COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.3.2008
COM(2008) 134 final

2008/0055 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Motivation et objectifs de la proposition

Inquiète de la fréquence excessive des rejets illégaux de substances polluantes effectués par les navires en mer, et à la suite de grandes marées noires survenues accidentellement, la Commission avait présenté, en 2003, une proposition de directive fondée sur l'article 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, «relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution» ainsi qu'une proposition de décision-cadre, fondée sur les articles 29, 31 et 34, paragraphe 2, point b), du traité sur l'Union européenne, «visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires». La proposition de directive prévoyait que la pollution causée par les navires devrait être considérée comme une infraction pénale, passible de sanctions de même nature, tandis que la proposition de décision-cadre visait principalement à rapprocher le niveau des sanctions pénales.

En adoptant ces deux mesures, la Commission proposait d'inclure, d'une part, les dispositions définissant la nature (pénale) et le type (emprisonnement ou amende) de sanctions dans l'instrument communautaire et, d'autre part, les dispositions concernant le niveau des sanctions pénales, dans l'instrument intergouvernemental. Or à l'époque où les propositions ont été négociées, la répartition des matières de droit pénal entre le premier et le troisième pilier était l'objet d'une controverse entre les institutions européennes. Les deux instruments ont donc finalement été adoptés en 2005, en retenant la solution suivante:

La directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions contient une définition précise des infractions ainsi qu'une règle énonçant qu'elles «donne[ro]nt lieu à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, qui peuvent comprendre des sanctions pénales ou administratives». Les dispositions relatives à la nature, au type et au niveau des sanctions pénales figurent quant à elles dans la décision-cadre 2005/667/JAI adoptée en parallèle.

À la suite de l'arrêt du 13 septembre 2005 (affaire C-176/03), dans lequel la Cour de justice des Communautés européennes (ci-après, «la Cour de justice») avait déclaré que, sous certaines conditions, le législateur communautaire pouvait prendre des mesures en relation avec le droit pénal, la Commission a décidé d'intenter un recours en annulation contre la décision-cadre 2005/667/JAI, au motif qu'elle n'avait pas été adoptée sur la base juridique appropriée (affaire C-440/05).

Le 23 octobre 2007, la Cour de justice a annulé la décision-cadre, estimant que ses articles relatifs à l'incrimination pénale et à la nature des sanctions (articles 2, 3 et 5) auraient pu être adoptés sur le fondement de l'article 80, paragraphe 2, du traité CE et que la décision-cadre méconnaissait par conséquent l'article 47 du traité UE en empiétant sur les compétences attribuées à la Communauté.

Après cette annulation de la décision-cadre par la Cour de justice, il convient de combler le vide juridique ainsi créé en ce qui concerne l'approche harmonisée des sanctions destinées à lutter contre la pollution maritime, en adoptant des dispositions fondées sur la base juridique appropriée, c'est-à-dire l'article 80, paragraphe 2, du traité CE.

L'instauration d'un dispositif de sanctions vise à réprimer les rares cas de pollution où le comportement de l'opérateur est jugé intolérable et doit être puni par des sanctions pénales. Ce dispositif sera bénéfique aux opérateurs respectueux des règles, en permettant d'engager effectivement la responsabilité de la petite minorité qui ternit actuellement l'image des transports maritimes.

Les mesures proposées sont nécessaires pour garantir la bonne application des règles communautaires en matière de sécurité maritime, pour les raisons suivantes:

– lors de l'adoption de la décision-cadre 2005/667/JAI du Conseil, les États membres avaient unanimement reconnu que les pollutions causées par les navires devraient être considérées comme des infractions pénales dès lors qu'elles sont commises intentionnellement, témérairement ou à la suite d'une négligence grave. Après l'annulation de cette décision-cadre par la Cour de justice, la Commission propose d'adapter la directive, sans en modifier la substance, en y intégrant la disposition susmentionnée de la décision-cadre, ce qui améliorera la mise en œuvre (grâce au rôle joué par la Cour dans le respect et l'interprétation uniforme des actes adoptés dans le cadre du premier pilier);

– tel qu'il est prévu dans la directive 2005/35/CE, le dispositif de sanctions n'applique que partiellement la convention internationale sur la prévention de la pollution par les navires (MARPOL). Pour que les sanctions soient «suffisamment rigoureuses pour décourager» les pollueurs potentiels, ainsi que l'énonce l'article 4, paragraphe 4, de la MARPOL, il convient de renforcer l'effet dissuasif du dispositif de sanctions, de façon à transmettre un message fort aux délinquants potentiels, avec un effet nettement plus dissuasif[1]. De plus, les enquêtes judiciaires, les poursuites pénales et la coopération judiciaire entre les États membres peuvent se révéler essentielles et plus efficaces qu'une action administrative;

– certains États membres, et plus particulièrement les États côtiers, ont récemment renforcé leur dispositif de sanctions pénales. Leur vigilance en matière de prévention et la sévérité des sanctions imposées par les juridictions pénales, ajoutées à la publicité donnée à ces affaires, ont contribué à réduire sensiblement le nombre des rejets illégaux. Afin que les auteurs des infractions ne puissent se soustraire aux poursuites dans la Communauté européenne, il est primordial d'adopter une approche identique dans tous les États membres, qu'il s'agisse de l'État du pavillon, de l'État du port et/ou d'un État côtier.

Contexte général

La criminalité environnementale est au cœur des préoccupations de l'Union européenne. Le Conseil européen réuni à Tampere les 15 et 16 octobre 1999 avait demandé que des efforts soient faits pour trouver un accord sur des définitions, des incriminations et des sanctions communes, portant essentiellement sur un nombre limité de secteurs qui revêtent une importance particulière, tels que la criminalité au détriment de l'environnement. Au lendemain du naufrage du pétrolier Prestige, survenu en novembre 2002, le Conseil européen réuni à Copenhague les 12 et 13 décembre suivants avait déclaré que l'Union européenne était déterminée à adopter toutes les mesures nécessaires pour éviter que de telles catastrophes ne se reproduisent. Le Conseil se félicitait notamment de l'intention de la Commission d'examiner la nécessité de prendre des nouvelles mesures spécifiques, y compris des mesures

[1] Voir également le point 2.2 de l'exposé des motifs de la proposition initiale présentée par la Commission en mars 2003: COM(2003) 92 final.

se rapportant à la responsabilité et aux sanctions correspondantes. Lors de sa session du 19 décembre 2002, le Conseil JAI a ainsi adopté une déclaration par laquelle il s'engageait à considérer toutes mesures complémentaires destinées à protéger l'environnement contre les pollutions, notamment marines, par le droit pénal.

Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition

La proposition développe la directive 2005/35/CE et reprend le contenu de la décision-cadre 2005/667/JAI annulée.

Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union

La directive proposée respecte les droits fondamentaux et les principes reconnus par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, elle a été élaborée dans le respect des principes de justice énoncés au chapitre VI de la charte et tend à favoriser l'intégration dans les politiques communautaires d'un niveau élevé de protection de l'environnement, conformément au principe du développement durable inscrit à l'article 37 de la charte.

2. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES ET ANALYSE D'IMPACT

Consultation des parties intéressées

La consultation des parties intéressées n'a pas été jugée nécessaire, puisque la présente proposition reproduit exactement les dispositions de la décision-cadre annulée déjà adoptées à l'unanimité par le Conseil. En outre, depuis l'annulation de la décision-cadre 2005/667/JAI par la Cour de justice, le 23 octobre 2005, il existe un vide juridique en ce qui concerne l'approche harmonisée des sanctions destinées à lutter contre la pollution maritime, qui doit être comblé dans les meilleurs délais.

Obtention et utilisation d'expertise

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à des experts extérieurs.

Analyse d'impact

Aucune analyse d'impact n'a été jugée nécessaire, sachant que la présente proposition ne fait que communautariser des dispositions déjà adoptées à l'unanimité par le Conseil dans la décision-cadre 2005/667/JAI annulée.

3. ÉLEMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Résumé des mesures proposées

La directive proposée incrimine pénalement l'infraction déjà établie à l'article 4 de la directive 2005/35/CE.

La complicité et l'incitation à de tels actes devraient également être considérées comme des infractions pénales.

L'infraction pénale devrait être passible de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, qui seraient de nature pénale pour les personnes physiques. Des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives devraient également être infligées aux personnes morales si elles sont considérées comme responsables au regard de la présente directive.

Base juridique

Les dispositions de la présente directive portent sur le transport maritime. En conséquence, la base juridique choisie est l'article 80, paragraphe 2, du traité CE.

Principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité s'applique, la proposition ne portant pas sur un domaine relevant de la compétence exclusive de la Communauté.

Les objectifs de la proposition ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres pour les raisons exposées ci-après.

La pollution maritime cause généralement des dommages dépassant les frontières. Il est dès lors essentiel que les États membres aient une conception identique des infractions de pollution maritime qui constituent des infractions pénales et qu'ils les répriment par des sanctions pénales, au moins pour celles commises par des personnes physiques. Si les approches nationales divergent sur ce point, cela nuit à l'efficacité de la coopération judiciaire et permet aux auteurs d'infractions d'échapper aux poursuites.

La pollution maritime ayant fréquemment des conséquences transfrontalières, et ses auteurs se déplaçant de part et d'autre des frontières, l'action des seuls États membres ne serait pas adaptée pour résoudre ce problème.

L'action communautaire permettra de mieux réaliser les objectifs de la proposition pour les raisons suivantes:

Il y a lieu d'établir, au niveau communautaire, une norme minimale pour les éléments constitutifs des infractions pénales, ainsi qu'une obligation d'infliger des sanctions pénales aux personnes physiques. On garantira ainsi que les infractions de pollution causée par les navires seront traitées de la même manière dans tous les États membres et que leurs auteurs ne pourront échapper aux poursuites sur le territoire de l'Union.

La directive proposée fixe seulement un niveau minimal d'harmonisation pour les actes qui devraient au moins être considérés comme des infractions pénales et n'énonce qu'une obligation générale d'appliquer des sanctions pénales aux personnes physiques. Elle laisse aux États membres le choix d'appliquer ou non de telles sanctions aux personnes morales également.

Par conséquent, la proposition est conforme au principe de subsidiarité.

Principe de proportionnalité

La proposition est conforme au principe de proportionnalité pour les raisons suivantes:

L'instrument choisi est une directive, qui laisse aux États membres une grande souplesse dans la mise en œuvre, notamment pour déterminer le type et le niveau des sanctions. Seule une

norme minimale est fixée. Les États membres sont libres de maintenir ou d'introduire des mesures plus strictes, par exemple en créant de nouvelles infractions pénales ou en introduisant des sanctions pénales pour les personnes morales également. L'article 1er, paragraphe 2, de la directive 2005/35/CE le mentionne expressément.

La mise en œuvre de la directive n'impose pas de charge financière et administrative significative puisque le droit pénal et les structures judiciaires nécessaires existent déjà dans tous les États membres.

Choix des instruments

Instrument proposé: directive.

Le recours à d'autres moyens ne serait pas approprié, pour la raison énoncée ci-après.

La directive 2005/35/CE existante doit être mise en conformité avec l'arrêt rendu par la Cour de justice dans l'affaire C-440/05. Or une directive ne peut être modifiée que par une autre directive.

4. INCIDENCE BUDGETAIRE

La proposition n'a aucune incidence sur le budget de la Communauté.

5. INFORMATIONS SUPPLEMENTAIRES

Tableau de correspondance

Les États membres sont tenus de communiquer à la Commission le texte de leurs dispositions nationales transposant la directive, ainsi qu'un tableau de correspondance entre celles-ci et la présente directive.

Espace économique européen

L'acte proposé concerne une matière intéressant l'Espace économique européen et doit donc être étendu à ce dernier.

Explication détaillée de la proposition

1. Infraction pénale

Les États membres sont tenus de mentionner que tout rejet par un navire de substances polluantes, au sens de l'article 2 de la directive 2005/35/CE, dans l'une des zones visées à son article 3, paragraphe 1, est considéré comme une infraction pénale s'il a été commis intentionnellement, témérairement ou à la suite d'une négligence grave. La définition du terme «infraction pénale» correspond à l'article 2 de la décision-cadre 2005/667/JAI annulée.

2. Responsabilité des personnes morales

Comme il est indiqué dans la décision-cadre annulée, les États membres font en sorte que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions commises à leur

profit par certaines personnes agissant en leur nom ou lorsque le défaut de surveillance ou de contrôle a rendu possible la commission d'une infraction par ces personnes.

3. Sanctions

Les sanctions appliquées pour les infractions de pollution causée par les navires doivent être effectives, proportionnées et dissuasives, tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales.

Outre cette obligation, pour l'infraction pénale définie dans le nouvel article 4, les États membres sont tenus de mentionner que les sanctions appliquées aux personnes physiques sont de nature pénale. Pour les personnes morales, il n'est pas précisé si tel est le cas. Les États membres qui ne reconnaissent pas la responsabilité pénale des personnes morales dans leur droit national ne sont donc pas obligés de modifier leur dispositif.

4. Délai de transposition

Le délai de transposition par les États membres est de six mois, compte tenu du fait que l'article 1er reprend largement le contenu des articles 2, 3 et 5 de la décision-cadre 2005/667/JAI annulée. Le délai de transposition de cette décision-cadre s'est terminé le 12 janvier 2007, de sorte que les États membres auront déjà effectué une part non négligeable du travail de transposition requis pour la présente directive.

2008/0055 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 2005/35/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 80, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission[2],

vu l'avis du Parlement européen[3],

vu l'avis du Comité économique et social européen[4],

vu l'avis du Comité des régions[5],

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité,

considérant ce qui suit:

(1) La directive 2005/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions en cas d'infractions[6], ainsi que sa modification, ont pour objectif de rapprocher les définitions de l'infraction de pollution causée par les navires commise par des personnes physiques ou morales, l'étendue de leur responsabilité et la nature pénale des sanctions dont sont passibles les personnes physiques commettant ces infractions pénales.

(2) Le 23 octobre 2007, la Cour de justice des Communautés européennes a annulé[7] la décision-cadre 2005/667/JAI du 12 juillet 2005 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires,[8] qui avait complété la directive 2005/35/CE par des mesures de droit pénal. La présente modification de la directive comble le vide juridique créé par l'arrêt.

---

2 JO C ... p. ... .
3 JO C ... p. ... .
4 JO C ... p. ... .
5 JO C ... p. ... .
6 JO L 255 du 30.9.2005, p. 11.
7 Affaire C-440/05, *Commission/Conseil,* non encore publiée au recueil de la Cour.
8 JO L 255 du 30.9.2005, p. 164.

(3) Les sanctions pénales, qui reflètent une désapprobation de la société qualitativement différente de celle manifestée par le biais de sanctions administratives, renforcent le respect de la législation réprimant la pollution causée par les navires

(4) L'existence de règles communes relatives aux sanctions pénales permet la mise en œuvre de méthodes d'instruction et d'assistance plus efficaces, au niveau national et entre les États membres.

(5) Des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives devraient également être appliquées aux personnes morales dans toute la Communauté car les infractions de pollution causée par les navires sont fréquemment commises dans l'intérêt des personnes morales ou à leur profit.

(6) Il convient que les États membres tiennent la Commission informée de la mise en œuvre de la présente directive, afin de lui permettre d'en évaluer les effets.

(7) Étant donné que les objectifs de la présente directive ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison du caractère transfrontalier des dommages susceptibles de découler des comportements visés, être mieux réalisés au niveau de la Communauté, celle-ci peut prendre des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité instituant la Communauté européenne. Conformément au principe de proportionnalité tel qu'énoncé dans le même article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs.

(8) La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus par l'article 6 du traité sur l'Union européenne et réaffirmés par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

(9) Il convient dès lors de modifier la directive 2005/35/CE en conséquence,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 2005/35/CE est modifiée comme suit:

(1) Le titre est remplacé par le texte suivant:

«Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infractions de pollution».

(2) À l'article 5, paragraphes 1 et 2, à l'article 6, paragraphe 2, et à l'article 7, paragraphe 2, le terme «infraction» est remplacé par le terme «infraction pénale».

(3) L'article 4 est remplacé par le texte suivant:

«*Infractions pénales*

1. Les États membres veillent à ce que les rejets par des navires de substances polluantes dans l'une des zones visées à l'article 3, paragraphe 1, soient considérés comme des infractions pénales s'ils ont été commis intentionnellement, témérairement ou à la suite d'une négligence grave.

2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que le fait d'inciter à commettre une infraction pénale visée au paragraphe 1 ou de s'en rendre complice soit punissable par le droit pénal.»

(4) L'article 5 bis suivant est inséré après l'article 5:

«Sanctions contre les personnes physiques

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les infractions pénales visées à l'article 4 soient passibles de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives.

2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les sanctions pénales visées au paragraphe 1 s'appliquent à toute personne jugée responsable, par une juridiction judiciaire, d'une infraction pénale au sens de l'article 4.»

(5) L'article 5 ter suivant est inséré après l'article 5 bis:

«Responsabilité des personnes morales

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les personnes morales puissent être tenues pour responsables des infractions pénales visées à l'article 4 lorsqu'elles sont commises à leur profit par toute personne physique, agissant soit individuellement soit en tant que membre d'un organe de la personne morale, qui exerce un pouvoir de direction en son sein, sur l'une des bases suivantes:

   a) un pouvoir de représentation de la personne morale, ou

   b) un pouvoir de prendre des décisions au nom de la personne morale, ou

   c) un pouvoir d'exercer un contrôle au sein de la personne morale.

2. Outre les cas prévus au paragraphe 1, chaque État membre prend les mesures nécessaires pour qu'une personne morale puisse être tenue pour responsable lorsqu'un défaut de surveillance ou de contrôle imputable à une personne physique visée au paragraphe 1 a permis que l'infraction pénale visée à l'article 4 soit commise au profit de cette personne morale par une personne placée sous son autorité.

3. La responsabilité de la personne morale en vertu des paragraphes 1 et 2 n'exclut pas les poursuites pénales contre les personnes physiques auteurs, instigatrices ou complices des infractions pénales visées à l'article 4.»

(6) L'article 5 quater suivant est inséré après l'article 5 ter:

«Sanctions contre les personnes morales

1. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour qu'une personne morale déclarée responsable au titre de l'article 5ter, paragraphes 1 et 2, soit passible de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que les sanctions visées au paragraphe 1 s'appliquent à toute personne morale jugée responsable, par une juridiction judiciaire, d'une infraction pénale au sens de l'article 4.»

(7) L'article 8 est supprimé.

Article 2

Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard six mois après son entrée en vigueur. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles,

Par le Parlement européen	*Par le Conseil*
Le président	*Le président*