19.	2.4.5.3 Travaux au sein de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE)	22
20.	3. OBJECTIF	22
21.	3.1 Renforcer le régime de responsabilité civile des propriétaires de navires	22
22.	3.2 Mettre en place un système d'assurance obligatoire	23
23.	3.2.1 Vue d'ensemble	23
24.	3.2.2 Modalités	24
25.	4. POSSIBILITES D'ACTION	26
26.	4.1 Mesures envisageables	26
27.	4.1.1 Renforcement de la responsabilité civile	26

28.	4.1.1.1 Option 1: statu quo	26
29.	4.1.1.2 Option 2 : encourager l'industrie à développer ses propres initiatives	28
30.	4.1.1.3 Option 3: agir au niveau international	28
31.	4.1.1.4 Option 4 : mettre en place un dispositif communautaire spécifique.....	28
32.	4.1.2 Assurance obligatoire	29
33.	4.1.2.1 Option 1 : statu quo	29
34.	4.1.2.2 Option 2 : encourager l'industrie à développer ses propres initiatives.....	30
35.	4.1.2.3 Option 3: agir au niveau international	30
36.	4.1.2.4 Option 4 : mettre en place un dispositif communautaire spécifique.....	30
37.	4.2 Approche de base pour atteindre l'objectif.....	30
38.	4.3 Comment la subsidiarité et la proportionnalité sont-elles prises en compte?	31
39.	5. IMPACTS POTENTIELS DE L'ACTION PROPOSEE	31
40.	5.1 DEPLAFONNEMENT DE LA RESPONSABILITE CIVILE via la négociation internationale	32
41.	5.1.1 Propriétaires de navires.....	32
42.	5.1.1.1 Impacts liés à l'option 1	32
43.	5.1.1.2 Impacts liés à l'option 2	32
44.	5.1.1.3 Impacts liés à l'option 3	32
45.	5.1.1.4 Impacts liés à l'option 4	34
46.	5.1.2 Autres opérateurs de la chaîne du transport maritime.....	34
47.	5.1.2.1 Impacts liés aux options 1et 2	34
48.	5.1.2.2 Impacts liés àux options 3 et 4	34
49.	5.1.3 Riverains	34
50.	5.1.3.1 Impacts liés aux options 1et 2	34
51.	5.1.3.2 Impacts lies aux options 3 et 4	35
52.	5.1.4 Assureurs.....	35
53.	5.1.4.1 Impacts liés aux options 1et 2	35
54.	5.1.4.2 Impacts liés aux options 3 et 4	35
55.	5.1.5 Administrations	35
56.	5.1.5.1 Impacts liés aux options 1et 2	35
57.	5.1.5.2 Impacts liés aux options 3 et 4	35

58.	5.2 ASSURANCE OBLIGATOIRE	36
59.	5.2.1 Propriétaires de navires	36
60.	5.2.1.1 <i>Impacts liés aux options 1 et 2</i>	36
61.	5.2.1.2 <i>Impacts liés aux options 3 et 4</i>	36
62.	5.2.2 Autres opérateurs de la chaîne du transport maritime.....	37
63.	5.2.2.1 <i>Impacts liés aux options 1 et 2</i>	37
64.	5.2.2.2 <i>Impacts liés aux options 3 et 4</i>	37
65.	5.2.3 Riverains	37
66.	5.2.3.1 <i>Impacts liés aux options 1 et 2</i>	37
67.	5.2.3.2 <i>Impacts liés aux options 3 et 4</i>	37
68.	5.2.4 Assureurs.....	37
69.	5.2.4.1 <i>Impacts liés aux options 1 et 2</i>	37
70.	5.2.4.2 <i>Impacts liés aux options 3 et 4</i>	37
71.	5.2.5 Administrations.....	38
72.	5.2.5.1 <i>Impacts liés aux options 1 et 2</i>	38
73.	5.2.5.2 <i>Impacts liés aux options 3 et 4</i>	38
74.	5.3 Conclusion.....	38
75.	6. Consultations.....	38
76.	7. Contrôle des résultats	39
6.	CONSULTATIONS	38
7.	CONTROLE DES RESULTATS.....	39

1. 1. RESUME

On déplore un certain nombre d'accidents dans le domaine maritime, causant des pertes en vies humaines, des dommages aux personnes et aux biens. Les conditions dans lesquelles sont indemnisées les victimes relèvent de la mise en œuvre de Conventions internationales ou du droit national. Les dédommagements sont en règle générale pris en charge par les personnes responsables de l'exploitation des navires. Ces personnes bénéficient en vertu du droit maritime international d'un régime de faveur caractérisé par une limitation quasi absolue de leur responsabilité. Il n'existe pas non plus de manière générale dans le domaine maritime d'obligation d'assurance de responsabilité civile.

La rigidité du principe de limitation de responsabilité et l'absence de système d'assurance obligatoire ne garantissent pas une indemnisation convenable des victimes et n'incitent pas les opérateurs à n'utiliser que des navires d'une qualité irréprochable.

Pour remédier à cet inconvénient, il conviendrait de mettre en place des règles qui contribuent véritablement à prévenir les dommages causés par les navires et à en garantir la réparation. Ces règles doivent conduire d'une part à renforcer le régime de responsabilité des propriétaires de navires, et d'autre part à remédier à l'absence d'obligation généralisée d'assurance responsabilité civile.

La présente étude d'impact passe en revue les différentes options qui s'offrent à la Commission à ce stade des travaux préparatoires en vue de parvenir à ces résultats. L'option susceptible d'être retenue par la Commission et ses impacts peuvent être décrits comme suit.

Il s'agirait dans un premier temps d'assurer la mise en œuvre dans tous les Etats membres de la Convention internationale de portée horizontale sur la limitation de responsabilité civile des propriétaires de navires, dans sa version de 1996. Si cette Convention présente un inconvénient qui est de consacrer le principe traditionnel de limitation de la responsabilité, elle présente également un avantage, qui est celui de fixer des plafonds d'indemnisation à un niveau suffisamment élevé pour couvrir la majorité des réclamations introduites auprès des propriétaires de navires après un sinistre. Tous les Etats membres seraient ainsi invités à devenir parties contractantes à cette Convention et ses dispositions seraient incorporées dans le droit communautaire. Ce dispositif serait complété par un système d'assurance obligatoire, qui manque encore au plan international. Dans un second temps, il pourrait être légitime d'engager un processus de renégociation de cette Convention au plan international, afin de renforcer davantage le régime de responsabilité des propriétaires de navires en assouplissant le principe de limitation.

Cette perspective d'une responsabilité accrue des propriétaires de navires, qui correspond par ailleurs aux tendances du droit moderne de la responsabilité dans tous les domaines autres que le maritime, aura des effets sur le comportement des propriétaires de navires, mais plus particulièrement sur les opérateurs peu scrupuleux qui n'hésitent pas à avoir recours à des navires sous normes. La modernisation de la Convention de 1996, consistant à dé plafonner la responsabilité civile, affectera de manière effective les propriétaires de navires considérés comme ayant agi avec négligence grave, pour le plus grand bénéfice des propriétaires soucieux de respecter les normes de sécurité qui continueront à bénéficier du régime protecteur de limitation de responsabilité.

La mise en place d'un système d'assurance obligatoire contribuera à la lutte contre les navires sous-normes, en faisant jouer aux assureurs un rôle de premier plan dans cette lutte. La grande majorité des propriétaires qui contractent déjà une police d'assurance responsabilité civile pour les dommages aux tiers causés par leurs navires tireront bénéfice de ce nouveau régime dans la mesure où ils retrouveront un marché dans lequel la concurrence ne sera pas faussée par le jeu de certains opérateurs peu scrupuleux qui n'ont pas d'assurance.

La situation des personnes subissant un dommage causé par un navire et demandant réparation auprès du propriétaire de ce navire (particuliers, professionnels mais également pouvoirs publics) doit s'en trouver améliorée par ce nouveau mécanisme d'assurance obligatoire. L'introduction d'une action directe et le montant couvert par l'assurance confortent davantage leur situation. Les gens de mer font également l'objet de dispositions protectrices spécifiques.

2. 2. IDENTIFICATION DU PROBLEME

On déplore un certain nombre d'accidents dans le domaine maritime, causant des pertes en vies humaines, des dommages aux personnes et aux biens. Tous les intervenants de la chaîne du transport maritime ont un rôle à jouer pour préserver la qualité des navires et contribuer ainsi à prévenir les accidents. Les conditions dans lesquelles sont indemnisées les victimes relèvent de la mise en œuvre d'un certain nombre de Conventions internationales ou du droit national. Les dédommagements sont en règle générale assurés par les personnes responsables de l'exploitation des navires. Ces personnes bénéficient en vertu du droit maritime international d'un régime de faveur caractérisé par une limitation quasi absolue de leur responsabilité. Il n'existe pas non plus de manière générale dans le domaine maritime d'obligation d'assurance de responsabilité civile. Ces deux éléments-clés ne garantissent pas une indemnisation convenable des victimes et n'incitent pas les opérateurs à n'utiliser que des navires d'une qualité irréprochable.

3. 2.1 Accidents maritimes

Les tableaux ci-après tendent à rendre compte de la réalité des accidents maritimes et de leurs conséquences en termes de pertes en vies humaines et dommages à l'environnement.

Tableau n° 1: Vies perdues en mer – partout dans le monde, par type de navire¹

Type de navire	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Navires-citernes	10	7	7	11	26	2	5
Vraquiers	50	111	3	20	65	5	
Navires de charge	172	158	257	107	118	82	130
Navires à passagers / Navires de charge	0	0	0	0	0	0	11

¹ Source: Lloyd's Register: World Casualty Statistics

Transbordeurs rouliers	1	2	0	0	43	2	7
Navires à Passagers/ Transbordeurs rouliers	342	150	0	90	0	1119	15
Navires à Passagers	4	40	74	0	0	1	0
Autres	131	98	98	144	54	62	29
Total	710	566	439	372	306	1273	197

Tableau n° 2: Rejets accidentels majeurs d'hydrocarbures en Europe²

Nom du navire	Année	Localisation	Hydrocarbures déversés (en tonnes)
Torrey Canyon	1967	Iles Scilly, Royaume-Uni	119 000
Jakob Maersk	1975	Porto, Portugal	88 000
Urquiola	1976	Galicie, Espagne	100 000
Amoco Cadiz	1978	Bretagne, France	223 000
Independenta	1979	Bosphore, Turquie	95 000
Irenes Serenade	1980	Navarino Bay, Grèce	100 000
Haven	1991	Gênes, Italie	144 000
Aegean Sea	1992	Galicie, Espagne	74 000
Braer	1993	Iles Shetland, Royaume-Uni	85 000
Sea Empress	1996	Milford Haven, Royaume-Uni	72 000
Erika	1999	Bretagne, France	20 000
Prestige	2002	Galicie, Espagne	63 000

² Source: International Tanker Owners Pollution Federation, Ltd

4. **2.2 Chaîne de responsabilités**

Le transport maritime nécessite l'intervention d'un grand nombre d'opérateurs: le propriétaire immatriculé, l'armateur-gérant, l'agent, l'affrètement, le chargeur, le capitaine et l'équipage, les assurances, les sociétés de classification, l'Etat du pavillon, l'Etat du port...

Il revient à chacun de ces intervenants de la chaîne du transport maritime de s'assurer pour ce qui le concerne de ce que le navire est d'une qualité irréprochable, tout au moins conforme aux prescriptions applicables.

En cas de dommages causés aux tiers par ce navire, chacun de ces intervenants peut être amené à répondre de son comportement éventuellement fautif au plan administratif ou pénal³, comme au plan civil.

Le dédommagement des victimes est en règle générale assuré par les personnes effectivement responsables de l'exploitation du navire. Il importe donc de s'intéresser aux conditions de mise en œuvre de la responsabilité au plan civil de cette catégorie de personnes désignée ci-après "les propriétaires de navires".

5. **2.3 Etendue de la responsabilité civile des propriétaires de navires**

6. **2.3.1 Vue d'ensemble**

Les conditions dans lesquelles est mise en jeu la responsabilité civile des propriétaires de navires sont déterminées par la loi nationale applicable à chaque cas d'espèce. Ces conditions, définies avec précision par la loi et la jurisprudence⁴, forment ce qu'on appelle le régime de responsabilité civile.

Dans le domaine maritime, les régimes juridiques nationaux de responsabilité civile ont fait l'objet, pour certains types de pollution seulement, d'une uniformisation par le biais d'une Convention internationale spécifique⁵.

De l'avis de la Commission, il n'existe qu'un seul aspect de ces régimes de responsabilité qui soulève des difficultés et doit être modernisé: le principe de limitation de responsabilité. Ce

³ Voir directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infraction de pollution, JOUE L 25 du 30 septembre 2005, p. 11.

⁴ Définition précise de la notion de faute, définition du dommage et détermination du lien de causalité entre la faute et le dommage. Noter qu'il existe dans certains types d'activités des régimes de responsabilité sans faute.

⁵ Convention de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC), Convention de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD) et Convention de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute (Convention hydrocarbures de soute). Ces trois Conventions prévoient un régime de responsabilité sans faute. On notera que la Convention CLC est complétée par la Convention de 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL). On notera également qu'aucune de ces Conventions n'est actuellement en vigueur dans tous les Etats membres de l'UE.

principe est consacré par toutes les Conventions internationales applicables en matière de responsabilité civile dans le domaine des transports maritimes⁶.

En vertu de ce principe de limitation de responsabilité, tout propriétaire de navire bénéficie du droit de limiter sa responsabilité, et il ne perd ce droit que s'il est prouvé que le dommage *"résulte de son fait ou de son omission personnels, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement"*.⁷

Ce seuil au-delà duquel le propriétaire de navire perd son droit à limiter sa responsabilité (autrement appelé "conduite supprimant la limitation"⁸) est très élevé, ce qui fait du principe de limitation de responsabilité un principe quasi absolu⁹.

La Commission estime que la renégociation de ce principe au niveau international pourrait contribuer à une meilleure prévention des accidents et donc favoriser le renforcement de la qualité de la marine marchande.

Dès 2000, dans la communication ERIKA II¹⁰, la Commission avait dénoncé les travers de ce principe en analysant la portée de cette conduite supprimant la limitation et proposé de la modifier dans le contexte d'une amélioration de la Convention CLC précitée¹¹.

Aux yeux de la Commission, *"une négligence, voire une négligence grave, de la part du propriétaire ne correspond pas à [ce critère]. Il est dès lors évident que, dans la plupart des cas, il serait très difficile de franchir ce seuil. (...) Le droit des propriétaires de navires de limiter leur responsabilité est [donc] quasiment inaliénable. (...) La responsabilité illimitée devrait à tout le moins intervenir en cas de négligence grave attestée de la part du propriétaire. L'introduction d'une telle mesure garantirait une meilleure correspondance entre la responsabilité assumée par le propriétaire et les actes de celui-ci et produirait à la fois des effets préventifs et des effets répressifs"*¹².

La légitimité du principe de limitation de responsabilité est de plus en plus contestée. Un exemple en est donné en dehors du secteur du transport maritime avec l'adoption, au printemps 2004, de la directive sur la responsabilité environnementale qui pose le principe de la responsabilité illimitée des opérateurs¹³.

6 Conventions CLC, SNPD et hydrocarbures de soute précitées, auxquelles il convient d'ajouter la Convention de portée horizontale de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes (LLMC).

7 Article 4 de la LLMC, Article 5 de la CLC, Article 9 de SNPD. Pour sa part, la Convention hydrocarbures de soute dans son article 6 fait renvoi sur ce point à la LLMC.

8 Expression tirée de la LLMC, article 4.

9 "Virtually unbreakable" suivant l'expression retenue par l'Organisation Maritime internationale sur son site Internet de présentation www.imo.org. On se reportera utilement à la base de données jurisprudentielle constituée par le Comité Maritime International http://www.comitemaritime.org/jurisp/ju_llmc.html#4.

10 ERIKA II COM(2000)802 final.

11 Note en bas de page n° 2.

12 ERIKA II précitée, p.64.

13 Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, JOUE L 143 du 30 avril 2004, p. 56. En application de son article 4, cette directive ne s'applique pas aux matières relevant du champ d'application des Conventions CLC, SNPD, Hydrocarbures de soute et LLMC notamment. Toutes ces matières entrent précisément dans le champ d'application de la présente initiative.

Il semble donc indispensable de se fixer l'objectif d'assouplir ce principe de la limitation de responsabilité, en renégociant au sein de l'OMI les dispositions de la Convention LLMC.

Il est à noter qu'à ce jour, aucune de ces Conventions précitées n'est d'application dans tous les Etats membres. Seules les Conventions CLC et LLMC ont été largement ratifiées à l'échelle de l'UE. Les autres Conventions sectorielles devraient également pouvoir entrer en vigueur dans tous les Etats membres, mais à une date encore incertaine.

La Commission a donc choisi d'engager une réflexion sur la mise en place au niveau communautaire d'un mécanisme qui couvre tous les cas de figure entrant dans le champ d'application de la LLMC, à l'exclusion des situations d'ores et déjà couvertes par les Conventions sectorielles.

Ce choix résulte notamment du fait que pour ce qui concerne la Convention CLC précitée, des travaux de modernisation – pouvant consister en l'assouplissement du principe de limitation de la responsabilité – pourraient être engagés à moyen terme¹⁴.

Des initiatives en ce même sens pourraient à terme être lancées pour les autres Conventions spécifiques SNPD et hydrocarbures de soute¹⁵.

7. *2.3.2 Le cas particulier de la Convention LLMC*

La Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes (LLMC) a une portée générale. Elle consacre le principe traditionnel en droit maritime international de limitation de la responsabilité des personnes qui assurent l'exploitation du navire, à savoir le propriétaire, l'affréteur, l'armateur, l'armateur-gérant, désignés sous l'expression "propriétaire du navire". Un protocole à cette Convention de 1976 – qui se substitue à cette Convention¹⁶ - a été adopté en 1996 afin de relever de manière substantielle les limites de responsabilité. Pour les besoins de la présente étude d'impact approfondie, la Convention telle que modifiée par le protocole sera désignée "Convention de 1996".

Cette Convention de 1996 joue un rôle très important de par l'étendue de son champ d'application et les règles qu'elle pose.

14 Le 21 octobre 2005, à l'issue de cinq années de discussions, les pays parties contractantes à la CLC et au FIPOL ont décidé à une courte majorité de ne pas procéder dans l'immédiat à une révision de ces deux Conventions CLC et FIPOL. Ces mêmes pays ont cependant décidé d'explorer davantage les questions liées à une meilleure responsabilisation des opérateurs, et d'évaluer sur cette base la nécessité de procéder à une révision des Conventions. Voir document du FIPOL 92FUND/A.10/37 du 21 octobre 2005.

15 Il est à noter que l'article 6 de la Convention hydrocarbures de soute préserve la mise en œuvre des dispositions de la LLMC concernant la conduite supprimant la limitation. Or ce sont précisément ces dispositions qui ne seront plus d'application telles qu'elles en Europe avec l'adoption de la présente directive. Cette particularité pourrait faire hésiter les pays tiers à devenir parties contractantes de la Convention hydrocarbures de soute. C'est pourquoi l'importance d'une révision de cette Convention apparaîtra plus évidente dans un proche avenir.

16 Un Etat partie contractante à la Convention de 1976 doit dénoncer cette Convention pour pouvoir devenir partie contractant au protocole de 1996.

8. 2.3.2.1 *Une portée étendue*

Aux termes de l'article 15 de la Convention de 1996, "*la présente Convention s'applique chaque fois qu'un [propriétaire de navire] cherche à limiter sa responsabilité devant le tribunal d'un Etat partie*".

On notera que la définition du propriétaire de navire est suffisamment large pour couvrir toute personne dans la chaîne du transport qui exploite effectivement le navire.

Par ailleurs, presque toutes les créances maritimes sont couvertes. Les exceptions notables sont celles relevant du champ d'application de Conventions spécifiques telles que la CLC, HNS, hydrocarbures de soute et Athènes¹⁷, dès leur entrée en vigueur.

Le champ d'application géographique de la LLMC est quant à lui assez vaste dans la mesure où il se confond en quelque sorte avec l'étendue de la compétence judiciaire des Etats parties.

Pratiquement tous les Etats membres ayant une façade maritime sont parties contractantes, soit à la Convention de 1976, soit à son protocole de 1996 qui la remplace¹⁸. Ce qui signifie que la plupart des cas de pollution ou de collision survenus le long des côtes européennes sont susceptibles de relever du champ d'application de l'un ou l'autre de ces textes.

En effet, tout litige opposant une personne ayant subi en Europe un dommage causé par un navire et le propriétaire de ce navire devrait en principe pouvoir être porté devant un tribunal européen, et ce en application des règles en matière de compétence judiciaire internationale.

Si la personne mise en cause est domiciliée sur le territoire d'un Etat membre autre que celui de la victime, alors celle-ci pourra, en application de l'article 5, paragraphe 3 du règlement (CE) n° 44/2001 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale¹⁹, saisir le tribunal "*du lieu où le fait dommageable s'est produit ou risque de se produire*".

Le résultat ne devrait pas être fondamentalement différent si la personne mise en cause est domiciliée dans un pays tiers. Les règles nationales de conflit de juridictions qui sont alors d'application consacrent pour la plupart une règle similaire à celle du règlement (CE) n° 44/2001.

9. 2.3.2.2 *Des acquis substantiels*

La Convention de 1996 fixe des limites de responsabilité dont en principe tout propriétaire de navire peut bénéficier.

Ces limites sont à calculer en fonction du tonnage du navire. Ces plafonds ont été relevés de manière significative en 1996, avec l'adoption du protocole à la Convention de 1976. Les

17 Voir proposition de règlement sur la responsabilité des transporteurs de passagers par mer et par voie navigable en cas d'accident, faisant partie du présent paquet législatif.

18 10 Etats membres (sur 47 Etats) sont parties contractantes à la LLMC 1976: BE, EE, FR, EL, IE, LV, LT, NL, PL, ES; 6 Etats membres (sur 15 Etats) sont parties contractantes au protocole de 1996: DK, FI, DE, MT, ES et UK. Cette disparité a d'ailleurs pour conséquence la superposition confuse de régimes juridiques divergeant.

19 JOCE L 12 du 16 janvier 2001, p.1.

tableaux ci-après donnent une indication des différents plafonds applicables pour ce qui concerne les dommages aux biens.

Convention de 1976

Tonneaux	Droits de tirage spéciaux
< 500	167 000 ²⁰
501 – 30 000	167 ²¹ pour chaque tonneau
30 001 – 70 000	125 ²² pour chaque tonneau
> 70 000	83 ²³ pour chaque tonneau

Protocole de 1996

Tonneaux	Droits de tirage spéciaux
< 2000	1 million ²⁴
2001 – 30 000	400 ²⁵ pour chaque tonneau
30 001 – 70 000	300 ²⁶ pour chaque tonneau
> 70 000	200 ²⁷ pour chaque tonneau

La Commission estime que les plafonds fixés par la Convention de 1976 sont trop peu élevés et que ceux fixés par le protocole de 1996 tendent à correspondre à la plupart des situations.

Il est à noter cependant le succès mitigé qu'a rencontré jusqu'à présent le protocole. Au plan mondial, sur 197 Etats répertoriés sur les tableaux établis par l'OMI pour la ratification des Conventions internationales en matière maritime, 15 Etats seulement sont parties contractantes à ce protocole de 1996, parmi lesquels 6 Etats membres. Le protocole n'est entré en vigueur qu'en mai 2004.

Il importe pour la Commission de consolider les progrès réalisés avec l'adoption du protocole de 1996. C'est pourquoi cette Convention doit servir de référence²⁸.

20 200 400 €.

21 200,4 €.

22 150 €.

23 99,6 €.

24 1,2 million €.

25 480 €.

26 360 €.

27 240 €.

28 Noter que l'article 4, paragraphe 3 de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux précitée dans la note en bas de page n° 13 ne suit pas cette approche, dans la mesure où elle accorde la même importance à la

10. 2.3.2.3 Le revers du système

La Convention de 1996 fixe à niveau très élevé le seuil au-delà duquel le propriétaire de navire perd son droit à limiter sa responsabilité. Le propriétaire verra donc limiter sa responsabilité dans la plupart des cas de figure.

Or certains dommages sont susceptibles de donner lieu à des demandes d'indemnisation à des niveaux dépassant les plafonds fixés par la Convention de 1996.

On peut citer un certain nombre d'exemples parmi lesquels celui des dommages causés par des substances nocives et potentiellement dangereuses à l'occasion de leur transport par mer. Pour ce type de dommages, une Convention a été adoptée en 1996 qui met sur pied un régime de responsabilité sans faute des propriétaires de navires et crée un fonds d'indemnisation (Convention SNPD²⁹). Les plafonds fixés dans cette Convention SNPD démontrent qu'il existe des cas de figure dans lesquels les limites fixées par la Convention de 1996 sont particulièrement insuffisantes pour indemniser de manière satisfaisante les victimes potentielles.

Pour mémoire: Convention de 1996

Tonneaux	Droits de tirage spéciaux
< 2000	1 million ³⁰
2001 – 30 000	400 ³¹ pour chaque tonneau
30 001 – 70 000	300 ³² pour chaque tonneau
> 70 000	200 ³³ pour chaque tonneau

Convention SNPD

Tonneaux	Droits de tirage spéciaux
< 2000	10 millions ³⁴
2001 – 50 000	1500 ³⁵ pour chaque tonneau

Convention de 1976 et à son Protocole de 1996: "La présente directive est sans préjudice du droit de l'exploitant de limiter sa responsabilité conformément à la législation nationale qui met en œuvre la Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, de 1976, y compris toute modification future de cette Convention". La présente initiative qui vise à consolider les acquis obtenus par le protocole de 1996 viendra donc compléter la directive 2004/35/CE au titre de la *lex specialis*.

²⁹ Convention SNPD précitée dans la note en bas de page n° 5.

³⁰ 1,2 million €.

³¹ 480 €.

³² 360 €.

³³ 240 €.

³⁴ 12 million €.

³⁵ 1800 €.

>50 000	360 ³⁶ pour chaque tonneau
---------	---------------------------------------

L'article 9 de la Convention SNPD précise par ailleurs que *"le montant total ne pourra en aucun cas excéder 100 millions"* de DTS. Outre tous ces dédommagements versés au titre de la responsabilité du propriétaire de navire, la Convention SNPD a créé, sur le modèle des Conventions CLC et FIPOL précitées, un deuxième niveau d'indemnisation. Il existera donc un "fonds SNPD" alimenté par les contributions des importateurs de produits chimiques. En application de l'article 14 de la Convention SNPD, *"le montant total des indemnités que le Fonds SNPD doit verser pour un événement déterminé (...) est limité de manière que la somme de ce montant et du montant des indemnités effectivement versées [au titre du premier niveau d'indemnisation] n'excède pas 250 millions"* de DTS³⁷.

Ainsi, pour résumer, pour un navire de 100 000 tonnes, la limite de responsabilité pour dommages aux biens au titre de la Convention de 1996, sera d'environ 30 200 000 DTS³⁸. Cette limite sera en revanche, au titre du premier niveau de la Convention SNPD, de 100 000 000 DTS³⁹, sans préjudice d'un dépassement éventuel qui sera alors pris en charge par le fonds SNPD jusqu'à 250 000 000 DTS.

La Convention SNPD n'est pas encore entrée en vigueur et donc tant qu'elle n'est pas ratifiée par tous les Etats membres, on peut s'attendre à des situations dans lesquelles les victimes ne seront indemnisées que partiellement, c'est-à-dire à hauteur seulement des plafonds prévus par la Convention LLMC applicable. Cette situation serait particulièrement regrettable dans les cas où le propriétaire de navire aurait commis une négligence grave.

Pour contourner cet obstacle, on pourrait donc envisager d'abaisser dans la Convention de 1996 le seuil initial jugé infranchissable jusqu'au niveau de la négligence grave, mais cela supposerait une renégociation de la Convention, car le système mis en place par la Convention de 1996 est de ce point de vue verrouillé.

En effet, si des discussions sont en cours sur la révision des Conventions CLC et FIPOL, il n'en est pas de même pour ce qui concerne la Convention de 1996. Dans l'hypothèse où la Communauté tenterait d'initier pareille révision de ce système, les perspectives d'adoption et de mise en œuvre dépendront de la capacité de la Communauté à convaincre ses partenaires du bien fondé de cette amélioration.

On pourrait toutefois tirer un certain profit de l'étroite marge de manœuvre offerte par la Convention de 1996 elle-même: son article 15 donne en effet la possibilité aux Etats contractants de ne pas faire bénéficier du régime de la Convention les navires battant pavillon d'un Etat qui n'est pas partie contractante à cette Convention: *"tout Etat Partie a le droit d'exclure totalement ou partiellement de l'application de la présente Convention toute personne (...) dont le navire à raison duquel elle invoque son droit de limiter sa responsabilité (...), ne bat pas (...) le pavillon de l'un des Etats Parties."* Sur cette base, la Communauté pourrait mettre en place un dispositif qui serait applicable seulement vis-à-vis des navires battant pavillon de tout pays tiers qui n'est pas partie contractante à cette

36 432 €.
37 300 millions €
38 36 240 000 €
39 120 000 000 €

Convention de 1996. Cette orientation aura pour effet d'inciter le plus grand nombre de pays tiers à adhérer à la Convention de 1996.

11. 2.4 Assurance de responsabilité civile des propriétaires de navires

12. 2.4.1 Vue d'ensemble

La présente section de l'étude d'impact vise à faire ressortir les éléments marquants de l'assurance de responsabilité civile en matière maritime.

Les différents types d'assurance dans le domaine maritime sont : l'assurance sur corps (contre le risque de perte ou d'avarie du navire), l'assurance cargaisons et l'assurance de responsabilité civile (pour couvrir les dommages occasionnés aux tiers). Pour les deux premiers types d'assurance, les propriétaires de navires s'adressent aux compagnies d'assurance commerciales, tandis que pour la troisième catégorie, ils se tournent essentiellement vers des associations mutuelles d'assurance appelées clubs P&I ("Protection and Indemnity"), qui sont une émanation des propriétaires de navires eux-mêmes⁴⁰.

Les assurances sur corps et cargaisons revêtent une grande importance. L'assurance sur corps joue notamment un rôle indirect dans le renforcement de la qualité des navires. Il sera cependant ici seulement question des assurances de responsabilité civile.

Les dommages causés par les navires visés ici ne sont pas les dommages exceptionnels tels que ceux liés aux grandes marées noires. Pour les marées noires, le système CLC/FIPOL entre en ligne de compte.

Les incidents couverts ici sont des incidents de moindre envergure, tels que les hypothèses de collision, les cas de pollution non couverts par le système CLC/FIPOL – et à terme par les autres Conventions sectorielles - tous types de dommages aux tiers, échouement et renflouement d'épaves, etc.

Il y a de l'avis de la Commission trois éléments clés dans l'assurance:

- l'assurance vise à préserver les intérêts des victimes d'un incident causé par un navire dont le propriétaire est insolvable. La possibilité pour les victimes de saisir par ailleurs directement l'assureur présente un intérêt en matière maritime étant donné les difficultés pratiques d'identification des propriétaires des navires.
- l'assurance représente une sécurité indispensable pour les propriétaires de navires qui ne seront exposés, en cas de mise en cause de leur responsabilité civile, qu'au paiement de la franchise⁴¹ et au versement d'une prime réévaluée à la hausse à l'issue de la période de garantie⁴². Il est à noter que certains opérateurs organisent cependant leur insolvabilité et

40 On notera que treize clubs sont regroupés au sein d'une entité désignée "Groupe International", lequel bénéficie d'une exemption par catégorie au titre de l'article 83 du Traité CE (décision de la Commission C(1999) 221 du 12 avril 1999, JO L 125 du 19 mai 1999 p.12)

41 Voir point 4.3.10.16 d'une étude intitulée "*Outline of Insurance Practices for Third Party Liability in the Field of Marine Transport*", réalisée dans le cadre du 6ème Programme Cadre Recherche de la Commission européenne.

42 Voir point 6.1 de l'étude précitée dans la note en bas de page n° 41.

choisissent de ne pas souscrire de police d'assurance⁴³. Outre les conséquences pour les victimes, il y a le faussement du jeu de la concurrence entre opérateurs, l'assurance représentant un certain coût que les uns supportent et les autres pas⁴⁴. Tous ces éléments militent pour la mise en place d'une réglementation instaurant l'assurance obligatoire.

- les assureurs contribuent à renforcer la qualité de la marine marchande, aux côtés de tous les autres intervenants de la chaîne du transport maritime⁴⁵, tels que les propriétaires de navires, les chargeurs, les affréteurs, les sociétés de classification, les Etats du port, les Etats du pavillon. Il est cependant à noter que pour ce qui concerne les dommages aux tiers, les assureurs sont pour l'essentiel une émanation des propriétaires de navires eux-mêmes: les clubs Protection & Indemnity (P&I)⁴⁶. Dans ce contexte, il est particulièrement important d'identifier les moyens mis en œuvre par les assureurs, sur une base volontaire ou au titre de la réglementation applicable, pour faire de manière effective le tri entre les navires sous-normes et les autres.

13. **2.4.2 Principe - L'assurance de responsabilité civile n'est pas obligatoire en matière maritime**

Il est de tradition en droit maritime international que l'assurance de responsabilité civile n'est pas obligatoire.

Dans sa Communication de 1996 "*Vers une nouvelle stratégie maritime*"⁴⁷, la Commission avait indiqué qu'elle examinerait "*dans quelle mesure les chargeurs qui, de propos délibéré ou par négligence, affrètent ou utilisent des navires innavigables, non assurés ou mal assurés devraient être frappés de sanctions financières ou économiques. L'utilisation de navires non assurés ou mal assurés non seulement favorise les opérateurs peu scrupuleux, mais alimente aussi la concurrence déloyale. Pour de nombreux services de transport maritime, la responsabilité civile n'est pas réglée au niveau international. La Commission estime nécessaire d'étudier en détail la question de l'assurance obligatoire en responsabilité civile, selon le modèle de ce qui est offert par les clubs P&I, et du niveau élevé de couverture des risques à fixer comme condition d'accès aux ports.*"

Le Conseil et le Parlement n'ont pas pris position sur ce point dans leurs réponses à la Communication⁴⁸. Les Etats membres qui ont réagi individuellement ont exprimé leur soutien à cette idée. L'industrie s'est quant à elle montrée plus réservée. Toutes les discussions autour de cette idée ont par après eu lieu dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale (OMI).

Le Comité juridique de l'OMI a inscrit la question des garanties financières dans son programme de travail 1996-1997. Trois ans de discussions ont conduit à l'adoption par l'Assemblée de l'OMI le 25 novembre 1999 d'une résolution "*concernant les responsabilités des propriétaires de navires à l'égard des créances maritimes*"⁴⁹; extraits:

43 Voir point 4.4.1.14 de l'étude précitée dans la note en bas de page n°41.

44 Voir point 4.6 de l'étude précitée dans la note en bas de page n° 41.

45 Voir point 2.2 de la présente étude d'impact approfondie.

46 Voir point 4.3 de l'étude précitée dans la note en bas de page n° 41.

47 Communication du 13 mars 1996, COM(96)81 p. 24.

48 Résolution du Conseil du 12 décembre 1996, rapport du PE du 28 février 1997.

49 Résolution A 898 (21) du 25 novembre 1999.

"4.1. Les propriétaires de navires devraient veiller à ce que leur responsabilité (...) soit couverte par une assurance."

La résolution n'a toutefois été adoptée qu'au prix de "négociations longues et laborieuses"⁵⁰ entre toutes les parties intéressées. De l'avis des représentants des propriétaires de navires,

"(...) l'adoption [de la résolution] permettrait de parer à la nécessité d'adopter des instruments relatifs à l'assurance obligatoire afin de couvrir les créances (...). Présentant les caractéristiques d'une résolution, l'instrument envisagé ne devrait pas servir à introduire indirectement des règles obligatoires sur l'assurance par une voie détournée. (...) Même si [la résolution] mentionnait la nécessité de contracter une assurance jusqu'à concurrence des limites prévues dans le Protocole LLMC de 1996, les États du port ne devraient pas s'en prévaloir pour imposer aux États du pavillon des prescriptions en matière d'assurance obligatoire conformément à ce traité. (...). [La résolution] ne devrait pas elle-même devenir un instrument supplémentaire aux fins du contrôle des navires par l'État du port"⁵¹.

14. **2.4.3 Exception - L'assurance de responsabilité civile est obligatoire au titre de Conventions internationales sectorielles**

L'assurance responsabilité civile pour dommages aux tiers n'est obligatoire qu'au titre d'une seule Convention internationale de portée sectorielle:

- la Convention de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC)

D'autres Conventions sectorielles rendent l'assurance obligatoire mais ne sont pas encore entrées en vigueur:

- la Convention de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD)
- la Convention de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute (Convention hydrocarbures de soute)

Les Conventions adoptées dans le cadre de l'OMI couvrent seulement les risques et les navires suivants:

Tableau n° 3:

	Navires devant être assurés	Risques couverts par l'assurance
CLC 1992	tout navire <ul style="list-style-type: none"> • immatriculé dans un État partie et tout navire entrant ou quittant un port d'un 	<ul style="list-style-type: none"> • pollution par les hydrocarbures résultant de déversements d'hydrocarbures persistants provenant de navires-citernes

50 Extrait du compte rendu du LEG 80, p.12.

51 Extrait du compte rendu du LEG 78, p.8.

	<p>Etat partie</p> <ul style="list-style-type: none"> • et transportant plus de 2000 tonnes d'hydrocarbures persistants en vrac en tant que cargaison 	
<p>SNPD 1996</p>	<p>tout navire</p> <ul style="list-style-type: none"> • immatriculé dans un État partie et tout navire entrant ou quittant un port d'un Etat partie • et transportant effectivement des substances nocives et potentiellement dangereuses 	<ul style="list-style-type: none"> • dommages aux personnes et aux biens • liste limitative de substances nocives et potentiellement dangereuses
<p>Hydrocarbures de soute 2001</p>	<p>tout navire</p> <ul style="list-style-type: none"> • immatriculé dans un État partie et tout navire entrant ou quittant un port d'un Etat partie • d'une jauge brute supérieure à 1000 	<p>pollution</p> <p>"hydrocarbures minéraux, y compris l'huile de graissage, utilisés ou destinés à être utilisés pour l'exploitation ou la propulsion du navire, et les résidus de tels hydrocarbures"</p>
<p>projet de Convention sur l'enlèvement des épaves⁵²</p>	<p>tout navire</p> <ul style="list-style-type: none"> • d'une longueur supérieure à [...] mètres • et battant le pavillon d'un État Partie 	<p>frais liés à l'enlèvement de l'épave</p>

A partir du moment où les Conventions SNPD, hydrocarbures de soute et enlèvement des épaves entreront en vigueur, l'assurance de responsabilité civile ne sera toujours pas obligatoire pour ce qui concerne:

- les navires qui sont immatriculés dans un Etat non partie à l'une ou l'autre de ces Conventions, et qui sont en transit;

52 En cours de discussion depuis 1998, devant pouvoir être adoptée à l'occasion d'une conférence diplomatique programmée pour 2007.

- les navires auxquels ces Conventions ne sont pas applicables (hypothèse de pollution en haute mer);
- les navires-citernes transportant moins de 2000 tonnes d'hydrocarbures persistants;
- les hydrocarbures de soute rejetés d'un navire d'une jauge brute inférieure à 1000;
- les collisions, dommages aux infrastructures portuaires, etc.

15. 2.4.4 *Etat des lieux - Nombre de navires non assurés*

On estime à 5 % la proportion de navires dans le monde qui ne sont pas couverts par une assurance de responsabilité civile⁵³.

16. 2.4.5 *Vers un système d'assurance obligatoire?*

17. 2.4.5.1 *L'assurance obligatoire dans les autres secteurs*

Les exemples suivants sont les plus évocateurs:

Responsabilité environnementale – Après mûre réflexion⁵⁴, la Commission avait choisi de ne pas proposer d'assurance obligatoire⁵⁵, choix confirmé par le Parlement et le Conseil⁵⁶. L'article 14 de cette directive prévoit toutefois:

"1. Les États membres prennent des mesures visant à encourager le développement, par les agents économiques et financiers appropriés, d'instruments et de marchés de garantie financière, y compris des mécanismes financiers couvrant les cas d'insolvabilité, afin de permettre aux exploitants d'utiliser des instruments de garantie financière pour couvrir les responsabilités qui leur incombent en vertu de la présente directive.

2. Avant le 30 avril 2010, la Commission présente un rapport sur l'efficacité de la présente directive en termes de réparation effective des dommages environnementaux, sur la disponibilité à un coût raisonnable et sur les conditions des assurances et autres formes de garantie financière couvrant les activités visées à l'annexe III. En ce qui concerne la garantie financière, le rapport prend également les aspects suivants en considération: une approche progressive, un plafond pour la garantie financière et l'exclusion des activités à faible risque. À la lumière de ce rapport et d'une évaluation d'impact approfondie, notamment une analyse

53 Voir point 4.4.1.14 de l'étude précitée dans la note en bas de page n° 41. On prendra notamment acte des résultats de l'enquête conduite par la Norvège en coopération avec le Groupe international des clubs P&I et la Direction générale Transports de la Commission européenne. Les résultats de cette enquête ont été présentés à l'Organisation maritime internationale document LEG 76/WP1. Voir également la prise de position en 2000 de la British Maritime Law Association "*the role of the cargo owners/shippers and marine insurers in the quality shipping campaign*".

54 Le Livre blanc sur la responsabilité environnementale COM(2000)66 du 9 février 2000 préconisait l'assurance obligatoire.

55 Proposition de directive sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux - COM(2002)17 du 23 janvier 2002.

56 Article 14 de la Directive 2004/35/CE précitée dans la note en bas de page n° 13.

coût-avantages, la Commission, soumet, le cas échéant, des propositions relatives à un système de garantie financière obligatoire harmonisée".

Transports aériens - Pour les dommages aux tiers, un premier règlement de 1992⁵⁷ rend l'assurance obligatoire et un second règlement de 2004⁵⁸ fixe les montants minimaux à assurer et les conditions de l'assurance.

Véhicules à moteur – Dès 1972, première directive prévoyant l'assurance obligatoire modifiée depuis lors par exemple en 2000⁵⁹ pour introduire l'action directe.

18. 2.4.5.2 *L'assurance obligatoire dans le secteur maritime au niveau national*

Il existe un certain nombre de précédents, dont certains au sein même de l'Union européenne, parmi lesquels on peut citer:

Royaume-Uni – L'article 192A du Merchant Shipping Act pose le principe de l'assurance obligatoire. La mise en oeuvre de cette disposition nécessite des textes d'application qui n'ont pas encore été adoptés mais pourraient l'être à court terme, à l'issue de l'exercice de consultation lancé en septembre 2005 par le département britannique des transports⁶⁰.

Etats-Unis – Depuis 1970, l'assurance est obligatoire pour tous les navires de plus de 300 tonnes croisant dans les zones sous juridiction américaine (y inclus la Zone Economique Exclusive).

Australie – Depuis avril 2001, l'assurance est obligatoire pour tous les navires de plus de 400 tonnes entrant ou quittant un port australien transportant des hydrocarbures (cargaison/soute).

Japon – Depuis mars 2005, l'assurance est obligatoire pour tous les navires de plus de 100 tonnes⁶¹ entrant dans un port japonais.

57 Règlement (CEE) no 2407/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les licences des transporteurs aériens (JOCE L 240 du 24.8.1992, p.1).

58 Règlement (CE) no 785/2004 du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 relatif aux exigences en matière d'assurance applicables aux transporteurs aériens et aux exploitants d'aéronefs (JOUE L 138 30 avril 2004, p.1).

59 Directive 2000/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 mai 2000 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE du Conseil (Quatrième directive sur l'assurance automobile) (JOCE n° L 181 du 2 juillet 2000 p.65).

60 Voir partie 3 du document de consultation disponible à l'adresse suivante: http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_shipping/documents/page/dft_shipping_040155.hcsp. On peut également citer la prise de position du 16 octobre 2005 d'une association d'autorités locales de BE, DK, NL, SE et UK (KIMO) qui milite pour une modernisation de la Convention LLMC incluant un système d'assurance obligatoire: voir <http://www.kimointernational.org/Default.aspx?tabid=140>

61 Sauf les navires-citernes transportant des hydrocarbures, sachant que seuls ceux qui en transportent plus de 2000 tonnes d'hydrocarbure persistant sont déjà couverts par la CLC.

19. 2.4.5.3 *Travaux au sein de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE)*

Des travaux d'experts conduits dans le cadre des activités du Comité des Transports Maritimes de l'OCDE font ressortir l'intérêt de rendre obligatoire l'assurance de responsabilité civile dans le domaine maritime, en particulier dans une première étude conduite en 1996⁶², une seconde en 2001⁶³ et une troisième en 2004⁶⁴.

"En dépit du nombre de Conventions spécialisées, il apparaît tout à fait justifié d'obliger les propriétaires de navires à s'assurer pour toutes les responsabilités civiles importantes. Il peut sans doute paraître surprenant qu'une telle disposition n'ait pas été introduite dans le droit maritime international depuis longtemps, comme l'ont fait les législations nationales pour certaines activités de nature à causer des accidents et donc des dommages à des tiers, comme la conduite automobile.

Les nouvelles Conventions ne rendent pas cette obligation superflue. Premièrement, il va s'écouler un certain temps avant qu'elles n'entrent en vigueur. Deuxièmement, certaines victimes des accidents maritimes resteront hors de leur champ d'application. Parmi celles-ci, certaines devraient pouvoir se prendre en charge (...). Mais d'autres ne pourront pas ; citons l'exemple des personnes autres que les passagers qui sont tuées ou blessées alors qu'elles se trouvaient à bord d'un navire ou à proximité dans des circonstances ne relevant pas de l'application de la Convention SNPD, ou les propriétaires des biens heurtés par le navire. A moins que des lois locales ne viennent à leur aide, ce qui bien souvent n'est pas le cas, ces victimes risquent de subir un préjudice si le propriétaire du navire n'a pas d'assurance responsabilité civile."

20. **3. OBJECTIF**

L'objectif est de mettre en place des règles qui contribuent véritablement à prévenir les dommages causés par les navires et à en garantir la réparation. Ces règles doivent conduire d'une part à renforcer le régime de responsabilité civile, et d'autre part à remédier à l'absence d'obligation généralisée d'assurance responsabilité civile.

21. **3.1 Renforcer le régime de responsabilité civile des propriétaires de navires**

Il s'agirait dans un premier temps d'assurer la mise en œuvre dans tous les Etats membres de la Convention de 1996 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes. Tous les Etats membres seraient ainsi invités à y devenir parties contractantes et ses dispositions seraient incorporées dans le droit communautaire. La Cour de justice deviendrait par là compétente pour assurer l'uniformité de l'interprétation de la Convention. Ce dispositif serait complété par un système d'assurance obligatoire, qui manque encore au plan international et au plan communautaire.

62 "Avantages concurrentiels dont bénéficient certains armateurs du fait de l'inobservation des règles et des normes internationales en vigueur" OCDE/GD(96)4.

63 "La navigation sous normes : le coût pour les utilisateurs" Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, Comité des transports maritimes, janvier 2001.

64 Direction de la science, de la technologie et de l'industrie, Comité des transports maritimes, Rapport sur la suppression de l'assurance de la navigation sous normes, juin 2004.

Dans un second temps, il pourrait être légitime d'engager un processus de renégociation de cette Convention au plan international, afin de renforcer davantage le régime de responsabilité des propriétaires de navires en assouplissant le principe de limitation.

En cas d'échec de cette seconde étape, la Commission se réserve la possibilité, si le besoin s'en faisait sentir, de proposer d'intégrer directement en droit communautaire le déplafonnement de la responsabilité civile, sans recourir à la négociation internationale.

22. 3.2 Mettre en place un système d'assurance obligatoire

23. 3.2.1 Vue d'ensemble

Afin de répondre encore davantage aux intérêts des victimes d'accidents, la Commission estime nécessaire de compléter le dispositif en matière de responsabilité civile par la création d'un système de garantie financière obligatoire des propriétaires des navires. Cette approche avant tout dissuasive permettra par ailleurs d'utiliser la capacité de levier dont disposent les assureurs maritimes en matière de prévention des risques. De l'avis de nombreux experts, il est évident que le secteur de l'assurance maritime peut et doit apporter une réelle contribution à l'amélioration de la sécurité maritime⁶⁵.

Ce système précisera la portée et les modalités de cette obligation de garantie financière.

- le champ serait suffisamment étendu pour couvrir la flotte de navires croisant dans les eaux européennes⁶⁶;
- le système serait sans préjudice de l'application de la Conventions CLC et dans l'avenir des autres Conventions SNPD et hydrocarbures de soute;
- il convient par ailleurs de tenir compte des cas de figure où un propriétaire de navire peut perdre son droit à limiter sa responsabilité. Ceci peut résulter du fait qu'il a dépassé le seuil fixé à l'article 4 de la Convention de 1996 (s'il est prouvé que le dommage "*résulte de son fait ou de son omission personnels, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage, ou commis témérement et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement*"). Ceci peut également résulter du fait qu'il a dépassé le seuil de la négligence grave, si le navire bat pavillon d'un pays qui n'est pas partie contractante à la Convention de 1996. Dans tous ces cas de figure, il est indispensable de chercher à préserver les intérêts des victimes et de s'assurer *a priori* que la garantie financière des propriétaires de navires, quel que soit le pavillon de ces navires, portera sur un montant

65 Prise de position de l'ancien Président du Groupe International des P&I Clubs dans l'étude de l'OCDE précitée sous le point 2.4.5.3. Voir également la prise de position, en 2000, devant l'Assemblée nationale française du directeur des assurances transports de la Fédération Française des Sociétés d'Assurances (FFSA): "Il est important de rappeler que les assureurs en général ne se contentent pas de délivrer des garanties, d'indemniser des préjudices ou des pertes. Ils ont une préoccupation permanente: la prévention des risques et l'amélioration de la sécurité." Rapport n° 2535, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juillet 2000, Tome II p. 465 et suivantes (extrait du procès-verbal de la séance du 29 mars 2000).

66 Tous les navires de plus de 300 tonneaux, ce qui correspond au champ d'application de la directive 2002/59/CE relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information - JOCE L 208 du 5 août 2002, p.10.

supérieur aux plafonds fixés par la Convention de 1996. Le montant de cette garantie doit être fixé à un niveau qui permette d'indemniser de façon satisfaisante les plaignants, sans toutefois imposer une charge disproportionnée sur le marché de l'assurance, sur l'industrie dans son ensemble. Les exemples cités sous le point 2.3.2.3 de dédommagements pour un même sinistre au titre de la Convention de 1996 et de la Convention SNPD (entre les 30 millions octroyés dans un cas et les 250 millions alloués dans l'autre, le rapport est de 1 à 8) sont des exemples extrêmes. C'est pourquoi tenant compte de tous les éléments qui précèdent, il est proposé de fixer le montant de la garantie financière à un niveau correspondant au double des plafonds fixés par la Convention de 1996.

Tableau n° 4:

Tonneaux	Plafonds au titre du protocole de 1996 (exprimés en Droits de tirage spéciaux)	Montant de la couverture d'assurance au titre de la directive (en DTS)
< 2000	1 million ⁶⁷	2 millions ⁶⁸
2001 – 30 000	400 ⁶⁹ pour chaque tonneau	800 ⁷⁰ pour chaque tonneau
30 001 – 70 000	300 ⁷¹ pour chaque tonneau	600 ⁷² pour chaque tonneau
> 70 000	200 ⁷³ pour chaque tonneau	400 ⁷⁴ pour chaque tonneau

24. 3.2.2 Modalités

Mettre en place un système d'assurance obligatoire nécessiterait toute une série de mesures:

- dispositif minimal concernant les modalités d'octroi des certificats. Il est important cependant de noter que l'intention serait de demander aux Etats membres eux-mêmes de s'assurer de la réalité de l'assurance. Certains systèmes nationaux d'assurance obligatoire consistent à exiger une preuve de l'assurance, tel que le certificat d'entrée dans un club P&I⁷⁵. Il s'agirait ici à l'inverse de s'inspirer du modèle suivi par d'autres pays tiers qui ont mis sur pied des équipes spécialisées qui recueillent la documentation nécessaire fournie par les propriétaires de navires et sur cette base établissent un certificat officiel de garantie financière⁷⁶. Il faudrait donc retenir le principe d'un certificat émis par les pouvoirs public,

⁶⁷ 1,2 million €.

⁶⁸ 2,4 millions €.

⁶⁹ 480 €.

⁷⁰ 960 €.

⁷¹ 360 €.

⁷² 720 €.

⁷³ 240 €.

⁷⁴ 480 €.

⁷⁵ C'est notamment le cas pour l'initiative britannique citée sous le point 2.4.5.2.

⁷⁶ Ainsi par exemple aux Etats-Unis, la demande doit être introduite auprès des garde-côtes 21 jours avant d'avoir effectivement besoin du certificat. S'il s'agit d'une police d'assurance, le dossier doit comporter des données comptables sur la société d'assurance (documents comptables devant être présentés conformément au droit comptable américain), des informations sur le mode de fonctionnement de la société d'assurance (avec entre autre un engagement à respecter le droit américain et la désignation d'un

sans toutefois entrer dans les modalités plus techniques (telles que la liste détaillée des documents à présenter) qui pourrait faire l'objet dans le futur d'une autre initiative de la Commission.

- reconnaissance mutuelle des certificats entre Etats membres. Si chaque Etat membre reconnaît les certificats émis par tout autre Etat membre, il peut à tout moment, sur le modèle de l'article VII, paragraphe 7, de la Convention CLC, "*demander à l'Etat qui a délivré le certificat de procéder à un échange de vues s'il estime que l'assureur ou garant porté sur le certificat n'est pas financièrement capable de faire face aux obligations imposées*".
- système de notification aux autorités portuaires par le canal de SafeSeaNet de la présence à bord du certificat de garantie financière responsabilité civile dès lors que le navire entre dans les eaux sous juridiction d'un Etat membre. En application de tous les systèmes mis sur pied par les Conventions internationales⁷⁷, le certificat doit se trouver à bord du navire. La Commission propose de ne pas se limiter à cette seule obligation. Elle considère en effet que l'on devrait aller plus loin au plan européen et imposer à l'exploitant, l'agent ou au capitaine de tout navire entrant dans la zone économique exclusive ou équivalente d'un Etat membre de notifier aux autorités de cet Etat membre la présence à bord du certificat, ou même de transmettre copie de ce certificat. Une telle obligation à l'entrée dans la zone économique exclusive est justifiée dans la mesure où il s'agit de mesures préventives de surveillance. L'efficacité de ces mesures suppose de disposer d'informations, en l'occurrence sur la route suivie par les navires, bien avant l'arrivée de ces derniers dans la mer territoriale. Cette obligation est également praticable, en s'inspirant des systèmes déjà existants de notification aux autorités portuaires prévus par la directive 2002/59/CE sur le suivi du trafic des navires⁷⁸. Enfin, elle est compatible avec le droit international. Dans la zone économique exclusive, l'Etat côtier a, selon l'article 56 de cette Convention, "*juridiction, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, en ce qui concerne (iii) la protection et la préservation du milieu marin*". En vertu des articles 192 à 237 de cette même Convention, les Etats ont l'obligation de protéger et de préserver le milieu marin et prennent, en particulier, "*toutes les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution en milieu marin, quelle qu'en soit la source, notamment les mesures tendant à limiter autant que possible (a) l'évacuation des substances toxiques, nuisibles ou nocives, (b) la pollution par les navires, en particulier les mesures visant à prévenir les accidents et à faire face aux cas d'urgence, à assurer la sécurité de opérations en mer*". Le droit dont jouit un Etat côtier de légiférer dans ce domaine est limité afin de préserver la liberté de navigation des navires battant pavillon d'un pays tiers. Le système préconisé dans cette initiative se place dans la continuité d'un mouvement cherchant à concilier liberté de navigation et sécurité maritime en vue de prévenir des risques de pollution. Compte tenu des moyens de communication dont disposent aujourd'hui les navires, le système prévu n'aurait d'ailleurs qu'un caractère modérément contraignant. La mesure proposée ne remet donc pas en cause la liberté de navigation, mais répond à cette

agent sur le territoire américain qui servira de point de contact), enfin des précisions sur le programme de réassurance. Les agents des garde-côtes font une analyse au cas par cas et octroient sur cette base le COFR "*Certificate Of Financial Responsibility*" valable en général un an.

⁷⁷ CLC, SNPD, hydrocarbures de soute et Athènes.

⁷⁸ Par exemple, l'article 8 impose cette notification "*a) au moins vingt-quatre heures à l'avance, ou b) au plus tard au moment où le navire quitte le port précédent, si la durée du voyage est inférieure à vingt-quatre heures, ou c) si le port d'escale n'est pas connu ou s'il est modifié durant le voyage, dès que cette information est disponible*".

exigence de liberté de navigation tant par son objectif d'intérêt général que par le caractère limité des mesures prévues, non disproportionné à l'objectif poursuivi de garantir la sécurité maritime.

- action directe du plaignant contre le fournisseur de la garantie financière. Une telle possibilité d'action directe revêt une importance particulière dans le domaine des transports maritimes, étant donné que le propriétaire de navire peut être difficile à identifier et/ou être dans l'impossibilité de répondre à ses obligations financières. Il reste la question de savoir si une telle action directe est toujours possible à l'encontre d'un assureur établi dans un pays tiers, même dans les cas où la police d'assurance elle-même ne prévoit de possibilité d'action directe. Aux yeux de la Commission, en cas de dommages survenant dans une zone sous juridiction d'un Etat membre, les victimes devraient en effet pouvoir s'adresser directement au fournisseur de la garantie financière, et ce en application du futur règlement "Rome II" sur la loi applicable aux obligations extra contractuelles⁷⁹.
- obligation spécifique de garantie financière destinée à couvrir les frais liés au rapatriement de gens de mer en cas d'abandon. Cette obligation s'appuie sur les travaux conjoints de l'OMI et de l'Organisation Internationale du Travail dans ce domaine, en particulier des *"Directives pour la fourniture d'une garantie financière en cas d'abandon des gens de mer"*⁸⁰ adoptées en 2001, dans lesquelles ces deux organisations internationales *"prient instamment les Gouvernements Membres, dans le cadre de leurs obligations en tant qu'Etat du pavillon de veiller à ce que les gens de mer employés ou engagés à bord de navires battant leur pavillon soient protégés, en cas d'abandon, par un système de garantie financière, visant à assurer leurs frais de subsistance et de rapatriement."*

25. 4. POSSIBILITES D'ACTION

26. 4.1 Mesures envisageables

La Commission propose de renforcer le régime de responsabilité civile des propriétaires de navires et de compléter ce dispositif par un système d'assurance obligatoire.

27. 4.1.1 Renforcement de la responsabilité civile

28. 4.1.1.1 Option 1: statu quo

L'option consistant à ne rien faire signifie

79 Article 14 de la proposition de règlement "Rome II" sur la loi applicable aux relations extra contractuelles COM(2003)427 final du 22 juillet 2003 *"Action directe contre l'assureur du responsable. Le droit de la personne lésée d'agir directement contre l'assureur de la personne dont la responsabilité est invoquée est régie par la loi applicable à l'obligation non contractuelle, à moins que la personne lésée n'ait choisi de fonder ses prétentions sur la loi applicable au contrat d'assurance"*.

80 Résolution de l'Assemblée de l'OMI A.930(22) du 29 novembre 2001. Noter que ces deux organisations ont adopté le même jour la Résolution 931(22) *"Directives concernant les responsabilités des propriétaires de navires à l'égard des créances contractuelles pour lésions corporelles ou mort des gens de mer"*.

- d'une part consacrer la superposition confuse de régimes juridiques divergents. Le tableau ci-après tend à indiquer quel droit – et donc quelles limites des responsabilités – devrait être applicable à un litige opposant un propriétaire de navire à une personne ayant subi dans l'un ou l'autre des Etats membres un dommage causé par ce navire⁸¹.

Tableau n° 5:

	LLMC 76	LLMC 96	Législation nationale distincte
Belgique	x	-	-
République tchèque	-	-	x
Danemark	-	x	-
Allemagne	-	x	-
Estonie	x	-	-
Grèce	x	-	-
Espagne	-	x	-
France	x	-	-
Irlande	x	-	-
Italie	-	-	x
Chypre	-	-	x
Lettonie	x	-	-
Lituanie	x	-	-
Luxembourg	-	-	x
Hongrie	-	-	x
Malte	-	x	-
Pays-Bas	x	-	-
Autriche	-	-	x
Pologne	x	-	-
Portugal	-	-	x

81 En cas de conflit de juridictions, en application des règles en matière de compétence judiciaire internationale, tout litige portant sur des dommages subis dans un Etat membre devrait en principe pouvoir être porté devant un tribunal de cet Etat membre. En effet, aux termes de l'article 15 de la LLMC, "la présente Convention s'applique chaque fois qu'un [propriétaire de navire] cherche à limiter sa responsabilité devant le tribunal d'un Etat partie".

Slovénie	-	-	x
Slovaquie	-	-	x
Finlande	-	x	-
Suède	-	-	x
Royaume-Uni	-	x	-

– et d'autre part, pour ce qui concerne les Etats membres qui sont parties contractantes à la LLMC, la préservation de ce qui peut être considéré comme une rente de situation ne correspondant plus aux évolutions du droit moderne de la responsabilité.

Cette option doit à ces deux titres être écartée.

29. 4.1.1.2 *Option 2 : encourager l'industrie à développer ses propres initiatives*

Le droit de la responsabilité, en ce qu'il tend à clarifier le lien de droit entre deux personnes présentant la plupart du temps des intérêts divergents (auteur d'un dommage et victime de ce dommage), ne se prête guère à l'auto régulation.

30. 4.1.1.3 *Option 3: agir au niveau international*

La responsabilité civile est plafonnée au titre des Conventions internationales applicables. Le déplafonnement de la responsabilité civile doit donc passer par la révision de ces Conventions.

Si des discussions sont précisément en cours sur ce point pour ce qui concerne la Convention CLC, il n'en est pas de même pour les autres Conventions.

Dans l'hypothèse où la Communauté tenterait d'initier pareille révision de ces Conventions, les perspectives d'adoption dépendront de la capacité de la Communauté à convaincre ses partenaires du bien fondé de cette amélioration. L'action au niveau international peut donc conduire à un résultat satisfaisant aux yeux de la Commission, en deux étapes :

- d'abord, un processus spécifiquement communautaire d'incorporation de la Convention au droit communautaire pour permettre une harmonisation du droit applicable, à seule fin de gommer la superposition confuse de régimes juridiques divergents décrite ci-dessus en rapport avec l'option 1;

- ensuite, un processus de négociation au niveau international pour renforcer les dispositions de la Convention de 1996, et obtenir un déplafonnement de la responsabilité civile.

31. 4.1.1.4 *Option 4 : mettre en place un dispositif communautaire spécifique*

Comme dans l'option 3, on notera l'intérêt d'un tel instrument dans une perspective d'harmonisation du droit applicable, à seule fin de gommer la superposition confuse de régimes juridiques divergents décrite ci-dessus en rapport avec l'option 1.

Cette approche présupposerait naturellement que les Etats membres qui seraient parties contractantes à la Convention de 1976 ou à son protocole de 1996 dénoncent ces instruments en temps utile pour mettre en œuvre l'instrument communautaire proposé dans ce cas

L'option 3 décrite ci-dessus permettra d'atteindre le même objectif que l'option 4, mais sans sortir du cadre des Conventions de l'OMI, avec une volonté d'influer sur leur évolution future par la négociation. L'option 3 retenue par la Commission paraît donc optimale.

32. 4.1.2 Assurance obligatoire

33. 4.1.2.1 Option 1 : *statu quo*

Cette option signifie:

- pour ce qui est des cas couverts par l'une ou l'autre Convention sectorielle déjà citée, attendre la mise en œuvre effective de chacune de ces Conventions dans tous les Etats membres. La Commission rappelle l'importance qu'elle accorde à ces Conventions et à leur mise en œuvre. La Convention hydrocarbures de soute et la Convention SNPD devraient pouvoir entrer en vigueur respectivement en juin 2007 et en janvier 2008, les Etats membres s'étant engagés à en devenir partie contractante⁸². Toutefois, cette date d'entrée en vigueur tout comme leur territoire d'application, restent incertains au vu de la lenteur des ratifications nationales. Il est à noter que tant que l'une ou l'autre Convention ne sera pas en vigueur et applicable à tel ou tel cas d'espèce, ce sera le dispositif mis sur pied par la future directive qui sera d'application. Le dispositif communautaire plus strict peut donc être perçu comme une incitation supplémentaire à la mise en œuvre de ces Conventions.
- pour ce qui concerne les cas non couverts par l'une ou l'autre de ces Conventions, promouvoir la mise en œuvre de la résolution de l'OMI précitée "*concernant les responsabilités des propriétaires de navires à l'égard des créances maritimes*"⁸³. Les difficultés liées à son élaboration⁸⁴ présagent de difficultés plus grandes encore pour sa mise en œuvre effective.

82 Les Etats membres s'étant engagés à en devenir parties contractantes avant fin juin 2006. Voir Décision 2002/762/CE du Conseil du 19 septembre 2002 autorisant les États membres à signer et à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute (Convention "Hydrocarbures de soute"), ou à y adhérer, JOUE L 256 du 25 septembre 2002 p.7. A ce jour, parmi les Etats membres, seules Chypre, l'Espagne et la Slovénie ont ratifié cette Convention. Voir également Décision 2002/971/CE du Conseil du 18 novembre 2002 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (Convention SNPD), ou à y adhérer, JOUE L 337 du 13 décembre 2002 p.55. A ce jour, parmi les Etats membres, seules Chypre et la Slovénie ont ratifié cette Convention.

83 Résolution A 898 (21) du 25 novembre 1999.

84 Voir plus haut sous le point 2.3.2.

34. 4.1.2.2 *Option 2 : encourager l'industrie à développer ses propres initiatives*

On pourrait envisager de relayer les efforts déployés par l'OMI avec l'adoption de la résolution concernant les garanties financières et d'encourager l'industrie à la mettre en pratique.

La Commission pourrait accompagner les efforts de l'industrie comme en 1999 à l'occasion de l'adoption par l'industrie d'une charte sur la qualité de la marine marchande. Cette charte ne comprenait pas de mesures concernant l'assurance et pourrait être mise à jour pour tenir compte de l'adoption entre temps de la résolution de l'OMI sur les garanties financières.

Mais de l'avis de la Commission, l'élaboration d'une nouvelle charte ne suffit pas à atteindre l'objectif d'une assurance obligatoire. En effet, les opérateurs adhéreront à la charte sur une base volontaire; ce sont ceux- une minorité - qui choisiront de ne pas le faire qui précisément sont les plus susceptibles de ne pas respecter les principes de cette charte.

Dans ce contexte, cette option ne paraît pas praticable.

35. 4.1.2.3 *Option 3: agir au niveau international*

Les discussions au sein de l'OMI pour élaborer la résolution sur l'assurance de responsabilité civile ont duré trois ans et ont été "*longues et laborieuses*"⁸⁵. S'il fallait envisager de transformer cette résolution en Convention, les difficultés seraient alors selon toute vraisemblance plus insurmontables encore.

En toute hypothèse, si une Convention devait cependant être adoptée sur ce point, il reviendrait à la Communauté d'incorporer le contenu de cette Convention dans le droit communautaire.

36. 4.1.2.4 *Option 4 : mettre en place un dispositif communautaire spécifique*

On notera l'intérêt d'un tel instrument dans une perspective d'harmonisation du droit applicable, suivant la ligne recommandée au plan international (résolutions de l'OMI et de l'OIT).

La Commission retient donc l'option 4 pour la mise en place d'une assurance obligatoire.

37. **4.2 Approche de base pour atteindre l'objectif**

L'approche consiste à mettre en place un cadre juridique nouveau uniforme à l'échelle de l'Union européenne qui donnera leur pleine efficacité aux principes reconnus au plan international et y apporter les adaptations indispensables.

Les Etats membres s'assureront donc que les navires battant leur pavillon respecteront ces principes. Les navires battant pavillon d'un pays tiers qui s'approchent des côtes européennes devront également suivre les prescriptions communautaires.

85 Extrait du compte rendu du LEG 80, p.12.

La directive est l'instrument le plus adapté pour énoncer les règles fondamentales du cadre juridique nouveau qui seront par la suite mises en œuvre au travers des législations et réglementations nationales.

38. **4.3 Comment la subsidiarité et la proportionnalité sont-elles prises en compte?**

En vertu du droit de la mer, un Etat ne peut en principe appliquer sa propre réglementation nationale qu'aux seuls navires battant son pavillon national et aux navires entrant dans un de ses ports. Il existe par ailleurs de grands désavantages à voir se multiplier les réglementations nationales divergentes pour une industrie maritime dont l'activité a une dimension mondiale. C'est pourquoi les Etats se sont très tôt rendus compte de l'intérêt à agir de façon concertée, que ce soit au plan mondial, ou dans un cadre régional.

L'action au niveau de l'Organisation Maritime Internationale souffre de limitations. En effet, les Conventions adoptées ne bénéficient pas d'un système de contrôle de conformité de leur mise en œuvre par les pays contractants, ni de mécanisme permettant d'assurer l'uniformité de l'interprétation. Par ailleurs, les Conventions atteignent un niveau d'ambition qui peut ne pas correspondre aux attentes actuelles des citoyens et ne pas suivre les orientations modernes du droit.

L'objectif est donc d'avoir un régime juridique qui soit à la fois uniforme et pleinement opérationnel.

L'uniformité pourrait être atteinte grâce à l'adoption coordonnée de lois nationales identiques. Dans un souci d'efficacité législative, il semble plus approprié de prendre une initiative au plan communautaire, visant à l'adoption d'un instrument devant s'appliquer dans tous les Etats membres.

L'efficacité du système suppose de mettre sur pied des méthodes de coopération étroite entre Etats membres. Ces méthodes ne peuvent être édictées dans des instruments nationaux unilatéraux. Elles doivent donc faire l'objet d'un instrument communautaire.

Le dispositif est par ailleurs conforme au principe de proportionnalité dans la mesure où il s'agit d'un dispositif minimal, qui s'articule pleinement avec les législations nationales en matière de responsabilité civile. Pour ce qui concerne l'assurance obligatoire, l'harmonisation porte sur les éléments clés du système d'assurance, mais pas sur les modalités d'octroi des certificats qui pourraient être harmonisées à l'avenir si nécessaire par le biais de la comitologie

39. **5. IMPACTS POTENTIELS DE L'ACTION PROPOSEE**

On passera en revue les impacts liés aux différentes options en ce qui concerne le déplafonnement et en ce qui concerne l'assurance obligatoire.

40. **5.1 DEPLAFONNEMENT DE LA RESPONSABILITE CIVILE via la négociation internationale**

41. **5.1.1 Propriétaires de navires**⁸⁶

42. *5.1.1.1 Impacts liés à l'option 1*

Tous les propriétaires de navires sans distinction et quel que soit le niveau d'investissements qui ont été faits pour préserver la qualité de leurs navires, continueront de bénéficier du même régime spécifique de limitation de responsabilité.

43. *5.1.1.2 Impacts liés à l'option 2*

Les impacts sont identiques à ceux qui sont liés à l'option 1.

44. *5.1.1.3 Impacts liés à l'option 3*

La mise en œuvre de la Convention de 1996 aura comme première conséquence de clarifier et d'harmoniser tout au moins à l'échelle européenne les régimes de responsabilité des propriétaires de navire. Cette harmonisation atteindra par ailleurs un niveau permettant de consolider les progrès réalisés avec la Convention de 1996 (les plafonds fixés par cette Convention sont de deux à trois fois supérieurs aux plafonds fixés par la Convention de 1976). Cette harmonisation sera enfin effective en raison de la compétence qu'aura la Cour de justice pour interpréter la Convention.

En complément, l'assurance responsabilité civile deviendra obligatoire pour tout navire entrant dans les eaux communautaires. En outre, les montants des plafonds à couvrir par les assureurs seront doublés par rapport à ceux fixés actuellement par la Convention de 1996.

Les propriétaires de navires seront également affectés dans la mesure où ils devront répondre aux appels de fonds des Clubs P&I. Si ces appels de fonds sont susceptibles d'augmenter pour les opérateurs les moins respectueux de la qualité de leurs navires, il n'est *a priori* pas certain que le niveau général de ces appels de fonds augmentera. En effet, le marché d'assurance de responsabilité civile en matière maritime n'est pas un marché traditionnel.

Dans un marché d'assurance traditionnel, on pourrait en effet s'attendre à un accroissement des primes, ce surcoût étant la conséquence directe d'une augmentation de l'exposition au risque des assureurs, même si ce surcoût devrait par ailleurs être limité du fait d'une meilleure répartition des risques eux-mêmes de par l'accroissement du nombre de polices d'assurance contractées en vertu du nouveau système d'assurance obligatoire.

Mais le marché d'assurance responsabilité civile en matière maritime n'est pas un marché traditionnel. Les assureurs commerciaux sont peu ou pas présents. Les propriétaires de navires

⁸⁶ La notion de propriétaire de navire doit s'entendre, comme déjà indiqué sous le point 2.2, dans un sens large: l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la LLMC précise que l'expression propriétaire de navire désigne le propriétaire, l'affrètement, l'armateur ou l'armateur-gérant.

et transporteurs contractent leur assurance auprès des Clubs P&I⁸⁷. Ce système peut être résumé comme suit: *"Contrairement aux assureurs commerciaux (...), les Clubs P&I font partie intégrante du secteur des transports maritimes. Il s'agit d'associations mutuelles d'assurance appartenant aux propriétaires des navires qui sont leurs assurés et elles n'existent que pour leur fournir une garantie en cas de responsabilité civile professionnelle et les services correspondants. On a dit qu'elles étaient les coopératives d'assurance responsabilité civile des propriétaires de navires. Etant donné que leur droit de faire appel aux actifs de leurs membres propriétaires de navires supprime la nécessité de recourir à des capitaux extérieurs, les Clubs n'ont pas besoin de faire des bénéfices et peuvent ne facturer que les montants nécessaires pour couvrir le coût des sinistres et leurs frais administratifs. De ce fait, il est de tradition que chaque club ne fasse payer d'avance à ses membres qu'une partie de la prime que chacun doit payer ("l'appel de fonds provisionnel") en laissant une partie impayée jusque bien après la fin d'année ("l'appel de fonds supplémentaire"). Il est alors décidé, à la lumière de la tendance générale des demandes d'indemnisation de l'année, soit de facturer l'appel de fonds supplémentaire dans son intégralité, soit de considérer qu'un montant inférieur sera suffisant. Lorsque l'année a été exceptionnellement bonne, il peut même y avoir un remboursement des fonds préalablement appelés mais qui n'ont pas servi aux indemnisations. Le montant dû par chaque membre d'un club varie en fonction du risque qu'il est considéré apporter au club mais le pourcentage du tarif payable d'avance est identique pour tous, de même que le pourcentage payable ultérieurement au titre de l'appel de fonds supplémentaire (ou remboursé aux membres par le club)."*⁸⁸

Ces explications permettent de comprendre pourquoi il n'est pas possible de déterminer *a priori* si l'obligation d'assurance et le doublement des plafonds auront des répercussions immédiates sur le niveau général des appels de fonds.

La seconde étape consistera à négocier au sein de l'OMI une révision de la Convention de 1996 afin d'obtenir le déplafonnement de la responsabilité civile. La légitimité de ce privilège historique dont bénéficient les propriétaires de navires doit en effet être sondée.

Tous les propriétaires dont les navires entrent dans les eaux d'un Etat membre seront alors affectés :

- les propriétaires dont on démontrera qu'ils ont agi par négligence grave devront en assumer pleinement les conséquences au plan financier;
- les autres propriétaires qui préservent la qualité de leurs navires continueront à bénéficier du régime protecteur de limitation de responsabilité. Ils seront les premiers bénéficiaires du nouveau système qui visera avant tout à responsabiliser davantage la petite minorité de propriétaires qui ternissent l'image de la profession.

En cas d'échec de cette seconde étape, la Commission se réserve la possibilité, si le besoin s'en fait sentir, de recourir à l'option 4.

⁸⁷ Précités sous le point 2.4.1 de la présente étude d'impact approfondie.

⁸⁸ Rapport de l'OCDE sur la suppression de l'assurance de la navigation sous normes, juin 2004, p. 18.

45. *5.1.1.4 Impacts liés à l'option 4*

L'option 4 diffère de l'option 3 non sur l'objectif mais sur la méthode pour y parvenir. Dans l'option 4, l'introduction immédiate en droit communautaire du déplafonnement de la responsabilité se substituerait à la négociation internationale.

Les impacts à terme de l'option 4 sont donc analogues à ceux de l'option 3.

Comme dans l'option 3, tous les propriétaires de navires seraient affectés.

– les propriétaires dont on démontrera qu'ils ont agi par négligence grave devraient en assumer pleinement les conséquences au plan financier;

les autres propriétaires qui préservent la qualité de leurs navires continueraient à bénéficier du régime protecteur de limitation de responsabilité. Ils seraient les premiers bénéficiaires du nouveau système qui vise avant tout à responsabiliser davantage la petite minorité de propriétaires qui ternissent l'image de la profession.

46. **5.1.2 Autres opérateurs de la chaîne du transport maritime**

47. *5.1.2.1 Impacts liés aux options 1 et 2*

Il n'y aura aucun rééquilibrage en faveur des opérateurs scrupuleux.

48. *5.1.2.2 Impacts liés aux options 3 et 4*

L'effet attendu sera positif pour les opérateurs soucieux de la qualité de leurs navires.

Si la perspective d'un déplafonnement de la responsabilité civile des propriétaires de navires peut contribuer au renforcement de la qualité de ces navires, il reviendra toujours à chacun de ces autres intervenants de la chaîne du transport maritime de s'assurer également pour ce qui le concerne de ce que le navire est d'une qualité irréprochable, tout au moins conforme aux prescriptions applicables.

49. **5.1.3 Riverains**

Sous ce terme générique "riverains", on comprend toute personne susceptible de ressentir un dommage causé par un navire et d'en demander réparation auprès du propriétaire de ce navire: particuliers, professionnels mais également pouvoirs publics.

50. *5.1.3.1 Impacts liés aux options 1 et 2*

Il n'existe aucune garantie permettant de conclure que leur situation devrait pouvoir changer.

51. 5.1.3.2 *Impacts liés aux options 3 et 4*

L'assurance responsabilité civile obligatoire augmentée d'un doublement des plafonds définis par la LLMC a pour but de permettre une indemnisation à la fois plus confortable et plus certaine des riverains victimes d'un dommage.

Les riverains ayant subi des dommages d'un montant supérieur au plafond de limitation pourraient tirer bénéfice à terme du déplafonnement, dans la mesure où ils pourraient être indemnisés de manière plus satisfaisante.

52. **5.1.4 Assureurs**

53. 5.1.4.1 *Impacts liés aux options 1 et 2*

Il n'y aura aucun levier permettant d'inciter davantage les assureurs à renforcer leur contribution à la lutte contre les navires sous normes

54. 5.1.4.2 *Impacts liés aux options 3 et 4*

Les assureurs seront exposés à un risque plus élevé, mais qui reste plafonné (le double des montants existants). Les primes pourraient être adaptées en fonction des situations, mais plus certainement on verra se renforcer les missions de vérification et de "vetting" conduites par les assureurs eux-mêmes.

Il est bien entendu que les assureurs pourront toujours se prévaloir des moyens de défense tirés de la police d'assurance et plus particulièrement en lien avec le comportement fautif de l'assuré⁸⁹.

55. **5.1.5 Administrations**

56. 5.1.5.1 *Impacts liés aux options 1 et 2*

Il n'existera pas de changement par rapport à la situation actuelle.

57. 5.1.5.2 *Impacts liés aux options 3 et 4*

La seule charge que l'on pourrait identifier pèserait sur les tribunaux. En effet, il pourrait être possible que dans les tout premiers temps suivant un déplafonnement de la responsabilité, un contentieux se développe concernant l'interprétation de la nouvelle conduite supprimant la limitation.

89 Fautes intentionnelles ou inexcusables désignées en anglais "wilfull misconduct".

58. **5.2 ASSURANCE OBLIGATOIRE**

59. **5.2.1 Propriétaires de navires**

60. *5.2.1.1 Impacts liés aux options 1 et 2*

Les propriétaires de navires peu scrupuleux qui n'ont pas contracté d'assurance pourront continuer leurs activités à l'approche des côtes et dans les ports des Etats membres, au détriment des victimes potentielles et au détriment des autres propriétaires de navires qui ont souscrit une police d'assurance responsabilité civile.

61. *5.2.1.2 Impacts liés aux options 3 et 4*

Les propriétaires de navires seront affectés de plusieurs points de vues:

- les propriétaires responsables qui contractent déjà une police d'assurance responsabilité civile pour les dommages aux tiers causés par leurs navires seront parmi les premiers bénéficiaires du système dans la mesure où ils retrouveront un marché dans lequel la concurrence ne sera pas faussée par le jeu de certains opérateurs peu scrupuleux qui n'ont pas d'assurance.
- les propriétaires qui ne contractent pas d'assurance verront leurs charges s'alourdir dans la mesure où ils devront souscrire à une police d'assurance. Les primes d'assurance qui sont calculées en fonction d'un certain nombre de paramètres représentent en moyenne 20 % des coûts de fonctionnement d'un navire. Les primes liées aux dommages aux tiers, visés seulement par cette initiative, ne représentent qu'une partie de ce montant.
- les propriétaires de navires qui ne souscrivaient à aucune police d'assurance perdront leur avantage compétitif par rapport à ceux qui sont assurés.
- il est difficile de dire si la généralisation de l'assurance provoquera une diminution ou une augmentation ou n'aura aucun effet sur le montant des appels de fonds pour tous les autres propriétaires qui jusqu'à ce jour sont assurés. Le système d'appels de fonds des clubs P&I est décrit ci-dessus sous le point 5.1.1.4. On pourrait imaginer que l'assurance obligatoire provoquera l'augmentation des appels de fonds dans la mesure où les assureurs seront exposés à un risque plus élevé, causé par les navires qui jusqu'à aujourd'hui ne seraient pas couverts par une assurance et qui sont susceptibles d'être des navires sous-normes. Mais d'un autre côté, le système veut que ces navires ne puissent être assurés et donc se voient refuser le droit d'entrer dans les eaux communautaires.
- les principaux impacts seront d'ordre administratif dans la mesure où les propriétaires devront obtenir le certificat d'assurance auprès des pouvoirs publics.

62. **5.2.2 Autres opérateurs de la chaîne du transport maritime**

63. *5.2.1.1 Impacts liés aux options 1 et 2*

Il n'y aura aucun rééquilibrage en faveur des opérateurs scrupuleux.

64. *5.2.1.2 Impacts liés aux options 3 et 4*

Les nombreux maillons de la chaîne du transport maritime seraient affectés dans la mesure où les surcoûts éventuels accusés par le propriétaire pourraient leur être répercutés.

L'équipage et les agents du propriétaire du navire devront suivre les procédures en terme de notification de la présence à bord des certificats.

L'équipage bénéficiera de la protection au titre de la garantie financière rapatriement des marins.

65. **5.2.3 Riverains**

66. *5.2.3.1 Impacts liés aux options 1 et 2*

Il n'existe aucune garantie permettant de conclure que leur situation devrait pouvoir changer.

67. *5.2.3.2 Impacts liés aux options 3 et 4*

La situation des riverains doit s'en trouver améliorée par le nouveau mécanisme d'assurance obligatoire. L'introduction d'une action directe conforte davantage leur situation. Ce sont les riverains les premiers bénéficiaires du nouveau régime d'assurance obligatoire.

68. **5.2.4 Assureurs**

69. *5.2.4.1 Impacts liés aux options 1 et 2*

Il ne sera pas mis d'outil à disposition des assureurs pour qu'ils renforcent leur contribution à la lutte contre les navires sous normes.

70. *5.2.4.2 Impacts liés aux options 3 et 4*

Les assureurs ne verront pas nécessairement augmenter le nombre de polices d'assurance ni s'accroître leur exposition au risque dans la mesure où il leur revient de garantir – au même titre que les autres maillons de la chaîne du transport maritime – que les navires qu'ils assurent respectent les standards internationaux. Si les navires actuellement non assurés sont des navires sous-normes, ces navires se verront refuser l'assurance et le certificat de garantie financière et donc la possibilité d'entrer dans les eaux communautaires.

Les assureurs devront aider les propriétaires de navires à constituer leur dossier en vue de l'obtention d'un certificat de garantie financière.

Les assureurs devront par ailleurs accepter que les victimes se tournent directement vers eux, faisant valoir leur droit à l'action directe contre le fournisseur de la garantie financière. On notera que les assureurs accueillent avec réserve l'introduction d'une telle possibilité d'action directe. Comme le précise le rapport de l'OCDE précité⁹⁰, "*Les clubs P&I font valoir avec force que l'imposition de ces droits [à l'action directe] n'est concrètement possible que dans le cadre d'une Convention internationale instituant un régime juridique général applicable soit à un risque précis, soit à l'ensemble des responsabilités.*"

71. **5.2.5 Administrations**

72. *5.2.5.1 Impacts liés aux options 1 et 2*

On court le risque d'avoir certains Etats membres qui mettent en place un système d'assurance obligatoire et les autres pas.

73. *5.2.5.2 Impacts liés aux options 3 et 4*

Les Etats du pavillon et les Etats du port sont affectés dans la mesure où ils doivent mettre en place un système d'octroi de certificats de garantie financière et de vérification de ces certificats. Un tel système existe d'ores et déjà au titre de la Convention CLC, mais est limité aux navires-citernes transportant des hydrocarbures persistants⁹¹. Le nouveau système conduira les Etats membres à s'assurer de la réalité de la garantie financière pour tous les autres navires de plus de 300 tonnes. Cette charge sera allégée dans la mesure où les certificats octroyés par un Etat membre seront reconnus dans les autres.

74. **5.3 Conclusion**

Les impacts décrits ci-dessus font ressortir les atouts de l'option 3.

75. **6. CONSULTATIONS**

La Commission a organisé en mai 2004 et février 2005 deux séries de réunions de consultation avec les Etats membres et avec l'industrie dans le cadre de la préparation de l'ensemble du présent paquet législatif.

Il n'y a pas eu de consultation du public au sens large et les représentants des associations de défense de l'environnement n'ont pas été associés à ces consultations.

⁹⁰ Voir point 20.4 du rapport.

⁹¹ Un tel système existe également aux Etats-Unis d'Amérique. Les certificats sont délivrés par les garde-côtes (Coast Guard's National Pollution Funds Center). 15 personnes travaillent dans le service délivrant ces certificats. Voir document soumis par les EUA au Comité juridique de l'OMI le 4 février 1997 diffusé sous la cote LEG 75, point 4.

Les représentants de l'industrie qui se sont exprimés sur la question de la responsabilité de transporteurs civile des propriétaires de navires sont les suivants:

- European Community Shipowners' Association (ECSA)
- International Chamber of Shipping (ICS)
- International Group of P&I CLUBS
- International Underwriting of Maritime Industry (IUMI)
- European Transportworkers Federation (ETF)

En ce qui concerne le déplafonnement de la responsabilité, les représentants de l'industrie ont fait valoir qu'il conviendrait de se concentrer sur les discussions en cours au niveau international dans le contexte de la révision éventuelle de la Convention CLC.

En ce qui concerne l'assurance obligatoire, les représentants de l'industrie se sont montrés divisés. Les représentants des propriétaires de navires (ECSA et ICS) ont accueilli avec scepticisme l'initiative de la Commission. Les représentants des assureurs (IG P&I et IUMI) ont souligné l'intérêt d'exiger des navires entrant dans les ports européens qu'ils portent un certificat d'entrée dans un club P&I ou toute autre preuve d'une couverture effective pour les risques aux tiers. Pour leur part, les représentants des gens de mer ont accueilli favorablement l'obligation d'assurance pour les dommages aux tiers comme pour le rapatriement des gens de mer en cas d'abandon.

76. 7. CONTROLE DES RESULTATS

Les dispositions de la directive qui sont relatives à la responsabilité civile (dispositions visant à incorporer la Convention de 1996) seront mises en œuvre le cas échéant par les tribunaux nationaux, les victimes faisant valoir leurs droits en justice. La Cour de justice pourra être saisie à titre préjudiciel par ces tribunaux et garantir l'uniformisation dans l'interprétation de ces dispositions.

Les autres dispositions (octroi et contrôle des certificats) seront mises en œuvre à titre principal par les Etats membres en tant qu'Etats du pavillon et/ou Etats du port, y compris par les autorités nationales chargées de la mise en œuvre de la législation sur la sécurité des approches maritimes et des côtes. La Commission, et le cas échéant la Cour de justice, contribueront à garantir la conformité de ces mesures nationales par rapport à la directive.

La Commission établira un rapport sur la mise en œuvre de la directive règlement dans les cinq ans qui suivent son entrée en vigueur. Ce rapport pourrait faire ressortir la nécessité d'apporter des aménagements à la directive.