

2.4. Toutefois, le CESE fait observer que le fait d'accorder aux compagnies aériennes la protection de leurs créneaux

horaires ne doit pas fausser la concurrence en empêchant de nouvelles compagnies d'accéder au marché.

Bruxelles, le 18 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de 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»

(COM(2003) 92 final — 2003/0037 (COD))

(2003/C 220/15)

Le 19 mars 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, 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 5 juin 2003 (rapporteur: M. Chagas, corapporteuse: Mme Bredima-Savopoulou).

Lors de sa 400^e session plénière des 18 et 19 juin 2003 (séance du 19 juin), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 96 voix pour, 6 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1. La Commission, comme annoncé dans sa communication sur le renforcement de la sécurité maritime suite au naufrage du pétrolier Prestige ⁽¹⁾, propose de renforcer l'arsenal de lutte contre la pollution causée par les navires. La majeure partie de la pollution mondiale par les hydrocarbures causée par les navires est le résultat de rejets délibérés. Les rejets «opérationnels», c'est-à-dire intentionnels, des navires ont encore largement cours au large des États membres de l'UE. Eu égard aux incidents graves répétés et aux continus rejets délibérés, la Commission propose une directive établissant que des rejets effectués en violation du droit communautaire constitueront une infraction pénale et que des sanctions, notamment pénales, doivent être infligées si des personnes concernées sont reconnues coupables d'un tel acte ou d'y avoir contribué, intentionnellement ou par négligence grave.

1.2. La Commission estime que l'introduction de sanctions appropriées pour les infractions de pollution maritime est particulièrement importante, car les effets dissuasifs des régimes internationaux de responsabilité civile qui régissent les incidents de pollution causés par les navires sont insuffisants, en particulier parce que le pollueur a presque toujours la possibilité de limiter sa responsabilité. C'est pourquoi la Commission propose de recourir à l'effet dissuasif des sanctions pénales.

1.3. Le conseil «Transports» (du 6 décembre 2002) s'est félicité de l'intention de la Commission de présenter une telle proposition, et le conseil «Justice et affaires intérieures» (du 19 décembre 2002) a convenu que des mesures complémentaires devraient être envisagées pour «renforcer la protection de l'environnement, en particulier les mers, au moyen du droit pénal».

⁽¹⁾ COM(2002) 681 final.

1.4. La Commission partage les avis des États membres concernant l'urgence d'une telle proposition, sans préjudice d'un régime plus général applicable pour la protection de l'environnement par le droit pénal.

1.5. Le Conseil européen (des 20 et 21 mars 2003) a demandé que soit adopté, avant la fin 2003, sur la base de la proposition récente de la Commission, un système de sanctions, y compris des sanctions pénales pour les infractions de pollution s'appuyant sur la base juridique appropriée.

2. Proposition de la Commission

2.1. La proposition de directive comprend deux parties:

- a) elle introduit dans le droit communautaire les règles internationales applicables en matière de rejets polluants provenant des navires et régleme nte l'application de ces règles. Les substances polluantes incluent les hydrocarbures, les substances dangereuses et les substances liquides nocives. Elle s'applique aux infractions commises par des navires dans les ports de l'UE, dans les eaux territoriales, dans la zone économique exclusive et en haute mer;
- b) elle établit que les infractions aux règles en matière de rejets seront des infractions pénales et fournit des indications sur la nature des sanctions à infliger. Toute personne physique ou morale (c'est-à-dire le propriétaire du navire, le propriétaire de la cargaison, la société de classification ou toute autre personne impliquée) peut faire l'objet de sanctions.

2.2. Les sanctions, y compris les sanctions pénales, peuvent être les suivantes: amendes, confiscation, interdiction d'exercer des activités commerciales, placement sous contrôle judiciaire, liquidation judiciaire, interdiction d'accès à l'aide ou aux subventions publiques, et peines privatives de liberté.

3. Observations générales

3.1. Toute législation visant à empêcher la pollution maritime est la bienvenue. Les fuites ou les rejets d'hydrocarbures ou d'autres polluants provenant de navires sont dans la pratique dus à diverses raisons, allant des rejets opérationnels bafouant délibérément la législation internationale aux fuites accidentelles, pour lesquelles le niveau de culpabilité est relativement faible. La proposition de directive comprend des mesures visant à renforcer la mise en œuvre, dans les États membres de l'UE, des règles définies dans le cadre de la législation internationale, à savoir la Convention MARPOL.

3.1.1. En ce qui concerne la pollution causée par les navires, la législation internationale fait depuis longtemps la distinction entre les rejets opérationnels et les fuites accidentelles. L'exposé des motifs de la Commission contient des déclarations donnant l'impression que les rejets opérationnels constituent une «pratique inacceptable». Nul ne peut nier que les rejets enfreignant la Convention MARPOL sont inacceptables et devraient

faire l'objet de sanctions lorsqu'ils sont illégaux. S'il est prouvé que des rejets opérationnels illicites ont lieu en toute impunité, il n'y a aucune objection à ce que des mesures soient prises pour mettre en œuvre plus efficacement les dispositions d'application de la Convention MARPOL.

3.2. Cette Convention indique clairement que les rejets opérationnels respectant les restrictions de MARPOL sont autorisés. La suppression totale de tels rejets ne sera probablement pas possible, sauf si les gouvernements prennent au moins les mesures nécessaires pour veiller à ce que les installations de réception soient suffisamment nombreuses, afin que ces rejets ne soient plus nécessaires. La directive ne traite pas la question des installations de réception adéquates et de leur utilisation.

3.2.1. Conformément à la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison⁽¹⁾ (article 13), les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la directive et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Toutefois, certains États membres n'ont toujours pas pleinement mis en œuvre les exigences de cette directive. Cette situation peut inciter les navires à rejeter leurs déchets à la mer. Le CESE prend acte des procédures d'infraction engagées par la Commission à l'encontre de ces États membres pour non-respect de la directive précitée.

3.2.2. À la lumière de ce qui précède, la Commission est invitée à dresser un état des lieux de la mise en œuvre de la directive 2000/59/CE par les États membres, et ces derniers devraient être priés de faire diligence étant donné que le délai qui leur était imparti a expiré le 28 décembre 2002.

3.2.3. Comme de nombreux cas de rejets illégaux, les pollueurs ne sont pas identifiés, il importe d'identifier les navires pollueurs au moyen de satellites et par l'installation de systèmes d'identification automatique.

3.3. La directive proposée, conformément à MARPOL, ne requiert pas de sanctions pour les rejets provenant d'une avarie survenue au navire ou à son équipement. Les sanctions prévues par cette directive ne s'appliquent qu'aux rejets illégaux et ne seront infligées que si la pollution résulte d'un comportement intentionnel ou d'une négligence grave des parties concernées. Il est toutefois admis que la notion de «négligence grave» peut être différente selon les États membres.

⁽¹⁾ JO L 332 du 28.12.2000, p. 81.

3.4. Tous les États membres de l'UE ont ratifié la Convention MARPOL, et sont déjà tenus de veiller à ce que les infractions fassent l'objet de sanctions pénales (règles 9 et 10 de l'annexe I, règle 5 de l'annexe II et articles 4 et 6). Cependant, la directive prévoit une mise en œuvre uniforme de cette convention dans les États membres et une extension de son champ d'application à toutes les parties concernées, et pas uniquement au capitaine qui peut souvent être impliqué dans ces incidents contre son gré, voire être innocent.

3.4.1. La directive se propose de renforcer la mise en œuvre et l'application de MARPOL dans les États membres sans avoir déterminé dans quelle mesure les législations nationales actuelles dans l'UE sont défectueuses. Dans son avis sur le paquet Erika II (1), le CESE avait invité la Commission à faire l'inventaire de toutes les législations nationales pertinentes dans les États membres de l'UE (respectant les sanctions prévues par la convention MARPOL). Il répète donc qu'il est extrêmement urgent de disposer d'une étude comparative des législations nationales afin d'avoir une image claire des sanctions existantes dans l'UE.

3.5. L'exposé des motifs ne présente pas clairement de proposition relative à l'exercice d'une juridiction pénale en ce qui concerne les fuites accidentelles en dehors des eaux côtières d'un État membre. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM-UNCLOS) implique des limitations importantes en ce qui concerne la pollution accidentelle. Toutefois, si de nombreux États participent à un réseau d'échange d'informations et de coopération en matière de mise en œuvre, une importante marge de manœuvre subsiste, ce qui renforce les dispositions de la convention MARPOL.

3.6. La base juridique de la proposition de directive est l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne. Le CESE constate que le Conseil européen a demandé une «base juridique appropriée» pour la proposition de directive. Il semble que la situation actuelle n'est pas claire, nul ne sachant précisément si la proposition à l'examen aurait dû être présentée dans le cadre du premier ou du troisième pilier. Le Comité fait remarquer que la compétence de la Communauté en ce qui concerne les sanctions dans le domaine de l'environnement fait actuellement l'objet d'un examen par la Cour européenne de justice. Le CESE rappelle son avis précédent dans lequel il indiquait que la Communauté était compétente en la matière. Néanmoins, étant donné que cette question a été soumise à la justice, le CESE ne se prononcera pas quant à la base juridique appropriée. Le CESE prend acte de la proposition de décision-cadre du Conseil (2) visant le renforcement du cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires. Il invite la Commission à rationaliser la terminologie utilisée dans la proposition à l'examen, dans la décision-cadre précitée et dans la proposition de directive

relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (3), et à supprimer les incohérences entre ces trois documents.

3.7. Un principe important de la législation relative aux droits de l'homme est l'obligation de proportionnalité des mesures touchant aux droits et aux libertés fondamentales. Cela signifie que l'ampleur de la réglementation ne doit pas dépasser le niveau nécessaire à la réalisation de l'objectif visé (en l'occurrence, la prévention de la pollution). Le CESE invite instamment le Conseil, le Parlement européen et la Commission à veiller à ce que les actions à l'encontre des pollueurs présumés s'accompagnent de toutes les garanties légales en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, une bonne administration de la justice, la présomption d'innocence de l'accusé et le droit de faire appel.

3.7.1. Le CESE reconnaît la vulnérabilité des marins et attire l'attention sur l'article 292 de la CNUDM (4) («Prompte mainlevée de l'immobilisation du navire ou prompt libération de son équipage») et invite le Conseil et la Commission à présenter des propositions pour la protection des capitaines et des autres membres d'équipage.

3.7.2. Le risque d'action disproportionnée à l'égard des capitaines et des marins est accru par le fait qu'ils sont souvent les seules personnes liées au navire qui sont physiquement présentes dans la juridiction concernée. Une enquête peut révéler par la suite que toute responsabilité de leur part est relativement faible.

3.7.3. Il n'est pas rare que des cas de pollution par les hydrocarbures soient dus à des échouements à proximité de ports, et qu'une négligence de la part des pilotes ou des autorités portuaires en soit la cause principale ou y ait fortement contribué. Dans ces cas-là, les marins risquent d'être poursuivis avec un zèle disproportionné. Dans un tel climat, il est difficile de trouver le juste équilibre entre les droits de l'accusé et les attentes du public.

3.7.4. La criminalisation des marins pourrait susciter une autre préoccupation pratique, dans la mesure où les marins qualifiés compétents se font rares au niveau mondial, et que les associations nationales et internationales de propriétaires de navires, les syndicats de marins, les administrations maritimes et la Commission européenne étudient depuis plusieurs années les moyens d'attirer de nouvelles recrues. Les reportages consacrés à l'emprisonnement de marins à la suite de cas de pollution, largement diffusés par les médias, auront un effet dissuasif sur le recrutement de personnes qualifiées, et à long terme, iront à l'encontre de l'objectif d'une sécurité maritime accrue.

(1) JO C 221 du 7.8.2001, p. 54.

(2) COM(2003) 227 final du 2.5.2003.

(3) Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, présentée par la Commission le 13.3.2001 (JO C 180 E du 26.6.2001 p. 238), modifiée le 30 septembre 2002 (JO C 20 E du 28.1.2003, p. 284).

(4) Convention des Nations unies sur le droit de la mer.

3.7.5. Trois garanties principales sont nécessaires afin que les lois pénales en matière de pollution maritime ne touchent pas les droits de l'homme de manière disproportionnée:

- a) premièrement, il importe d'admettre que le fait de déclarer une personne pénalement responsable est une question grave, et que cette mesure ne devrait pas être disproportionnée par rapport au comportement reproché ou à l'objectif de prévention de la pollution;
- b) si la responsabilité pénale est reconnue, la sanction ne devrait pas être disproportionnée par rapport à la culpabilité du contrevenant; et
- c) dans l'attente du jugement, il y a lieu de respecter le principe de présomption d'innocence, et les droits de l'accusé en matière de liberté et de libre circulation.

3.8. En cas de «négligence grave», les preuves doivent être suffisantes, et si les garanties précitées ne sont pas respectées, l'examen de la responsabilité impliquera un degré élevé de subjectivité, d'arbitraire et d'incertitude. Dans le climat qui règne à la suite d'un cas grave de pollution, cet examen pourrait exposer l'accusé à un risque évident de condamnation pénale reflétant l'indignation du public quant aux conséquences de l'incident, mais tout à fait disproportionné par rapport à la culpabilité de l'accusé.

3.9. Il est également souhaitable de préciser dans la directive que la responsabilité pénale ne peut être déclarée qu'en cas de faute personnelle de l'accusé, quel qu'il soit. La responsabilité pénale du fait d'autrui pour des actes ou des omissions ne devrait pas être imposée à d'autres parties que celles qui les commettent effectivement (par exemple, dans le cas d'erreurs de navigation), à moins qu'il puisse être prouvé que leurs actes ou omissions aient entraîné la faute de l'accusé.

3.10. En supposant que la responsabilité pénale soit reconnue, la sanction ne devrait pas être disproportionnée par rapport à l'infraction. Un régime inconsidérément punitif mérite peu de respect et ne contribue que peu, voire pas du tout, à la prévention de la pollution.

4. Observations spécifiques

4.1. Considérants

L'un des considérants précise que «Les mesures de nature pénale ne sont pas liées à la responsabilité civile des parties intéressées». À des fins de clarté juridique, le CESE propose de garantir expressément, dans le dispositif de la directive, qu'il n'y ait pas de confusion entre punition et compensation. En l'absence d'une telle précision, le texte pourrait donner lieu à des querelles juridiques qui bouleverseraient le régime international de responsabilité civile et de compensation.

4.2. Article 2, paragraphe 4

Le terme «navire» semble exclure les bateaux de plaisance. Selon des statistiques récentes, les navires de plaisance rejettent plus de pétrole dans la mer que toutes les autres sources de pollution maritime réunies ⁽¹⁾, sauf en cas d'accident maritime grave. Dans la mesure où les bateaux de plaisance ne sont pas couverts par MARPOL, le CESE invite la Commission à traiter prochainement, dans un instrument juridique séparé, les sanctions en cas d'infractions de pollution du fait des bateaux de plaisance.

4.3. Article 2, paragraphe 6 et article 6

La directive exclut de la définition de «personne morale» «les États ou tout autre organisme public agissant dans le cadre de l'exercice de leur prérogative de puissance publique, ainsi que les organisations internationales publiques». En outre, en ce qui concerne les personnes pouvant éventuellement faire l'objet de poursuites, l'article 6 prévoit des sanctions pour les seules «personnes» ayant des intérêts commerciaux privés et liées au navire (le propriétaire du navire, le propriétaire de la cargaison, la société de classification). Cependant, de nombreuses expériences montrent — en Europe et ailleurs — que les pilotes, les administrations publiques et d'autres autorités publiques peuvent aussi être à l'origine d'un cas de pollution ou y avoir grandement contribué. Le CESE estime que dans de tels cas, des sanctions devraient être expressément prévues à leur égard également.

4.4. Article 6, paragraphe 1

Le CESE renvoie à son avis ⁽²⁾ sur la proposition de règlement relative à la mise en place d'un fonds d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dans les eaux européennes (Erika II), dans lequel il indiquait que les termes «d'actes ou d'omissions (...) imputables à une négligence grave» pourraient n'être pas suffisamment précis pour être intégrés dans le dispositif juridique communautaire et porter atteinte à des systèmes juridiques déjà bien établis et fonctionnels tels que le régime MARPOL. Dans certains systèmes juridiques, l'expression «négligence grave» pose problème, et sa traduction dans les langues des divers États membres pourrait avoir une signification différente. Dans le contexte des fuites accidentelles d'hydrocarbures, la «négligence grave» pourrait ne pas être un critère satisfaisant pour déterminer la responsabilité pénale. En outre, la convention MARPOL indique clairement que le rejet à la mer ne constitue pas une violation du droit

⁽¹⁾ Chiffres du GESAMP (Group of Experts of Scientific Assessment for Marine Pollution): par exemple, 68 % proviennent des bateaux de plaisance, 18 % des navires en général et 14 % des accidents/pétroliers/dégazages/raffineries côtières/accidents de guerre/fuites naturelles (2003).

⁽²⁾ JO C 221 du 7.8.2001, p. 54.

international lorsqu'il est dû à une avarie du navire ou de son équipement. Le CESE invite la Commission à réexaminer ces deux questions, c'est-à-dire:

- à remplacer le terme «négligence grave» par un terme plus approprié, ayant au moins l'effet prévu par la directive et garantissant l'uniformité d'interprétation et d'application dans les États membres, et
- à étudier la pertinence d'une extension du champ d'application de la directive à la pollution accidentelle.

4.4.1. Article 6, paragraphe 5

La liste des sanctions est d'une portée considérable et devrait être revue compte tenu du principe de proportionnalité.

4.4.2. Article 6, paragraphe 6

Quant à la disposition précisant que «les amendes ... ne sont pas assurables», le CESE estime que ce paragraphe n'a pas de champ d'application et devrait donc être supprimé. En particulier, il convient de faire la distinction entre la pollution intentionnelle et la pollution accidentelle. En cas de pollution intentionnelle, les amendes ne sont pas assurables en raison des conditions des contrats d'assurance. Par contre, en cas de pollution accidentelle, les amendes devraient être assurables.

5. Conclusions

5.1. Le CESE prend acte de l'objectif de la proposition de directive, qui est de protéger l'environnement au moyen d'une législation pénale.

5.2. Conscient de la nécessité de lutter contre la criminalité environnementale, le CESE approuve les principaux objectifs de la proposition, consistant à garantir que des sanctions de nature pénale s'appliqueront à quiconque cause ou contribue à causer une pollution marine, délibérément ou par négligence grave.

5.3. Le CESE invite la Commission à réexaminer les questions suivantes:

- le remplacement du terme «négligence grave» par un terme plus approprié, ayant au moins l'effet prévu par la directive et garantissant l'uniformité d'interprétation et d'application dans les États membres, et
- la pertinence d'une extension du champ d'application de la directive à la pollution accidentelle.

5.4. Le CESE insiste pour que les sanctions ne soient pas disproportionnées. Il propose également de garantir expressément, dans le dispositif de la directive, qu'il n'y ait pas de confusion entre punition et compensation.

5.5. Quant à la disposition précisant que «les amendes ... ne sont pas assurables», le CESE estime que ce paragraphe n'a pas de champ d'application et devrait donc être supprimé. En particulier, il convient de faire la distinction entre la pollution intentionnelle et la pollution accidentelle. En cas de pollution intentionnelle, les amendes ne sont pas assurables en raison des conditions des contrats d'assurance. Par contre, en cas de pollution accidentelle, les amendes devraient être assurables.

5.6. Il existe un risque d'action disproportionnée à l'égard des capitaines et des marins étant donné qu'ils sont souvent les seules personnes liées au navire qui sont physiquement présentes dans la juridiction concernée. Par conséquent, le CESE demande que la Commission présente des propositions pour le traitement et la protection des capitaines et des marins impliqués dans de tels incidents, dans le plein respect de l'article 292 de la CNUDM («Prompte mainlevée de l'immobilisation du navire ou prompte libération de son équipage»).

5.7. Afin d'évaluer la portée de la proposition de directive, il est extrêmement urgent que la Commission européenne fournisse un inventaire des sanctions prévues par la législation des États membres en cas de pollution maritime (conformément à la Convention MARPOL) ainsi que des informations précises concernant le respect par les États membres de la directive 2000/59/CE sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison.

Bruxelles, le 19 juin 2003.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH