



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.11.2005
SEC(2005) 1516

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Annexe à la :

**Proposition de règlement relative à la responsabilité des transporteurs de passagers
par mer et par voie navigable en cas d'accident**

Etude d'impact approfondie

{COM(2005) 592 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 matières

1.	Résumé	5
2.	Identification du problème	7
2.1.	Le transport de passagers par bateau: un secteur en pleine croissance	7
2.2.	Absence à l'échelle de l'Union européenne de régime uniforme de responsabilité des transporteurs de passagers.....	9
2.2.1.	Introduction	9
2.2.2.	Convention sur le transport de passagers par mer.....	10
2.2.3.	Convention sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes.....	11
2.2.4.	Convention sur la limitation de responsabilité dans le domaine de la navigation intérieure.....	12
2.2.5.	Conclusion.....	12
3.	Objectif.....	16
4.	Possibilités d'action	17
4.1.	Mesures envisageables	17
4.1.1.	Option 1 : mise en œuvre de la seule Convention d'Athènes	17
4.1.2.	Option 2 : adoption d'un instrument communautaire visant à incorporer la Convention d'Athènes sans adaptation.....	17
4.1.3.	Option 3 : adoption d'un instrument communautaire visant à incorporer la Convention d'Athènes avec adaptations.....	18
4.2.	Approche de base pour atteindre l'objectif	19
4.3.	Comment la subsidiarité et la proportionnalité sont-elles prises en compte ?	19
5.	Impacts potentiels de l'action proposée	20
5.1.	Impacts liés l'option 1	20
5.1.1.	Champ d'application.....	20
5.1.2.	Passagers	20
5.1.3.	Transporteurs.....	21
5.1.4.	Propriétaires de navires	22
5.1.5.	Assureurs.....	22
5.1.6.	Conséquences sur l'emploi	23
5.1.7.	Charge supplémentaire pour les administrations	23

5.2.	Impacts liés à l'option 2.....	23
5.3.	Impacts liés à l'option 3.....	23
5.3.1.	Champ d'application.....	23
5.3.2.	Passagers.....	24
5.3.3.	Transporteurs.....	24
5.3.4.	Propriétaires de navires.....	25
5.3.5.	Assureurs.....	25
5.3.6.	Conséquences sur l'emploi.....	25
5.3.7.	Charge supplémentaire pour les administrations.....	26
5.4.	Impacts liés à l'option 3bis.....	26
5.4.1.	Passagers.....	26
5.4.2.	Industrie.....	26
5.4.3.	Emploi.....	26
5.4.4.	Administrations.....	27
5.5.	Conclusion: comparaison des impacts entre les différentes options.....	27
6.	Consultations.....	30
7.	Contrôle des résultats.....	31

1. RESUME

Les règles relatives au dédommagement des préjudices subis par les personnes transportées par mer et par voie navigable ne sont pas harmonisées au niveau européen. Il importe pourtant d'offrir à tous les passagers, quel que soit leur trajet, tout comme aux transporteurs, un cadre juridique déterminant leurs droits et obligations qui soit uniforme.

Le niveau d'ambition de cette harmonisation des régimes de responsabilité devrait alors être suffisamment élevé afin d'assurer non seulement une plus juste réparation des dommages mais également une meilleure prévention des accidents. De ce point de vue, le régime mis en place par une Convention internationale adoptée sous les auspices de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) en 2002 (ci-après "la Convention d'Athènes de 2002") servira de référence.

La Convention d'Athènes de 2002 précise clairement les droits et obligations des passagers et des transporteurs. Elle prévoit pour certains types de dommages un régime de responsabilité de plein droit du transporteur, fixe des montants maximaux d'indemnisation suffisamment élevés, exige de tous les transporteurs qu'ils souscrivent une police d'assurance et permet au plaignant de s'adresser directement à l'assureur pour obtenir réparation.

Les Etats membres et la Communauté s'appêtent à devenir parties contractantes à la Convention d'Athènes de 2002¹. Comme la Commission l'a d'ores et déjà indiqué², la mise en œuvre de la Convention ne sera pleinement effective que par son incorporation en parallèle dans le droit communautaire, à la manière de ce qui a par ailleurs été réalisé dans d'autres domaines, tels que par exemple le transport de passagers par avion³.

Cette incorporation devrait s'accompagner d'un certain nombre d'aménagements.

- Extension du champ d'application au cabotage et au transport par voie navigable;
- Suppression d'une clause de la Convention au titre de laquelle un Etat membre peut de manière isolée adopter des plafonds d'indemnisation supérieurs à ceux de la Convention;
- Ajout d'une mesure visant à indemniser plus favorablement les dommages causés aux équipements pour handicapés;
- Ajout d'une obligation de versement d'avances;
- Ajout d'une obligation d'information des passagers sur leurs droits.

¹ Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion par la Communauté européenne du protocole de 2002 à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages - COM(2003) 375 du 24.6.2003.

² Voir point 4 de l'exposé des motifs de la proposition de décision précitée.

³ Voir règlement (CE) n° 889/2002 du Parlement européen et du Conseil du 13 mai 2002 modifiant le règlement (CE) n° 2027/97 du Conseil relatif à la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident (JO L 140 du 30.5.2002 p. 2).

La présente étude d'impact approfondie dresse la liste des options qui s'offrent encore à la Commission à ce stade des travaux préparatoires et des impacts correspondant à chacune de ces options:

- Option 1: mise en œuvre de la seule Convention d'Athènes;
- Option 2: adoption d'un instrument communautaire visant à incorporer la Convention d'Athènes sans adaptation;
- Option 3: adoption d'un instrument communautaire visant à incorporer la Convention d'Athènes avec adaptation.

L'étude reprend en détail les informations recueillies en particulier lors des consultations avec les milieux intéressés et comprend un tableau comparatif des impacts liés à ces différentes options. La Commission préconise de suivre l'option 3, ayant à l'esprit les impacts liés à cette option que l'on peut résumer de la manière suivante:

- Les passagers auront à tirer le plus grand profit de la mise en œuvre d'un instrument communautaire suivant la ligne décrite sous l'option 3. S'ils bénéficient d'une protection renforcée, ils pourraient devoir en assumer la charge par le biais d'une augmentation du prix du billet de passage. La structure du marché des assurances dans le domaine maritime ne permet cependant pas de conclure de façon catégorique à une telle augmentation.
- L'industrie (à savoir à titre principal les transporteurs, les propriétaires de navire et leurs assureurs qui sont en réalité des "*associations mutuelles d'assurance appartenant aux propriétaires des navires qui sont leurs assurés*"⁴) est affectée par la seule mise en œuvre de la Convention d'Athènes sans adaptation. L'industrie a fait part dans les instances internationales de sa préoccupation quant aux montants jugés trop élevés prévus par la Convention, avançant que le marché de l'assurance ne pourrait pas offrir une couverture allant jusqu'à ces montants. L'industrie a par ailleurs fait valoir que la Convention devrait être révisée pour tenir compte des spécificités des risques liés au terrorisme. Ces deux préoccupations, exprimées lors des négociations sur le projet de Convention, sont à nouveau exprimées par l'industrie dans la perspective de la mise en œuvre de la Convention. Des délibérations sont en cours sur ce point au sein du Comité juridique de l'OMI et les tout derniers développements de ces discussions sont encourageants. Dégager une solution au plan international est, de l'avis de la Commission, une condition préalable pour la mise en œuvre du futur règlement communautaire incorporant la Convention d'Athènes. Il est à noter que la recherche de solution peut se faire en parallèle, sans interférer avec le processus de négociation ni sur le contenu de la présente initiative, et aboutira selon toute vraisemblance au printemps 2006, c'est-à-dire bien à temps avant l'adoption du règlement. Il restera que tous les opérateurs ne sont pas concernés par ces discussions dans le cadre international: la mise en œuvre du règlement aura un impact sur les opérateurs dans le secteur du cabotage et de la navigation intérieure. La Commission prend dûment en considération dans le cadre de la présente étude d'impact la situation propre à ces opérateurs.

⁴ Rapport de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) sur la suppression de l'assurance de la navigation sous normes, juin 2004.

2. IDENTIFICATION DU PROBLEME

Le transport de passagers par bateau est en pleine croissance. On déplore un certain nombre d'accidents tragiques survenus à bord de ces navires. Les conditions de dédommagement des victimes ou de leurs ayants droits en cas d'accident sont déterminées par les régimes de responsabilité civile des transporteurs. Ces régimes ne sont pas harmonisés à l'échelle de l'Union européenne. Les passagers comme les transporteurs pourraient retirer un certain avantage à bénéficier d'un cadre juridique précisant leurs droits et obligations qui soit uniforme.

2.1. Le transport de passagers par bateau: un secteur en pleine croissance

Les tableaux ci-après donnent une indication du volume et des tendances en ce qui concerne le transport de passagers par mer et par voie navigable dans l'Union européenne:

Nombre de passagers à bord des navires entrant et quittant les ports des Etats membres de l'Union européenne⁵:
--

334 millions en 2000

354 millions en 2001

405 millions en 2002

403 millions en 2003

Nombre de passagers à l'échelle de l'Union européenne à bord d'un navire effectuant un trajet entre des ports d'un seul et même Etat membre⁶:

72 millions en 1999

75 millions en 2000

75 millions en 2001

105 millions en 2002

111 millions en 2003

⁵ Source: Eurostat "Statistics in Focus". Ces chiffres ne concernent que les 15 Etats membres. Noter que pour les trajets entre deux Etats membres, les passagers sont comptabilisés deux fois. Il faut donc tenir compte pour partie de ce possible double comptage. Il faut également prendre en considération le fait que dans certains Etats membres, la couverture statistique s'est améliorée entre 2001 et 2002, ce qui doit conduire à relativiser l'augmentation sensible constatée dans le tableau.

⁶ Source: Eurostat "New Chrono Database". Il faut tenir compte du double comptage dans tous les cas de figure.

Nombre de passagers à bord des bateaux de croisière en Europe⁷:

2,6 millions en 2003

2,8 millions en 2004

Nombre de passagers à bord d'un bateau de croisière empruntant une voie navigable en Europe⁸:

61 285 en 2003

73 002 en 2004

Nombre de navires à passagers battant pavillon d'un des Etats membres de l'Union européenne⁹:

549 en 2004

Nombre de navires de croisière empruntant une voie navigable en Europe¹⁰:

100 en 2000

177 pour la saison 2005

On ne s'intéressera qu'aux navires autorisés à transporter plus de 12 passagers¹¹. Ces navires ont des capacités très variables, les plus importants pouvant transporter jusqu'à 4 000 passagers; les navires empruntant une voie navigable pouvant quant à eux transporter jusqu'à 200 passagers.

⁷ Source: Annual cruise review 2004 Cruise Information Service Passenger Shipping Association.

⁸ Source: Annual cruise review 2004- Cruise Information Service-Passenger Shipping Association.

⁹ Source: Lloyd's Register database.

¹⁰ Source: IG River Cruise.

¹¹ Les prescriptions techniques adoptées au plan international et communautaire ne concernent que ces navires (pour une vue d'ensemble, se reporter à la Communication de la Commission concernant l'amélioration de la sécurité des bateaux à passagers dans la Communauté - COM(2002) 158 du 25.3.2002). Il en est de même des règles en matière de responsabilité (article 4*bis* de la Convention d'Athènes 2002). Les régimes de responsabilité des transporteurs de navires qui ne sont pas autorisés à transporter plus de 12 passagers sont déterminés par la loi nationale applicable.

2.2. Absence à l'échelle de l'Union européenne de régime uniforme de responsabilité des transporteurs de passagers

2.2.1. Introduction

Il y a eu jusque dans un passé récent de dramatiques accidents de navires à passagers en Europe, tels que ceux de l'ESTONIA en mer baltique en 1994 (728 personnes décédées) et de l'EXPRESS SAMINA en mer Egée en 2000 (77 personnes décédées).

Un certain nombre de mesures ont d'ores et déjà été prises au niveau de l'UE pour améliorer et harmoniser les règles de sécurité applicables aux bateaux à passagers¹². Ces mesures contribuent à éviter que de tels accidents ne puissent encore se produire.

Ces mesures ne portent cependant pas sur les conditions d'indemnisation des victimes ou de leurs ayants droits en cas d'accident.

Les ayants droits des personnes décédées, les personnes blessées et les passagers dont les bagages auraient été perdus ou endommagés sont indemnisés conformément à la loi nationale applicable au contrat de transport qui définit le régime de responsabilité du transporteur.

Les régimes de responsabilité des transporteurs de passagers par mer et voie navigable sont différents d'un Etat membre à l'autre. Cela signifie que les indemnisations ne se font pas de manière comparable partout dans l'Union européenne.

Pour ce qui concerne plus particulièrement le transport par voie navigable, les régimes de responsabilité varient même à l'intérieur de certains Etats membres, en raison du statut particulier accordé à des fleuves tels que le Rhin ou le Danube.

Certains aspects des régimes de responsabilité sont cependant susceptibles d'être uniformisés au titre d'une des Conventions internationales de portée générale ou sectorielle qui soit est d'application dans tel ou tel Etat membre soit sert de référence au droit national.

Dans cette perspective, il est essentiel de dresser un état de lieux pour faire ressortir les différences éventuelles entre les régimes mis en place par ces Conventions internationales applicables dans le domaine du transport maritime international, dans le domaine du cabotage maritime¹³ et dans le domaine du transport par voie navigable.

Il est à noter que pour ce qui est des limites de responsabilité des transporteurs, chaque Etat contractant à l'une ou l'autre de ces différentes Conventions peut prévoir des limites supérieures à celles prévues au plan international dans le cadre de ces conventions. Les chiffres mentionnés dans le tableau n° 1 ci-après ne donnent donc qu'une indication globale des limites effectivement applicables.

¹² Voir présentation d'ensemble de ces mesures dans la Communication précitée dans la note en bas de page n° 11.

¹³ Transport entre des ports d'un seul et même Etat membre au sens du règlement (CEE) n° 3577/92 concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des Etats membres (cabotage maritime) (JO L 364 du 12.12.1992, p. 7).

2.2.2. *Convention sur le transport de passagers par mer*

2.2.2.1. Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages

Dans le domaine du droit maritime international, il y a eu une première tentative d'unification au plan mondial des législations nationales avec l'adoption de la Convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages. Cette Convention prévoit un régime de responsabilité pour faute à hauteur de certaines limites. Elle ne prévoit pas d'assurance obligatoire ni de possibilité pour les victimes ou leurs ayants droits de se retourner directement contre l'assureur. Elle est applicable dans 9 Etats membres: BE, EE, EL, IE, LV, LU, PL, ES, UK.

2.2.2.2. Protocole de 1990 à la Convention d'Athènes de 1974

Un protocole à la Convention d'Athènes, adopté en 1990, a relevé les plafonds d'indemnisation mais n'est pas entré en vigueur.

2.2.2.3. Protocole de 2002 à la Convention d'Athènes de 1974

Un nouvel effort d'unification des règles nationales a été réalisé avec l'adoption du protocole de 2002 à la Convention d'Athènes de 1974 ("Convention d'Athènes de 2002").

La Convention d'Athènes de 2002, non encore entrée en vigueur, a sensiblement amélioré le régime de responsabilité et relevé les plafonds. La mise en place de ce régime de responsabilité renforcé a par ailleurs des effets certains sur le plan de la prévention des accidents.

Cette Convention d'Athènes de 2002 est l'aboutissement de travaux au sein du Comité juridique de l'Organisation Maritime Internationale qui ont été initiés dès 1996¹⁴.

De l'avis de la Commission, les règles fixées dans la Convention d'Athènes de 2002 sont satisfaisantes sur le fond, dans la mesure où elles prennent en considération les développements les plus récents du droit de la responsabilité en général et du droit maritime en particulier, et qu'elles tiennent compte par ailleurs des modèles retenus dans d'autres domaines tels que l'aviation et le rail. Le tableau n° 3 sous le point 2.2.5 décrit de manière comparative le contenu de ces différents régimes.

La Convention d'Athènes de 2002 précise clairement les droits et obligations de passagers et des transporteurs. Elle prévoit pour certains types de dommages un régime de responsabilité de plein droit du transporteur, fixe des montants maximaux d'indemnisation suffisamment élevés, exige de tous les transporteurs qu'ils souscrivent une police d'assurance et permet au plaignant de s'adresser directement à l'assureur pour obtenir réparation.

71 pays ont participé aux négociations sur cette Convention¹⁵. Les Etats membres de l'UE et la Communauté s'approprient à y adhérer¹⁶ – ou à la ratifier pour ceux qui l'ont déjà signée¹⁷.

¹⁴ 74eme session du Comité juridique de l'OMI, point 6 de l'ordre du jour.

La Convention présente toutefois une limite: son champ d'application est en effet circonscrit au transport international de passagers.

En mars 2004, le Parlement européen a expressément demandé à la "*Commission de présenter, en 2004, un nouvel ensemble de mesures visant à renforcer la sécurité maritime et comprenant des propositions ayant trait (...) à la responsabilité pour les passagers*"¹⁸.

La Commission, qui s'était auparavant exprimée dans le même sens¹⁹, s'est politiquement engagée à donner suite à cette invitation du Parlement européen²⁰. La Commission poursuit donc l'objectif d'incorporer les dispositions de cette Convention d'Athènes de 2002 dans le droit communautaire.

2.2.3. *Convention sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes*

Il existe un aspect très précis des régimes de responsabilité qui a fait l'objet d'une uniformisation au plan international: le principe de la limitation de responsabilité, tel que consacré traditionnellement par le droit maritime international. Ce principe a été une nouvelle fois retranscrit en 1976 dans la Convention de portée générale sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes (LLMC). Cette Convention de 1976 ne prévoit donc pas de régime de responsabilité mais détermine seulement les plafonds de responsabilité des propriétaires de navires.

Un protocole à la Convention de 1976 a été adopté en 1996 qui a sensiblement relevé les plafonds de limitation de responsabilité. Les Etats parties contractantes à la Convention doivent la dénoncer avant d'adhérer au protocole.

En matière de transport de passagers, la Convention de 1976 est applicable dans les Etats membres qui en sont parties contractantes mais n'ont pas adhéré à la Convention d'Athènes: FR, LT, NL.

Le Protocole de 1996 est applicable au transport de passagers dans les Etats membres qui en sont parties contractantes mais n'ont pas adhéré à la Convention d'Athènes: DK, FI, DE, MT.

¹⁵ Voir document de l'Organisation Maritime Internationale LEG/CONF.13/21 du 12 novembre 2002.

¹⁶ Proposition de décision du Conseil concernant la conclusion par la Communauté européenne du protocole de 2002 à la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages - COM(2003) 375 du 24.6.2003.

¹⁷ Cinq Etats membres ont d'ores et déjà signé cette Convention: FI, DE, ES, SE, UK. Voir lettre circulaire de l'Organisation Maritime Internationale n° 2581 du 26 août 2004.

¹⁸ Résolution du Parlement européen sur le renforcement de la sécurité maritime "MARE" (2003/2235(INI)).

¹⁹ Communication concernant l'amélioration de la sécurité des bateaux à passagers dans la Communauté COM(2002) 158 du 25.3.2002 et proposition de décision du Conseil précitée COM(2003) 375 du 24.6.2003.

²⁰ Voir en dernier lieu, la Communication de la Commission sur le renforcement des droits des passagers dans l'Union européenne COM(2005) 46 du 16.2.2005.

2.2.4. *Convention sur la limitation de responsabilité dans le domaine de la navigation intérieure*

C'est sur le modèle de la LLMC qu'a été adoptée la Convention de 1988 sur la limitation de responsabilité en navigation intérieure (CLNI), qui est applicable pour le transport fluvial et sur lac dans seulement 3 Etats membres: LU, NL, DE.

2.2.5. *Conclusion*

Les régimes applicables au transport international au titre de ces différentes Conventions peuvent être comparés à l'aide du tableau ci-après:

Tableau n° 1

	Montant maximal d'indemnisation par passager
Convention d'Athènes de 1974	46 666 DTS ²¹
Protocole de 1990 à la Convention d'Athènes de 1974 (non entré en vigueur)	175 000 DTS ²²
Protocole de 2002 à la Convention d'Athènes de 1974 ("Convention d'Athènes de 2002") non encore entré en vigueur)	- 250 000 DTS ²³ (responsabilité de plein droit pour les incidents de navigation) - 400 000 DTS ²⁴ (responsabilité pour faute) - assurance obligatoire et possibilité d'action directe contre l'assureur
Convention de 1976 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes (LLMC)	46 666 DTS ²⁵ avec une limitation globale de 25 millions DTS ²⁶
Protocole de 1996 à la Convention de 1976 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes	175 000 DTS ²⁷
Convention de 1988 sur la limitation de responsabilité en navigation intérieure (CLNI)	60 000 DTS ²⁸

²¹ 56 000 €.

²² 210 000 €

²³ 300 000 €

²⁴ 480 000 €

²⁵ 56 000 €.

²⁶ 30 millions €.

²⁷ 210 000 €.

²⁸ 72 000 €.

Les dispositions applicables dans chaque Etat membre pour le seul transport international sont les suivantes:

Tableau n° 2

	Convention d'Athènes de 1974	LLMC 76	LLMC 96	CLNI	Loi nationale distincte
Belgique	x	-	-	-	-
République tchèque	-	-	-	-	x
Danemark	-	-	x	-	-
Allemagne	-	-	x	x	-
Estonie	x	-	-	-	-
Grèce	x	-	-	-	-
Espagne	x	-	-	-	-
France	-	x	-	-	-
Irlande	x	-	-	-	-
Italie	-	-	-	-	x
Chypre	-	-	-	-	x
Lettonie	-	x	-	-	-
Lituanie	x	-	-	-	-
Luxembourg	x	-	-	x	-
Hongrie	-	-	-	-	x
Malte	-	-	x	-	-
Pays-Bas	-	x		x	-
Autriche	-	-	-	-	x
Pologne	x	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	x
Slovénie	-	-	-	-	x
Slovaquie	-	-	-	-	x
Finlande	-	-	x	-	-

Suède	-	-	-	-	x
Royaume-Uni	x	-	-	-	-

De l'avis de la Commission, toutes ces différences d'un pays à l'autre et d'un mode de transport à l'autre se justifient difficilement, et ce de trois points de vue:

- Les risques liés aux transports internationaux sont comparables à ceux liés aux transports à l'intérieur d'un seul et même Etat membre (liaisons entre France métropolitaine et Corse et trajet entre Italie et Corse). Il importerait donc de mettre en place un régime de responsabilité qui soit applicable à tous ces trajets.
- Il est difficilement justifiable qu'un passager à bord d'un navire de mer soit indemnisé en cas d'accident de manière différente d'un passager à bord d'un navire empruntant une voie navigable. Par ailleurs, on assiste à un développement du transport combiné de passagers en mer et par voie navigable, au cours d'un même voyage. Il semble donc approprié de s'assurer que le même régime de responsabilité sera d'application tout au long du voyage.
- On assiste parallèlement à une uniformisation des régimes de responsabilité des transporteurs dans les domaines aérien, ferroviaire et routier²⁹. Les régimes de responsabilité devraient à tout le moins être comparables dans ces différents modes de transport, tant pour le bénéfice des voyageurs eux-mêmes qui empruntent plusieurs modes de transport au cours d'un même voyage que pour les professionnels³⁰. Le tableau n° 3 ci-après rend compte des avancées dans le domaine du rail et de l'aviation et des dispositions correspondantes de la Convention d'Athènes 2002.

²⁹ La Communication de la Commission du 16 février 2005 précitée COM(2005)46 mentionne des travaux dans le domaine du transport par autocar.

³⁰ Par exemple les tour opérateurs. Les régimes de responsabilité propres à chaque mode de transport n'interfèrent pas avec les régimes de responsabilité des tour opérateurs, tels que définis dans la directive du Conseil 90/314/CEE du 13 juin 1990 sur les voyages, vacances et circuits à forfait (JO L 158 du 23.6.1990, p. 59). En effet, les définitions de la notion de transporteur dans la Convention de Montréal, la COTIF et la Convention d'Athènes ne sont pas restrictives et couvrent les tour opérateurs. Par ailleurs, la directive 90/314/CEE précise dans son préambule que "*lorsque la responsabilité de l'organisateur et/ou du détaillant se trouve engagée en raison de l'inexécution ou de la mauvaise exécution des prestations faisant l'objet du forfait, il apparaît indiqué qu'elle puisse être limitée conformément aux conventions internationales qui régissent ces prestations, notamment la convention de Varsovie de 1929 sur le transport aérien international, la convention de Berne de 1961 sur le transport par chemins de fer, la convention d'Athènes de 1974 relative au transport par mer (...)*".

Tableau n° 3

	Transports ferroviaires	Transports aériens	Transports maritimes
Instruments internationaux et communautaires de référence	<p>Protocole de Vilnius de 1999 à la Convention concernant le transport ferroviaire (COTIF) et son annexe intitulée CIV (contrat de transport international de voyageurs)</p> <p>Proposition de règlement sur les droits et obligations des passagers dans le domaine ferroviaire COM(2004) 143</p>	<p>Convention de Montréal de 1999</p> <p>Décision 2001/539/CE (adhésion à la Convention de Montréal par la Communauté européenne et les Etats membres)</p> <p>Règlement (CE) 2027/97 tel que modifié par le règlement (CE) 889/2002 (incorporation en droit communautaire de la Convention de Montréal avec adaptations)</p> <p>Règlement (CE) 785/2004 sur l'assurance</p>	<p>Convention d'Athènes de 2002</p>
Responsabilité du transporteur en cas de décès ou de blessure des passagers	<p>illimitée</p> <p>responsabilité sans faute jusqu'à 220.000€.</p>	<p>illimitée</p> <p>responsabilité sans faute jusqu'à 100.000 DTS (120.000€)</p> <p>assurance minimum 250.000 DTS par passager (300.000€)</p>	<p>limitée à 400.000 DTS (480.000 €). Les Etats contractants peuvent décider de limites plus élevées.</p> <p>responsabilité sans faute jusqu'à 250.000 DTS (300.000 €) et assurance minimum 250.000 DTS (300.000€) par passager</p>
Versement d'avances en cas de décès ou de blessure	<p>minimum 21.000 € en cas de décès</p>	<p>minimum 16.000 DTS en cas de décès (19.200 €)</p>	<p>non couvert</p>
Responsabilité en cas de perte ou de dommages aux bagages à main	<p>responsabilité pour faute limitée à 1.800 €</p>	<p>Responsabilité pour faute limitée à 1.000 DTS (1.200 €) ou davantage si le passager notifie au transporteur une valeur plus élevée lors de l'enregistrement</p>	<p>Responsabilité pour faute limitée à 2.250 DTS (2.700 €)</p>
Responsabilité en cas de perte ou de dommages aux autres bagages	<p>1.300 € par passager</p>	<p>Responsabilité sans faute limitée à 1.000 DTS (1.200 €) ou davantage si le passager notifie au transporteur une valeur plus élevée lors de l'enregistrement</p>	<p>Responsabilité limitée à 3.375 DTS (4.050 €)</p>

3. OBJECTIF

L'objectif est de remédier à l'absence d'uniformisation à l'échelle de l'UE des règles relatives au dédommagement des préjudices subis par les passagers à bord des navires.

Les passagers et les transporteurs tireront profit d'un cadre juridique uniforme définissant leurs droits et obligations respectifs. Le niveau d'ambition de cette harmonisation des régimes de responsabilité devrait par ailleurs être suffisamment élevé afin d'assurer non seulement une plus juste réparation des dommages mais également une meilleure prévention des accidents.

De ce point de vue, le régime mis en place par la Convention d'Athènes de 2002 servira de référence.

La Convention d'Athènes de 2002 précise clairement les droits et obligations des passagers et des transporteurs. Elle prévoit pour certains types de dommages un régime de responsabilité de plein droit du transporteur, fixe des montants maximaux d'indemnisation suffisamment élevés, exige de tous les transporteurs qu'ils souscrivent une police d'assurance et permet au plaignant de s'adresser directement à l'assureur pour obtenir réparation.

Les Etats membres et la Communauté s'apprêtent d'ores et déjà à devenir parties contractantes à cette Convention³¹. La Convention devrait pouvoir à ce seul titre être mise en œuvre dans tous les Etats membres, les passagers - et les transporteurs - pouvant faire valoir leurs droits le cas échéant devant les tribunaux nationaux. Les règles de droit international public ne permettent cependant pas d'assurer une interprétation uniforme de la Convention.

L'adhésion de la Communauté à la Convention devrait permettre à la Cour de justice d'assurer l'uniformité dans l'interprétation de cette Convention. Mais il faut savoir que cette adhésion par la Communauté ne se fait qu'au seul titre des dispositions de la Convention relevant de la compétence communautaire exclusive (à savoir les règles en matière de conflits de juridictions). Ainsi, pour ce qui est des autres dispositions de la Convention, la Cour de justice n'est pas compétente et il pourrait donc subsister des différences dans l'interprétation de la Convention entre les Etats membres.

Pour confier à la Cour de justice la compétence pour interpréter l'ensemble des dispositions de la Convention d'Athènes de 2002 et assurer ainsi pleinement la mise en œuvre effective de cette Convention, il conviendrait d'incorporer l'ensemble de la Convention dans le droit communautaire, à la manière de ce qui a par ailleurs été réalisé dans d'autres domaines, tels que par exemple le transport de passagers par avion³².

L'incorporation de la Convention d'Athènes de 2002 permettra par ailleurs d'étendre le bénéfice de ses dispositions au transport à l'intérieur d'un seul et même Etat membre et au transport par voie navigable.

La Commission saisit l'occasion de cette incorporation pour apporter quelques adaptations au régime mis en place par la Convention d'Athènes de 2002:

- Suppression d'une clause de la Convention au titre de laquelle un Etat membre peut de manière isolée adopter des plafonds d'indemnisation supérieurs à ceux de la Convention;

³¹ Proposition de décision du Conseil précitée dans la note en bas de page n° 1.

³² Règlement (CE) n° 889/2002 précité dans la note en bas de page n° 3.

- Ajout d'une mesure visant à indemniser plus favorablement les dommages causés aux équipements pour handicapés;
- Ajout d'une obligation de versement d'avances;
- Ajout d'une obligation d'information des passagers sur leurs droits.

4. POSSIBILITES D'ACTION

4.1. Mesures envisageables

4.1.1. Option 1 : mise en œuvre de la seule Convention d'Athènes

Cette option signifie que seul le trafic international maritime bénéficiera du régime mis en place par la Convention d'Athènes de 2002. Les Etats membres et la Communauté ont entamé le processus devant conduire à l'adhésion à cette Convention³³. Il s'agirait donc avec cette option de se limiter à mener à bien ce processus.

Cette option présente un inconvénient dans la mesure où elle consacre la différence de traitement entre les passagers qui empruntent une ligne nationale ou une voie navigable intérieure et les passagers des lignes maritimes internationales qui bénéficieront d'une protection renforcée (le système protecteur mis en place par la Convention d'Athènes de 2002).

Cette option ne répond pas à l'objectif que s'est assigné la Commission dans sa communication de 2002 et que le Parlement a confirmé dans sa résolution de 2004, consistant à mettre en place au plan communautaire un régime de responsabilité uniforme pour tous les voyageurs.

4.1.2. Option 2 : adoption d'un instrument communautaire visant à incorporer la Convention d'Athènes sans adaptation

L'option consiste à incorporer telles quelles les dispositions de la Convention dans le droit communautaire.

L'instrument communautaire ne serait donc applicable qu'aux seuls transports internationaux de voyageurs. Cette incorporation, couplée avec l'adhésion de la Communauté à la Convention, présente le seul avantage de confier à la Cour de justice compétence pour assurer l'uniformité dans l'interprétation de la Convention.

Cette option est cependant en retrait par rapport aux choix faits par le législateur communautaire jusqu'à présent. En effet, les institutions communautaires ont choisi de prendre appui sur des conventions internationales et de les retranscrire en droit communautaire en y apportant des adaptations indispensables. C'est notamment le cas du règlement (CE) 889/2002 précité sur la responsabilité des transporteurs aériens en cas d'accident qui étend le bénéfice des dispositions de la Convention de Montréal au transport à l'intérieur d'un seul et même Etat membre³⁴. L'objectif poursuivi est de garantir le même

³³ Proposition de décision du Conseil précitée dans la note en bas de page n° 1

³⁴ Règlement (CE) n° 889/2002 précité dans la note en bas de page n° 3.

niveau et la même nature de responsabilité au sein de la Communauté dans le transport international et intérieur.

On notera que cette option aura les mêmes impacts que l'option 1 – indépendamment du fait que dans un cas, il y a procédure législative communautaire et dans l'autre pas. Ces deux options seront donc étudiées ensemble.

4.1.3. *Option 3 : adoption d'un instrument communautaire visant à incorporer la Convention d'Athènes avec adaptations*

Il s'agit d'assurer la pleine efficacité des dispositions de la Convention d'Athènes de 2002, de manière uniforme à l'échelle de l'UE, et d'étendre le champ d'application au cabotage, au transport par voie navigable, et de compléter le dispositif de la Convention avec les mesures suivantes:

- Suppression d'une clause de la Convention au titre de laquelle un Etat membre peut de manière isolée adopter des plafonds d'indemnisation supérieurs à ceux de la Convention;
- Ajout d'une mesure visant à indemniser plus favorablement les dommages causés aux équipements pour handicapés;
- Ajout d'une obligation de versement d'avances;
- Ajout d'une obligation d'information des passagers sur leurs droits.

En initiant les travaux préparatoires, les services de la Commission avaient envisagé de proposer d'autres adaptations qui finalement n'ont pas été retenues³⁵.

Cette option 3 correspond aux intentions affichées par la Commission et répond aux attentes notamment du Parlement européen³⁶.

A l'occasion des consultations avec les Etats membres et l'industrie, un certain nombre de critiques ont été formulées à l'encontre de cette option pour ce qui concerne l'application du nouveau régime aux transports de portée locale.

Il convient donc d'envisager dans le cadre de la présente étude d'impact une sous-option 3 bis qui consisterait à n'étendre le bénéfice de la Convention d'Athènes de 2002 qu'aux seules grandes lignes intérieures. La présente initiative pourrait alors prendre appui sur la directive 98/18/CE établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers³⁷, qui dans son article 4 répartit les navires en différentes classes en fonction de la zone maritime dans laquelle ils évoluent:

"Classe A": navire à passagers effectuant des voyages nationaux autres que les voyages couverts par les classes B, C et D.

³⁵ Les véhicules sur coussin d'air sont explicitement exclus du champ d'application de la Convention d'Athènes de 2002. A l'occasion des consultations organisées par la Commission dans le cadre de la préparation de ce troisième paquet législatif sur la sécurité maritime, la Commission a interrogé les Etats membres et l'industrie sur la question de savoir si le futur régime de responsabilité des transporteurs devrait être étendu à ces véhicules sur coussin d'air. Toutes les réponses formulées ont été négatives.

³⁶ Résolution MARE précitée dans la note en bas de page n° 18.

³⁷ JO L 144 du 15.5.1998, p.1.

"Classe B": navire à passagers effectuant des voyages nationaux au cours desquels il ne se trouve jamais à plus de 20 milles de la côte, où des personnes naufragées peuvent gagner la terre avec une hauteur de marée moyenne.

"Classe C": navire à passagers effectuant des voyages nationaux dans des zones maritimes où, au cours d'une période d'un an dans le cas d'une exploitation s'étendant sur toute l'année et d'une période spécifique de l'année dans le cas d'une exploitation limitée à cette période (par exemple: exploitation estivale), la probabilité de rencontrer des vagues d'une hauteur significative supérieure à 2,5 m est inférieure à 10 %, le navire ne se trouvant jamais à plus de 15 milles d'un refuge ni à plus de 5 milles de la côte, où des personnes naufragées peuvent gagner la terre avec une hauteur de marée moyenne.

"Classe D": navire à passagers effectuant des voyages nationaux dans des zones maritimes où, au cours d'une période d'un an dans le cas d'une exploitation s'étendant sur toute l'année et d'une période spécifique de l'année dans le cas d'une exploitation limitée à cette période (par exemple: exploitation estivale), la probabilité de rencontrer des vagues d'une hauteur significative supérieure à 1,5 m est inférieure à 10 %, le navire ne se trouvant jamais à plus de 6 milles d'un refuge ni à plus de 3 milles de la côte, où des personnes naufragées peuvent gagner la terre avec une hauteur de marée moyenne.

Au titre de cette option 3 bis, les navires relevant de la "classe D" pourraient être exclus du champ d'application du nouvel instrument communautaire.

Si la Commission ne privilégie pas cette option 3 bis, elle tient cependant à la prendre pleinement en considération dans le cadre de la présente étude d'impact.

4.2. Approche de base pour atteindre l'objectif

L'approche consiste à incorporer la Convention d'Athènes de 2002 dans le droit communautaire.

Toutefois, quelques aménagements seront apportés à cette Convention, qui ne sont d'ailleurs en rien incompatibles avec elle.

Le choix s'est porté sur un règlement, comme la Commission l'avait d'ores et déjà laissé entendre³⁸, entre autres raisons parce qu'il existe un précédent dans le domaine des transports aériens³⁹.

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

L'objectif est d'avoir des régimes juridiques comparables dans tous les Etats membres pour tous les passagers. La Convention d'Athènes de 2002 définit un régime de responsabilité de référence.

La Convention sera mise en œuvre de par l'adhésion des Etats membres et de la Communauté. Cette seule adhésion ne permettra cependant pas d'assurer la pleine efficacité de la Convention. En effet, l'adhésion par la Communauté ne se fait qu'au seul titre des dispositions de la Convention relevant de la compétence communautaire exclusive (à savoir les règles en

³⁸ Voir point 4 de l'exposé des motifs de la proposition de décision précitée dans la note en bas de page n° 1.

³⁹ Règlement (CE) n° 889/2002 précité dans la note en bas de page n° 3.

matière de conflits de juridictions). Ainsi, pour ce qui est des autres dispositions de la Convention, il n'existe pas de possibilité d'assurer une interprétation uniforme de la Convention.

Pour confier à la Cour de justice la compétence pour interpréter l'ensemble des dispositions de la Convention d'Athènes de 2002 et assurer ainsi pleinement la mise en œuvre effective de cette Convention, il convient donc d'incorporer l'ensemble de la Convention dans le droit communautaire.

Les mesures additionnelles par rapport aux dispositions de la Convention d'Athènes de 2002 sont le complément indispensable pour préserver les droits tant des transporteurs que des passagers. Les transporteurs qui opèrent à l'échelle de l'UE retirent un avantage de la disposition visant à supprimer la possibilité pour un Etat membre en particulier de prévoir des limites d'indemnisation supérieures à celles prévues dans la Convention. Les passagers sont pour leur part davantage protégés par les dispositions concernant le dédommagement des équipements pour personnes à mobilité réduite, le versement d'avances ou encore l'information sur leurs droits.

5. IMPACTS POTENTIELS DE L'ACTION PROPOSEE

La présente section vise à décrire les impacts liés à chacune des différentes options.

5.1. Impacts liés l'option 1

5.1.1. Champ d'application

Pour déterminer avec précision l'impact de la mesure, il importe d'en rappeler le champ d'application exact:

- première condition: transport maritime international;
- seconde condition: soit le navire bat le pavillon d'un Etat contractant, soit le contrat de transport a été conclu dans un Etat contractant, soit le lieu de départ ou de destination se trouve dans un Etat contractant.

5.1.2. Passagers

Les passagers seront affectés de deux points de vue.

- D'une part dans la mesure où ils bénéficieront d'une protection renforcée. A ce titre, la couverture offerte de par le futur règlement devrait permettre de ne plus devoir être couvert en parallèle – pour ce qui est des dommages à bord de navires à passagers - par une assurance accident personnelle.
- D'autre part parce qu'ils devront en assurer la charge, avec le surcoût éventuel du billet de passage.

Cette question de la charge financière pesant *in fine* sur les passagers doit être abordée plus en détail.

Dans un marché d'assurance traditionnel, on pourrait en effet s'attendre à un surcoût du billet de passage. Ce surcoût serait la conséquence directe d'une augmentation de l'exposition au

risque des assureurs, mais ce surcoût pourrait 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 mis sur pied par la Convention d'Athènes de 2002.

Mais le marché d'assurance sur ces questions en matière maritime n'est pas un marché traditionnel. Les assureurs commerciaux sont peu ou pas présents. Les propriétaires de navires et transporteurs contractent leur assurance auprès des Clubs de protection et d'indemnisation ("Protection & Indemnity Clubs" ci-après désignés "Clubs P&I"⁴⁰). 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)."*⁴¹

Ces explications permettent de comprendre pourquoi il n'est pas possible de déterminer *a priori* si la mise en œuvre de la Convention d'Athènes aura des répercussions immédiates sur le coût des billets de passage.

5.1.3. Transporteurs

Les cocontractants des passagers (transporteurs, mais également agences de voyages et tour opérateurs) sont également affectés de deux points de vue.

- D'une part leurs charges (indépendamment du fait qu'elles peuvent être répercutés sur le client) sont susceptibles de s'alourdir dans la mesure où ceux qui ne contractent pas d'assurance devront le faire et dans la mesure où les primes d'assurance peuvent augmenter.
- D'autre part, ils tireront profit de ce nouveau régime attractif pour le consommateur qui se détournera de certains prestataires qui n'offrent pas la même protection (hypothèse où la loi

⁴⁰ On notera que treize Clubs P&I sont regroupés au sein d'une entité désignée "Groupe International des Clubs P&I", 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 19.5.1999 p. 12).

⁴¹ Voir sur ce point le Rapport de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) sur la suppression de l'assurance de la navigation sous normes, juin 2004, p. 18.

applicable au contrat offre une protection moindre). Il est donc à prévoir que la mise en œuvre de la Convention aura dans cette perspective un impact positif sur l'investissement et la compétitivité des entreprises opérant dans les pays qui deviendront parties contractantes à la Convention.

5.1.4. *Propriétaires de navires*

Les propriétaires de navires peuvent remplir la fonction de transporteurs et seront affectés à ce titre.

Lorsque les propriétaires de navires ne remplissent pas la fonction de transporteurs, ils seront également affectés en raison du fait que l'ensemble du marché du transport maritime de passagers aura tendance à s'adapter avec la mise en œuvre de la Convention d'Athènes. On peut ainsi estimer que les adaptations profiteront essentiellement aux opérateurs de qualité, qui peuvent seuls offrir aux passagers des prestations de haut niveau comprenant la protection leurs droits en cas d'accident.

Il faut ajouter que les propriétaires de navires seront en toute hypothèse affectés dans la mesure où dans le domaine maritime les propriétaires sont d'une certaine manière également assureurs. Précisément, les assureurs seront affectés comme indiqué sous le point 5.1.5 ci-après.

5.1.5. *Assureurs*

Les assureurs et tous autres fournisseurs de garanties financières sont affectés de deux points de vue:

- Ils devront répondre directement aux demandes d'indemnisation, en vertu de la possibilité nouvelle reconnue aux victimes et à leurs ayants droits d'intenter une action en justice directement contre les assureurs et tous autres fournisseurs de garanties financières.
- Ils devront offrir une couverture dont le montant peut dépasser le milliard de DTS (jusqu'à 1,2 milliards de DTS⁴² dans l'hypothèse d'un sinistre causant la mort de 3000 passagers et dû à la négligence du transporteur)⁴³.

Il est à noter que la mise en œuvre de la Convention d'Athènes de 2002 pour ce qui concerne le seul transport international soulève un certain nombre de difficultés.

En effet, trois ans après la fin des négociations sur cette convention, les discussions se poursuivent toujours au niveau de l'OMI sur des aménagements jugés indispensables par l'industrie⁴⁴.

⁴² 1,44 milliards €

⁴³ Le nombre et le montant des demandes d'indemnisation en cas de dommages aux passagers sont donc susceptibles d'être plus élevés que pour ce qui concerne les navires transportant des marchandises. Pour les dommages liés à la pollution par les hydrocarbures, les indemnités sont versées pour partie par les propriétaires de navires, pour partie par les compagnies pétrolières. Le propriétaire du navire voit ainsi limiter sa responsabilité à hauteur de maximum 90 millions DTS. Se reporter aux pages Internet du Fonds international d'indemnisation pour les victimes de la pollution par les hydrocarbures <http://www.iopcfund.org/>

⁴⁴ 90ème session du Comité juridique de l'OMI, point 6 de l'ordre du jour.

Les préoccupations des Clubs P&I, relayées par les propriétaires de navires, portent d'une part sur la capacité du monde de l'assurance à offrir une couverture allant jusqu'aux plafonds fixés dans la Convention d'Athènes de 2002, et d'autre part sur la prise en charge des risques liés au terrorisme. Ces préoccupations pourraient provoquer la cessation des activités "dommages aux passagers" de certains Clubs P&I. Mais surtout, elles pourraient conduire à un blocage, lié au fait que les navires ne pourront pas obtenir de couverture et donc ne pourront pas naviguer.

Ces deux préoccupations, exprimées lors des négociations sur le projet de Convention, sont à nouveau exprimées par l'industrie dans la perspective de la mise en œuvre de la Convention. Des délibérations sont en cours sur ce point au sein du Comité juridique de l'OMI et les tout derniers développements de ces discussions sont encourageants⁴⁵.

5.1.6. Conséquences sur l'emploi

Il ne devrait pas y avoir d'impact immédiat sur l'emploi à bord des navires à passagers. On peut néanmoins imaginer une certaine mobilité du personnel travaillant à bord de navires de croisière opérant dans des zones éloignées des pays contractants (par exemple Caraïbes) dans la mesure où les navires et transporteurs offrant la protection au titre de cette Convention d'Athènes sont susceptibles d'attirer davantage de clientèle, au détriment de ceux qui n'offrent pas cette protection.

5.1.7. Charge supplémentaire pour les administrations

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.

5.2. Impacts liés à l'option 2

Les impacts liés à l'option 2 sont identiques à ceux liés à l'option 1.

5.3. Impacts liés à l'option 3

Les impacts liés à l'option 3 comprendront nécessairement ceux liés aux options 1 et 2. On s'efforcera donc de mettre en avant ci-après les seuls impacts supplémentaires par rapport à ceux liés aux options 1 et 2.

5.3.1. Champ d'application

Pour déterminer avec précision l'impact de la mesure, il importe d'en rappeler le champ d'application exact:

- première condition: transport international, intra communautaire ou à l'intérieur d'un seul et même Etat membre, par mer ou sur une voie de navigation intérieure;
- seconde condition: soit le navire bat le pavillon d'un Etat membre, soit le contrat de transport a été conclu dans un Etat membre, soit le lieu de départ ou de destination se trouve dans un Etat membre.

⁴⁵ Pour davantage d'information sur ces travaux, se reporter au site Internet du groupe de correspondance mis sur pied par le Comité juridique de l'OMI: <http://folk.uio.no/erikro/WWW/corrgr/index.html>

5.3.2. *Passagers*

Les passagers seront affectés comme indiqué sous le point 5.1.2 à la seule différence qu'il s'agira ici non plus seulement des passagers des lignes internationales, mais de tous les passagers de navires, quel que soit le trajet: international, intra communautaire ou à l'intérieur d'un Etat membre, par mer ou sur une voie de navigation intérieure.

Les passagers bénéficieront d'un niveau d'indemnisation maximale identique dans tous les Etats membres. Le règlement vise en effet à supprimer une clause de la Convention d'Athènes de 2002 au titre de laquelle un Etat membre peut de manière isolée adopter des plafonds d'indemnisation supérieurs à ceux de la Convention.

Les passagers tireront profit des trois autres mesures:

- Ajout d'une disposition visant à indemniser plus favorablement les dommages causés aux équipements pour handicapés;
- Ajout d'une obligation de versement d'avances;
- Ajout d'une obligation d'information des passagers sur leurs droits.

5.3.3. *Transporteurs*

Les cocontractants des passagers (transporteurs, mais également agences de voyages et tour opérateurs) seront affectés comme indiqué sous le point 5.1.3 à la seule différence qu'il s'agira ici non plus seulement des opérateurs des lignes internationales, mais de tous les opérateurs, quel que soit le trajet: international, intra communautaire ou à l'intérieur d'un seul et même Etat membre, par mer ou sur une voie de navigation intérieure.

Les transporteurs devront en outre, au titre du règlement communautaire, assurer le versement d'avances et prendre en charge à leur valeur réelle le remboursement des équipements pour personnes à mobilité réduite. Il leur reviendra enfin d'informer les passagers sur leurs droits en vertu du règlement.

Certains de ces opérateurs ont fait valoir que l'accroissement des charges liées à l'assurance aurait un impact négatif sur les lignes à courte distance qui ne sont pas en situation concurrentielle, tel que le cabotage local. De l'avis de ces opérateurs, le choix politique d'étendre au cabotage les dispositions de la Convention d'Athènes de 2002 viendrait contredire les efforts des pouvoirs publics qui cherchent à promouvoir le cabotage, soit pour désenclaver une région, soit pour développer une alternative à la route.

Les opérateurs dans le secteur de la navigation intérieure préconisent également de ne pas étendre le champ du règlement à leur secteur.

En réponse à ces préoccupations, une option pourrait être de maintenir l'extension du champ d'application au cabotage, mais en accordant une dérogation aux dessertes locales. C'est l'option 3 bis évoquée ci-après sous le point 5.4.

La Commission a soulevé cette question dans le cadre des réunions de consultation avec les Etats membres mais n'a pas recueilli d'information justifiant une telle dérogation, ou du moins permettant de déterminer le seuil au-delà duquel le futur règlement serait d'application.

La Commission note que la mise en œuvre de la présente initiative sera susceptible d'alourdir la charge financière des propriétaires de navires, mais souligne que personne n'est en mesure

d'avancer des hypothèses concrètes sur base de l'un ou l'autre modèle économétrique d'évolution du montant des primes et des répercussions sur le prix du billet de passage.

Dans ce contexte, la Commission ne retient pas cette option 3 bis et maintient son approche initiale privilégiant la protection des passagers quel que soit le trajet ou le type de transport par bateau utilisé.

5.3.4. Propriétaires de navires

Les propriétaires de navires seront affectés comme indiqué sous le point 5.1.4 à la seule différence qu'il s'agira ici non plus seulement des propriétaires de navires des lignes internationales, mais de tous les propriétaires de navires, quel que soit le trajet: international, intra communautaire ou à l'intérieur d'un seul et même Etat membre, par mer ou sur une voie de navigation intérieure

5.3.5. Assureurs

Les assureurs et tous autres fournisseurs de garanties financières seront affectés comme indiqué sous le point 4.1.5 à la seule différence qu'il s'agira ici non plus seulement des assureurs des lignes internationales, mais de tous les assureurs de navires, quel que soit le trajet: international, intra communautaire ou à l'intérieur d'un seul et même Etat membre, par mer ou sur une voie de navigation intérieure.

L'extension au titre du futur règlement au cabotage et à la navigation intérieure soulève légitimement les mêmes interrogations que celles évoquées sous le point 5.1.4.

Dégager une solution au plan international est, de l'avis de la Commission, une condition préalable pour la mise en œuvre du futur règlement communautaire incorporant la Convention d'Athènes. Il est à noter que la recherche de solution peut se faire en parallèle, sans interférer avec le processus de négociation ni sur le contenu de la présente initiative, et aboutira selon toute vraisemblance au printemps 2006, c'est-à-dire bien à temps avant l'adoption du règlement.

De l'avis de la Commission, ce débat, une fois résolu au niveau international, ne risque cependant pas de se reproduire. En effet, les trajets internationaux présentent, du point de vue des assureurs, une exposition aux risques plus élevée que pour le cabotage et pour les trajets par voie navigable⁴⁶. Les réponses apportées dans le contexte international sont donc essentielles et peuvent donc être transposées pour les autres types de trajet.

5.3.6. Conséquences sur l'emploi

Il ne devrait pas y avoir d'impact immédiat sur l'emploi à bord des navires à passagers. On ne peut pas considérer qu'à l'échelle de l'Union il puisse y avoir une mobilité du personnel comme pour ce qui pourrait se passer au plan international dans la mesure où tous les navires et transporteurs offriront la même protection au titre du futur règlement.

⁴⁶ Poids économique relatif du cabotage et de la navigation intérieure par rapport au transport international.

5.3.7. Charge supplémentaire pour les administrations

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.

Ce système doit déjà être instauré en vertu de la Convention d'Athènes de 2002, mais l'extension du champ d'application au titre du futur règlement signifie une augmentation sensible du nombre de navires concernés, et donc de suivi de leur couverture d'assurance.

On peut toutefois considérer que cette augmentation sera plafonnée, dans la mesure où, à l'échelle de l'Union européenne, le nombre de navires à passagers battant pavillon d'un des Etats membres est estimé aujourd'hui à 549.

5.4. Impacts liés à l'option 3bis

Les impacts liés à l'option 3bis comprendront tous les impacts liés à l'option 3 à l'exception de tout ce qui a trait au transport local, correspondant à la classe D telle que définie par la directive 98/18/CE établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers⁴⁷:

"Classe D": navire à passagers effectuant des voyages nationaux dans des zones maritimes où, au cours d'une période d'un an dans le cas d'une exploitation s'étendant sur toute l'année et d'une période spécifique de l'année dans le cas d'une exploitation limitée à cette période (par exemple: exploitation estivale), la probabilité de rencontrer des vagues d'une hauteur significative supérieure à 1,5 m est inférieure à 10 %, le navire ne se trouvant jamais à plus de 6 milles d'un refuge ni à plus de 3 milles de la côte, où des personnes naufragées peuvent gagner la terre avec une hauteur de marée moyenne.

Par analogie, les transports par voie navigable seraient également exclus du champ de l'initiative communautaire, pour autant que le trajet entrepris a lieu à l'intérieur d'un seul et même Etat membre.

5.4.1. Passagers

Les passagers à bord de navires qui assurent des dessertes locales ou qui empruntent des voies navigables ne bénéficieront pas du régime mis en place par la Convention d'Athènes. Ils bénéficieront en revanche du régime de responsabilité applicable mis en place au plan national, éventuellement incorporant ou s'inspirant des dispositions d'une Convention internationale telle que la LLMC ou la CLNI⁴⁸, caractérisés entre autres par l'absence d'une obligation d'assurance.

5.4.2. Industrie

Les opérateurs qui assurent des dessertes locales ou qui empruntent des voies navigables, et leurs assureurs éventuels, ne seront pas conduits à modifier leurs pratiques contractuelles.

5.4.3. Emploi

La dérogation accordée à certains secteurs ne devrait pas avoir de conséquences sur l'emploi.

⁴⁷ JO L 144 du 15.5.1998, p. 1.

⁴⁸ voir points 2.2.3 et 2.2.4.

5.4.4. *Administrations*

La charge pesant sur les administrations est susceptible de s'alléger dans la mesure où les propriétaires des navires couverts par la dérogation ne devront pas leur demander de certificat de garantie financière.

5.5. Conclusion: comparaison des impacts entre les différentes options

Voir tableau n° 4 ci-après.

Tableau n° 4

	options 1 et 2	option 3	Option 3bis
Passagers	<ul style="list-style-type: none"> • régime d'indemnisation différencié suivant le trajet • impossibilité de déterminer les conséquences sur les prix des billets de passage pour les trajets internationaux 	<ul style="list-style-type: none"> • régime d'indemnisation uniforme quel que soit le trajet • impossibilité de déterminer les conséquences sur les prix des billets de passage pour tous les trajets 	<ul style="list-style-type: none"> • régime d'indemnisation différencié suivant le trajet • impossibilité de déterminer les conséquences sur les prix des billets de passage pour tous les trajets, sauf pour les transports exonérés
Transporteurs	<ul style="list-style-type: none"> • limitation relative de la charge financière éventuelle 	<ul style="list-style-type: none"> • charge financière éventuelle plus élevée 	<ul style="list-style-type: none"> • pas de charge financière supplémentaire éventuelle pour les transports exonérés
Propriétaires de navires	<ul style="list-style-type: none"> • limitation relative de la charge financière éventuelle 	<ul style="list-style-type: none"> • charge financière éventuelle plus élevée 	<ul style="list-style-type: none"> • pas de charge financière supplémentaire éventuelle pour les transports exonérés
Assureurs	<ul style="list-style-type: none"> • limitation relative de la charge financière éventuelle 	<ul style="list-style-type: none"> • davantage de clients • exposition à des risques supplémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> • pas de charge financière supplémentaire éventuelle pour les transports exonérés
Employés	<ul style="list-style-type: none"> • mobilité du personnel vers les compagnies qui offrent une protection au titre de la Convention d'Athènes 	<ul style="list-style-type: none"> • pas de conséquences sur la mobilité 	<ul style="list-style-type: none"> • pas de conséquences sur la mobilité
Administrations	<ul style="list-style-type: none"> • nombre relativement limité de navires dont il faut contrôler les 	<ul style="list-style-type: none"> • contrôle d'un plus grand nombre de navires 	<ul style="list-style-type: none"> • nombre relativement limité de navires dont il faut contrôler les

	certificats de garantie financière		certificats de garantie financière
--	------------------------------------	--	------------------------------------

FR

Tous ces éléments de comparaisons font ressortir les atouts de l'option 3.

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 des travaux préparatoires de toutes les mesures du présent paquet législatif. Il n'y a pas eu de consultation du public au sens large.

Les représentants de l'industrie qui se sont exprimés à l'occasion de cette consultation sur la question de la responsabilité de transporteurs de passagers sont les suivants:

- European Cruise Council, émanation de l'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)
- IVR, association représentant les intérêts des armateurs et assureurs dans la navigation intérieure.

Seul ETF s'est montré favorable à l'extension du champ d'application au cabotage et au transport par voie navigable. ETF s'est prononcé pour la création au titre du règlement communautaire d'une obligation de versement d'avances.

ECC, ICS, IVR, IG P&I et IUMI ont insisté sur les difficultés soulevées dans le contexte de l'OMI sur la question de la mise en œuvre de la Convention d'Athènes de 2002 pour ce qui est du transport international de passagers⁴⁹. On rappelle que sur cette question la Commission privilégie une solution au niveau international. Depuis la date à laquelle se sont déroulées ces consultations, un certain nombre de progrès ont d'ailleurs été réalisés au niveau de l'OMI et la Commission assiste activement les Etats membres dans leurs efforts pour trouver une solution dans ce cadre à brève échéance.

ECSA et IVR ont exprimé leurs doutes sur l'opportunité de l'extension du régime mis en place par la Convention d'Athènes au cabotage et au transport par voie navigable. Selon ces organisations, une telle orientation aura des conséquences directes sur le marché, même si ces conséquences sont difficilement chiffrables.

Le Bureau européen des Unions de Consommateurs (BEUC) n'a pas été directement associé à cette consultation sur le paquet législatif "sécurité maritime". Le BEUC a par contre réagi à la Communication précitée sur les droits des passagers, en prenant position en faveur d'un

⁴⁹ Comme indiqué sous le point 5.1.5 ci-dessus, les préoccupations du secteur de l'assurance (P&I Clubs), relayées par les propriétaires de navires, portent d'une part sur la capacité du monde de l'assurance à offrir une couverture allant jusqu'aux plafonds fixés dans la Convention d'Athènes de 2002, et d'autre part sur la prise en charge des risques liés au terrorisme.

"régime obligatoire et uniforme de responsabilité et d'assurance dans le transport maritime"⁵⁰.

7. CONTROLE DES RESULTATS

La mise en œuvre du règlement sera assurée le cas échéant par les tribunaux nationaux. En cas de doute sur l'interprétation d'une disposition du règlement et donc de la Convention qu'il incorpore, les tribunaux peuvent poser une question préjudicielle à la Cour de justice au titre de l'article 234 du traité CE.

La Commission établira un rapport sur la mise en œuvre du règlement dans les trois ans qui suivent son entrée en vigueur. Ce rapport pourrait faire ressortir la nécessité d'apporter des aménagements au règlement, et en parallèle à la Convention internationale.

⁵⁰ BEUC X/0182005 – commentaires du BEUC sur la communication de la Commission sur les droits des passagers COM(2005) 46 précitée