

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Le contenu du Troisième Paquet sur la sécurité maritime

(Annexe à la Communication de la Commission Troisième Paquet de mesures législatives en faveur de la sécurité maritime dans l'Union Européenne)

Les sept propositions contenues dans le paquet visent à compléter le dispositif européen de sécurité maritime en renforçant l'efficacité des mesures existantes, et en contribuant ainsi à la compétitivité de notre flotte européenne. Elles sont les suivantes :

1.1. Une proposition de directive sur la responsabilité des Etats du pavillon

L'élargissement de l'Europe à 25 Etats membres, en particulier avec l'arrivée de Malte et Chypre, a fait de l'Union européenne une puissance maritime majeure: de 16% de la flotte mondiale à 15, l'Union européenne est passée à 25 % (28% en comptant l'espace économique européen) après l'élargissement. Ce pourcentage est encore plus élevé lorsqu'on considère la part de la flotte mondiale constituée par les exploitants européens quelque soit le pavillon, puisqu'il s'élève à 37% d'intérêts européens par rapport au tonnage mondial pour l'Europe des 25 (jusqu'à 43% pour l'espace économique européen).

Malgré les bonnes performances du pavillon européen, on ne peut ignorer le fait que sa qualité doit encore être améliorée. En se basant sur les statistiques du mémorandum de Paris sur le contrôle par l'Etat du port pour la période 2002-2004, les 15 Etats membres initiaux avaient un taux moyen de détention¹ des navires dans les ports du mémorandum de 2,9%. A 25, ce taux passe à 4,6% et la situation devient encore plus problématique avec les 4 nouveaux Etats candidats qui font grimper ce taux à 5,4%.

Il est donc essentiel que des règles strictes soient posées pour assurer une qualité exemplaire des pavillons européens. Cette exigence de qualité des Etats du pavillon est l'une des conclusions principales de la conférence interministérielle conjointe des protocoles d'entente de Paris et de Tokyo sur le contrôle des navires par l'Etat du port de Vancouver des 2 et 3 novembre 2004. La responsabilisation des Etats du pavillon constitue d'ailleurs le principal « chaînon manquant » de la législation communautaire en place. L'objectif de la Commission est par conséquent d'exiger des Etats membres qu'ils contrôlent effectivement le respect des normes internationales par les navires battant leur pavillon et disposent à cette fin d'une administration maritime opérant selon des critères de qualité.

¹ Les navires dont les déficiences sont suffisamment graves pour menacer la sécurité, la santé ou l'environnement sont détenus dans le port d'escale jusqu'à rectification des anomalies constatées.

Il sera proposé d'intégrer en droit communautaire, en les rendant obligatoires, les procédures d'audit prévues par le Code de l'OMI sur la conformité des Etats du pavillon avec les conventions internationales. Les performances des administrations du pavillon seront auditées et évaluées au regard des dispositions de la procédure d'audit des Etats du pavillon de l'OMI. Cette initiative répond à une demande spécifique du Parlement européen dans sa résolution MARE.

Des incitants, sous forme d'allègement des contrôles, seront prévus pour les navires dont le pavillon a démontré des résultats de qualité, au travers notamment de l'application du schéma d'audit des Etats du pavillon de l'OMI. Le fait qu'ils aient accepté la proposition prévoit la possibilité de conclure des accords avec les pays tiers qui s'engagent à utiliser les mêmes normes de qualité que ceux des Etats membres de l'Union européenne, en leur permettant de bénéficier des mêmes incitants.

1.2. La modification de la directive sur les sociétés de classification

La proposition vise à améliorer la qualité du travail des organismes habilités à effectuer des tâches d'inspection, de visite et de certification de bateaux au nom des Etats membres, dans une logique d'indépendance, de compétence et de responsabilisation.

Le premier des objectifs à réaliser est d'instituer un système de contrôle et de certification des systèmes de qualité des organismes agréés totalement indépendant de ceux-ci et doté des ressources nécessaires pour assurer son efficacité. Il s'agit de parvenir à un contrôle en continu, capable de détecter rapidement les faiblesses des règles et méthodes des organismes agréés, et dont les résultats puissent mener à des actions correctrices tant individuelles que collectives, sous la surveillance de la Commission. Cela implique de disposer d'éléments communs, indispensables comme cadre de référence de ce nouveau système et constituant un standard uniforme de sécurité pour les pavillons communautaires ; il importe donc que les organismes agréés coopèrent pour développer des règlements techniques communs, des procédures communes et des interprétations communes (sous l'autorité des Etats du pavillon) des conventions internationales. Ces activités, que les principaux organismes agréés réalisent depuis longtemps au sein de l'association IACS² sur une base volontaire, doivent s'étendre à l'ensemble des organismes agréés et devenir obligatoires pour continuer à bénéficier de l'agrément communautaire.

Ce nouveau système indépendant de contrôle de la qualité est complémentaire du contrôle qu'exerce la Commission elle-même, mais de nature différente : la Commission contrôle le respect par les organismes agréés des critères d'agrément et des obligations que fixe la directive, et dispose du pouvoir de sanction. .

Deuxièmement, il importe de remédier aux faiblesses que présente le système actuel de contrôle et de sanction par la Commission des organismes agréés au niveau européen. En effet, ce système a été mis en place pour sanctionner les organismes qui ne respecteraient pas les dispositions de la directive, ou dont la mauvaise performance constituerait une menace pour la sécurité et l'environnement. Or force est de constater que ce système présente certaines rigidités, en ce sens qu'il n'offre pas d'autre possibilité, lorsqu'un manquement est constaté, que d'avoir recours à des mesures radicales comme la suspension et surtout le retrait

² International Association of Classification Societies

d'agrément. Il est donc nécessaire de procéder à la refonte du système en le simplifiant et en y introduisant des mécanismes de sanction plus graduelles et plus flexibles – sans pour autant écarter le retrait de l'agrément dans les cas les plus graves. Dans cette optique, les sanctions financières se révèlent un instrument puissant et sans doute le plus approprié pour faire face à des situations d'infraction diverses, y compris moyennant l'imposition d'astreintes pour forcer l'application de l'action correctrice nécessaire en vue de rétablir les garanties de sécurité. Cela doit enfin s'accompagner par un renfort des pouvoirs d'inspection de la Commission, afin d'écarter toute possible ambiguïté quant à la capacité de ses inspecteurs d'évaluer les organismes agréés moyennant l'accès aux dossiers et aux navires indépendamment du pavillon.

Se pose enfin la question de l'agrément limité. L'agrément dit ordinaire d'une société de classification est valable pour une période illimitée dans l'ensemble du territoire communautaire ; cependant, pour les petites sociétés remplissant les critères qualitatifs mais d'une taille inférieure à celle exigée pour l'agrément ordinaire, la directive prévoit la possibilité d'un agrément limité à trois ans, valable uniquement pour le pays qui en a fait la demande et susceptible d'être renouvelé ultérieurement. Ce système s'avère trop rudimentaire, car il ne garantit pas un accès au marché qui en même temps tienne compte des capacités réelles des organismes concernées – et doit être réformé en conséquence.

1.3. La modification de la directive sur le contrôle par l'Etat du port

Depuis 1995, date d'adoption de la directive 95/21/CE, le régime du contrôle par l'Etat du port a connu des changements successifs à la fois en termes de renforcement des contrôles et de l'extension des domaines couverts par les inspections.

En outre, le champ d'application géographique du contrôle par l'Etat du port s'est fortement étendu avec l'élargissement et rend nécessaire une clarification entre les compétences croisées de l'Union européenne au travers de la directive 95/21/CE, du mémorandum de Paris - qui inclut des Etats tiers mais auquel certains Etats membres ne sont pas parties - et des mémoranda voisins de la Méditerranée et de la Mer Noire dont font partie plusieurs nouveaux et futurs Etats membres de l'UE. Ce nouveau paysage rend plus que jamais nécessaire à la fois d'assurer l'application pleine et sans entraves de la directive à tous les Etats membres de l'Union européenne et d'autre part de renforcer de la coopération régionale entre l'Union européenne et ses voisins.

Le premier objectif de la Commission est, conformément aux objectifs de la politique de l'Union européenne visant à mieux légiférer, de procéder à une consolidation de la directive 95/21/CE dans un texte unique et, ce faisant, d'apporter plus de lisibilité et plus de cohérence à ce texte fondateur du régime communautaire du contrôle par l'Etat du port.

Le deuxième objectif poursuivi par la Commission est de répondre aux attentes exprimées par le Parlement européen et par le Conseil suite à l'accident du PRESTIGE en faveur d'un renforcement du contrôle par l'Etat du port, notamment vis-à-vis des navires présentant le plus grand risque.

L'orientation générale des mesures introduites dans la directive vise à rendre plus dissuasif le régime communautaire de contrôle par l'Etat du port, tout particulièrement vis-à-vis des navires sous-normes, tout en soulageant les exploitants des navires de qualité de possibles contrôles excessifs susceptibles d'handicaper leur compétitivité. Le rôle des pilotes dans la détection de possibles déficiences à bord des navires sera étendu pour couvrir le pilotage des

navires en transit devant les côtes des Etats membres. En outre, l'arme du bannissement sera renforcée et étendue à tous les types de navires. Par ailleurs, des mesures seront introduites en vue de renforcer la qualité des administrations du contrôle par l'Etat du port, objectif vital au regard de l'élargissement progressif de l'Union européenne, et de se doter des outils qui faciliteront à la Commission, notamment par l'intermédiaire de l'Agence européenne de sécurité maritime, le suivi et le contrôle de la mise en œuvre de la directive.

La proposition de la Commission vise également à répondre à des soucis spécifiques exprimés par le Parlement européen suite au rapport de la Commission temporaire MARE. Ainsi, face à l'inquiétude exprimée par le Parlement européen devant la prolifération des certificats de compétence frauduleux ou contrefaits, la Commission propose de renforcer les contrôles et les sanctions applicables. De même, la Commission répond à la demande du Parlement d'accroître la transparence du secteur maritime, notamment vis-à-vis de l'identité de ses opérateurs en prévoyant la publication par la Commission d'une liste noire des compagnies exploitant les navires les plus souvent immobilisés ou bannis des ports communautaires.

Enfin, la Commission considère que cette proposition devrait être suivie d'une réforme en profondeur de la directive sur le contrôle par l'Etat du port. Cette réforme s'inscrit dans les objectifs de la stratégie de Lisbonne révisée, recentrée sur la croissance et l'emploi, développée par l'UE. La réglementation sur le contrôle par l'Etat du port vise en premier lieu à assurer la sécurité des personnes et des biens et la protection de l'environnement. La poursuite de cet objectif ne doit pas s'accompagner de charges administratives disproportionnées, mais au contraire d'une réduction des coûts globaux, grâce à une meilleure utilisation des ressources et à la diminution des inspections injustifiées.

La Commission considère qu'un régime d'inspection efficace devrait permettre à la fois d'inspecter 100% des navires qui font escale dans les ports de l'Union européenne et d'effectuer des inspections plus approfondies et plus fréquentes sur les navires présentant les risques les plus élevés, tout en allégeant le fardeau des inspections sur les navires de qualité.

Sur la base de ces objectifs, la Commission a ainsi demandé aux experts du mémorandum de Paris de définir les éléments d'un nouveau régime d'inspection. Ce travail n'est pas encore achevé, mais la Commission entend faciliter son intégration rapide dans la directive

1.4. La modification de la directive sur le suivi du trafic

La nécessité de clarifier et de renforcer les dispositions de la directive 2002/59/CE relatives aux lieux de refuge est l'une des leçons principales à tirer de l'accident du PRESTIGE.

Dans la résolution adoptée le 27 avril 2004 (MARE), le Parlement insiste sur l'importance de cette question et demande « que chaque État membre côtier mette en place une structure claire de décision de commandement en cas de situation d'urgence maritime et une autorité indépendante disposant des compétences et de l'expertise nécessaires pour prendre les décisions pertinentes qui s'imposent à tous les acteurs concernés, en particulier la sélection et la désignation contraignantes d'un lieu ou d'un port de refuge ».

Le Parlement a également réitéré son souhait de voir la Commission présenter dans les meilleurs délais des propositions visant à assurer une compensation financière pour les lieux de refuge.

La mise en place d'un cadre juridique clair et précis sur les lieux de refuge est donc l'objectif essentiel de la proposition de modification de la directive 2002/59/CE. Il permettra de garantir

que les autorités responsables de la désignation d'un lieu de refuge seront clairement identifiées et disposeront des éléments nécessaires à une prise de décision, y compris un inventaire précis des lieux de refuge potentiels sur le littoral. Les dispositions existantes en matière de transparence et de communication d'informations sur les plans et lieux de refuge seront également améliorées.

Par ailleurs, la Commission propose de franchir un pas supplémentaire vers la création d'un vaste système de gestion et d'information sur le trafic maritime à l'échelle communautaire, basé sur les technologies de communication les plus modernes et les plus performantes, dont la directive 2002/59/CE posait les premières briques.

Cette action vise en premier lieu à donner à l'Union européenne les moyens d'une véritable politique de sauvegarde maritime, élément de base d'une possible future « garde-côte » européenne. Un tel objectif nécessite une identification et une collecte d'informations la plus précoce possible sur les navires naviguant dans les eaux communautaires, en particulier sur les navires « douteux » pour des raisons de sécurité ou de protection de l'environnement, voire de sûreté.

La Commission a déjà commencé à développer l'outil qui permettra cette capacité de vision globale du transport et de la navigation maritimes : il s'agit du projet SafeSeaNet, véritable plate-forme d'échange de données entre les administrations maritimes des États membres, conçue pour l'application de la législation communautaire de sécurité maritime.

La Commission entend donc, au travers de la modification proposée, répondre à la requête du Parlement européen de « poursuivre le développement de la plate-forme d'échange de données européennes SafeSeaNet, afin d'y ajouter de nouvelles fonctions et d'y intégrer de nouvelles évolutions technologiques » et rappelle aux États membres que le Parlement leur a demandé « d'exploiter à fond ce système afin de surveiller plus étroitement le trafic et de mieux identifier les navires susceptibles de représenter un risque pour la sûreté, la sécurité ou l'environnement ».

Par ailleurs, la Commission est consciente de la nécessité d'améliorer la sécurité des pêcheurs en mer, la pêche demeurant un des secteurs d'activité les plus dangereux. A cette fin, il est proposé que les navires de pêche soient dotés de systèmes d'identification automatique (AIS), afin de réduire les risques de collisions en mer, tout en examinant les synergies possibles avec les systèmes de suivi et de contrôle des flottes de pêche.

Enfin, la proposition comporte des dispositions spécifiques permettant aux États côtiers de prendre des mesures appropriées afin de limiter les dangers que peuvent représenter pour la navigation la formation de glaces dans certaines zones maritimes du nord de l'UE. L'importance de cette question au regard des risques accrus liés à l'augmentation des volumes de pétrole transportés en mer Baltique a été remarquée par le Parlement européen dans sa résolution MARE. Elle démontre la nécessité d'approfondir la coopération entre l'Union et la Russie dans le cadre du partenariat énergétique UE/Russie. Le dialogue qui s'est noué a contribué à faciliter la prise en compte des positions de l'Union européenne dans le cadre de l'OMI.

1.5. Une proposition de directive sur les enquêtes après accidents

En contraste frappant avec la situation dans le secteur aérien, la réglementation internationale sur les enquêtes dans le transport maritime souffre d'un défaut d'harmonisation et de caractère contraignant.

La difficulté à tirer valablement les leçons d'accidents majeurs est un obstacle important à la compréhension des causes de tels accidents, et, par voie de conséquence, à la capacité à faire progresser la sécurité maritime. C'est en effet sur la base de l'analyse des circonstances et des causes des accidents ou incidents, que des recommandations de sécurité pourront être adressées aux constructeurs, aux administrations maritimes, aux exploitants, aux marins et, en général à toutes les parties concernées par la sécurité maritime.

Ainsi que l'a souligné la résolution du Parlement européen après l'accident du PRESTIGE: « si l'on veut éviter de nouveaux accidents et incidents, il convient que, dans l'Union, on élabore des lignes directrices claires concernant l'exécution d'enquêtes indépendantes sur les accidents et incidents survenus en mer ». Le Parlement a également mis l'accent sur la nécessité d'intégrer dans la proposition de directive un système garantissant un échange optimal de résultats d'enquête entre les Etats membres, la Commission et l'Agence européenne de sécurité maritime.

La Commission propose donc la mise en place d'un cadre commun dans l'Union européenne afin de garantir l'efficacité, l'objectivité et la transparence des enquêtes maritimes après accidents. Le cadre juridique ainsi défini concerne les enquêtes de nature technique qui doivent être distinguées des procédures judiciaires destinées à établir des responsabilités ou des fautes.

La proposition de directive met en place des principes communs pour la conduite d'enquêtes maritimes, dans le respect des recommandations de l'OMI, et un système de mise en commun des résultats de ces enquêtes. Les enquêtes devront être conduites par des enquêteurs compétents et bien formés, travaillant au sein d'une structure administrative stable leur permettant d'effectuer leurs tâches dans les conditions de rapidité - voire d'urgence - nécessaire et garantissant leur impartialité.

Enfin cette directive offrira une plate-forme de coopération technique efficace pour le renforcement de la coopération entre les administrations nationales grâce à l'expertise de l'Agence européenne pour la sécurité maritime. Elle prévoit en particulier que les accidents impliquant deux Etats membres ou plus seront conduits de manière conjointe.

Il est cependant nécessaire de souligner que le contenu de la proposition ne préjuge pas des éventuelles procédures à suivre pour la quantification des dommages causés aux personnes, aux biens et à l'environnement des Etats membres.

1.6. Une proposition de règlement sur l'indemnisation des passagers en cas d'accident maritime

Les questions de sécurité des navires à passagers ont fait l'objet d'un certain nombre d'initiatives au niveau de l'OMI qui ont d'ailleurs pour la plupart d'ores et déjà été relayées au

plan communautaire. La Commission examine par ailleurs comment garantir les droits des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles utilisent le transport maritime, suivant les orientations affichées dans sa communication du 16 février 2005 "renforcer les droits des passagers au sein de l'Union européenne"³. Le renforcement de la protection des passagers passe également par la mise sur pied d'un régime de responsabilité des transporteurs, qui puisse souffrir la comparaison avec les régimes applicables dans les autres domaines de transport, aérien et ferroviaire essentiellement.

La Convention d'Athènes de 2002 relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages, adoptée sous les auspices de l'OMI, répond de ce point de vue aux préoccupations des Etats membres ainsi qu'aux attentes du Parlement européen et de la Commission. Il est désormais primordial de donner plein effet à cette Convention. C'est pourquoi les Etats membres et la Communauté se préparent à y adhérer. C'est aussi pourquoi la Commission propose dans ce paquet législatif d'incorporer au droit communautaire le dispositif de la Convention d'Athènes de 2002.

En adoptant cette proposition, le Parlement européen et le Conseil garantiront aux passagers comme aux transporteurs des droits et des obligations à la fois effectifs et uniformes dans toute l'Europe. C'est le système juridique communautaire, dans ce qui le distingue des instruments de droit international public telles que les conventions, qui assurera la pleine effectivité de ces dispositions. L'uniformité permettra d'envisager non seulement les transports intra communautaires, mais également les trajets domestiques, que ce soit par voie maritime ou de navigation intérieure.

1.7. Une proposition de directive sur la responsabilité civile des propriétaires de navires

La Commission considère qu'il est nécessaire d'examiner dans quelle mesure le privilège de la responsabilité limitée dont bénéficient les opérateurs est justifié.

Les régimes de responsabilité dans le secteur maritime, qu'ils soient de portée générale⁴ ou sectorielle⁵, consacrent tous le même principe de limitation de la responsabilité. La Commission considère que ce privilège pour l'industrie maritime peut conduire à la déresponsabilisation des opérateurs et que la justification d'un tel privilège doit être reconsidérée.

Une révision de ces systèmes sous cet angle paraît dès lors indispensable.

- Le système international CLC/FIPOL, sur la pollution par les hydrocarbures pourrait être préservé, mais au prix d'un certain nombre d'améliorations telles que le déplafonnement de la responsabilité civile. Des discussions ont eu lieu pendant cinq années entre les Etats contractants au système CLC/FIPOL en vue d'évaluer la nécessité de moderniser ces conventions. La Commission

³ COM (2005) 46 final.

⁴ Convention de 1976 sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes LLMC.

⁵ Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures; 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); convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute (convention "Hydrocarbures de soute").

européenne regrette que ces discussions n'aient pas abouti à ce stade à un accord entre tous ces Etats. Elle continuera à militer pour une adaptation du système CLC/FIPOL en vue de responsabiliser davantage les opérateurs tout en préservant les intérêts des victimes. A défaut de révision, elle proposera rapidement la mise en place d'un nouvel instrument communautaire en ce sens, comme elle l'avait fait après l'accident de l'ERIKA, dans un contexte différent, avec sa proposition sur le Fonds COPE⁶

- La convention HNS (Hazardous and Noxious Substances) sur la pollution par les substances chimiques et la convention hydrocarbures de soude amélioreront la prise en compte des dommages liés à ces deux types de pollution, mais leur entrée en vigueur, au plus tôt en 2008, comme leur territoire d'application, restent incertains au vu de la lenteur des ratifications nationales.
- Pour tous les autres types de pollution et de dommages aux tiers, il existe un régime de portée horizontale mis en place par la convention de 1976 sur la limitation de responsabilité en matière de créances maritimes, telle que modifiée par le protocole de 1996 (la « convention de 1996 »). La Commission propose d'incorporer les dispositions de la convention de 96 dans une directive communautaire et de demander à tous les Etats membres de la ratifier. En outre, la proposition de directive prévoit que les navires sous pavillon d'un Etat non membre à la convention de 1996 puissent être soumis à un régime de responsabilité plus strict. Cela est conforme aux règles de la convention et permettra de promouvoir l'adhésion du plus grand nombre de pays à cet instrument. Finalement, la Commission cherchera à obtenir un mandat pour lancer un processus de révision de cette convention à l'OMI, suite à des consultations des partenaires concernés, sur la base d'une analyse économique du secteur et en prenant en compte les évolutions ultérieures dans le domaine du transport international.

Parallèlement à ces initiatives, la Commission entend promouvoir la mise en place d'un dispositif très strict en matière d'assurance. La proposition de directive traite donc également des garanties financières, destinées à couvrir à la fois la responsabilité civile en cas de dommages aux tiers et la responsabilité en cas d'abandon des gens de mer. A cet égard, la proposition de la Commission répond à la demande expresse du Parlement européen, dans le cadre de la résolution MARE, que soit étudiée la possibilité d'imposer une assurance aux navires circulant dans les eaux européennes.

La mise en œuvre des mesures contenues dans ce paquet impliquera, lorsque cela sera approprié, l'Agence européenne de sécurité maritime créée par le règlement (CE) 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil⁷. Certaines de ces mesures sont d'ailleurs déjà prévues dans le règlement en cause. S'agissant des autres, elles feront l'objet d'une proposition de modification du règlement instituant l'Agence que la Commission envisage de présenter dans les prochains mois.

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil 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 et d'autres mesures complémentaires (COPE) – élément du paquet ERIKA II précité

⁷ JO L 208 du 5.8.2002, p.1.