

Bruxelles, le 22.6.2015
COM(2015) 304 final

2015/0135 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la ratification par les États membres, au nom de l'Union européenne, du
protocole de 2010 relatif à la convention internationale sur la responsabilité et
l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et
potentiellement dangereuses, ainsi qu'à l'adhésion des États membres audit protocole, à
l'exception des aspects ayant trait à la coopération judiciaire en matière civile**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1.1. Introduction

Au niveau international, une série de conventions de l'Organisation maritime internationale (ci-après dénommée «OMI») reposant sur les mêmes principes fondamentaux, régissent la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de certains types d'activités de transport maritime. Ces principes sont les suivants: une responsabilité objective du propriétaire du navire, une assurance obligatoire pour couvrir les dommages subis par des tiers, un droit de recours direct contre l'assureur des personnes ayant subi un préjudice, une limitation de responsabilité et, dans le cas d'hydrocarbures et de substances nocives et potentiellement dangereuses, un fonds d'indemnisation spécifique qui couvre les dommages qui excèdent les limites de la responsabilité du propriétaire du navire.

La convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (ci-après la «convention HNS de 1996») est la dernière convention de l'OMI en matière de responsabilité qui doit encore être ratifiée par les États signataires pour entrer en vigueur. C'est un instrument important du régime international de responsabilité maritime, notamment parce que le transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses, y compris le gaz naturel liquéfié (GNL) et le gaz de pétrole liquéfié (GPL), est en plein essor et représente une part non négligeable du marché du transport maritime.

Le protocole de 2010 relatif à la convention HNS de 1996 (ci-après dénommé «protocole de 2010») apportait les modifications nécessaires pour remédier aux problèmes recensés dans la convention HNS de 1996. Les dispositions du protocole de 2010 et de la convention modifiée par le protocole doivent être lues, interprétées et appliquées ensemble comme formant un seul et même instrument, conformément aux articles 2 et 18 du protocole. Le secrétariat de l'OMI a établi une version consolidée du protocole, dénommée «convention HNS de 2010», qui a été approuvée par l'OMI en 2011, lors de la 98^e session de son Comité juridique. La convention HNS de 2010, qui constitue un instrument unique consolidé, sera applicable dès que le protocole de 2010 entrera en vigueur.

La signature, la ratification ou l'acceptation du protocole de 2010 par un État annule toute signature ou ratification antérieure par cet État de la convention HNS de 1996, conformément à l'article 20, paragraphe 8, du protocole (article 45, paragraphe 8, de la convention HNS de 2010).

Ni la convention HNS de 1996, ni le protocole de 2010 relatif à la convention HNS ne sont entrés en vigueur. À ce jour, aucun État n'est partie au protocole.

Il est important de noter que le consentement à être lié par le protocole de 2010 doit s'accompagner de la communication de données sur la quantité totale des cargaisons donnant lieu à contribution reçues au cours de l'année civile précédente, conformément à l'article 20, paragraphe 4 (article 45, paragraphe 4, de la convention HNS de 2010). Cette condition préalable est la principale raison pour laquelle aucun État n'a encore ratifié la convention.

À la suite de l'adoption, dans le cadre de l'OMI, du protocole de 2010 relatif à la convention HNS, un groupe d'États, assisté du secrétariat du Fonds international de

compensation de la pollution par les hydrocarbures (ci-après le «FIPOL»), a rédigé une série de lignes directrices sur la déclaration des cargaisons donnant lieu à contribution. Lors de sa 100^e session du 19 avril 2013¹, le comité juridique de l'OMI a approuvé ces lignes directrices qui aplanissent le principal obstacle pratique à la ratification de la convention.

Un groupe de correspondance HNS a été créé lors de la 101^e session du comité juridique de l'OMI pour assister les États dans la mise en place des procédures de mise en œuvre de la convention, en particulier pour la déclaration des cargaisons donnant lieu à contribution, afin de faciliter la ratification. Un certain nombre d'États membres de l'UE et la Commission européenne sont membres de ce groupe.

1.2. Compétence de l'UE et ratifications

Conformément aux règles relatives aux compétences externes de l'Union prévues à l'article 3, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»), le protocole de 2010 (et à l'avenir la convention HNS de 2010) relève de la compétence exclusive de l'Union étant donné qu'il affecte des règles communes de l'Union ou en altère la portée.

Comme cela est expliqué au point 1.4 du présent exposé des motifs, la conclusion du protocole de 2010 relatif à la convention aurait une incidence sur les dispositions de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux², ou en altérerait la portée. En outre, pour les raisons exposées au point 1.5 ci-dessous, la conclusion du protocole de 2010 serait de nature à affecter les règles établies par le règlement (UE) n° 1215/2012 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (refonte du règlement Bruxelles I)³.

Ce chevauchement des règles de la convention, telle que modifiée, et des règles établies par l'Union en ce qui concerne la coopération judiciaire en matière civile et commerciale, a aussi constitué le fondement juridique de la décision n° 2002/971/CE du Conseil autorisant les États membres, dans l'intérêt de la Communauté, à ratifier la convention ou à adhérer à la convention HNS de 1996⁴. Toutefois, comme précisé dans l'introduction, le protocole de 2010 a modifié la convention HNS de 1996, et la convention HNS de 2010 est le dispositif consolidé résultant de cette modification. Par conséquent, l'incidence de la convention HNS de 2010 sur les règles de l'UE doit être appréciée à la lumière des développements dans l'ordre juridique de l'Union depuis l'adoption de la décision n° 2002/971/CE du Conseil.

Ni la convention ni le protocole ne contenant de clause dite «REIO» (clause relative aux organisations d'intégration économique régionale), l'Union ne constitue pas une entité juridique distincte à même d'exercer la compétence exclusive de l'Union en vue de la conclusion du protocole de 2010. Les États membres sont ainsi soumis à l'obligation de conclure cet accord international au nom de l'Union. Étant donné que

¹ 100^e session du comité juridique (LEG) de l'OMI, LEG 100/14, «Rapport du comité juridique sur les travaux de sa centième session», p. 5-6; LEG 100/3, présentation du Canada sur «Le suivi de la mise en œuvre du protocole HNS, 2010», annexe 2 «Lignes directrices pour la notification des données relatives aux cargaisons donnant lieu à contribution».

² JO L 143 du 30.4.2004, p. 56.

³ JO L 351 du 20.12.2012, p. 1.

⁴ Décision 2002/971/CE du Conseil du 18 novembre 2002 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (convention HNS), ou à y adhérer, JO L 337 du 13.12.2002, p. 55.

le protocole de 2010 porte sur des questions qui relèvent de la compétence exclusive de l'UE, les États membres ne peuvent pas décider de façon autonome de signer et de ratifier ledit protocole. Ils ne peuvent le faire, au nom de l'Union, qu'après autorisation du Conseil et approbation du Parlement européen, sur la base d'une proposition de la Commission, conformément à l'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE.

1.3. Détails de la convention

Le protocole de 2010 (et, par conséquent, la convention HNS de 2010) entrera en vigueur 18 mois après la date à laquelle au moins douze États, dont quatre ayant chacun au moins 2 millions d'unités de jauge brute, l'auront ratifié, et que les données pertinentes sur les cargaisons donnant lieu à contribution auront été communiquées comme prévu au Secrétaire général de l'OMI, montrant qu'une quantité totale d'au moins 40 millions de tonnes de cargaisons donnant lieu à contribution au compte général auront été reçues dans ces États au cours de l'année civile précédente. La convention HNS de 1996 prévoyait les mêmes conditions d'entrée en vigueur.

Les principaux changements entre la convention HNS de 1996 celle de 2010 sont les suivants:

- (a) les substances nocives et potentiellement dangereuses emballées sont exclues des cargaisons donnant lieu à contribution au fonds HNS, tandis que les dommages causés par des substances nocives et potentiellement dangereuses emballées demeurent couverts par le système d'indemnisation à deux niveaux établi par la convention (article 1^{er}, paragraphe 10, de la convention HNS de 2010);
- (b) dans un souci de cohérence, les limites de responsabilité du propriétaire du navire sont relevées pour les navires transportant des substances nocives et potentiellement dangereuses emballées, puisque ces substances sont exclues des cargaisons donnant lieu à contribution au fonds HNS [article 9, paragraphe 1, point b), de la convention HNS de 2010];
- (c) la partie qui réceptionne physiquement le GNL devient responsable du versement des contributions au fonds HNS, à moins qu'il n'existe un accord différent entre le détenteur du titre de propriété et le réceptionnaire [article 19, paragraphe 1 bis), de la convention HNS de 2010];
- (d) le versement de l'indemnisation par le fonds HNS en cas d'incident couvert est subordonné au respect, par l'État membre concerné, de son obligation de communiquer les données sur les cargaisons donnant lieu à contribution pour toutes les années antérieures à l'événement (article 21 bis, paragraphe 2, de la convention HNS de 2010).

Ces changements suppriment les principaux obstacles au processus de ratification de la convention HNS de 1996.

Champ d'application: La convention HNS de 2010 s'applique aux demandes d'indemnisation en cas de dommage découlant du transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses, à l'exception des demandes formulées dans le cadre d'un contrat de transport de marchandises ou de voyageurs. Elle s'applique à tout dommage sur le territoire, y compris dans les eaux territoriales, d'un État partie; à toute atteinte à l'environnement dans la zone économique exclusive d'un État partie; à tous dommages, autres que les dommages à l'environnement, causés en dehors du territoire et des eaux territoriales d'un État partie par un navire immatriculé dans un

État partie; ainsi qu'à toute mesure préventive prise pour réduire au minimum les dommages précités. Les navires de guerre et autres navires appartenant à un État ou exploités par un État à des fins non commerciales sont exclus du champ d'application de la convention, à moins que l'État membre concerné n'en décide autrement. En outre, un État peut exclure du champ d'application de la convention les navires d'une jauge brute inférieure à 200 tonnes qui transportent des substances nocives et potentiellement dangereuses exclusivement en colis emballé, lorsqu'ils effectuent des voyages entre des ports ou des installations de cet État. Cette dernière dérogation peut aussi s'appliquer entre deux États voisins avec l'accord explicite des deux parties. Ces dérogations concernant un ou deux États voisins doivent être notifiées à l'OMI, le cas échéant.

Principaux aspects de la responsabilité et de l'indemnisation: La convention HNS de 2010 établit une responsabilité objective du propriétaire d'un navire transportant des substances nocives ou potentiellement dangereuses en cas de dommage résultant d'un incident en mer lors dudit transport. Il existe un nombre limité d'exceptions à la responsabilité objective du propriétaire, qui ne s'appliquent que lorsque la charge de la preuve incombe au propriétaire.

En vertu de la convention, la responsabilité objective est assortie de l'obligation, pour le propriétaire du navire, de souscrire une assurance ou une autre garantie financière pour couvrir sa responsabilité en cas de dommage. Les États parties doivent attester l'existence d'une telle assurance ou garantie financière, conformément à la convention.

Pour que le secteur d'activité concerné puisse supporter la responsabilité objective et satisfaire aux exigences en matière d'assurance obligatoire, la convention prévoit également une limite de la responsabilité du propriétaire du navire à 100 millions d'unités de compte pour les substances nocives et potentiellement dangereuses transportées en vrac et à 115 millions d'unités de compte pour celles transportées en colis. Qui plus est, à l'instar de toutes les conventions sur la responsabilité maritime, celle-ci comporte une clause interdisant le recours contre le propriétaire du navire pour des dommages couverts par la convention HNS de 2010 «autrement que sur la base de la présente convention».

La principale contribution de la convention au régime international en matière de responsabilité et d'indemnisation pour les accidents causés par les activités de transport maritime et, en particulier, par le transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses, est la mise en place d'un fonds d'indemnisation spécial. Le fonds HNS vise à indemniser toute personne ayant subi des dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses dans la mesure où elle n'a pu obtenir une réparation intégrale et adéquate du dommage de la part du propriétaire du navire et de son assureur. Cette situation peut résulter de différentes circonstances: par exemple, les dommages ne sont pas imputables au propriétaire du navire, ou bien ce dernier et son assureur n'ont pas la capacité financière de répondre entièrement aux demandes, ou encore le montant des dommages dépasse les limites de la responsabilité du propriétaire du navire.

Le montant total de l'indemnisation disponible en vertu de ce système à deux niveaux est de 250 millions d'unités de compte (environ 310 millions d'euros aux taux de change monétaires actuels). Pour pouvoir disposer de ce montant, la convention HNS de 2010 établit un système complexe de contributions versées au fonds HNS par les réceptionnaires des substances nocives et potentiellement dangereuses dans chaque

État partie. Les États parties sont, quant à eux, responsables de l'exactitude, de la ponctualité et de la régularité de la déclaration des cargaisons donnant lieu à contribution au fonds HNS; mais un État peut également décider de verser les contributions dues au fonds HNS à la place du réceptionnaire.

Demandes d'indemnisation et actions en justice devant des tribunaux d'un État partie: La convention HNS de 2010 régit la compétence des tribunaux des États parties concernant les plaintes formulées par les personnes ayant subi des dommages couverts par la convention contre le propriétaire du navire ou son assureur, ou contre le fonds HNS. La convention couvre également la reconnaissance et l'exécution des décisions des tribunaux dans les États parties. Ces éléments, qui sont repris à l'identique de la convention HNS de 1996, visent à faire en sorte que les victimes d'accidents couverts par la convention puissent bénéficier de règles procédurales claires et de la sécurité juridique, et présenter ainsi leurs demandes d'indemnisation de manière plus efficace.

1.4. Implications pour la directive 2004/35/CE

Depuis 2004, la directive 2004/35/CE est le droit applicable dans l'UE en matière de responsabilité des entités exerçant des activités professionnelles, dont le transport maritime, en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux sur le territoire et dans les eaux relevant de la juridiction des États membres.

Tant la convention HNS de 1996 que celle de 2010 chevauchent le champ d'application de la directive, sur les points suivants: i) les dommages causés à l'environnement sur le territoire, y compris dans les eaux territoriales, d'un État partie à la convention HNS de 2010 [article 3, point a), de la convention HNS de 2010], ii) les dommages par contamination de l'environnement causés dans la zone économique exclusive ou dans une zone équivalente (jusqu'à 200 milles marins à partir des lignes de base) d'un État partie [article 3, point b), de la convention HNS de 2010], et iii) les «mesures de prévention, où qu'elles soient prises, destinées à éviter ou à réduire de tels dommages» [article 3, point d), convention HNS de 2010]. Les dispositions correspondantes de la directive sont l'article 2, paragraphe 1, en ce qui concerne la définition de «dommage environnemental» et l'article 2, paragraphe 10, en ce qui concerne la définition de «mesures préventives», en liaison avec l'article 3, paragraphe 1, point a), de la directive 2008/56/CE établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin⁵, et avec l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 79/409/CEE (directive «Oiseaux»)⁶ et l'article 2, paragraphe 1, de la directive 92/43/CEE (directive «Habitats»)⁷, comme indiqué dans les «lignes directrices de la Commission relatives à l'établissement du réseau Natura 2000 dans le milieu marin — Application des directives «Habitats» et «Oiseaux»⁸. Les définitions de «dommage environnemental» qui figurent dans la convention et dans la directive 2004/35/CE, bien qu'elles se recoupent en grande partie, ne sont pas identiques. Toutefois, en pratique, la convention devrait avoir pour but de parvenir à des règles aussi strictes en matière de réparation des dommages causés à l'environnement que celles prévues dans la directive.

⁵ JO L 164 du 25.6.2008, p. 19.

⁶ Directive 79/409/CEE du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103 du 25.4.1979, p. 1).

⁷ Directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206 du 22.7.1992, p. 7).

⁸ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine_guidelines.pdf

En raison du chevauchement des champs d'application de la directive 2004/35/CE et de la convention HNS de 2010, il est évident que la conclusion du protocole de 2010 qui modifie la convention HNS de 1996 et qui se traduit par un nouveau texte juridique (c'est-à-dire la convention HNS de 2010), affecte les règles de l'Union en vigueur.

Plus précisément, la directive 2004/35/CE fait explicitement référence à la convention HNS de 1996 en excluant de son champ d'application tout dommage résultant d'un incident couvert par ladite convention, y compris toutes ses modifications ultérieures, à condition que la convention soit en vigueur dans l'État membre concerné (article 4, paragraphe 2, et annexe IV de la directive 2004/35/CE). Le but est de permettre aux régimes internationaux spécialisés couvrant la responsabilité civile d'entités exerçant des activités professionnelles spécifiques de prévaloir sur la directive, étant donné qu'ils sont jugés plus efficaces pour l'indemnisation rapide et adéquate de dommages causés à l'environnement et mieux adaptés à la nature de ces activités professionnelles. Le protocole de 2010 constituant une modification de la convention HNS de 1996 relève de cette exception prévue par la directive 2004/35/CE; il est donc évident que la ratification ou l'adhésion de la convention auront une incidence sur le champ d'application des règles existantes de l'UE.

Abstraction faite des chevauchements notables entre les règles de la convention et celles de la directive, il existe également un important conflit qui définit l'effet des dispositions de la convention sur la réglementation de l'Union. L'article 7, paragraphe 4, de la convention HNS (dont le texte est commun aux conventions de 1996 et de 2010) s'oppose à ce que les demandes d'indemnisation pour dommages à l'encontre du propriétaire du navire soient présentées selon des modalités différentes — ou dans une autre enceinte — que celles prévues par convention. Cela signifie que la directive ne peut pas s'appliquer en sus de la convention en matière de responsabilité du propriétaire du navire pour des dommages causés par des substances nocives et potentiellement dangereuses; par conséquent, le champ d'application de la directive est limité par la convention, et cela doit être pris en compte aux fins de la conclusion, par les États membres, du protocole de 2010.

1.5. Implications pour le règlement (UE) n° 1215/2012 [refonte du règlement (CE) n° 44/2001 («Bruxelles I»)]

Le chapitre IV de la convention HNS de 2010 établit les règles de procédure applicables aux demandes d'indemnisation et actions en justice devant des tribunaux des États parties au titre de la convention. Les articles 38, 39 et 40 de la convention, notamment, énoncent les règles relatives à la compétence des tribunaux, ainsi qu'à la reconnaissance et à l'exécution des décisions. Ces articles sont identiques aux articles 38, 39 et 40 de la convention HNS de 1996, qui était la base juridique de la compétence exclusive de la Communauté justifiant la décision n° 2002/971/CE du Conseil.

Le règlement (UE) n° 1215/2012 établit des règles en matière de compétence judiciaire, de reconnaissance et d'exécution des décisions en matière civile et commerciale entre les États membres de l'Union européenne et les dispositions précitées de la convention — au cas où celle-ci entrerait en vigueur — auraient une incidence sur l'application du règlement. La «Proposition de décision du Conseil autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la Convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement

dangereuses (Convention HNS)», COM (2001) 674 final⁹, dresse un tableau détaillé et fournit des explications concernant les chevauchements entre le chapitre IV de la convention et le règlement «Bruxelles I» [règlement (CE) n° 44/2001¹⁰].

Outre ce qui précède, les articles 37, 41 et 42 du chapitre IV de la convention HNS de 2010 ont un caractère accessoire et, à ce titre, ne sont pas autonomes et ne peuvent donc pas être appliqués séparément des autres dispositions de la convention. Il en résulte que la compétence exclusive de l'Union s'applique à l'intégralité du chapitre IV de la convention.

La position particulière du Danemark en ce qui concerne le chapitre IV de la convention doit être traitée séparément, conformément au protocole n° 22¹¹ sur la position du Danemark annexé aux traités. Le Danemark est exempté de l'application du titre V, troisième partie, du TFUE et, par conséquent, il ne participe pas à l'adoption de la proposition de décision du Conseil relative à la ratification par les États membres, au nom de l'Union européenne, du protocole de 2010 relatif à la convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses, à l'exception des aspects ayant trait à la coopération judiciaire en matière civile, ainsi qu'à l'adhésion des États membres audit protocole.

1.6. Conclusions

L'adoption et l'entrée en vigueur de règles internationales sur la responsabilité non contractuelle en cas de dommages découlant du transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses sont essentielles compte tenu de la part importante des transports de telles cargaisons sur le marché mondial du transport de marchandises par mer dans le monde entier.

Sur la base de l'expérience qu'elle a acquise dans l'application de régimes internationaux similaires en matière de responsabilité pour dommages découlant d'autres activités de transport maritime, comme les transports d'hydrocarbures par navires citernes, l'OMI a adopté cet accord international, tel que modifié par le protocole HNS de 2010, afin de compléter le système des conventions sur la responsabilité maritime avec un instrument spécialisé, qui établit en outre un nouveau fonds d'indemnisation pour les dommages résultants de substances dangereuses.

En vertu de la décision n° 2002/971/CE du Conseil, les États membres ont été autorisés à procéder à la ratification de la convention HNS de 1996. Le protocole de 2010 modifiant la convention doit également faire l'objet d'une nouvelle décision du Conseil, conformément aux traités et compte tenu de l'évolution de la législation de l'Union depuis 2002. Le protocole de 2010 se traduit par un nouvel accord international (voir, en particulier, l'article 45, paragraphe 8, de la version consolidée de la convention HNS de 2010). Par conséquent, en ratifiant le protocole de 2010 ou en y adhérant, l'Union a autorisé ses États membres à appliquer la convention HNS de 2010, non seulement en ce qui concerne les questions couvertes par le protocole, mais aussi en ce qui concerne tous les autres éléments couverts par le texte modifié de la convention HNS de 2010.

À la lumière de ce qui précède, la Commission propose l'adoption de deux décisions distinctes du Conseil relatives à la ratification du protocole de 2010 par les États

⁹ JO C 51E du 26.2.2002, p. 370.

¹⁰ JO L 12 du 16.1.2001, p. 1.

¹¹ JO C 326 du 26.10.2002, p. 299.

membres au nom de l'Union, et à l'adhésion audit protocole, de façon que les objectifs des traités, tels qu'ils sont inscrits dans la directive 2004/35/CE et dans le règlement (UE) n° 1215/2012 soient atteints et que les dispositions du protocole n° 22 soient respectées. En vertu du règlement susmentionné, et notamment des règles relatives à la reconnaissance et à l'exécution des décisions rendues par un tribunal d'un État membre, les États membres sont tenus de présenter la déclaration requise, telle qu'elle figure dans l'annexe de la proposition de décision du Conseil, au moment de la ratification du protocole de 2010 ou de l'adhésion à celui-ci, afin que les règles en matière de reconnaissance et d'exécution des décisions prévues par le règlement (UE) n° 1215/2012 continuent de s'appliquer pour ce qui concerne la reconnaissance et l'exécution, dans un État membre, de décisions rendues par un tribunal d'un autre État membre. La déclaration devrait également couvrir d'autres règles pertinentes de l'Union en la matière, notamment la convention de Lugano concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale du 30 octobre 2007¹².

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Aucune analyse d'impact formelle n'est requise à ce stade de la procédure, où la portée de l'action de l'UE est déjà limitée par des négociations sur l'instrument international en cours de conclusion.

Toutefois, plusieurs options ont été examinées et pesées:

(1) Statu quo

À l'heure actuelle, la convention HNS n'étant pas entrée en vigueur, la directive 2004/35/CE s'applique à la responsabilité pour tout dommage environnemental résultant d'un accident causé par un navire transportant des substances nocives et potentiellement dangereuses en mer dans l'Union européenne. Autrement dit, la définition des dommages environnementaux figurant dans la directive s'applique, en combinaison avec le droit du propriétaire du navire de limiter sa responsabilité conformément à la convention internationale sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes de 1976, telle que modifiée (ci-après dénommée «convention LLMC»), conformément à l'article 4, paragraphe 3, de la directive. Il existe de rares exceptions au droit du propriétaire du navire de cantonner sa responsabilité aux limites générales établies par la convention LLMC, à savoir l'intention de provoquer un tel dommage ou l'imprudence. Les limites de responsabilité au titre de la convention LLMC sont inférieures à celles prévues par l'article 9 de la convention HNS de 2010. En l'absence de ratification de la convention HNS de 2010, les victimes de pollution en mer par des substances dangereuses et nocives (pêcheurs, collectivités locales, etc.) ne peuvent être indemnisées au-delà des limites de la responsabilité du propriétaire, car la directive actuelle ne comporte aucune disposition établissant un fonds d'indemnisation tel que celui prévu par le chapitre III de ladite convention. Par ailleurs, le cadre juridique en vigueur ne prévoit pas d'obligation d'assurance, alors que l'article 12 de la convention HNS de 2010 impose explicitement une telle obligation aux propriétaires de navires, assortie d'un droit d'action directe des victimes à l'encontre de l'assureur (article 12, paragraphe 8). Enfin, dans la directive 2004/35/CE, les colégislateurs de l'Union ont choisi d'instituer une dérogation en faveur de toutes les conventions formant le régime international de

¹² JO L 339 du 21.12.2007, p. 3.

responsabilité applicable aux activités de transport maritime, dont la convention HNS, et de ne pas faire entrer les incidents relevant des conventions internationales dans le champ d'application de la directive. L'absence de mesure au niveau de l'UE visant à autoriser les États membres à ratifier le protocole HNS de 2010 ou à y adhérer, afin de permettre l'entrée en vigueur de la convention la plus récente de l'OMI en matière de responsabilité, aurait pour effet de confirmer les divergences au sein des régimes internationaux de responsabilité des activités de transport maritime, et de celui de l'UE, au détriment de la sécurité juridique et de l'homogénéité des règles applicables, entre autres, aux dommages environnementaux causés par le transport maritime de substances dangereuses et nocives.

(2) Alignement de la convention HNS sur l'acquis de l'Union

S'agissant de la définition du dommage causé à l'environnement, la directive 2004/35/CE ne recoupe pas entièrement la convention HNS de 2010. En effet, celle figurant dans la directive est plus large et englobe plusieurs types de réparation, y compris la restauration primaire des ressources naturelles endommagées dans leur état initial, allant si besoin est jusqu'à des mesures complémentaires et compensatoires si le niveau initial des ressources ne peut être rétabli et des réparations compensatoires en cas de pertes provisoires de ressources (il ne s'agit alors jamais d'une indemnité pécuniaire, mais toujours de mesures destinées à améliorer les ressources naturelles dans le site endommagé ou dans un site situé à proximité). Par conséquent, on pourrait plaider en faveur d'une modification éventuelle de la convention pour l'aligner sur la directive.

Toutefois, il est très peu probable que les États membres de l'OMI parviennent à s'entendre sur ce point, notamment lorsque l'on connaît les difficultés qu'il a fallu surmonter pour faire accepter la version actuelle de la convention. En outre, la définition des dommages dus à la pollution en vertu de la convention a été soigneusement établie pour concorder avec celle figurant dans les autres instruments existants en matière de responsabilité en cas d'accident en mer résultant d'activités de transport maritime (par exemple, convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et la convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures). Modifier cette définition dans la convention HNS de 2010 risquerait de perturber gravement l'équilibre entre les différents secteurs du transport maritime et susciterait une large opposition au sein de l'OMI.

(3) Insertion d'une «clause de déconnexion» dans la convention HNS et modification de la directive 2004/35/CE

On pourrait éventuellement étudier aussi la possibilité de modifier la convention en y insérant une «clause de déconnexion», de manière que, lorsque des États membres deviennent parties à la convention, les règles du droit de l'Union continuent à régir les relations entre l'Union européenne et ses États membres. En ce qui concerne les pays tiers, les obligations qui leur incombent en vertu de la convention demeureraient inchangées.

En acceptant une telle «clause de déconnexion», toutes les parties à la convention, y compris les États non membres de l'UE, consentiraient à ce que le droit de l'UE régit les relations entre l'UE et ses États membres dans la mesure où il régit également l'objet de la convention. Cependant, le même raisonnement que celui exposé ci-dessus s'applique à cette option, à savoir qu'il n'est pas réaliste que les États membres, au nom de l'Union, la fassent valoir au sein de l'OMI.

Une telle clause exigerait, qui plus est, de modifier la directive 2004/35/CE afin de supprimer l'exclusion, du champ d'application de la directive, des dommages causés par des événements relevant de la convention HNS. Or, la directive met sur le même plan toutes les conventions en matière de responsabilité maritime énumérées dans son annexe IV. Ainsi, accorder un traitement différent à l'une des conventions irait à l'encontre de l'esprit de la directive, étant donné, en particulier, que toutes les conventions de l'OMI en matière de responsabilité ont été élaborées sur le fondement des mêmes principes et visent à instituer une responsabilité objective du propriétaire du navire, assortie d'une assurance obligatoire et de la disponibilité des fonds nécessaires à l'indemnisation en cas de pollution résultant d'un accident en mer.

(4) Ratification du protocole HNS de 2010

La conclusion du protocole de 2010 à la convention HNS garantira une application uniforme des règles sur la responsabilité et la réparation en cas d'accidents causés par des navires transportant des substances nocives et potentiellement dangereuses en mer dans l'ensemble de l'UE. Elle garantira également que des fonds suffisants seront disponibles pour l'indemnisation des victimes de tels accidents. En raison du caractère mondial de l'activité de transport maritime et des effets transfrontières potentiels de tels accidents, un régime international est mieux adapté que des solutions régionales.

La conclusion est donc que le présent projet de décision autorisant les États membres à ratifier le protocole HNS de 2010 et, de ce fait, à être liés par le texte consolidé de la convention HNS de 2010, est la meilleure façon de procéder.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Comme cela a déjà été mentionné dans l'introduction, la signature, la ratification ou l'acceptation du protocole de 2010 par un État annule toute signature ou ratification antérieure par cet État de la convention HNS de 1996. Les États qui ratifient le protocole expriment leur consentement à être liés par le texte consolidé de la convention HNS de 2010, en tant qu'un instrument unique consolidé, qui entrera en vigueur lorsque le protocole de 2010 entrera en vigueur.

Les décisions du Conseil proposées autoriseront donc les États membres à ratifier au nom de l'Union le protocole HNS de 2010 ou à y adhérer et, par conséquent, à être liés par les règles de la convention HNS de 2010.

Les propositions de décisions du Conseil sont fondées sur l'article 218, paragraphe 6, du TFUE, en liaison avec, d'une part, l'article 81 du TFUE qui constitue la principale base juridique de la législation de l'UE sur la coopération judiciaire en matière civile applicable aux procédures à suivre pour introduire des demandes et des actions en justice en vertu du chapitre IV de la convention HNS de 2010 et, d'autre part, l'article 192 du TFUE qui constitue la principale base juridique de la législation de l'UE en matière de protection de l'environnement.

La convention HNS de 2010 poursuit plusieurs objectifs qui sont indissociables, sans que l'un soit second ou indirect par rapport à l'autre. Une décision unique ne peut pas être adoptée sur deux bases juridiques lorsque les procédures prévues par l'une ou l'autre base juridique sont incompatibles¹³. C'est le cas en l'espèce, étant donné que les questions liées à la coopération judiciaire en matière civile ne s'appliquent pas au

¹³ Voir l'arrêt récent du 11 juin 2014 dans l'affaire C-377/12, point 34.

Danemark, ce qui se traduit par des droits de vote différents au sein du Conseil. Par conséquent, le Conseil devra adopter deux décisions distinctes.

Les deux décisions sont élaborées de la même manière. Leur article 1^{er} autorise les États membres à ratifier le protocole de 2010 relatif à la convention HNS ou à y adhérer au nom de l'Union, en raison de l'impossibilité pour l'UE de devenir partie à cette convention.

L'article 2 commun oblige les États membres à exprimer leur consentement à être liés par le protocole de 2010 dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente décision. Une adhésion rapide au protocole de 2010 par tous les États membres de l'UE permettra d'atteindre le seuil requis pour l'entrée en vigueur, qui combine un nombre d'États membres de l'OMI et une flotte totale requise (12 États dont 4 ayant chacun au moins 2 millions d'unités de jauge brute). La ratification dans un délai donné permettra surtout d'éviter que les États membres qui retardent leur adhésion au protocole de 2010 et, par conséquent, à la convention HNS de 2010, ne profitent d'un quelconque avantage concurrentiel et empêchent les parties ayant subi un préjudice par suite d'un incident en mer impliquant des substances nocives et potentiellement dangereuses de jouir de l'égalité de recours. L'échange d'informations et de bonnes pratiques sera particulièrement utile au processus de ratification ou d'adhésion, en particulier en ce qui concerne la déclaration des cargaisons donnant lieu à contribution en vertu de la convention.

L'article 3 de la proposition de décision du Conseil qui exclut les aspects liés à la coopération judiciaire en matière civile exige des États membres qu'ils fassent référence, par écrit, aux deux décisions du Conseil lors du dépôt de leur instrument de ratification du protocole de 2010 ou d'adhésion à celui-ci.

L'article 3 de la proposition de décision du Conseil concernant des aspects liés à la coopération judiciaire en matière civile se réfère à la déclaration que les États membres sont tenus de faire lorsqu'ils acceptent d'être liés par le protocole de 2010, sur la question de la reconnaissance et de l'exécution des décisions, en raison de la compétence exclusive de l'Union sur ces questions. La déclaration est identique à celle qui figure à l'article 2 de la décision n° 2002/971/CE du Conseil.

L'article 4 commun détermine la date d'entrée en vigueur des décisions proposées du Conseil.

L'article 5 commun précise que, étant donné que l'objet des décisions est d'autoriser les États membres à être liés par le protocole de 2010 au nom de l'Union, les décisions leur sont adressées conformément aux traités.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Aucune

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la ratification par les États membres, au nom de l'Union européenne, du protocole de 2010 relatif à la convention internationale sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses, ainsi qu'à l'adhésion des États membres audit protocole, à l'exception des aspects ayant trait à la coopération judiciaire en matière civile

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 192, en liaison avec son article 218, paragraphe 6, point a) v),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen¹⁴,

considérant ce qui suit:

- (1) La convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (ci-après dénommée «convention HNS») vise à garantir l'indemnisation convenable, prompte et efficace des personnes victimes de dommages dus aux déversements de substances nocives et potentiellement dangereuses lors de leur transport par mer. La convention HNS de 1996 a comblé une lacune importante dans la réglementation internationale en matière de responsabilité liée à la pollution marine.
- (2) En 2002, le Conseil a adopté la décision n° 2002/971/CE¹⁵ du Conseil autorisant les États membres, dans l'intérêt de la Communauté, à ratifier la convention HNS de 1996 ou à y adhérer. La décision n° 2002/971/CE imposait aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour ratifier la convention HNS de 1996 ou y adhérer avant le 30 juin 2006. Ladite convention a ensuite été ratifiée par quatre États membres. La convention HNS de 1996 n'est jamais entrée en vigueur.
- (3) La convention HNS de 1996 a été modifiée par le protocole de 2010. En vertu de l'article 2 et de l'article 18, paragraphe 1, du protocole de 2010, le protocole de 2010 et la convention HNS de 1996 doivent être lus, interprétés et appliqués ensemble comme un seul et même instrument, entre les parties au protocole de 2010.
- (4) Une version consolidée du protocole de 2010 et de la convention HNS de 1996 a été élaborée par le secrétariat de l'Organisation maritime internationale («OMI») et approuvée par le comité juridique de l'OMI lors de sa 98^e session (ci-après dénommée la «convention HNS de 2010»). La convention HNS de 2010 n'est pas un instrument

¹⁴ JO C 326 du 26.10.2012, p. 47.

¹⁵ Décision 2002/971/CE du Conseil du 18 novembre 2002 autorisant les États membres à ratifier, dans l'intérêt de la Communauté européenne, la convention internationale de 1996 sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses (convention HNS), ou à y adhérer (JO L 337 du 13.12.2002, p. 55).

ouvert à la signature ou à la ratification. La convention HNS de 2010 prendra effet lorsque le protocole de 2010 entrera en vigueur dans les États membres.

- (5) L'expression par un État du consentement à être lié par le protocole de 2010 annule toute expression de consentement antérieure par cet État à être lié par la convention HNS de 1996, conformément à l'article 20, paragraphe 8, du protocole (article 45, paragraphe 8, de la convention HNS de 2010). De ce fait, les États qui sont parties contractantes à la convention HNS de 1996 cesseront de l'être à la date à laquelle ils expriment leur consentement à être liés par le protocole de 2010, conformément à l'article 20 dudit protocole, et en particulier de ses paragraphes 2, 3 et 4.
- (6) Depuis l'adoption de la décision n° 2002/971/CE, le droit de l'Union a évolué, avec l'adoption d'une nouvelle législation secondaire et la modification des traités par le traité de Lisbonne. La convention HNS de 2010 relève à présent entièrement de la compétence exclusive de l'Union.
- (7) La directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil¹⁶ est le droit applicable dans l'UE en matière de responsabilité des entités exerçant des activités professionnelles, dont le transport maritime, en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux sur le territoire et dans les eaux relevant de la juridiction des États membres. Tant la convention HNS de 1996 que celle de 2010 chevauchent le champ d'application de la directive 2004/35/CE en ce qui concerne les dommages causés à l'environnement sur le territoire et dans les eaux maritimes relevant de la juridiction d'un État partie [article 3, points a) et b) de la convention HNS de 2010], et les mesures de prévention, où qu'elles soient prises, destinées à éviter ou à réduire de tels dommages [article 3, point d), convention HNS de 2010].
- (8) Hormis le chevauchement des champs d'application de la convention HNS de 2010 et de la directive 2004/35/CE, il existe un risque de conflit entre les deux instruments, qui a été prévu et auquel remédient l'article 4, paragraphe 2, et l'annexe IV de ladite directive. L'article 7, paragraphes 4 et 5, de la convention HNS de 2010 établit une responsabilité objective du propriétaire du navire pour tous les dommages résultant du transport par mer de substances nocives et potentiellement dangereuses couvertes par la convention, fondée sur l'imputation de la responsabilité au propriétaire du navire et l'interdiction de toute autre réclamation à l'encontre de ce dernier, sauf en application de ladite convention. Dès lors, l'exception qui s'applique aux dommages couverts par la convention en vertu de l'article 4, paragraphe 2, et de l'annexe IV de la directive 2004/35/CE empêche le conflit entre l'article 7 de la convention et ladite directive.
- (9) En raison du chevauchement des champs d'application de la directive 2004/35/CE et de la convention HNS de 2010, et de l'exception qui s'applique à la convention en conformité avec la directive, il est clair que la conclusion du protocole de 2010 a une incidence sur la réglementation de l'Union en vigueur et que le consentement à être lié par le protocole de 2010 devrait relever de la compétence exclusive de l'Union.
- (10) La convention HNS de 2010, comme ce fut le cas avec la convention qui l'a précédée, revêt une importance particulière pour les intérêts de l'Union et de ses États membres, dans la mesure où elle prévoit l'amélioration de la protection de l'environnement et des victimes de dommages dus à la pollution en mer par des substances nocives et

¹⁶ Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JO L 143 du 30.4.2004, p. 56).

potentiellement dangereuses en vertu de règles internationales en matière de responsabilité liée à la pollution marine, en accord avec la convention des Nations unies de 1982 sur le droit de la mer.

- (11) Pour devenir parties contractantes au protocole de 2010 et, ce faisant, à la convention HNS de 2010, les États doivent présenter au secrétaire général de l'OMI, en même temps que leur instrument d'approbation, les données utiles sur la quantité totale de cargaisons donnant lieu à contribution au titre de la convention HNS de 2010 au cours de l'année civile précédente, conformément à l'article 20, paragraphe 4, de ladite convention. À cette fin, les États sont tenus de mettre en place un système de déclaration des cargaisons donnant lieu à contribution avant d'exprimer leur consentement à être liés par le protocole de 2010.
- (12) L'échange d'informations et de bonnes pratiques entre États membres sur les procédures de ratification du protocole de 2010 ou d'adhésion à celui-ci peut faciliter les efforts déployés par les États membres dans la mise en place d'un système efficace de déclaration des cargaisons donnant lieu à contribution en vertu de la convention HNS de 2010.
- (13) Comme cela était le cas pour la convention HNS de 1996, seuls les États souverains peuvent être parties au protocole de 2010, en l'absence d'une organisation d'intégration économique régionale («clause REIO»). Par conséquent, à l'heure actuelle, l'Union ne peut ratifier le protocole de 2010 et, par conséquent la convention HNS de 2010, ni y adhérer. Toutefois, en vertu des traités, les États membres et l'Union sont liés par le principe de coopération loyale en ce qui concerne la réalisation des objectifs de l'Union dans les domaines de la protection de l'environnement et de la coopération judiciaire en matière civile. Dans le cas présent, ce principe oblige les États membres à mettre tout en œuvre pour obtenir l'adhésion de l'Union à cette convention.
- (14) La ratification du protocole de 2010 par tous les États membres dans un délai déterminé devrait garantir l'égalité des conditions de concurrence pour toutes les parties concernées par la mise en œuvre de la convention HNS de 2010 et éviter que tout retard dans l'adhésion à ladite convention ne crée un avantage concurrentiel.
- (15) Les États membres devraient dès lors être autorisés à ratifier le protocole de 2010, sauf en ce qui concerne les aspects ayant trait à la coopération judiciaire en matière civile. Les dispositions de la convention relevant de la compétence conférée à l'Union dans le cadre de la coopération judiciaire en matière civile feront l'objet d'une décision adoptée parallèlement à la présente décision,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les États membres sont autorisés par la présente à ratifier le protocole de 2010 ou à y adhérer, selon le cas, au nom de l'Union, à l'exception des aspects relatifs à la coopération judiciaire en matière civile, dans les conditions fixées aux articles 2, 3 et 4 de la présente décision.

Article 2

- 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour déposer les instruments de ratification du protocole de 2010 ou d'adhésion à celui-ci sans délai, et en tout état de

cause au plus tard deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente décision.

2. Les États membres informent le Conseil et la Commission, dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la présente décision, de la date prévue pour l'achèvement de leurs procédures de ratification ou d'adhésion.
3. Les États membres s'efforcent d'échanger des informations sur l'état de leurs procédures de ratification ou d'adhésion, notamment en ce qui concerne la mise en place d'un système de déclaration des cargaisons donnant lieu à contribution au titre du protocole de 2010.

Article 3

Au moment de la ratification du protocole de 2010 ou de l'adhésion à celui-ci, les États membres informent par écrit le secrétaire général de l'Organisation maritime internationale que cette ratification ou adhésion s'est déroulée conformément à la présente décision et à la décision adoptée parallèlement à la présente décision en ce qui concerne les aspects relevant de la compétence de l'Union dans le domaine de la coopération judiciaire en matière civile¹⁷.

Article 4

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

Article 5

Les États membres sont destinataires de la présente décision conformément aux traités.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président

¹⁷

JO L