

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 417/2002 relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque ou de normes de conception équivalentes pour les pétroliers à simple coque, et abrogeant le règlement (CE) n° 2978/94»

(COM(2002) 780 final — 2002/0310 (COD))

(2003/C 133/19)

Le 22 janvier 2003, le Conseil, conformément à l'article 80 (2) du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 13 mars 2003 (rapporteuse: M^{me} Bredima-Savopoulou).

Lors de sa 398^e session plénière des 26 et 27 mars 2003 (séance du 27 mars), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 100 voix pour, 10 voix contre et 10 abstentions.

1. Introduction

1.1. Le naufrage du pétrolier Prestige (le 19 novembre 2002) et la catastrophe écologique subséquente au large des côtes espagnoles, qui s'est étendue par la suite au littoral français, ont mobilisé l'opinion publique européenne trois ans seulement après le naufrage similaire du pétrolier Erika au large des côtes françaises. Dans sa communication sur le renforcement de la sécurité maritime en réponse à ce naufrage⁽¹⁾, la Commission a annoncé un certain nombre de mesures visant à minimiser le risque de naufrages impliquant des navires tels que l'Erika ou le Prestige. Le Conseil «Transports» du 6 décembre 2002 s'est prononcé pour une accélération de l'élimination progressive des pétroliers à simple coque, pour l'application du système d'évaluation de l'état des navires à simple coque à partir de 15 ans d'âge et pour la conclusion d'accords administratifs par les États membres en vue de refuser les pétroliers à simple coque transportant les produits pétroliers les plus lourds dans leurs ports, leurs terminaux et leurs zones d'ancrage. Dans ses conclusions, le récent Conseil européen de Bruxelles des 20 et 21 mars derniers reprend un ensemble de mesures que le CESE accueille très favorablement.

2. La proposition de la Commission

2.1. Pour atteindre les objectifs définis par le Conseil «Transports», la Commission propose que le règlement (CE) n° 417/2002⁽²⁾ soit modifié sur trois points:

- une disposition prescrivant que les produits pétroliers lourds doivent être transportés uniquement par des pétroliers à double coque,
- une révision du programme de retrait progressif pour garantir en particulier que les pétroliers à simple coque

de la catégorie 1 ne seront plus exploités après 23 ans d'âge et 2005, ou après 28 ans d'âge et 2010 pour la catégorie 2, et 28 ans et 2015 pour la catégorie 3,

- une application plus large du régime spécial d'inspection des pétroliers (le système d'évaluation de l'état des navires) pour évaluer le bon état structurel des pétroliers à simple coque qui ont plus de 15 ans.

2.2. Face à la gravité de la marée noire provoquée par le naufrage du Prestige, la Commission s'est vue contrainte de réviser le programme de retrait progressif prévu par le règlement (CE) n° 417/2002. Le but est d'abaisser les limites d'âge et d'avancer les dates limites de retrait pour retrouver les prescriptions initialement proposées dans le paquet Erika I, afin de garantir une meilleure protection de l'environnement maritime. La Commission n'ignore pas l'importance des effets économiques que ces propositions peuvent avoir sur le secteur des pétroliers et elle entend présenter le plus tôt possible une analyse économique.

2.3. Comme lors de la catastrophe de l'Erika, le fioul lourd s'est de nouveau avéré être l'un des produits pétroliers les plus polluants, d'où la proposition de la Commission d'interdire le transport des produits pétroliers lourds par des pétroliers à simple coque à destination ou au départ des ports de l'UE. La Commission affirme que la capacité des pétroliers à double coque est dès à présent suffisante pour garantir la sécurité des approvisionnements.

⁽¹⁾ COM(2002) 681 final.

⁽²⁾ JO L 64 du 7.3.2002, p. 1; avis du CESE: JO C 14 du 16.1.2001, p. 22.

3. Observations générales

3.1. Le CESE exprime sa vive préoccupation quant à la catastrophe du pétrolier Prestige et à ses conséquences sociales, environnementales et économiques. Heureusement, aucune perte humaine n'est à déplorer. Il est extrêmement urgent de mettre tout en œuvre pour diminuer la fréquence de ces incidents et indemniser complètement les victimes. Toutes les parties concernées se doivent de donner la priorité à la révision urgente de l'efficacité de l'actuel système de transport du pétrole par voie maritime. Les mesures à venir devront être adéquates et s'attaquer aux causes réelles de ces incidents.

3.1.1. Une enquête est en cours sur les circonstances et les causes du naufrage du Prestige. Il est vrai que le désastre aurait probablement pris moins d'ampleur si le navire avait été conduit immédiatement vers une zone de refuge; on peut néanmoins en imputer la cause à l'un des éléments suivants ou à leur combinaison: défauts structurels du navire, qui avait 26 ans, lacunes dans son entretien, décisions (ou absence de décision) pour traiter l'incident, qui ont aggravé le problème, manœuvres inadéquates, etc.

3.2. Malgré le précédent du pétrolier Erika, auquel l'on avait également refusé l'accès à une zone de refuge, et les demandes répétées et énergiques en faveur de l'élaboration d'un régime clair et adéquat de zones de refuge pour les navires en détresse, la confusion règne encore. Le CESE renvoie à son avis sur la proposition relative à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque (paquet Erika I)⁽¹⁾, ainsi qu'à son avis sur le paquet Erika II⁽²⁾, et réitère l'appel qu'il avait lancé pour que cette question politiquement délicate soit abordée et résolue. En conséquence, il soutient pleinement la proposition visant à accélérer l'élaboration des plans d'accueil des navires dans les zones de refuge. À cet effet, il est nécessaire que des zones de refuge soient désignées dans les eaux communautaires, que les États membres de l'UE appliquent la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (Convention OPRC), comme le demandait le CESE dans son avis sur le paquet Erika I, et que soient élaborés des procédures et plans d'urgence précis à mettre en œuvre lorsqu'un navire en détresse doit être conduit dans un tel endroit. Ce plan doit stipuler les obligations du capitaine, de l'État côtier et du sauveteur. Ces actions doivent être clarifiées et coordonnées par une même autorité, de préférence au niveau de l'UE par l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM).

3.3. Le CESE réitère les inquiétudes dont il avait fait part dans de précédents avis⁽³⁾ quant au fait que les pressions économiques qui s'exercent sur les capitaines et les équipages qui servent toujours sur des navires non conformes aux normes pourraient influencer sur la sécurité du navire. Il convient donc d'encourager les membres d'équipage à signaler les anomalies à bord susceptibles de causer des accidents et de leur accorder par conséquent une protection appropriée dans le cadre de la législation européenne. Aux yeux du Comité, la dimension humaine de la sécurité doit être prise en considération de toute urgence si l'on veut que les mesures techniques proposées soient appliquées de manière efficace et dans de bonnes conditions. Le CESE fait part de son inquiétude quant à l'attitude persistante des législateurs, pour qui la responsabilité du navire repose principalement sur les épaules du capitaine. En réalité, dans les conditions de transport actuelles, le pouvoir et les ressources réels des capitaines ont été considérablement restreints. Alors que de nombreux pays continuent à poursuivre en justice le capitaine et les officiers, plutôt que de rechercher le responsable parmi le dédale administratif des propriétaires et des autorités de contrôle des bateaux, il est nécessaire de clarifier la responsabilité juridique de tous les acteurs impliqués dans le transport du pétrole. En conséquence, le CESE demande une nouvelle fois à la Commission d'élaborer des propositions adaptées, par exemple dans un nouveau paquet «Erika III» sur la dimension humaine. Il s'agirait là d'une approche complète et intégrée de la sécurité maritime.

3.4. La proposition de règlement à l'examen constitue une réponse immédiate à l'accident du Prestige. Le Comité demande qu'une fois connues les conclusions de l'enquête, les dispositions complémentaires qu'elle aura estimées nécessaires soient mises en œuvre sans délai. Il signale toutefois que la double coque ne suffit pas en elle-même à résoudre le terrible problème des catastrophes écologiques provoquées par les naufrages de pétroliers, étant donné que d'autres mesures sont indispensables.

3.5. Le CESE rappelle que, dans son avis sur le paquet Erika I, il considérait que les mesures prises au niveau international pour améliorer la sécurité et réduire la pollution accidentelle avaient entraîné une diminution considérable de la fréquence de ce type de pollution, même s'il ne faut pas négliger son importance étant donné qu'elle représente, selon les estimations, 15 % de la pollution maritime. On ne doit pas oublier que les gros pétroliers transportent des quantités énormes (77 000 tonnes de pétrole, dans le cas du Prestige), ce qui concentre les dégâts. La pollution causée par les pétroliers est toutefois loin d'être la seule source de pollution maritime. Il est également reconnu que les rejets urbains et les activités

⁽¹⁾ JO C 14 du 16.1.2001, p. 22.

⁽²⁾ JO C 221 du 7.8.2001, p. 54.

⁽³⁾ JO C 14 du 16.1.2001, p. 22 et JO C 221 du 7.8.2001, p. 54.

économiques terrestres représentent les deux tiers de la pollution marine côtière et des estuaires et doivent aussi être sérieusement réduits. Tout en se félicitant des mesures proposées pour réduire la pollution maritime causée par les navires, le CESE aimerait constater qu'une approche similaire est adoptée pour la pollution maritime causée par les rejets urbains et les activités économiques terrestres⁽¹⁾.

3.6. Le principe de proportionnalité, qui fait partie intégrante de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et du droit communautaire, doit être respecté dans tous les cas. La proportionnalité des mesures proposées doit porter non seulement sur les conséquences mais également sur les causes réelles de l'incident. Le CESE se demande quelle serait la réaction de l'UE en cas d'accidents similaires de navires à double coque, accidents que l'on ne peut exclure dans un avenir proche étant donné que la vie commerciale de ces navires tend à se développer.

3.7. Le CESE partage l'avis général selon lequel les accidents maritimes résultent davantage d'une mauvaise application ou d'une violation de la législation en vigueur que de son inadaptation. Le CESE soutient donc pleinement l'application plus précoce des mesures des paquets Erika I et Erika II et la priorité que leur accorde la Commission. Ces mesures doivent être appliquées rigoureusement et en parallèle.

3.8. S'il convient de traiter d'urgence ces questions extrêmement délicates sur le plan économique, social et environnemental, on ne peut pour autant ignorer les règles du droit international. Dans de nombreux avis depuis 1993, le CESE ne cesse de répéter que les réglementations relatives à la sécurité maritime et à la prévention de la pollution dans le domaine du transport maritime international doivent émaner de l'organisation internationale compétente, à savoir l'Organisation maritime internationale (OMI). En effet, l'adoption de mesures unilatérales pourrait affaiblir le rôle de l'OMI et inciter les pays tiers à l'unilatéralisme, au risque de limiter considérablement l'importante activité internationale de la flotte commerciale communautaire. Une telle tendance semble déjà se dessiner aux États-Unis et dans certains États asiatiques. Il est donc souhaitable de garantir que la réglementation communautaire sur la sécurité maritime et la protection de l'environnement maritime tienne compte du fait que les eaux communautaires doivent rester ouvertes à tous les navires conformes aux normes internationales, sans discrimination. Au vu de ces considérations et du caractère international du transport maritime, les mesures proposées devraient être soumises à l'OMI pour une éventuelle application au niveau mondial.

3.9. La mise en œuvre de la proposition de la Commission nécessite de toute urgence de nouveaux navires adaptés à ses exigences. Pour des raisons de sécurité, de garanties et de stratégie, il faudrait examiner et reconsidérer les possibilités prévues par la politique communautaire en matière de construction navale afin de faciliter la fabrication de navires dans des chantiers européens et élaborer un plan communautaire de financement pour le remplacement des bâtiments déclassés.

4. Observations spécifiques

4.1. Le CESE estime que l'UE devrait adopter une politique équilibrée, tenant compte des conséquences économiques, sociales et environnementales conformément aux décisions prises lors du sommet de Göteborg en ce qui concerne l'évaluation des actions de l'UE sous l'angle de la durabilité.

4.2. Le CESE maintient qu'il est absolument nécessaire d'appliquer rapidement et efficacement les mesures suivantes:

- la mise en place d'un régime clair sur les zones de refuge,
- l'instauration de plans d'urgence pour les accidents,
- une intensification des mesures de contrôle,
- l'indispensable clarification de la responsabilité juridique de toutes les parties impliquées dans le transport maritime,
- l'amélioration des compétences professionnelles des équipages,
- l'obligation de faire effectuer les réparations dans des chantiers navals offrant des garanties de qualité et donc des assurances de sécurité, ainsi qu'un durcissement des normes techniques applicables à la conception et à la construction des navires,
- l'application plus stricte de la directive relative au contrôle par l'État du port,
- une mise en oeuvre accélérée de la directive en faveur d'une plus grande transparence des sociétés de classification,
- la ratification par les États membres de l'UE des conventions sur les hydrocarbures de soute et sur les substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD).

4.3. Vu l'ampleur des retombées socio-économiques du transport maritime et son caractère international, les États membres devraient, en recourant à des procédures rapides, s'efforcer d'introduire par le biais de l'OMI (pour garantir son application au niveau mondial) un calendrier accéléré et satisfaisant d'élimination progressive des pétroliers à simple coque, qui s'alignerait sur celui de la loi américaine de 1990 sur la pollution par les hydrocarbures (Oil Pollution Act, OPA).

⁽¹⁾ Cf. l'avis du Comité sur l'environnement marin qui sera adopté prochainement (NAT/166).

L'UE devrait prendre cette initiative à l'OMI sans préjudice du droit et de l'obligation d'assurer, en temps utile et de manière appropriée, la protection de l'environnement à l'intérieur de ses frontières.

4.4. Le CESE soutient l'interdiction des pétroliers à simple coque pour le transport des produits pétroliers lourds les plus polluants. Toutefois, cette proposition pourrait créer dans l'UE des difficultés d'approvisionnement et de raffinage, encore exacerbées par la guerre en Irak. Il y a lieu de noter qu'une part importante du brut lourd importé dans l'UE provient de la mer du Nord et est transporté dans des pétroliers-navettes à simple coque spécialement conçus à cet usage et d'excellente qualité. Au vu de cette situation, des dérogations pourraient être envisagées s'il y a lieu.

4.5. L'interdiction du transport des produits pétroliers lourds concernera tous les pétroliers de 600 tonnes de port en lourd (tpl) et plus. Toutefois, la plupart des pétroliers de moins de 5 000 tpl sont utilisés pour le transport maritime à courte distance et des parcours nationaux. En outre, il n'existe actuellement que très peu de pétroliers à double coque pouvant effectuer ces opérations. Dans le souci de sauvegarder des activités de soutage primordiales en Europe et de préserver l'approvisionnement des zones tributaires du transport maritime pour leur pétrole (par exemple les îles), le CESE préconise une introduction progressive des mesures d'interdiction dans le cas des pétroliers à simple coque de moins de 5 000 tpl. L'UE devrait proposer à l'OMI que dans le cadre de la convention Marpol, des secteurs particulièrement sensibles sur le plan écologique comme Venise, la Baltique ou les bouches de Bonifacio, soient classés comme «zones à éviter» pour les pétroliers transportant du fioul lourd. En outre, l'UE et l'OMI devraient coopérer pour créer, au titre de la convention Solas, des systèmes de routage obligatoire le long des rivages communautaires pour les pétroliers à simple coque transportant des produits pétroliers très polluants.

4.6. Le CESE se félicite de la proposition qui étendrait le système CAS d'évaluation de l'état des navires au contrôle du bon état structurel des pétroliers à simple coque dès qu'ils atteignent quinze ans. Dans le cas de navires vieillissants, il est essentiel d'inspecter minutieusement les éléments essentiels de la coque pour détecter d'éventuelles fragilités, de manière à les corriger et à réduire les risques de rupture par grosse mer.

5. Conclusions

5.1. Sous réserve des observations ci-dessus, le CESE soutient la proposition de règlement relative à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque présentée par la Commission.

5.2. Le CESE regrette qu'avec le naufrage du pétrolier prestige, une nouvelle catastrophe écologique se soit produite, en dépit du précédent que constituait le naufrage de l'Erika et de la mobilisation subséquente des institutions communautaires, qui a débouché sur deux trains de mesures législatives (Erika I et II).

5.3. Le CESE déplore qu'il n'ait pas été donné suite à ses demandes répétées, formulées dans ses avis sur les paquets Erika I et II, en faveur de mesures concrètes soient restées lettre morte. Il se voit donc dans l'obligation de les réitérer, en espérant qu'elles seront prises en compte, de manière à ce que l'on évite de tels accidents à l'avenir.

5.4. Les circonstances du naufrage du Prestige soulèvent un certain nombre de questions qu'il convient d'examiner, afin de pouvoir prendre des mesures raisonnables, pratiques et proportionnées qui s'attaqueront aux causes de ce type d'accidents. La recherche des causes du naufrage et le dédommagement des victimes constituent donc une priorité absolue.

5.5. Conformément aux décisions prises lors du sommet de Göteborg, les actions actuelles doivent faire l'objet d'une évaluation analysant leur impact sur le développement durable et couvrant leurs conséquences économiques, sociales et environnementales possibles. Il est urgent de réaliser une analyse coût-bénéfice, qui aboutisse à une politique globale équilibrée. Le commerce doit donc aller de pair avec la sécurité maritime et la protection de l'environnement.

5.6. Le CESE estime qu'il est absolument nécessaire d'appliquer au plus vite et le plus rigoureusement possible les mesures des paquets Erika I et II, ainsi que d'introduire rapidement un régime concernant les zones de refuge et les plans d'urgence, qui établisse clairement la responsabilité de l'assistance aux navires en détresse au niveau communautaire, de préférence via l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM).

5.7. Le CESE demande:

- l'instauration de plans d'urgence pour les accidents,
- une intensification des mesures de contrôle,
- l'indispensable clarification de la responsabilité juridique de toutes les parties impliquées dans le transport maritime,
- l'amélioration des compétences professionnelles des équipages,

- l'obligation de faire effectuer les réparations dans des chantiers navals offrant des garanties de qualité et donc des assurances de sécurité, ainsi qu'un durcissement des normes techniques applicables à la conception et à la construction des navires,
 - l'application plus stricte de la directive relative au contrôle par l'État du port,
 - une mise en œuvre accélérée de la directive en faveur d'une plus grande transparence des sociétés de classification,
 - la ratification par les États membres de l'UE des conventions sur les hydrocarbures de soute et sur les substances nocives et potentiellement dangereuses (SNPD),
 - la mise en application par les États membres de l'UE de la convention de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (convention OPRC),
 - l'adoption d'un train de mesures Erika III tenant compte du rôle du facteur humain dans la sécurité maritime,
 - une application plus stricte de la Convention sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance de brevets et de veille (STCW 78/95),
 - l'obligation, pour les armements qui exploitent des bâtiments transportant des marchandises (pétrole, gaz, produits chimiques) ou des passagers à l'intérieur de l'UE de procéder à une évaluation des risques liés aux activités de transport maritime dans les eaux et les ports communautaires pour chaque navire ou groupe de navires possédant des caractéristiques identiques. À cette fin, il y a lieu d'utiliser comme référence les directives de l'OMI relatives à l'évaluation formelle de la sécurité (guide FSA). Cet examen, de même que son suivi et ses révisions éventuelles, devront être sanctionnés par l'administration maritime du pays dans lequel la compagnie est implantée.
- 5.8. Vu l'ampleur des retombées socio-économiques du transport maritime et son caractère international, les États

membres devraient, en recourant à des procédures rapides, s'efforcer d'introduire par le biais de l'OMI (pour garantir son application au niveau mondial) un calendrier accéléré et satisfaisant d'élimination progressive des pétroliers à simple coque, qui s'alignerait sur celui de la loi américaine de 1990 sur la pollution par les hydrocarbures (Oil Pollution Act, OPA). L'UE devrait prendre cette initiative à l'OMI sans préjudice du droit et de l'obligation d'assurer, en temps utile et de manière appropriée, la protection de l'environnement à l'intérieur de ses frontières.

5.9. Le CESE soutient l'interdiction des pétroliers à simple coque pour le transport des produits pétroliers lourds les plus polluants. Dans ce domaine, des dérogations pourraient être envisagées s'il y a lieu.

5.10. La proposition d'interdiction des pétroliers à simple coque de 600 à 5 000 t_{pl} affecterait sérieusement l'activité de soutage au sein de l'UE et mettrait en péril l'approvisionnement des îles et autres régions tributaires du transport maritime pour leur pétrole. En outre, elle irait à l'encontre de la promotion du transport maritime à courte distance en Europe. Pour cette raison, cette mesure ne devrait être appliquée que progressivement aux pétroliers de moins de 5 000 t_{pl}.

5.11. L'UE devrait proposer à l'OMI que dans le cadre de la convention Marpol, des secteurs particulièrement sensibles sur le plan écologique soient classés comme «zones à éviter» pour les pétroliers transportant du fioul lourd. En outre, l'UE et l'OMI devraient coopérer pour créer, au titre de la convention Solas, des systèmes de routage obligatoire le long des rivages communautaires pour les pétroliers à simple coque transportant des produits pétroliers très polluants.

5.12. Le CESE se félicite de la proposition qui étendrait le système CAS d'évaluation de l'état des navires au contrôle du bon état structurel des pétroliers à simple coque dès qu'ils atteignent quinze ans.

Bruxelles, le 27 mars 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH