

**TOULOUSE  
CAPITOLE**  
Publications



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de  
l'Université Toulouse 1 Capitole.

## Droit européen de la sécurité maritime (fasc. 1140, JurisClasseur Europe, 2021)

**Par Olivier Blin**

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,  
contacter [portail-publi@ut-capitole.fr](mailto:portail-publi@ut-capitole.fr)

Auteur	
Prénom	Olivier
Nom	Blin
Qualité	Maître de conférences HDR
Qualité	Université Toulouse 1 – Capitole
Qualité	(Institut de recherche en droit européen, international et comparé (IRDEIC))

## Introduction

### 1. - Émergence de l'enjeu de sécurité maritime en Europe

« Un mal pour un bien » : telle pourrait être la formule résumant l'évolution de la législation européenne relative à la sécurité maritime depuis plus d'une décennie maintenant, tant il est vrai que les règles en cette matière évoluent au rythme des catastrophes, du Titanic (1912) au Prestige (2002), en passant par l'Amoco Cadiz (1978) ou l'Exxon Valdez (1989). Il a fallu en effet le dramatique épisode de l'Erika – navire vieux de vingt-quatre ans et battant pavillon maltais qui s'est brisé en deux au cours d'une tempête et a sombré en déversant 20 000 tonnes de fioul sur 400 kilomètres de côtes bretonnes, tuant des dizaines de milliers d'oiseaux et ravageant la faune et la flore marines de cette zone – le 12 décembre 1999 pour qu'il y ait une réelle prise de conscience sur la nécessité de doter l'Europe d'un véritable arsenal juridique protégeant l'espace marin des atteintes résultant du transport maritime. Jusqu'au début des années 2000, les quelques textes existants – notamment les directives 95/21/CE du 19 juin 1995 sur le contrôle par l'État du port (*JOCE n° L 157, 7 juill. 1995, p. 1*) et 94/57/CE du 22 novembre 1994 sur l'inspection et la certification des navires (*JOCE n° L 319, 12 déc. 1994, p. 20*) – pris sur le fondement de l'article 80, paragraphe 2, du TCE (devenu *art. 100, § 2, TFUE*) ne constituaient pas, loin s'en faut, un dispositif cohérent et efficace au regard des importants enjeux de sécurité maritime ; en outre, la Communauté européenne (aujourd'hui Union européenne) ne disposait pas d'une réelle « stratégie maritime » malgré la bonne volonté affichée par la Commission dès 1996 (*Doc. COM (1996) 81, 13 juin 1996, « Vers une nouvelle stratégie européenne » et « Forger l'avenir de l'Europe maritime »*). – P. Dailler, *L'Union européenne peut-elle avoir une « stratégie maritime » ?*, *La Mer et son droit*, Mél. L. Lucchini et J.-P. Queneudec : Pedone, 2003, p. 149).

Avec l'adoption des paquets « Erika 1 » et « Erika 2 » entre 2000 et 2002, puis du paquet « Erika 3 » au printemps 2009, l'Europe possède désormais un *corpus* conséquent qui constitue ce qu'il est convenu d'appeler dorénavant « le droit de la sécurité maritime » ; il s'est encore enrichi ces 10 dernières années.

### 2. - Importance de la sécurité maritime pour l'Europe

L'Europe est particulièrement sensible à la question de la sécurité maritime pour trois raisons majeures.

La première résulte du fait qu'elle possède une importante façade maritime correspondant à plus de 70 000 kilomètres de côtes et accueillant 40 % de la population européenne : si elle est donc directement intéressée par toutes les activités maritimes et côtières (pêche, transports, chantiers navals, tourisme...), elle est aussi spécialement exposée en cas d'atteinte à ce milieu naturel.

La deuxième raison tient au fait que le transport maritime (qui représente, on le rappelle, plus de 80 % du transport de marchandises au niveau mondial) est très intense au large des côtes européennes. Certaines zones sont d'ailleurs considérées comme particulièrement vulnérables : ainsi, le « rail d'Ouessant » (véritable autoroute de la mer créée le 1er janvier 1979, quelques mois après la catastrophe de l'Amoco Cadiz, et instaurant un schéma très précis de circulation dans cette zone) voit défiler quotidiennement plus de 500 navires dont une proportion significative transporte des produits pétroliers (pétrole, goudron, bitume) ou dangereux (gaz et produits chimiques plus particulièrement) ! Et en permanence, 20 000 navires, tous pavillons confondus, sillonnent les eaux européennes...

La troisième et dernière raison est liée à la puissance commerciale que représente l'Union européenne depuis l'élargissement de 2004 : avec l'entrée de Chypre et Malte, l'Europe est devenue ni plus ni moins que la première puissance maritime mondiale représentant plus de 20 % du tonnage mondial, malgré le *Brexit*.

### 3. - Notions de sécurité et sûreté maritimes

Mais que faut-il comprendre par l'expression « sécurité maritime », notamment par rapport à celle, voisine, de « sûreté maritime » ? Cette distinction qui n'est pas évidente sur le plan technique de prime abord se trouve par ailleurs « brouillée » par la traduction anglaise des deux termes, *security* (pour « sûreté ») et *safety* (pour « sécurité ») alors que l'Espagnol ne connaît quant à lui que le mot sécurité (V. C. Flaesch-Mougin, *Rapport général : L'Union européenne et la mer* (ss dir. A. Cudennec et G. Guegen-Hallouet) : Pedone, 2007, p. 319).

Il est acquis que la « sécurité maritime » vise la prévention des risques accidentels ou naturels et la lutte contre les sinistres, quelle que soit leur origine, à bord des navires ou dans les ports ; en revanche, la « sûreté maritime » désigne la prévention et la lutte contre les actes illicites (terrorisme, trafics d'armes, de drogue, d'êtres humains) à l'encontre du navire, de son équipage et de ses passagers, ou à l'encontre des installations portuaires (pour des précisions, V. F. Odier, *La sûreté maritime ou les lacunes du droit international. La mer et son droit, Mél. offerts à L. Lucchini et J.-P. Queneudec* : Pedone, 2003, p. 455). Chronologiquement, c'est la première qui a longtemps retenu seule l'attention des instances compétentes, avant que l'on commence à s'intéresser, depuis une petite vingtaine d'années environ, aussi à la seconde.

En définitive, si la sécurité comme la sûreté maritimes envisagent les périls de la mer, la première appréhende les risques, qu'ils soient naturels ou provoqués par la navigation maritime elle-même alors que la seconde s'intéresse-elle aux actes criminels, renvoyant ainsi à l'idée de menace.

Aujourd'hui, l'essentiel de la législation européenne est considéré comme relevant de la sécurité maritime au sens large c'est-à-dire incluant les aspects de sûreté ; c'est son contenu qu'il convient maintenant de présenter.

### 4. - Contenu de la législation européenne de sécurité maritime

À l'heure actuelle, la législation européenne compte près d'une vingtaine de textes, dont une majorité de directives, quelques règlements et une action commune au titre de la PESC.

Si les deux premiers ensembles normatifs ont été pris dans l'urgence à partir de 2000, avec des mesures à court terme pour l'un (« Erika 1 ») et des mesures à moyen terme pour l'autre (« Erika 2 »), le troisième et dernier ensemble de textes (improprement appelé « Erika 3 », V. Ph. Boisson, *L'adoption du 3e paquet ne vient pas modifier les équilibres fondamentaux du système de sécurité maritime* : DMF 2009, p. 579) a été adopté, quant à lui, dans un climat beaucoup plus serein ; finalement, après une longue période caractérisée par une logique strictement réactive, l'Europe semble avoir opté pour une démarche proactive. Sur le fond, il ne se cantonne pas à la prévention des accidents ; il va bien au-delà avec l'objectif de responsabiliser l'ensemble des acteurs du transport maritime, États et professionnels. Plus globalement, l'ambition de ce dernier paquet législatif – négocié pendant plus de trois ans et dont certains textes ont été difficilement adoptés – se veut une réponse cohérente, et donc *a priori* efficace, aux divers enjeux de la sécurité maritime (prévention des accidents, sauvegarde de l'environnement, traitement des catastrophes, répression des pollutions volontaires) ; il démontre également la capacité des États membres et du « triangle institutionnel » (Commission, Conseil de l'Union et Parlement) à se mobiliser sur des enjeux qu'ils estiment prioritaires. L'enrichissement normatif s'est poursuivi ces 10 dernières années tant dans le sens d'un approfondissement de la législation européenne existante (renforcement des pouvoirs de l'Agence européenne de sécurité maritime et des modalités de contrôle du respect des conventions de travail maritime par les États membres, adoption d'une méthodologie commune pour les enquêtes après accident) que d'un élargissement de son périmètre (sécurisation des installations pétrolières et gazières en mer, recyclage des navires en fin de vie, établissement d'un système européen de surveillance des frontières).

### 5. - Législation européenne et règles internationales

Ces enjeux de sécurité maritime ne sont pas purement internes ; en raison de la nature même du commerce maritime, ils ont nécessairement une portée internationale.

Au niveau multilatéral, c'est l'Organisation maritime internationale (OMI), créée en 1948, qui a officiellement vocation à uniformiser le droit de la navigation maritime à travers l'adoption de règles techniques à portée universelle (H. Lefebvre-Chalain, *L'OMI ou la garantie d'un droit de la navigation universelle* : *Annuaire du droit de la mer* 2007, p. 451). Si son œuvre normative est tentaculaire, l'effectivité de ses règles s'avère cependant souvent limitée (H. Lefebvre-Chalain, *L'Organisation maritime internationale : soixante ans d'évolution* : *Rev. dr. transp.* 2009, étude 10). Parmi les 170 membres de l'OMI (auxquels s'ajoutent trois États associés), figurent les États de l'Union européenne mais pas cette dernière, laquelle ne dispose que d'un statut

d'observateur bien que la Commission européenne ait plaidé à plusieurs reprises en faveur de la reconnaissance d'un statut de membre à son endroit. Une telle situation ne manque pas de présenter des difficultés juridiques au regard de la répartition des compétences interne à l'entité européenne comme l'illustre un contentieux d'il y a une dizaine d'années relatif à la sécurité des navires et des installations portuaires (*CJCE, 12 févr. 2009, aff. C-45/07, Comm. c/ Grèce : Rec. CJCE 2009, I, p. 701 ; Europe 2009, comm. 145, note V. Michel*). Il est clair cependant que les États européens doivent concilier leurs engagements multilatéraux contractés au sein de l'OMI avec leur appartenance à l'Union ; par ailleurs, si l'Union européenne n'est pas tenue en tant que telle de respecter les obligations d'une convention de l'OMI qu'elle n'a pas elle-même signée, il n'en demeure pas moins que le droit dérivé européen devra tenir compte des règles pertinentes de cette organisation (principe dit « d'interprétation conforme »), conformément au principe de bonne foi et à sa concrétisation européenne à l'actuel article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE) (*CJCE, 3 juin 2008, aff. C-308/06, Intertanko : Rec. CJCE 2008, I, p. 4057 ; Europe 2008, comm. 253, note D. Simon*).

D'une manière générale – et nous le constaterons à diverses reprises dans les développements qui suivront –, la législation européenne a toujours été conçue, souvent en vue de renforcer ou de compléter les règles internationales existantes, parfois pour anticiper leur application, mais rarement pour s'y substituer (*V. J.-L. Bissuel, L'Union européenne et l'application des normes adoptées par l'OMI : Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : Cohabitation, Confrontation, Coopération ? : Pedone, 2014, p. 115*).

## **6. - Influence européenne sur les règles de l'OMI**

En outre, il ne fait pas de doute que depuis plus d'une vingtaine d'années maintenant la législation européenne sert d'aiguillon aux avancées normatives de l'OMI : deux exemples parmi d'autres permettent d'illustrer cette réalité.

Dans le premier cas, l'Europe a adopté, au titre du paquet « Erika 1 », un calendrier pour le retrait des pétroliers à simple coque, calendrier qu'elle devait réviser quelques mois plus tard suite à l'accident du Prestige (*V. n° 17 et 18*) ; à deux reprises, en 2002 puis 2003, l'OMI s'est alignée sur les nouvelles normes européennes.

Le second cas se rapporte au projet de création d'un fonds européen d'indemnisation en cas de marée noire : celui-ci était envisagé en raison des carences du dispositif international en la matière (reposant sur les conventions CLC-FIPOL). Discuté pendant plus d'un an et demi, ce projet a finalement été abandonné par les États européens suite à la décision de la Conférence diplomatique de l'OMI, en mai 2003, de relever le plafond du FIPOL à près d'un milliard de dollars (contre un peu plus de 300 millions de dollars antérieurement) par catastrophe.

À l'instar de l'OMC en matière commerciale, l'OMI représente donc en matière de navigation maritime un forum stratégique pour l'Europe qui milite en faveur d'une efficacité plus grande des règles universelles (*V. G. Lengagne et D. Quentin, La sécurité maritime en Europe : Rapp. AN n° 644, 4 mars 2003, p. 29*).

## **7. - Actualité de la sécurité maritime**

L'actualité de la sécurité maritime en Europe ne se dément pas depuis maintenant plusieurs années.

En premier lieu, la surveillance du respect par les États de leurs obligations dans le champ de la sécurité maritime constitue un enjeu particulièrement important dans une matière régie par la subsidiarité ; outre la transposition formelle des directives, l'efficacité de l'action menée par les autorités nationales est donc régulièrement scrutée, parfois même officiellement évaluée tant par la Commission européenne (*Rapport sur l'application de la directive 2009/21/CE concernant le respect des obligations par les États du pavillon : doc. COM (2013) 916 final du 18 décembre 2013 : chron. maritime, RDUE 2014, n° 578, spécialement p. 315*) que par les organismes nationaux (*V. Rapp. public annuel 2020 de la Cour des comptes (févr. 2020), avec un passage sur le contrôle de la sécurité des navires et de leurs équipages (p. 131-150)*).

Il y a en deuxième lieu la lutte contre la piraterie maritime qui mobilise les professionnels du transport maritime et les responsables politiques, nationaux et européens, depuis 12 ans maintenant du fait de la recrudescence des actes de ce genre dans plusieurs régions du monde et tout spécialement dans le golfe d'Aden au large de la Somalie (*V. A.-M. Tournepiche, La piraterie maritime : La Mer. Droit de l'Union européenne-Droit international (ss dir.) L. Gard : Paris, Pedone, 2018, p. 213*). Au point que l'Europe a décidé de déclencher l'opération Atalanta fin 2008 (*Cons. UE, action commune 2008/851/PESC, 10 nov. 2008 : JOUE n° L 301, 12 nov. 2008, p. 33*), prorogée à plusieurs reprises (dernièrement fin 2018 : *déc. PESC 2018/2007, 17 déc. 2018 : JOUE n° L 322, 18 déc. 2018, p. 22*), pour sécuriser cette zone.

En troisième lieu, les épisodes contentieux de l'Erika ont largement retenu l'attention, qu'il s'agisse des verdicts des juridictions françaises (*T. corr. Paris, 16 janv. 2008, n° 9934895010, aff. Erika : Rec. CE 2008, I, p. 4501. – CA Paris, 30 mars 2010, Erika : JCP G 2010, 432, K. Le Couviour*) comme de la Cour de justice de l'Union (*CJCE, 24 juin 2008, aff. C-188/07, Cne de Mesquer : Europe 2008, comm. 280, note D. Simon*).

En quatrième et dernier lieu, il est incontestable que la place prise par les enjeux environnementaux dans les politiques européennes en général et celle du transport maritime en particulier est depuis quelques années en plein essor, répondant en cela aux aspirations légitimes d'une majorité de citoyens européens. Au point que ces dernières années les considérations environnementales qui étaient conçues jusque-là comme le prolongement de la sécurité maritime sont désormais envisagées indépendamment de celle-ci (*V. L. Grard, Union européenne-Transport maritime-Changement climatique. Fabrication régionale d'un « droit maritime du climat » ou d'un « droit climatique du transport maritime » ?, Le transport maritime face aux changements climatiques : DMF 2019, n° 815*).

Dès la fin des années 2000, la Commission s'est d'ailleurs engagée dans une politique maritime « intégrée ».

## **8. - Émergence d'une politique maritime européenne intégrée**

Après avoir longtemps privilégié une approche résolument verticale, sectorielle, de la politique maritime, la Commission s'est en effet orientée vers une approche « intégrée » (*Doc. COM (2007) 575, 10 oct. 2007, Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne*). Cette nouvelle démarche est fondée sur la conviction qu'il est indispensable de concevoir les diverses politiques relatives à l'espace maritime et à ses utilisations (politiques des transports mais aussi de la pêche, de l'environnement, de la concurrence ou encore de l'énergie) non plus de manière isolée mais au contraire de manière interdépendante et en y associant tous les acteurs concernés ; l'objectif principal de cette politique maritime intégrée est officiellement de « (...) développer et de mettre en œuvre une prise de décision intégrée, coordonnée, cohérente, transparente et durable en ce qui concerne les océans, les mers, les régions côtières, insulaires et ultrapériphériques et dans les secteurs maritimes ».

Les exigences de protection de l'environnement marin y sont centrales, concrétisant plus largement la véritable « montée en puissance » de l'enjeu environnemental depuis l'insertion de la clause « horizontale » de l'article 6 du traité CE repris à l'article 11 TFUE, en vertu de laquelle l'environnement doit être pris en compte dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques européennes afin de promouvoir le développement durable. Cette logique est aujourd'hui clairement perceptible dans la directive cadre « *Stratégie pour le milieu marin* » (*PE et Cons. UE, dir. 2008/56/CE, 17 juin 2008 : JOUE n° L 164, 25 juin 2008, p. 19. - Et le Rapport de la Commission sur les mesures prises par les États membres : Doc. COM (2018) 562 final, 31 juill. 2018*) qui innove d'autres volets de la politique maritime, comme celui de la pêche par exemple (*V. A Cudennec, Des espaces maritimes européens à la politique maritime intégrée, La mer-Droit de l'Union européenne-droit international (ss dir.) L. Grard : Paris, Pedone, 2018, p. 27*).

Lors de son lancement, cette politique maritime intégrée avait été présentée par M. Barroso comme l'une des réalisations majeures de la Commission européenne qu'il présidait ; par ailleurs, dotée les 2 premières années d'un soutien financier spécifique - afin d'encourager le développement d'une gouvernance intégrée des affaires maritimes et côtières, de contribuer à l'amélioration d'instruments intersectoriels (comme la planification de l'espace maritime ou l'environnement commun de partage de l'information) ou enfin de promouvoir la biodiversité -, cette politique relève depuis 2014 du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), avec une programmation des dépenses sur la période 2021-2027 qui doit nécessairement prendre en compte le Brexit ainsi que les mutations du secteur.

## **9. - Plan**

Un peu plus de 20 ans après l'Erika la sécurité maritime en Europe peut être présentée comme reposant sur deux piliers que nous étudierons successivement : après l'analyse du pilier, classique, relatif à la prévention (I) nous aborderons celle qui concerne l'enjeu de la réparation/sanction (II).

### **I. - Logique de prévention**

---

#### **10. - Enjeu des règles de prévention**

Au niveau international (avec l'OMI) comme au niveau européen, l'accent a d'abord été mis, essentiellement, sur la prévention des accidents et des pollutions maritimes ; avec une certaine efficacité d'ailleurs, même si



les opinions publiques peuvent légitimement en douter chaque fois que se produit une catastrophe de grande ampleur.

Ainsi, en valeur absolue, les années 2000 n'ont pas connu plus d'accidents que la décennie 1970 malgré un quadruplement de l'activité maritime mondiale en quarante ans ; depuis 10 ans, on observe une stabilisation du nombre d'accidents - malgré une recrudescence des incendies et des explosions -, les naufrages ayant quant à eux diminué de 65 % dans la même période ; enfin, on estime qu'il y a en moyenne 2 marées noires par an aujourd'hui, contre 25 il y a 40 ans (*20 ans de l'Erika. Quels changements pour la sécurité maritime ? : Doc. Ministère de la Transition écologique et solidaire, déc. 2019, p. 9*).

Quant au nombre de morts par accidents, il a lui singulièrement diminué ces dernières années, notamment dans les eaux européennes, passant de 80 au milieu des années 2000 à une cinquantaine aujourd'hui.

En tout état de cause, force est de reconnaître que les institutions européennes et les États de l'Union ont régulièrement enrichi cette dimension préventive de la sécurité maritime en travaillant d'une part, au renforcement des exigences techniques (A) et d'autre part, à une meilleure définition des obligations des principaux acteurs du transport maritime (B).

## **A. - Renforcement des exigences techniques**

---

### **11. - Niveaux d'exigences techniques**

L'amélioration des exigences techniques s'est effectuée à deux niveaux, celui des hommes d'abord et celui des navires ensuite : plus précisément, si la question de la formation des équipages n'est pas réglée de manière complètement satisfaisante à ce jour (1°), celle qui se rapporte à la généralisation des navires à double coque s'avère, elle, d'ores et déjà efficace (2°).

#### **1° Enjeu de la formation des gens de mer**

### **12. - Importance de la formation des gens de mer**

La formation des personnes qui servent à titre professionnel sur un navire (appelées plus couramment gens de mer) joue un rôle décisif dans la sécurité maritime et dans la protection de l'environnement marin. Il est en effet communément admis que 85 % des accidents proviennent d'une erreur humaine, soit par une mauvaise décision prise dans des conditions de navigation difficiles (météorologiques notamment), soit du fait d'une défaillance technique (affectant le plus souvent les moteurs) à laquelle l'équipage est incapable de faire face du fait d'un déficit de formation. En outre, l'enjeu est tout particulier pour l'Europe puisque l'on estime que les trois quarts des personnels qui servent sur un navire battant pavillon d'un pays membre de l'Union sont originaires d'un pays tiers (dont la très grande majorité est ressortissante des Philippines) selon l'Agence européenne de sécurité maritime.

Dès lors, il est essentiel de définir un niveau minimal de formation des gens de mer ; c'est ce qu'a fait l'OMI dès la fin des années 1970 et l'Europe au début des années 2000.

### **13. - Convention « STCW » de l'OMI**

Le premier instrument établissant des normes professionnelles minimales applicables aux gens de mer a été la convention sur les normes minimales de formation, de certification et de veille des gens de mer dite convention STCW (*Convention Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*) adoptée à l'OMI le 7 juillet 1978. Entrée en vigueur le 28 avril 1984, elle a été largement amendée en 1995, non pas afin de relever le niveau d'exigence en matière de formation mais pour assurer une meilleure effectivité des règles prescrites ; plus de 115 pays représentant près de 95 % du tonnage mondial l'ont ratifiée.

La convention distingue les différentes catégories de gens de mer (les capitaines, les seconds, les officiers de pont et les officiers mécaniciens, les chefs et seconds mécaniciens et certaines catégories de matelots (notamment ceux faisant partie d'une équipe de quart) ainsi que le personnel chargé des radiocommunications) et fixe les prescriptions minimales obligatoires pour la délivrance de brevets d'aptitude ; en ce qui concerne certaines catégories de navires (navires-citernes et navires-rouliers à passagers), elle prévoit une formation spéciale. Le texte s'efforce de garantir l'efficacité de ses règles, d'une part, en imposant notamment à chaque État signataire de mettre en place un système interne de contrôle de la qualité de la formation et de délivrance des titres, d'enregistrer sur une base de données tous les titres délivrés par lui et de la rendre consultable par les services de contrôle des autres États et par les armateurs, et d'autre part, en lui donnant la possibilité de

contrôler la qualification des gens de mer servant à bord de navires faisant escale dans ses ports, y compris et surtout lorsqu'ils battent pavillon d'un État n'ayant pas ratifié la convention STCW.

#### **14. - Directive européenne concernant le niveau minimal de formation des gens de mer**

La convention STCW ratifiée par tous les États de l'Union, a été largement reprise par la directive 2001/25/CE du 4 avril 2001 (*PE et Cons. UE, dir. 2001/25/CE, 4 avr. 2001 : JOCE n° L 136, 18 mai 2001, p. 17*) modifiée plusieurs fois ces dernières années. Pour des raisons de clarté, une refonte de ce texte a été réalisée par la directive 2008/106/CE du 19 novembre 2008 (*PE et Cons. UE, dir. 2008/106/CE, 19 nov. 2008 : JOUE n° L 323, 3 déc. 2008, p. 33*), laquelle repose sur un système de reconnaissance mutuelle des titres délivrés par les États membres aux gens de mer (qu'ils soient ou non ressortissants d'un État membre) qui n'est cependant pas automatique, les États pouvant appliquer des mesures « d'ajustement ». L'objectif mis en avant par la directive est de lutter contre les pratiques frauduleuses d'obtention des brevets qui fait peser une véritable menace sur la sécurité en mer et dans les ports ; à cette fin, les États membres doivent prévoir des sanctions pénales ou disciplinaires, tout particulièrement dans les cas où, à l'occasion d'un contrôle effectué en tant qu'État du port, ils auraient constaté : qu'une compagnie a engagé une personne non titulaire d'un brevet ; qu'un capitaine a autorisé un marin à exercer une fonction qui requiert un brevet alors qu'il ne le possède pas ; ou enfin, qu'une personne a obtenu par fraude un engagement pour exercer une fonction qui requiert un brevet. La directive définit également les motifs pouvant justifier la détention d'un navire, tels que le manque de formation ou les conditions de travail de l'équipage, lorsqu'il est établi que ces carences présentent un danger pour les biens, les personnes ou l'environnement.

Il est prévu qu'au moins tous les cinq ans, la Commission européenne, assistée de l'Agence européenne de sécurité maritime, contrôle les conditions dans lesquelles les États membres appliquent la législation européenne et puisse exiger des mesures correctrices le cas échéant ; un contrôle est également effectué auprès des bureaux de l'administration maritime et des organismes d'enseignement des pays tiers formant des gens de mer employés à bord des navires européens. Enfin, le texte prévoit une procédure de reconnaissance des systèmes de formation des gens de mer et des brevets délivrés par des États tiers : à partir d'une demande d'un État membre et après une visite d'inspection sur place de l'Agence européenne de sécurité maritime conclue par un rapport, la Commission pourra en effet accorder cette reconnaissance, comme elle l'a fait il y a quelques années, au profit notamment de l'Équateur, du Bangladesh, de l'Azerbaïdjan ou encore du Maroc (*chron. maritime, RDUE 2012, n° 558, spécialement p. 351*). La Convention STCW ayant connu une révision majeure en 2010 puis plusieurs modifications techniques en 2015 et 2016 - s'agissant des exigences de formation et de qualification des gens de mer servant à bord de navire utilisant du gaz ou des combustibles facilement inflammables d'une part, et des navires à passagers ou exploités dans les eaux polaires d'autre part -, la directive (UE) 2019/1159 du 20 juin 2019 est venue modifier dernièrement le champ d'application de la directive 2008/106 (*JOUE n° L 188, 12 juill. 2019, p. 94*).

#### **15. - Limites du dispositif**

Au-delà des obligations juridiques qui viennent d'être rappelées, il est clair que l'efficacité de la formation des gens de mer se heurte à deux obstacles régulièrement soulignés par les observateurs avertis du secteur : le premier tient à la maîtrise technique souvent insuffisante des nouveaux équipements à bord, situation aggravée par le fait que les évolutions technologiques conduisent bien souvent les armateurs à réduire la taille des équipages ; le second se rapporte aux difficultés de communication parfois constatées au sein de l'équipage ou entre l'équipage et les autorités côtières – à l'occasion d'une manœuvre ou d'un incident – du fait d'une connaissance approximative de l'anglais, exigé pourtant pour les marins certifiés mais encore largement utopique en pratique (*V. G. Lengagne et D. Quentin, Le troisième paquet de sécurité maritime : Rapp. AN n° 3594, 17 janv. 2007, p. 84 et 85*).

Plus globalement, il n'est pas indifférent de noter que le Conseil économique et social européen a pu regretter, dans son avis du 13 septembre 2006, que le facteur humain ne soit pas plus pris en compte dans la législation relative à la sécurité maritime (*Avis CESE, TEN/233-239, Sécurité maritime/Erika III, 13 sept. 2006, point 1.6*).

## 16. - Conditions de vie et de travail des gens de mer

S'ajoute à l'enjeu de la formation, celui des conditions de vie et de travail des gens de mer. Plus précisément, la convention du travail maritime – adoptée le 23 février 2006 sous l'égide de l'OIT et entrée en vigueur le 20 août 2013 (V. A. Charbonneau, *La nouvelle convention sur les gens de mer : un exemple réussi de synergie internationale et européenne, La mer-Droit de l'Union européenne-droit international (ss dir.) L. Grard : Paris, Pedone, 2018, p. 171*)

– en ce qu'elle ne codifie pas moins d'une soixantaine de textes, constitue une sorte de « Code du travail mondial pour les gens de mer » (L. Grard : *Rev. dr. transp. 2014, chron. 1*). L'intégration de cette convention dans le droit de l'Union européenne a été réalisée par deux directives : la directive 2013/38/CE (*PE et Cons. UE, dir. 2013/38/UE, 12 août 2013 : JOUE n° L 218, 14 août 2013, p. 1*) qui renforce les pouvoirs de l'État du port (et modifie donc la directive 2009/16/CE du paquet « Erika 3 » : V. n° 28) en étendant le champ des inspections à de nouveaux éléments (notamment l'existence d'un contrat de travail pour chacun des gens de mer comportant les clauses requises), en posant l'obligation pour les navires de disposer d'un certificat de travail maritime et d'une déclaration de conformité du travail maritime, et en précisant la procédure prévue en cas de plaintes ; et la directive 2013/54/UE (*PE et Cons. UE, dir. 2013/54/UE, 20 nov. 2013 : JOUE n° L 329, 10 déc. 2013, p. 1*) qui complète elle la directive 2009/21/CE relative à la responsabilité de l'État du pavillon (relevant du paquet « Erika 3 » : V. n° 24) en imposant notamment à ce dernier de mettre en place des mécanismes d'inspection par un personnel formé et indépendant (L. Grard, *art. préc.*).

Après les hommes, les navires : suite aux catastrophes de l'Erika puis du Prestige, la généralisation des pétroliers à double coque au détriment des navires à simple coque a été lancée.

## 2° Généralisation des pétroliers à double coque

### 17. - Textes sur les pétroliers à double coque

Au-delà des exigences techniques applicables à tous les types de navires, les pétroliers font l'objet de règles particulières supplémentaires en raison de la dangerosité qu'ils présentent pour l'environnement marin en cas d'abordage ou d'échouement. Plus précisément, ils doivent être conçus avec une double coque (ou un système considéré comme équivalent) qui protège les citernes de cargaison contre l'avarie et réduit ainsi le risque de pollution (même si sur le terrain technique le débat demeure aujourd'hui, certains architectes navals mettant en avant la constitution possible de poches de gaz entre les deux coques...).

C'est à la suite du naufrage de l'Exxon Valdez qui a répandu 40 000 tonnes de pétrole sur les côtes de l'Alaska le 24 mars 1989, que le Congrès américain a adopté l'*Oil Pollution Act* (OPA) de 1990 qui prévoit d'une part, que tous les pétroliers construits après cette date disposent d'une double coque et d'autre part, que les pétroliers à simple coque existants disparaissent progressivement selon un calendrier fondé à la fois sur l'âge et le tonnage du navire. Cette législation s'applique à tout navire en provenance ou à destination d'un port américain quel que soit son pavillon.

L'OMI, garante d'un droit de la navigation universelle, ne pouvait rester inactive face à cette démarche unilatérale ; c'est pourquoi, des amendements à la convention pour la prévention de la pollution par les navires de 1973 largement modifiée en 1978 dite convention MARPOL 73/78 ont été adoptés en 1992 et sont entrés en vigueur en 1993 : ils imposent la conception double coque pour les pétroliers conçus à partir de juillet 1996 (règle 13 F) ainsi que la disparition progressive des pétroliers à simple coque mais avec des délais plus souples que ceux prévus par la législation américaine (règle 13 G).

### 18. - Premier texte européen sur les pétroliers à double coque

C'est bien plus tard que l'Europe a décidé de se doter d'un texte relatif aux doubles coques, la catastrophe de l'Erika (1999) en étant l'élément déclencheur et celle du Prestige (2002) en constituant l'élément accélérateur (V. T. Fajardo del Castillo, *La catastrophe du Prestige : quelques leçons pour la Communauté européenne et l'OMI. L'Europe et la mer (ss dir. R.-C. Raigon) : Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 455*).

Tout a commencé en effet dans le cadre du paquet « Erika 1 », en 2000, dans lequel la Commission européenne avait proposé un règlement prévoyant une généralisation progressive des pétroliers à double coque selon un calendrier encore plus exigeant que celui de l'OPA américain : l'enjeu était d'autant plus essentiel pour l'Europe que les pétroliers à simple coque bannis des eaux américaines pouvaient parallèlement sillonner les eaux de l'Union et menacer son littoral... Bien qu'intéressantes, les dispositions du règlement (CE) n° 417/2002 du



18 février 2002 du Parlement et du Conseil (*PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 417/2002, 18 févr. 2002 : JOCE n° L 64, 7 mars 2002, p. 1*) se sont finalement avérées moins ambitieuses que celles défendues initialement par la Commission ; toutefois, pour des raisons évidentes de crédibilité, l'OMI a décidé de s'aligner sur celles-ci par une résolution du 27 avril 2001 entrée en vigueur le 1er septembre 2002 (comme le *règlement (CE) n° 417/2002*).

Mais l'accident du Prestige le 19 novembre 2002 au large de la Galice devait précipiter un renforcement significatif du dispositif.

### **19. - Second texte européen sur les pétroliers à double coque**

Soulignant le fait que si ses propositions avaient été retenues lors de l'élaboration du règlement (CE) n° 417/2002, le Prestige, vieux de vingt-six ans, n'aurait pas pu croiser dans les eaux européennes fin 2002, la Commission européenne n'a pas eu grand mal à convaincre les États de mettre en place des normes encore plus strictes à l'égard des pétroliers. Le 22 juillet 2003, le règlement (CE) n° 1726/2003 (*PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1726/2003, 22 juill. 2003 : JOUE n° L 249, 1er oct. 2003, p. 1*) était adopté ; il comporte trois exigences (*V. A. Rey Aneiros, Démarches effectives et de prévention dans l'offensive juridique internationale et communautaire pour une plus grande sécurité maritime : une croisade contre les pétroliers à simple coque. L'Europe et la mer (ss dir. R.-C. Raigon) : Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 497*).

La première est l'interdiction immédiate des navires à simple coque transportant des pétroles lourds (type fioul, bitume ou encore goudron) au départ ou à destination d'un port de l'Union, ce que certains États avaient d'ailleurs décidé individuellement quelques mois plus tôt (notamment l'Espagne et la France). Si ces hydrocarbures sont les seuls visés c'est tout simplement parce que d'une part, ils sont particulièrement polluants – car plus visqueux et moins volatiles que les autres – et d'autre part, ils sont transportés dans des pétroliers âgés et peu sûrs du fait de leur faible valeur marchande. Depuis le 5 avril 2005, cette interdiction est également effective dans le cadre de l'OMI.

La deuxième exigence prend la forme d'une révision du calendrier de retrait progressif des pétroliers à simple coque tel qu'il était prévu dans le règlement (CE) n° 417/2002 ; pour chacune des trois catégories de pétroliers supérieurs à 5 000 tonnes (en fonction de leur poids une fois chargé), il a été prévu une fourchette de retrait, selon la date de conception du navire, expirant au plus tard en 2007 pour les navires de la catégorie 1, et en 2015 pour ceux des catégories 2 et 3.

Enfin, la troisième exigence correspond à l'extension du système d'évaluation des navires. Ce système introduit par le règlement (CE) n° 417/2002 et qui correspond à une inspection renforcée des pétroliers à simple coque afin de détecter d'éventuelles faiblesses structurelles est devenu systématique sur tous les pétroliers de plus de quinze ans.

### **20. - Portée du dispositif**

Aujourd'hui, ~~mi-2020~~ la totalité de la flotte mondiale des pétroliers est donc équipée d'une double coque ; la double coque concerne également les soutes à combustible de plus de 600 mètres/cube équipant les navires livrés depuis le 1er août 2010 (en vertu d'une résolution de l'OMI entrée en vigueur le 1er janvier 2007). Par un effet purement mécanique, ces mesures ont contribué à un rajeunissement de cette flotte mondiale.

C'est ici l'occasion de rappeler que, au-delà des normes de conception, si l'âge d'un navire est un facteur important de risque – ce n'est pas tout à fait un hasard si l'Erika avait vingt-quatre ans et le Prestige vingt-six –, les conditions de son exploitation et la qualité de son entretien jouent également un rôle décisif dans la sécurité qu'il offre. C'est pourquoi, la Communauté européenne et ses États membres avaient proposé au Comité de la sécurité maritime de l'OMI, en novembre 2006, d'aborder la question des modalités d'entretien des navires, parmi lesquelles le fait de rendre obligatoires l'application et la maintenance d'un revêtement de protection performant contre la corrosion à l'intérieur des citernes à cargaison et des ballasts (*V. Sécurité maritime : bilan des avancées et perspectives, ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, févr. 2007, p. 32*).

Enfin et sur un plan économique cette fois, notons que les principales compagnies de transport maritime ont, pendant un temps, mis en avant le surcoût engendré par ces nouvelles normes de conception pour en contester l'utilité ; ce sont les mêmes compagnies qui, aujourd'hui, font de la double coque un argument commercial auprès de leurs clients en soulignant l'importance qu'elles accordent ainsi aux enjeux de sécurité...

Après avoir envisagé les conditions dans lesquelles l'Europe a renforcé les exigences techniques applicables tant aux équipages qu'aux navires eux-mêmes (*V. Le contrôle de la sécurité des navires et des équipages : une mutation à approfondir et à mettre en œuvre : Rapp. de la Cour des comptes, 2020, p. 131*).

Examinons maintenant comment elle a imposé le respect d'obligations plus strictes aux différents acteurs du transport maritime.

## **B. - Renforcement des obligations des différents acteurs du transport maritime**

---

### **21. - Multiplicité des acteurs**

Le transport maritime international présente une difficulté majeure qui tient à la multiplicité de ses intervenants, qu'ils soient publics (États) ou privés, avec notamment les sociétés de classification, les armateurs et les propriétaires. Dès lors, il convient de veiller à ce que chaque acteur remplisse les obligations qui sont les siennes sous peine de fragiliser l'ensemble de la chaîne du transport maritime.

L'enjeu était de taille à la fin des années 1990 avec, en grossissant quelque peu le trait, des États qui ne jouaient pas leur rôle à l'égard des navires qui battaient leur pavillon ni, *a fortiori*, à l'égard de ceux qui faisaient escale dans leur port, des sociétés de classification peu regardantes sur les normes techniques, et des armateurs et propriétaires qui, focalisés sur les objectifs économiques et financiers, ne faisaient pas des enjeux de sécurité une priorité... Tout cela, sous le regard d'une OMI dépourvue de tout pouvoir de contrainte relativement aux règles qu'elle posait.

L'objectif poursuivi a donc été de responsabiliser l'ensemble des intervenants en rappelant chacun à ses devoirs : chronologiquement, l'accent a d'abord été mis sur l'État du port et les sociétés de classification, puis sur l'État du pavillon et la création d'un organisme européen de coordination (l'Agence européenne de sécurité maritime) et enfin, sur les propriétaires de navires.

Afin de présenter le plus clairement possible le nouveau régime juridique européen, nous distinguerons les obligations qui pèsent sur les acteurs publics d'un côté (1°) de celles qui s'imposent aux acteurs privés de l'autre (2°).

#### **1° Obligations pesant sur les acteurs publics**

### **22. - Identification des acteurs publics**

Les intervenants publics de la chaîne du transport maritime sont bien entendu au premier chef les États ; mais à l'échelon européen, il faut compter également, depuis 2003, avec l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM) basée à Lisbonne. Chacun sait aujourd'hui que le recours aux agences s'est largement développé ces vingt dernières années participant d'un mouvement de régulation administrative à l'échelle européenne qui s'applique tout spécialement à la sécurité des transports (*V. J. Molinier, Agences de l'Union européenne : Rép. eur. Dalloz, 2019*).

Nous verrons que cette agence, dans sa fonction d'assistance à la Commission et aux États aux stades de la préparation, de l'exécution et de l'évaluation des décisions, contribue de manière significative à l'efficacité de la législation européenne (*V. P. Langlais, Sécurité maritime et intégration européenne : Bruxelles, Bruylant, 2018*).

#### **a) États**

### **23. - État du pavillon et État du port**

L'État est partie prenante du transport maritime à deux titres en tant qu'État du pavillon mais aussi en tant qu'État du port.

Dans le premier cas, l'État aura la responsabilité d'immatriculer le navire et donc d'assumer les divers contrôles qui s'y rapportent : validité des documents administratifs (certificat de propriété et police d'assurance notamment), conformité aux normes techniques en vigueur afin d'attester sa navigabilité ou encore le respect des conditions de formation et de travail à bord ; par la suite, le navire battant son pavillon sera sous juridiction lorsqu'il se trouvera dans sa propre mer territoriale ou en haute mer.

Dans le second cas, l'État interviendra pour effectuer un contrôle sur les navires, quel que soit leur pavillon, faisant escale dans ses ports ou se trouvant dans une zone relevant de sa souveraineté.

Précisons que la plupart des États, spécialement européens (l'Italie et l'Espagne notamment), ont largement délégué à des entreprises privées la responsabilité de l'inspection et de la visite des navires relevant normalement de leur ressort ; tel n'est pas le cas cependant de la France dont les contrôles sont principalement réalisés par des services spécialisés dépendant de la direction des affaires maritimes du ministère de la Transition écologique et solidaire.

## 1) État du pavillon

### 24. - Conditions d'immatriculation

La convention des Nations unies sur le droit de la mer (*Conv. Montego Bay*) de 1982 précise d'abord que « Chaque État fixe les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon » (*Conv. Montego Bay*, art. 91, § 1) et ensuite que « L'État exerce une juridiction et un contrôle effectifs dans les domaines administratif, technique et social sur le navire battant son pavillon » (*Conv. Montego Bay*, art. 94, § 1). Si l'octroi de la nationalité à un navire est donc un acte de souveraineté, il induit normalement toute une série de contrôles concrétisant l'existence d'un « lien substantiel » entre le navire et l'État d'immatriculation, tout spécialement des mesures visant à assurer la sécurité en mer (*Conv. Montego Bay*, art. 94, § 3, a) et b). – V. A. Kerrest, *La responsabilité des États du pavillon. Mer et responsabilité (ss dir. A. Cudennec et C. de Cet Bertin) : Pedone, 2009, p. 29).*

Mais chacun le sait, la réalité est sensiblement différente puisqu'un certain nombre d'États n'assument pas leurs obligations et immatriculent les navires de manière excessivement conciliante : il y a quelques années déjà, il suffisait d'un simple formulaire comportant les caractéristiques essentielles du navire envoyé par fax et 6 500 dollars pour immatriculer un supertanker au Panama... La liste des États déclarés ainsi « pavillons de complaisance » réunit aujourd'hui une trentaine d'États – parmi lesquels les plus connus sont les Bahamas, la Barbade, Gibraltar, le Libéria, Maurice, le Panama ou le Sri-Lanka – auprès desquels étaient immatriculés la plupart des navires à l'origine des plus grandes catastrophes de ces quarante dernières années (Amoco-Cadiz, Erika, Prestige...).

C'est pour lutter contre ce véritable fléau que l'Union a décidé d'imposer à ses États un exercice réel de leur juridiction sur les navires battant leur pavillon et le respect des conventions internationales élaborées à l'OMI et à l'OIT (A. Bellayer-Roille, *Le contrôle par l'État du pavillon : vers des conditions communautaires d'immatriculation ? : Annuaire de droit maritime et océanique 2007, p. 225).*

### 25. - Objectif de la directive 2009/21/CE

La directive 2009/21/CE du 23 avril 2009 (*PE et Cons. UE, dir. 2009/21/CE, 23 avr. 2009 : JOUE n° L 131, 28 mai 2009, p. 132*) concernant le respect des obligations des États du pavillon définit un cadre permettant aux États européens une application harmonisée des conventions internationales pertinentes de l'OMI, l'option d'une « communautarisation » pure et simple des conventions de l'OMI ayant été écartée car considérée comme un transfert de compétences inacceptable par les États (V. L. Grard, *Panorama des apports du paquet « Erika III » à la sécurité maritime européenne : Rev. dr. transp. 2009, étude 13).*

L'enjeu du respect des obligations par l'État du pavillon est réel en Europe dans la mesure où la situation au sein de l'Union est loin d'être homogène et satisfaisante, plusieurs États n'ayant toujours pas ratifié certaines conventions importantes comme la convention MARPOL déjà rencontrée ou la convention SOLAS de 1974 (*Convention for the Safety of Life at Sea ou convention sur la sauvegarde de la vie en mer*) ; l'un des considérants de la directive 2009/21/CE rappelle ainsi à toutes fins utiles que les États européens ont unanimement reconnu que l'application des conventions relatives aux obligations de l'État du pavillon constituait un point essentiel de la sécurité maritime...

Par cette directive, l'Union veut clairement donner l'exemple en contraignant ses propres États à respecter le Code de l'OMI sur l'État du pavillon et valoriser ainsi *in fine* la qualité des pavillons européens (A. Bellayer-Roille, art. cité n° 24, *spécialement p. 243*) ; elle vise les administrations nationales dont le rôle est ici central, en matière d'autorisation d'exploitation, d'immobilisation, d'audit et de gestion de qualité.

## **26. - Autorisation d'exploitation et immobilisation dans la directive 2009/21/CE**

Avant d'autoriser l'exploitation d'un navire battant son pavillon, l'État concerné doit prendre les mesures utiles pour s'assurer qu'il respecte les normes internationales applicables, notamment en vérifiant par tous moyens les antécédents du navire en matière de sécurité. Il peut ainsi consulter l'État du pavillon précédent afin d'établir si des anomalies ou des problèmes de sécurité relevés par celui-ci doivent encore être réglés ; afin de faire face à une telle demande, chaque État doit conserver la « mémoire » des navires ayant battu son pavillon (*L. Grard, art. cité n° 25, p. 15*).

Dans la même logique, les États veillent à ce que diverses informations relatives aux navires battant leur pavillon soient aisément accessibles, notamment leurs caractéristiques, les dates et résultats des inspections effectuées ainsi que l'identité des organismes agréés ayant mené celles-ci et enfin, les éventuels accidents maritimes les ayant impliqués. Ainsi, en France, les données des contrôles effectués sur les navires battant pavillon français (14 000 recensés en 2018, dont près de 9 000 navires de pêche) sont centralisées dans une base dénommée « Gina ».

En outre, lorsqu'un navire battant pavillon de l'État concerné est immobilisé par l'État du port, son administration est chargée de coordonner les procédures de mise en conformité de celui-ci avec les conventions de l'OMI.

## **27. - Audit et gestion de qualité dans la directive 2009/21/CE**

Il est ensuite prévu que chaque État du pavillon adopte les mesures nécessaires pour que son administration maritime subisse un audit de la part de l'OMI, au moins tous les sept ans, dont les résultats seront publiés conformément à la législation de l'État en question en matière de confidentialité. L'un des considérants de la directive précise que ce dispositif ne vise pas à sanctionner les États éventuellement défailnants – l'Union, en tout état de cause, ne le pourrait pas – mais plutôt à les aider à améliorer leurs performances en tant qu'État du pavillon.

Les États sont également tenus de mettre en place un système de gestion de la qualité et d'évaluation interne pour la partie opérationnelle des activités de leur administration, afin notamment de rationaliser leurs ressources humaines et financières. Les États membres inscrits sur la liste noire ou deux années consécutivement sur la liste grise de la dernière version du Mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port devront rendre compte à la Commission européenne. À court terme, l'ambition était de favoriser l'apparition d'une flotte européenne de qualité, compétitive et dont toutes les composantes figureraient sur la liste blanche du Mémorandum de Paris (*G. Lengagne et D. Quentin, Le troisième paquet de sécurité maritime : Rapp. AN n° 3594, 17 janv. 2007, p. 26*).

Cette directive 2009/21/CE doit être saluée à sa juste valeur car le contrôle par l'État du pavillon était considéré jusque-là comme le « chaînon manquant » du transport maritime comme la Commission européenne l'avait indiqué dans sa présentation du paquet « Erika 3 » ; en outre, l'accord final a été obtenu avec de grandes difficultés centrées sur la question du transfert de compétences en faveur de l'Union opéré par ce texte (*V. n° 25*). Sur le fond, cette directive « réactive » la responsabilité de l'État du pavillon en mettant l'accent sur les performances qualitatives indispensables de son administration maritime. Dans son rapport sur l'application de la directive 2009/21/CE concernant le respect des obligations des États du pavillon publié fin 2013 (*Doc. COM (2013) 916 final, 18 déc. 2013 : chron. maritime, RDUE 2014, n° 578, spécialement p. 315*), la Commission a dressé un bilan plutôt positif du comportement des États membres ; l'effectivité du contrôle exercé par ceux-ci, en qualité d'État du port cette fois, constitue un enjeu également décisif.

### **2) État du port**

## **28. - Principe du contrôle par l'État du port**

Tous les navires, quel que soit leur pavillon, se trouvent soumis à la juridiction de l'État côtier lorsqu'ils croisent dans la mer territoriale de celui-ci ou qu'ils embarquent, font escale ou débarquent leur cargaison dans l'un de ses ports : cet État côtier, appelé « État du port », dispose d'une compétence de contrôle sur ces navires.

Historiquement, la première convention internationale organisant le contrôle des navires par l'État du port fut adoptée en 1915 par treize États (dont la France) après le naufrage du Titanic (1912) ; aujourd'hui, c'est la convention SOLAS de 1974 qui constitue le texte de référence au niveau multilatéral. Toutefois, le régime de l'État du port s'est principalement développé dans un cadre régional, notamment à l'échelle européenne à travers le Mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port du 26 janvier 1982, précédemment



évoqué, qui regroupe désormais vingt-sept États : les 21 États de l'Union qui disposent d'un littoral auxquels s'ajoutent le Canada, la Croatie, l'Islande, la Norvège le Royaume-Uni et la Russie. Il organise une collaboration régionale pour contrôler, de manière harmonisée, les navires étrangers présents dans les ports des États signataires du Mémorandum, tout en s'efforçant d'éviter les détournements de trafic et les distorsions de concurrence.

La directive 95/21/CE du 19 juin 1995 (*Cons. UE, dir. 95/21/CE, 19 juin 1995 : JOCE n° L 157, 7 juill. 1995, p. 1*) partiellement modifiée par la directive 2001/106/CE du 19 décembre 2001 (*PE et Cons. UE, dir. 2001/106/CE, 19 déc. 2001 : JOCE n° L 19, 22 janv. 2002, p. 17*) a communautarisé le dispositif du Mémorandum de Paris en l'améliorant sur plusieurs aspects ; la directive 2009/16/CE du 23 avril 2009 (*PE et Cons. UE, dir. 2009/16/CE, 23 avr. 2009 : JOUE n° L 131, 28 mai 2009, p. 57*) a renforcé le régime en question par le biais d'une refonte et représente pour de nombreux observateurs l'un des textes les plus importants du paquet « Erika 3 » (*Ph. Boisson, L'adoption du 3e Paquet ne vient pas modifier les équilibres fondamentaux du système de sécurité maritime : DMF 2009, p. 579, spécialement p. 281*). Précisons que depuis fin 2017 - et la directive (UE) 2017/2110 du 15 novembre 2017 (*JOUE n° L 315, 30 nov. 2017, p. 61*) - ce régime d'inspection par l'État du port s'étend aux navires rouliers à passagers (ferrys chargeant des véhicules par exemple) ainsi que les navires à grande vitesse en service régulier (type aéroglisseurs transportant des passagers exclusivement).

Cette directive 2009/16/CE a pour objectif officiel de bannir des eaux européennes les navires inférieurs aux normes : à cette fin, le régime des contrôles est significativement renforcé tout comme la possibilité de bannir des ports de l'Union (600 à l'heure actuelle) les navires jugés indésirables ; en outre, les modalités d'accueil des navires en détresse dans des lieux de refuge ont été précisées par un texte distinct, la directive 2009/17/CE.

## **29. - Modalités du contrôle par l'État du port**

L'option d'imposer des inspections à la fois plus nombreuses, plus fréquentes et plus complètes a été retenue.

Le taux d'inspection est désormais de 100 % pour l'ensemble de l'Union et non plus d'au moins 25 % pour un État membre : en d'autres termes, tout navire faisant escale dans un port européen (ou disposant d'un mouillage dans les eaux d'un État de l'Union) doit normalement être inspecté ; il s'agit là d'une notable amélioration dans la mesure où le seuil précédent permettait à de nombreux navires d'échapper au contrôle mais conduisait également les autorités portuaires à effectuer des inspections injustifiées sur des navires en bon état pour atteindre le fameux seuil des 25 %. La nouvelle logique est de concentrer les contrôles sur les navires à risques et *a contrario* d'alléger ceux portant sur les navires de qualité ; l'ampleur et la fréquence de ces inspections sont donc corrélées au « profil de risque » du navire fondé sur une combinaison de critères (parmi lesquels le type et l'âge du navire, son pavillon, sa société de classification...) consignés dans une base européenne dénommée « Thétis », gérée pour le compte de la Commission européenne par l'AESM.

Ainsi, les navires les plus dangereux sont inspectés tous les six mois, les navires à risque moyen tous les douze mois et les navires à risque faible tous les trois ans ; en outre, l'inspection peut être « initiale » (c'est-à-dire normale), « détaillée » (lorsqu'il existe des motifs évidents de croire que l'état du navire, ou de son équipement, ou de son équipage ne répond pas en substance aux prescriptions d'une convention en la matière) et enfin « renforcée » (notamment pour les navires à passagers, les pétroliers ou les chimiquiers âgés de plus de douze ans) dont les détails ont été précisés dans le règlement (UE) n° 428/2010 du 20 mai 2010 (*Comm. UE, règl. (UE), 20 mai 2010 : JOUE n° L 125, 21 mai 2010, p. 2*). La circulation des informations étant ici essentielle pour assurer l'efficacité des mesures prises, la Commission a pour mission de créer, gérer, et mettre à jour la base de données des inspections pour la connecter aux autres bases européennes (SafeSeaNet notamment) mais également nationales se rapportant à la sécurité maritime. En France, depuis 2014, ce sont entre 1 000 et 1 100 contrôles qui sont effectués chaque année par des inspecteurs spécialisés ; à cet égard, l'audit externe mené par l'Agence européenne de sécurité maritime en 2018 a permis de souligner l'amélioration notable du modèle français en la matière ces 5 dernières années. Celui-ci sera cependant très bientôt significativement revu au regard du projet « Affaires maritimes 2022 » qui s'oriente vers une réduction de la part qu'y prend l'Administration, au profit d'intervenants privés et des armateurs eux-mêmes (*V. le rapport de la Cour des comptes préc., spéc. p. 143-149*).



### **30. - Modalités du bannissement d'un navire par l'État du port**

La directive 2009/16/CE renforce également la possibilité de bannir des eaux européennes les navires particulièrement dangereux.

Il est ainsi prévu qu'après un premier avertissement prenant la forme d'une interdiction de port dans l'Union pour une période de trois mois, un second correspond à une interdiction de douze mois d'abord et de vingt-quatre mois ensuite, et qu'enfin, une interdiction définitive puisse être décidée par les autorités du port à l'égard de navires jugés particulièrement dangereux et récidivistes. La Commission européenne publie régulièrement une « liste noire » des navires considérés comme dangereux ainsi qu'une liste des compagnies dont le respect des normes a été jugé faible ou très faible pendant une période de trois mois ou plus, à l'instar de ce qui existe dans le secteur du transport aérien depuis plus d'une quinzaine d'années maintenant.

Comme souvent, l'Agence européenne de sécurité maritime (V. n° 32 à 35) a vocation à fournir l'appui nécessaire pour assurer l'application effective des mesures préconisées par la directive, notamment pour la gestion de la base de données des inspections et la mise en place d'un système européen harmonisé pour la formation et l'évaluation des compétences des inspecteurs chargés par les États du contrôle dans les ports.

Par ailleurs, l'État du port a l'obligation d'organiser l'accueil des navires en détresse, en vertu d'une autre directive.

### **31. - Système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information**

La directive 2009/17/CE (*PE et Cons. UE, dir. 2009/17/CE, 23 avr. 2009 : JOUE n° L 131, 28 mai 2009, p. 101*) vient modifier la directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 (*PE et Cons. UE, dir. 2002/59/CE, 27 juin 2002 : JOCE n° L 208, 5 août 2002, p. 10*) qui avait instauré, dans le cadre du paquet « Erika 2 », un système de suivi du trafic comportant : l'obligation pour les navires de se doter d'un système d'identification automatique afin de réduire les risques d'abordage et d'échouement, la mise en place d'un système commun d'échanges d'informations maritimes (réseau SafeSeaNet) et enfin, un mécanisme de notification en cas d'incident, d'accident ou de situations dangereuses.

S'agissant du système d'identification automatique, la directive 2009/17/CE prévoit qu'il s'impose également pour les navires de pêche de plus de quinze mètres selon un calendrier lié à la taille du navire (*Dir. 2009/17/CE, art. 6 bis*).

Concernant SafeSeaNet, la directive 2009/17/CE oblige les États à mettre en place un dispositif national de recueil d'informations maritimes qui soit connecté au système européen afin de connaître en temps réel les mouvements et la cargaison dangereuse ou polluante des navires croisant dans les eaux européennes (en France, il s'agit du système « Trafic 2000 » opérationnel depuis octobre 2004) ; dans la même logique, les exigences pesant sur les chargeurs sont renforcées par l'obligation de fournir au capitaine une « fiche de données de sécurité » détaillant les caractéristiques physico-chimiques des produits pétroliers à bord (*art. 12*). Enfin, un Centre européen de collecte des données sur l'identification et le suivi des navires à longue distance (système LRIT, *Long Range Identification and Tracking of ships*) a été mis en place par la Commission en coopération avec les États et géré par l'Agence européenne de sécurité maritime.

Par ailleurs, la directive 2014/100/UE de la Commission du 28 octobre 2014 (*JOUE n° L 308, 29 oct. 2014, p. 82*) a vocation à perfectionner la synergie entre *SafeSeaNet*, les autres dispositifs de surveillance de l'Union et les systèmes externes, notamment par satellite ; il s'agit de créer à terme un « environnement commun de partage de l'information » impliquant toutes les différentes autorités en charge de la surveillance maritime, l'AESM donc mais également l'Agence européenne de contrôle des pêches et l'Agence européenne de garde-côtes et garde-frontières (ex-Frontex).

L'autre apport essentiel de la directive 2009/17/CE réside incontestablement dans le traitement des navires en situation de détresse (V. *L. Grard, Panorama des apports du paquet « Erika III » à la sécurité maritime européenne : Rev. dr. transp. 2009, étude 13*).

### **32. - Lieux de refuge pour navires en détresse**

On se souvient que la catastrophe du Prestige avait donné lieu à une controverse sur la question de savoir si la décision d'éloigner le pétrolier libérien plutôt que de le remorquer dans un lieu de refuge adéquat était vraiment la solution la plus efficace. Tirant les leçons de ce dramatique épisode, la directive 2009/17/CE précise les

modalités des plans d'accueil à mettre en œuvre par les États pour accueillir un navire en détresse et limiter ainsi les risques pour la vie humaine et /ou l'environnement (menace ou existence d'une pollution).

En premier lieu, les États sont tenus de définir des lieux qui pourront accueillir des navires en difficulté (tels que ports, baies...) et de les équiper en conséquence ; auparavant, la définition de ces « lieux de refuge » n'était pas imposée aux États. Les autorités françaises se sont préoccupées de cette question dès le début de l'année 2003.

En deuxième lieu, il est prévu que chaque État côtier désigne une seule structure de décision et de commandement claire ayant les pouvoirs (notamment juridiques et techniques) pour évaluer la situation en cause et prendre, sur la base des informations disponibles, une décision indépendante sur l'acceptation ou le refus d'entrée d'un navire en difficulté dans un lieu de refuge. En tout état de cause, l'objectif est de ne pas perdre de temps, dans une situation d'urgence maritime, à se demander quelle est l'autorité compétente pour agir. Notons que contrairement à ce qu'avait envisagé initialement la Commission européenne, c'est la décision qui devra être indépendante mais pas forcément l'autorité qui la prend ; plusieurs pays, notamment la France se sont en effet opposés à l'option d'une autorité indépendante (V. G. Lengagne et D. Quentin, *Le troisième paquet de sécurité maritime : Rapp. AN n° 3594, 17 janv. 2007, p. 57*).

En troisième et dernier lieu, la transparence de l'information des parties intéressées au sujet des autorités responsables et des lieux de refuge est largement améliorée, ce qui peut s'avérer décisif en cas de pollution affectant le littoral de plusieurs États.

Après avoir étudié les obligations qui pèsent sur l'État, qu'il soit du pavillon ou du port, intéressons-nous maintenant au rôle spécifique d'un organisme créé par l'Union, l'Agence européenne de sécurité maritime.

## **b) Agence européenne de sécurité maritime (AESM)**

### **33. - Création et missions de l'Agence européenne de sécurité maritime**

C'est le règlement (CE) n° 1406/2002 du 27 juin 2002 (*PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 1406/2002, 27 juin 2002 : JOCE n° L 208, 5 août 2002, p. 1*) relevant du paquet « Erika 2 » qui a instauré une Agence européenne de la sécurité maritime (AESM) ; celle-ci a vocation à assister la Commission dans l'élaboration et la mise en œuvre de la législation européenne en matière de sécurité maritime et à coordonner l'action des États membres en ce domaine (*M. Nesterowicz, Le rôle de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA) : une perspective juridique sur l'application de la législation communautaire en matière de sécurité et sûreté maritime. L'Union européenne et la mer. Vers une politique maritime de l'Union européenne ? (ss dir. A. Cudennec et G. Guegen-Hallouet) : Paris, Pedone, 2007, p. 199*). En conséquence, cette agence ne possède pas de pouvoir décisionnel mais un rôle de régulation qui n'a cessé de s'étoffer au cours du temps, avec le règlement (CE) n° 724/2004 d'abord (*PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 724/2004, 31 mars 2004 : JOUE n° L 129, 29 avr. 2004, p. 1*) et le règlement (UE) n° 100/2013 ensuite (*PE et Cons. UE, règl. (UE) n° 100/2013, 15 janv. 2013 : JOUE n° L 39, 9 févr. 2013, p. 30*).

Nous constaterons dans les développements qui suivront que l'effectivité du droit européen de la sécurité maritime doit beaucoup à l'AESM ; avec elle, celui-ci apparaît également plus ambitieux que les règles internationales, notamment de l'OMI, ayant le même objet.

Cette réalité s'impose à l'analyse des compétences d'exécution mais également des compétences opérationnelles qui sont dévolues à cette agence (*V. P. Langlais, Sécurité maritime et intégration européenne : Bruxelles, Bruylant, 2018*).

### **34. - Compétences initiales d'exécution**

Dès sa création, l'EMSA a eu pour charge d'assurer la mise en œuvre de la législation maritime sur les aspects suivants.

Le contrôle des navires par l'État du port est l'un des secteurs dans lequel l'agence intervient de manière importante, au nom de la Commission et en concertation avec les États membres, *a fortiori* dans le cadre du dispositif prévu par la directive 2009/16/CE qui retient une logique des contrôles qui est globale et non plus nationale. Au titre de ce dispositif, elle devra ainsi assurer une meilleure harmonisation des critères d'inspection, des procédures de reporting (à travers la création et la gestion d'une base de données issues des

inspections) et des principes de formation afin de relever le niveau de professionnalisme des inspecteurs de l'État du port comme cela a été dit précédemment (V. n° 30).

L'agence a également la tâche d'évaluer, une fois tous les deux ans, les sociétés de classification agréées au niveau européen en se rendant à leur siège et dans leurs bureaux régionaux mais également en visitant certains navires et chantiers de construction navale.

Sur le terrain des standards de sécurité des navires, l'agence apporte son expertise technique sur les améliorations possibles applicables à toutes catégories de navires, qu'il s'agisse des pétroliers (double coque), des transporteurs en vrac ou des bateaux de pêche.

De plus, avec le réseau européen de suivi électronique des navires et des marchandises, SafeSeaNet (V. n° 31), l'agence fournit aux administrations nationales des références leur permettant de localiser les navires et leurs cargaisons dangereuses dans les eaux européennes.

Enfin, et de manière globale, l'agence a été dotée dès le départ d'un rôle d'assistance technique auprès des États candidats à l'adhésion à l'Union ; cet enjeu s'est révélé particulièrement important au tout début du fonctionnement de l'agence dans la perspective de l'entrée de Malte et Chypre dans l'Union.

### **35. - Compétences récentes d'exécution**

Les tâches précédemment décrites ont été enrichies en deux temps, en 2004 d'abord et en 2013 ensuite.

En matière de formation des gens de mer, l'agence assure au nom de la Commission européenne et à intervalle régulier l'évaluation du système éducatif des États membres mais également des États tiers qui fournissent du personnel aux navires battant pavillon européen ; à ce dernier titre, l'agence présente un rapport avant que la Commission ne prenne une décision relative à la reconnaissance du système de formation des gens de mer et de délivrance des brevets d'un pays tiers déterminé (V. n° 14).

L'agence mène également des inspections dans les ports européens afin de s'assurer du respect par les États membres des prescriptions européennes relatives à la réduction des rejets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison par l'amélioration des installations portuaires (*PE et Cons. UE, dir. 2000/59/CE, 27 nov. 2000 : JOCE n° L 332, 28 déc. 2000, p. 81*). À cet égard, l'agence a pu étudier les systèmes de redevance applicables dans les ports européens pour les « navires verts » qui pourraient ainsi bénéficier d'un meilleur traitement dans les ports de l'Union (*Un transport maritime de qualité, des mers plus sûres, des océans plus propres : Rapp. de l'Agence européenne de sécurité maritime, 2009, p. 4*).

Ces deux champs de compétences d'exécution ont été enrichis par le règlement (UE) n° 100/2013 qui confie à l'agence de nouvelles attributions relatives notamment au contrôle effectué sur les navires au nom de la Commission, aux pollutions provoquées par les plateformes pétrolières et gazières en mer (par une assistance technique à l'État ou aux États demandeurs), à la lutte contre la piraterie maritime et les actes intentionnellement illégaux (par un soutien technique et un partage des données) et à la mise en place du projet *e-maritime* visant à limiter les formalités administratives à l'entrée et la sortie des ports européens (*prévu par la directive 2010/65/UE du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres : JOUE n° L 283, 29 oct. 2010, p. 1. – V. aussi doc. COM (2014) 320 final, 25 juin 2014*). À côté de ces compétences d'exécution et des compétences opérationnelles envisagées ci-dessous, l'AESM se voit également confier un rôle de coordination, avec l'Agence de garde-côtes et garde-frontières d'une part et l'Agence européenne de contrôle des pêches d'autre part, dans le cadre de la mutualisation des moyens européens face à l'immigration clandestine et le crime organisé par voie maritime (*PE et Cons. UE, règl. 2016/1624 et 2016/1625, 14 sept. 2016 : JOUE n° L 251, 16 sept. 2016, p. 1 et 77*).

### **36. - Compétences opérationnelles**

Ces compétences opérationnelles se rapportent toutes deux à la lutte contre la pollution, l'une à travers l'utilisation de l'imagerie satellite et l'autre avec la mise à disposition de navires dépollueurs.

Depuis 2007, l'agence dispose d'un système de surveillance par satellite lui permettant de repérer les nappes d'hydrocarbures qui se forment dans le sillage des navires qui vidangent leurs cuves en toute illégalité (dégazages) ; ce système baptisé CleanSeaNet fournit ainsi des éléments d'information à la Commission comme aux États membres, lesquels pourront alors, après avoir corroboré les faits à l'aide d'autres moyens de

surveillance (contrôles par des patrouilleurs notamment) identifier les auteurs de ces déversements et les sanctionner.

De plus, l'agence dispose depuis quelques années d'une flotte complète de navires dépollueurs (une quinzaine) stationnant dans toutes les zones maritimes de l'Union, de la mer baltique à la mer noire : il s'agit de navires marchands loués à des affréteurs qui peuvent être transformés en un bref laps de temps (vingt-quatre heures) en navires dépollueurs dotés d'un équipement spécifique pour venir en appui des moyens nationaux. L'épisode du Prestige avait clairement prouvé que l'Europe manquait de navires capables d'intervenir rapidement lors des marées noires importantes. La flotte est rémunérée par l'agence quand elle est en réserve mais ce sont les États côtiers qui assument le coût des navires dépollueurs en intervention.

En définitive, l'agence européenne remplit une fonction réellement utile sur le terrain de la sécurité maritime dont on sait que l'une des faiblesses est constituée par sa relative ineffectivité ; en jouant le rôle d'interface entre la Commission et les États d'une part, et en favorisant la coopération entre États d'autre part, elle permet de garantir l'application de l'essentiel des règles de l'OMI reprises et renforcées à l'échelon européen (V. F. Vallat, *L'Agence européenne de sécurité maritime taille bien la route... : Défense nationale et sécurité collective*, 2007, n° 2). Par ailleurs, signalons que tout en renforçant significativement les pouvoirs de l'agence, le règlement (UE) n° 100/2013 précité opère une distinction entre ses tâches principales et accessoires, ces dernières (correspondant pour l'essentiel aux questions environnementales) ne lui étant dévolues que s'il apparaît qu'elle apporte une réelle plus-value en la matière (L. Grard : *Rev. dr. transp.* 2014, *chron.* 1). Quant à son financement, il a été revu il y a quelques années à la hausse (par un règlement du 23 juillet 2014), spécialement pour faire face aux compétences de l'agence au titre de la lutte contre les « pollutions maritimes » incluant dorénavant les pollutions causées par les installations pétrolières et gazières en mer (160 millions pour la période 2014-2020).

## **2° Obligations pesant sur les acteurs privés**

### **37. - Acteurs concernés**

Les deux acteurs privés impliqués dans le transport maritime sont les propriétaires de navires d'abord et les sociétés de classification ensuite. Alors que les secondes ont été visées très tôt, avant même le paquet « Erika 1 », les premiers ont été l'objet d'un texte européen beaucoup plus tardivement, dans le paquet « Erika 3 » de 2009 ; tous deux constituent, à des titres différents, des maillons importants du transport maritime.

#### **a) Sociétés de classification**

### **38. - Rôle des sociétés de classification et textes s'y rapportant**

Les sociétés de classification (appelées aussi organismes agréés ou habilités) sont des sociétés privées, agréées par les pouvoirs publics, qui contrôlent les navires pour des commanditaires différents : d'une part, elles réalisent ces contrôles à la demande des armateurs afin de classer les navires dans des catégories déterminées notamment à des fins d'assurance (activité privée de classification proprement dite) ; d'autre part, elles sont mandatées par les États pour effectuer en leur lieu et place des contrôles à l'issue desquels elles délivreront en leur nom des certificats attestant la conformité desdits navires aux règles techniques internationales en vigueur (activité de certification sur délégation des États).

Dès lors, on l'aura aisément compris, ces sociétés occupent une place centrale dans la chaîne du transport maritime, au point qu'elles avaient fait l'objet d'une directive dès 1994 (*Cons. UE, dir. 94/57/CE, 22 nov. 1994 : JOCE n° L 319, 12 déc. 1994, p. 20*). Ce texte devait être substantiellement modifié par la directive 2001/105/CE du 19 décembre 2001 relevant du paquet « Erika 1 », laquelle instaurait notamment une centralisation de la procédure d'agrément (octroi et retrait) dans les mains de la Commission européenne et un contrôle régulier de leurs activités par cette dernière, des exigences renforcées dans le cadre de leurs activités et même un système de responsabilité financière en cas d'omission volontaire ou de négligence grave.

Le paquet « Erika 3 » consacre deux textes distincts à ces sociétés de classification : d'abord, une directive qui détaille les rapports entre ces sociétés et les autorités nationales (*PE et Cons. UE, dir. 2009/15/CE, 23 avr. 2009 : JOUE n° L 131, 28 mai 2009, p. 47*) et un règlement qui regroupe les dispositions relatives aux amendes, sanctions et retraits d'agrément que pourraient subir les sociétés de classification défailtantes (*PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 391/2009, 23 avr. 2009 : JOUE n° L 131, 28 mai 2009, p. 11*).



### 39. - Contenu de la directive 2009/15/CE

La directive 2009/15/CE rappelle immédiatement que son objectif est de préciser les rapports que doivent entretenir les États avec les sociétés habilitées à effectuer l'inspection, la visite et la certification des navires tout en poursuivant l'objectif de libre prestation de services. Ces sociétés doivent en effet être en mesure de proposer leurs services dans l'ensemble de l'Union européenne tout en fournissant un niveau équivalent de sécurité et de protection de l'environnement ; en conséquence, il convient d'établir et d'appliquer de manière uniforme les normes professionnelles nécessaires à leurs activités, normes que la directive a vocation à harmoniser en se fondant sur les instruments internationaux pertinents (*PE et Cons. UE, dir. 2009/15/CE, 23 avr. 2009, consid. 11 : JOUE n° L 131, 28 mai 2009, p. 47*). Le principe de « confiance mutuelle » est consacré puisqu'un organisme agréé par un État sera présumé pouvoir être habilité aux mêmes fonctions d'inspection dans un autre État européen, à moins que ce dernier ne démontre qu'il est fondé à limiter le nombre d'habilitations sur la base de critères transparents et objectifs (*V. L. Grard, Panorama des apports du paquet « Erika III » à la sécurité maritime européenne : Rev. dr. transp. 2009, étude 13*).

Ceci étant, le règlement qui s'adresse spécifiquement aux organismes habilités comporte également des nouveautés intéressantes.

### 40. - Contenu du règlement (CE) n° 391/2009

Le règlement (CE) n° 391/2009 rénove le régime antérieur sous divers aspects, notamment ceux des obligations imposées aux organismes habilités et des sanctions qui pourront, le cas échéant, leur être applicables.

En premier lieu, le règlement prévoit qu'une entité commune d'évaluation et de certification de la qualité soit mise en place par les organismes habilités eux-mêmes, celle-ci disposant de l'indépendance et des moyens nécessaires pour agir efficacement (*PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 391/2009, 23 avr. 2009, art. 11 : JOUE n° L 131, 28 mai 2009, p. 11*). Il s'agit d'effectuer un contrôle en continu des activités des sociétés habilitées capables de détecter les faiblesses des règles et méthodes qu'elles appliquent et dont les résultats puissent conduire à des mesures correctrices, tant individuelles que collectives ; ce contrôle permanent vient compléter le contrôle périodique effectué depuis quelques années par la Commission européenne avec l'appui de l'EMSA. Certes actuellement l'IACS (*International association of classification societies*) regroupe la plupart des sociétés de classification, mais elle ne dispose pas des garanties d'impartialité analogues à celles d'une entité qui leur soit véritablement extérieure : il est permis de penser que l'existence d'une telle structure aurait pu empêcher les complicités entre la société de classification, l'armateur et le gestionnaire technique du navire dans l'affaire de l'Erika (pour des détails, *G. Lengagne et D. Quentin, Le troisième paquet de sécurité maritime : Rapp. AN n° 3594, 17 janv. 2007, p. 95*).

Dans le même esprit, le long article 10 du règlement renforce les obligations de transparence et de coopération technique entre les organismes habilités.

En second lieu, le principe de sanctions financières graduelles a été retenu même si le retrait de l'agrément, hypothèse prévue dès la directive 2001/105/CE, demeure et constitue, le cas échéant, la sanction « ultime ». La Commission peut ainsi prononcer des amendes à l'encontre d'un organisme habilité défaillant dans les deux hypothèses suivantes : en cas de non-respect grave ou répété des critères minimaux lui incombant ou d'insuffisances graves dans sa structure, ses systèmes, ses procédures ou contrôles internes ; en cas de communication de fausses informations à la Commission. Le montant total des amendes et astreintes ne peut pas dépasser 5 % du chiffre d'affaires moyen réalisé par l'organisme lors des trois exercices précédents (contre 10 % proposés dans la proposition émanant de la Commission) ; enfin, un recours contre les amendes prononcées est possible devant la Cour de justice de l'Union.

### 41. - Conclusion sur les sociétés de classification

Si ce système d'amendes est *a priori* de nature à responsabiliser un peu plus les sociétés de classification, encore faudra-t-il que les États se résolvent à l'utiliser : à cet égard, l'opinion publique n'a pas compris que les négligences de la société de classification RINA impliquée dans l'affaire de l'Erika ne donnent pas lieu à des poursuites.

Par ailleurs, rappelons que les activités de certification et de classification - qui relèvent de deux régimes juridiques distincts - sont dissociables, et que seule la première peut permettre à une société de se prévaloir de l'immunité juridictionnelle de l'État qui l'a spécialement habilitée à délivrer en son nom, au propriétaire du



navire, la certification statutaire : c'est ce que la Cour de cassation française a récemment précisé dans le cadre de l'affaire du Prestige (*V. Cass. Ire civ., 17 avr. 2019, n° 17-18.286 : JurisData n° 2019-006194*).

Indiquons pour terminer sur les sociétés de classification, qu'actuellement vingt-quatre d'entre elles ont été habilitées dans l'Union européenne ; si la plupart sont européennes (dont la société française Bureau Veritas, créée en 1828 !, ou la société italienne RINA précédemment évoquée), quelques-unes sont non européennes (japonaise avec Nippon Naijl Kyokai ou américaine avec American Bureau of Shipping : *V. Rapp. de l'Agence européenne de sécurité maritime, 2012*).

Outre les sociétés de classification, les propriétaires de navires sont aussi visés, depuis peu, par la législation européenne.

## **b) Propriétaires de navires**

### **42. - Principe de la limitation de responsabilité**

Le moins que l'on puisse dire c'est que la directive 2009/20/CE du 23 avril 2009 (*PE et Cons. UE, dir. 2009/20/CE, 23 avr. 2009 : JOUE n° L 131, 28 mai 2009, p. 128*) relative à « l'assurance des propriétaires de navires pour les créances maritimes » a mobilisé contre elle l'industrie maritime européenne.

Pour saisir l'enjeu ici en cause, il faut rappeler qu'il est un principe cardinal du transport maritime, celui de la limitation de la responsabilité du propriétaire du navire : il représente un compromis entre le risque inhérent au transport maritime et le fait qu'un propriétaire soit tenu d'assumer les conséquences éventuellement dommageables de ce risque pris. Cette limitation ne peut être écartée que lorsque le dommage résulte de son fait ou de son omission, commis avec l'intention de provoquer un tel dommage ou commis de manière téméraire et avec conscience qu'un tel dommage en résulterait probablement. Si ce principe est logique et économiquement réaliste pour les armateurs et propriétaires de navires, il apparaît choquant à bien des observateurs qui dénoncent régulièrement la déresponsabilisation qu'il induit en pratique ; en outre, l'arrêt *Commune de Mesquer* du 24 juin 2008 a eu pour effet de déplaçonner la responsabilité pour les dommages causés aux tiers (*CJCE, 24 juin 2008, aff. C-188/07, Cne de Mesquer c/ Total : Rec. CJCE 2008, I, p. 4501 ; Rev. dr. transp. 2008, comm. 173, note L. Gard*).

À l'analyse, si le contenu de la directive 2009/20/CE est significativement éloigné des propositions de la Commission il représente toutefois un progrès notable par rapport à la situation actuelle, ayant vocation à favoriser les armateurs vertueux au détriment des opérateurs qui n'ont pas d'assurance ou une assurance d'un niveau insuffisant.

### **43. - Contenu de la directive relative à l'assurance des propriétaires de navires**

Le texte de 2009 impose aux armateurs de s'assurer contre les dommages causés aux tiers par leurs navires, européens ou non, s'ils veulent accoster dans un des ports de l'Union européenne. Cette assurance doit : correspondre aux plafonds fixés par la convention de l'OMI sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes (convention LLMC pour *Convention on Limitation of Liability for maritime claims*) dans sa version de 1996 ; être corroborée par un certificat d'assurance dont la détention pourra être vérifiée à l'occasion d'une visite du navire par l'État du port ; enfin, l'absence de ce certificat entraînera l'immobilisation voire l'exclusion du navire en cause, sanction qui vaudra pour l'ensemble des ports européens.

La directive couvre tous les cas de figure dans l'attente de l'entrée en vigueur des conventions de l'OMI sur les hydrocarbures de soute (2001) d'une part et celle sur la responsabilité et l'indemnisation pour les dommages liés au transport de substances nocives et potentiellement dangereuses (convention HNS pour *Hazardous and Noxious Substances* de 1996) d'autre part, dont les plafonds sont plus élevés que ceux prévus par la convention LLMC, exception faite de celui des dommages liés aux pollutions accidentelles causées par les pétroliers qui demeurent couverts par les conventions CLC et FIPOL (*V. n° 53 à 56*).

La directive 2009/20/CE était à transposer d'ici le 1er janvier 2012, date à laquelle chacun des Vingt-sept (la Croatie n'étant pas encore dans l'Union) devait avoir ratifié la convention LLMC de l'OMI. Pour sa part, la France a transposé cette directive et plus largement l'ensemble du paquet « Erika 3 » par l'ordonnance n° 2011-635 du 9 juin 2011 (*JO 10 juin 2011, texte n° 6*).

#### 44. - Conclusion sur la logique de prévention

Globalement considérés, les directives et règlements européens concrétisant la logique de prévention couvrent un large champ de la sécurité maritime ; ce champ s'est d'ailleurs enrichi avec la directive 2013/30/UE relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer (*PE et Cons. UE, dir. 2013/30/UE, 12 juin 2013 : JOUE n° L 178, 28 juin 2013, p. 66 ; comm. J. Juste-Ruiz, RJE 2014-1, vol. 39, p. 23*) qui s'efforce de tirer les leçons de la catastrophe *Deepwater* survenue dans le Golfe du Mexique en avril 2010. En effet, dans la mesure où, pour ce qui concerne l'Europe, le pétrole et le gaz sont principalement produits en mer (notamment en Méditerranée et en Mer du Nord), un régime commun applicable aux plateformes relevant des eaux territoriales des États européens apparaît particulièrement bienvenu. Plus précisément, l'objectif de la directive est non seulement de prévenir des accidents majeurs dont les conséquences environnementales seraient irréversibles, mais aussi d'intervenir et de lutter contre de tels accidents s'ils venaient à se produire. À ces fins, le texte prévoit notamment : que l'exploitant ou propriétaire mette en place un « plan d'intervention d'urgence interne » prenant en compte les travailleurs *off-shore* mais surtout les risques sur l'environnement marin et côtier, et qu'il respectera un cadre juridique portant sur les produits et normes applicables à l'ensemble de ses installations en mer ; que chaque État membre désignera une autorité compétente pour autoriser toute installation en mer et vérifier le respect des contraintes imposées au propriétaire, qu'il élaborera un « plan d'intervention d'urgence externe » (cohérent avec le plan d'intervention d'urgence interne de l'installation pétrolière ou gazière considérée) et enfin, qu'il instituera des sanctions pénales « effectives, proportionnées et dissuasives » en cas de non-respect des obligations prescrites par la directive (*chron. maritime, RDUE 2014, n° 578, spécialement p. 311*).

Les textes centrés sur la logique de prévention ne sauraient pour autant suffire et se voient utilement complétés par des textes qui relèvent cette fois de la logique de la réparation et de la sanction ; mais, même ces derniers par la seule existence des mécanismes curatifs voire coercitifs qu'ils comportent, peuvent jouer un rôle dissuasif et donc influencer en amont le comportement des divers acteurs du transport maritime.

## II. - Logiques de réparation et de sanction

---

#### 45. - Responsabilité, réparation et sanction

Après chaque catastrophe de grande ampleur, les opinions publiques se demandent s'il existe véritablement un système permettant d'une part, de réparer les dommages causés aux personnes et/ou à l'environnement et d'autre part, de sanctionner les acteurs éventuellement fautifs ou négligents au sein de la chaîne du transport maritime (*V. S. Robert, L'Erika : responsabilités pour un désastre écologique : Pedone, 2005*).

La vérité oblige effectivement à reconnaître que si des mécanismes de réparation et/ou sanction ont été créés au niveau international, ils sont loin d'être efficaces ; d'où la volonté de l'Union européenne de mettre en place à son niveau un dispositif plus satisfaisant, susceptible, à terme, d'inspirer les règles multilatérales en la matière.

Par ailleurs, qui dit réparation et sanction dit forcément « responsabilité » : il faudra, en amont, désigner une personne juridique à qui imputer le comportement – qu'il soit présumé ou prouvé – à l'origine du dommage, pour procéder, en aval, à l'indemnisation des victimes et/ou à la sanction qui marque la désapprobation de la société à l'égard de la conduite incriminée. En droit maritime, la question de la responsabilité n'a pas été évacuée mais au contraire modelée par la considération des « risques de la mer » lesquels expliquent dans une très large mesure sa limitation (*P. Bonassies, Mer et responsabilité (ss dir. A. Cudennec et C. de Cet Bertin) : Pedone, 2009, p. 3*).

Enfin, depuis une bonne vingtaine d'années maintenant, l'enjeu de l'atteinte aux biens et aux personnes a été progressivement supplanté par celui qui se rapporte à la protection de l'environnement ; au point que cette « montée en puissance » environnementale a récemment conduit l'Europe à développer un embryon de « droit pénal de l'environnement ».

C'est pourquoi, après avoir analysé le traitement des accidents qui relève de la logique purement réparatrice (A), nous nous intéresserons aux nouvelles préoccupations liées au transport maritime dont le régime fait une place croissante à l'idée de sanction (B).

## **A. - Traitement des accidents**

---

### **46. - Accidents maritimes**

Dans la mesure où il n'est évidemment pas possible d'éviter tous les accidents, la logique est de considérer chaque accident maritime comme l'occasion de mieux en comprendre les causes et d'en tirer ainsi des enseignements pour faire progresser la sécurité maritime ; à ce titre, les modalités d'enquête après accidents revêtent une importance évidente et ont tardivement mais logiquement fait l'objet d'une harmonisation européenne (1°). Les règles d'indemnisation après accident sont quant à elles beaucoup plus anciennes et demeurent peu satisfaisantes malgré des améliorations récentes (2°).

#### **1° Enquêtes après accidents**

##### **47. - Textes antérieurs à « Erika 3 »**

Au niveau international, s'il existe bien depuis 1997 un Code pour la conduite des enquêtes sur les accidents et les incidents en mer, il n'a jamais été sérieusement mis en œuvre par les États ; quant aux textes européens (*Cons. UE, dir. 1999/35/CE, 29 avr. 1999 : JOUE n° L 138, 1er juin 1999, p. 1 et directive 2002/59/CE précitée* à propos du suivi du trafic qui prévoit l'installation d'enregistreurs de données de voyage sur les navires équivalents des « boîtes noires » qui existent depuis longtemps à bord des avions), ils ne s'intéressaient que de manière très parcellaire à cette question.

D'ailleurs, dans sa proposition qui devait aboutir à la directive 2009/18/CE du 23 avril 2009 (*PE et Cons. UE, dir. 2009/18/CE, 23 avr. 2009 : JOUE n° L 131, 28 mai 2009, p. 114*) qui crée un régime commun de l'enquête après accident, la Commission avait largement souligné que l'inexistence de lignes directrices claires pour l'exécution des enquêtes techniques d'une part, et l'absence de retour d'expérience afin de prévenir les accidents graves d'autre part, constituaient solidairement une carence majeure dans le dispositif européen de sécurité maritime.

Le message a été clairement entendu par les États qui se sont accordés assez rapidement sur cet enjeu à travers la directive 2009/18/CE ; après avoir précisé le champ d'application de la directive et la nature de l'enquête, nous présenterons la procédure retenue et le système d'échange d'informations qu'elle prévoit (*V. Ph. Boisson, L'adoption du 3e paquet ne vient pas modifier les équilibres fondamentaux du système de sécurité maritime : DMF 2009, p. 583*).

##### **48. - Champ d'application de la directive 2009/18/CE sur les enquêtes après accidents et nature des enquêtes**

Il est d'abord précisé que l'enquête s'applique à tout accident ou incident en mer impliquant des navires (y compris ceux de pêche de plus de quinze mètres) battant pavillon d'un État membre, ou survenant dans sa mer territoriale ou ses eaux intérieures quel que soit son pavillon, ou enfin mettant en jeu ses intérêts importants. Cette enquête est obligatoire pour les accidents « très graves » et non seulement pour les catastrophes ; pour les accidents « graves », l'organisme d'enquête devra effectuer une évaluation préalable afin de déterminer s'il y a matière à procéder ou non à une enquête ; enfin, pour les « incidents », l'organisme d'enquête décidera ou non d'effectuer une enquête.

Ces enquêtes sont distinctes des enquêtes de nature pénale ou civile et ne doivent pas être empêchées, suspendues ou retardées par d'autres enquêtes. Leur objectif n'est pas de déterminer des fautes ou d'établir des responsabilités, même si l'établissement de fautes ou de responsabilités peut découler des constatations dressées par l'organisme d'enquête dans les conclusions de son rapport. Fondamentalement, il s'agit d'établir les circonstances et de rechercher les causes des événements afin d'être en mesure de promouvoir des améliorations futures.

##### **49. - Procédure d'enquête et échange d'informations**

La procédure d'enquête est harmonisée, notamment en ce qu'elle relève d'un organisme permanent, impartial et indépendant de toute partie dont les intérêts pourront être incompatibles avec la tâche confiée. Sauf cas particulier, un seul État mène l'enquête et les États européens doivent coopérer entre eux mais également avec les pays tiers ayant des intérêts en jeu.

L'enquête donne lieu à un rapport, élaboré dans un délai maximum de douze mois, qui comporte un certain nombre de recommandations de sécurité dans une optique de prévention.

Un système « d'alerte précoce » est également prévu dès lors que des mesures urgentes s'avèreraient nécessaires à prendre au niveau européen avant même la finalisation du rapport d'enquête.

Enfin, une base européenne de données sur les accidents et incidents en mer (officiellement « plateforme européenne d'informations sur les accidents en mer » ou *European Marine Casualty Information Platform*, EMCIP) est établie par la Commission européenne, l'échange d'informations et d'expériences étant naturellement en cette matière particulièrement utile.

Par un règlement de décembre 2011, la Commission a détaillé une méthodologie commune s'imposant à l'État responsable de l'enquête relativement au champ et à l'objet de l'enquête d'une part et au contenu de l'enquête d'autre part (*Comm. UE, règl. (UE) n° 1286/2011 portant adoption d'une méthodologie commune pour enquêter sur les accidents et incidents en mer conformément à l'article 5 § 4 de la directive 2009/18/CE du Parlement européen et du Conseil : JOUE n° L 328, 10 déc. 2011 : chron. maritime, RDUE 2012, n° 558, spécialement p. 344*).

Après l'accident et l'enquête menée dans les conditions précédemment évoquées, interviendra, sous conditions, l'indemnisation des victimes.

## **2° Indemnisation des accidents**

### **50. - Régimes de responsabilité**

Si le système de responsabilité en cas de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures est largement connu, ne serait-ce qu'à travers le sigle FIPOL, il en va différemment du dispositif créé par le règlement (CE) n° 392/2009 du 23 avril 2009 relatif à la responsabilité des transporteurs de passagers par mer en cas d'accident (*PE et Cons. UE, règl. (CE) n° 392/2009, 23 avr. 2009 : JOUE n° L 131, 28 mai 2009, p. 24*). Incontestablement, ce règlement qui instaure un régime de responsabilité sans faute du transporteur en cas de dommages résultant d'un événement maritime, représente une avancée notable pour le droit des passagers, dans le droit fil des progrès réalisés les années précédentes en matière de transport aérien et ferroviaire (*V. I. Bon-Garcin : JCP E 15 oct. 2009, chron. 1973, n° 15*).

#### **a) Responsabilité des transporteurs de passagers par mer**

##### **51. - Contenu du règlement (CE) 392/2009**

Ici l'objectif a été d'harmoniser des législations nationales très disparates au sein de l'Union en matière d'indemnisation des passagers en intégrant le régime international constitué par la convention d'Athènes de 1974 (telle que modifiée par le protocole de Londres de 2002 non encore entré en vigueur) à laquelle n'ont souscrit qu'une partie des États européens.

Précisons immédiatement que c'est le seul transport maritime qui est visé par le règlement, contrairement à la proposition de la Commission qui visait également la navigation intérieure (incluant donc le transport fluvial) ; il est prévu par ailleurs que le règlement s'applique au transport par mer à l'intérieur d'un seul État membre selon un calendrier qui est fondé sur la classe des navires.

S'agissant de la réparation des dommages, il s'agit des cas de décès ou de lésions corporelles, et de ceux subis par les bagages et les véhicules ; les retards ou annulations de transport ne sont pas envisagés contrairement à ce qui existe dans les secteurs aérien et ferroviaire. Les montants d'indemnisation s'échelonnent de 2 587 euros pour un bagage endommagé à 464 000 euros en cas de décès d'un passager dû à une faute ou à une négligence du transporteur ; le règlement institue même une indemnisation en cas de détérioration d'un équipement de mobilité. Le passager lésé peut s'adresser directement à l'assureur pour obtenir réparation.

En outre, tout transporteur de passagers doit souscrire une police d'assurance et il est tenu de payer une avance en cas de décès ou de lésions corporelles d'un passager (sous réserve que cette avance ne constitue une reconnaissance de responsabilité) ; enfin, le passager a droit à des informations appropriées sur son voyage, au plus tard avant le départ.

Il était prévu que le règlement serait applicable à partir de la date d'entrée en vigueur de la convention d'Athènes pour l'Union et en toute hypothèse au plus tard le 31 décembre 2012 ; de fait, l'Union a adhéré au protocole d'Athènes par deux décisions adoptées tout début 2012 (*Cons. UE, déc. 2012/22/UE et 2012/23/UE : JOUE n° L 8, 12 janv. 2012, p. 1 et p. 13 ; L. Gard : Rev. dr. transp. 2012, chron., spécialement p. 28*).

À côté de la directive 2009/20/CE sur l'assurance des propriétaires des navires, ce règlement (CE) n° 392/2009 vient donc renforcer le régime de responsabilité et de réparation des dommages en cas d'accident, lequel s'est longtemps résumé au dispositif prévu en cas de marée noire fonctionnant dans le cadre de l'OMI.

## **b) Responsabilité pour pollution par les hydrocarbures**

### **52. - Dispositif de l'OMI et réaction européenne**

C'est à la suite du naufrage du Torrey Canyon (18 mars 1967) que les membres de l'OMI se sont décidés à instaurer un système d'indemnisation en cas de marée noire constituée de deux niveaux : le premier institue une responsabilité canalisée sur le propriétaire du navire, objective et limitée (*convention CLC*) alors que le second prend la forme d'un fonds permettant d'aller au-delà de la limite fixée par la convention CLC tout en étant lui-même plafonné (*convention FIPOL*) (V. J.-P. Beurrier et M. Ndendé, *Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures (FIPOL)* : JCl. Environnement, fasc. 4860).

Mais cette solution internationale demeurant notoirement insatisfaisante sous divers aspects, l'Europe a envisagé d'aller plus loin, dans le cadre du paquet « Erika 2 », en créant un fonds régional qui serait venu à l'appui du système précédent ; le projet a finalement été abandonné.

### **1) Insuffisances du système « CLC-FIPOL » de l'OMI**

#### **53. - Convention « CLC »**

La convention sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dite convention CLC (pour *convention on civil liability for oil pollution damage*) a été adoptée le 29 novembre 1969, est entrée en vigueur le 19 juin 1975 et a été modifiée par un protocole du 27 novembre 1992. Ce texte fixe une responsabilité objective du propriétaire du navire qui n'est dès lors pas conditionnée par une quelconque faute ou négligence de sa part ; cependant, celui-ci est autorisé à limiter sa responsabilité à un montant en rapport avec le tonnage du navire : 90 millions d'euros maximum pour les plus gros navires et 13 millions d'euros seulement dans le cas de l'Erika (G. Lengagne et D. Quentin, *La sécurité maritime en Europe* : Rapp. AN n° 644, 4 mars 2003, p. 33).

Le propriétaire ne perd le droit de limiter cette responsabilité que s'il est établi que le dommage par pollution résulte de sa faute inexcusable ou intentionnelle (V. n° 42), ce qui est en pratique très délicat à démontrer. À titre de comparaison, l'*Oil Pollution Act* (OPA) américain de 1990 permet de supprimer tout plafond de responsabilité, ce que la plupart des États fédérés ont d'ailleurs fait ; la responsabilité illimitée est donc devenue la règle en cas de marée noire dans les eaux américaines.

Enfin, la convention CLC exige également des propriétaires qu'ils souscrivent une assurance en responsabilité et accorde aux victimes le droit d'intenter une action directe contre l'assureur dans les limites de responsabilité du propriétaire.

#### **54. - Convention FIPOL**

La convention CLC est complétée par la convention portant création du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (*convention FIPOL*) conclue à Bruxelles le 18 décembre 1971 et entrée en vigueur le 16 octobre 1978 ; un protocole à cette convention FIPOL a été adopté en 1992, entrant en vigueur le 24 mai 2002.

Le régime FIPOL est susceptible de s'appliquer dans trois hypothèses, dont la première est naturellement la plus fréquente : lorsque les dommages dépassent le plafond d'indemnisation maximum ; lorsque le propriétaire invoque à sa décharge l'un des motifs exonératoires prévus par la convention CLC ; enfin, lorsque le propriétaire et son assureur se révèlent incapables de faire face aux dommages (insolvabilité).

Précisons également que le FIPOL est financé par les contributions des entreprises (ou autres entités) recevant des hydrocarbures transportés par mer (à partir de 150 000 tonnes par an) ; le plafond qu'il comporte correspond au montant maximum alloué par catastrophe et non par année civile. Enfin, il n'est pas question d'établissement de responsabilité ou d'identification de coupables, « (...) mais uniquement de solidarité, de par la mise en place d'un mécanisme collectif de financement d'un risque, en l'espèce le risque de marée noire » (D. Stefaniuk, *La prévention des marées noires et leur indemnisation. Aspects de droit international et*



européen : *JDI 2003, p. 1013, spécialement p. 1035*) ; il suffit juste de prouver que les hydrocarbures proviennent d'un pétrolier, ce qui en pratique ne posera pas de problème.

Indiquons à cet égard que la solution consistant à faire jouer la responsabilité internationale de l'État du pavillon dont la carence fautive en matière de contrôle du navire est fréquemment à l'origine de la marée noire pourrait, en toute logique, être utilisée : ainsi, en théorie, la France aurait pu attirer Malte devant le tribunal international du droit de la mer de Hambourg dans l'affaire de l'Erika en soulevant la question des conditions d'immatriculation applicables dans ce pays dont la réputation était d'être peu regardant à une époque où il n'était pas encore dans l'Union. Naturellement, une telle option n'a jamais été sérieusement envisagée du fait du risque de réciprocité qu'elle comporte...

### **55. - Critique quant à l'insuffisance du plafond d'indemnisation « CLC-FIPOL »**

Les affaires de l'Erika et du Prestige ont toutefois montré que le montant d'indemnisation obtenu par la mise en jeu du dispositif CLC-FIPOL était, en cas de véritable catastrophe, très éloigné du coût des dommages réellement subis : environ 118 millions d'euros d'indemnisation pour une estimation (haute) de 920 millions d'euros de dommages dans le premier cas, et environ 60 millions d'euros d'indemnisation pour 1 milliard d'euros de dommages estimé dans le second !

Cette réalité devait conduire l'Europe à demander un relèvement du plafond du FIPOL qu'elle a obtenu en 2003. Le protocole du 16 mai 2003, entré en vigueur le 3 mars 2005, a institué un troisième niveau d'indemnisation (atteignant environ 920 millions d'euros) qui vaut naturellement pour les seuls sinistres postérieurs à l'adoption dudit protocole (*V. J.-P. Beurier et M. Ndendé, Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures (FIPOL) : JCl. Environnement, fasc. 4860*).

Mais ce nouveau plafond demeure insuffisant ; en outre, les parades trouvées par les acteurs économiques, avec des montages sociétaires de plus en plus « savants », font qu'en fin de compte le pollueur n'est pas le payeur (*V. pour l'Erika et le Prestige, G. Lengagne et D. Quentin, La sécurité maritime en Europe : Rapp. AN n° 644, 4 mars 2003, p. 45 et 46*).

### **56. - Critique quant au caractère restrictif des dommages indemnisés**

Par ailleurs, le système international actuel couvre essentiellement les dommages et pertes matérielles et économiques ; quant aux atteintes à l'environnement, les termes de la convention CLC ne permettent d'envisager que les coûts de dépollution et de remise en état des milieux touchés, en aucune manière ce qu'il est convenu d'appeler le « dommage écologique (pur) ».

Malgré l'absence d'unité en doctrine quant à la définition de ce dommage écologique, il est possible d'affirmer de manière simple qu'il correspond à l'atteinte à l'environnement en tant que tel (faune et flore) ; or, si divers arguments sont recevables (la nature n'ayant pas de valeur de marché, les atteintes s'y rapportant ne sont pas évaluables ; quel est le véritable créancier du préjudice écologique ?...), il n'en demeure pas moins que la volonté de dissuader définitivement le transport d'hydrocarbures par des navires sous-normes d'une part, et la nécessaire prise en compte réaliste des atteintes à l'environnement d'autre part, sont susceptibles de justifier la reconnaissance de ce concept de « dommage écologique ». Consacré dans la jurisprudence américaine sur le fondement de l'*Oil Pollution Act* (*V. E. Cornu-Thénard, La restauration du dommage écologique selon l'US Oil Pollution Act : RED env. 2009, p. 27*) il l'a été également officiellement par le tribunal de grande instance de Paris d'abord (*TGI Paris, 16 janv. 2008 : comm. B. Rajot, Erika ou l'indemnisation des préjudices résultant du délit de pollution : l'innovation de la réparation du préjudice résultant de l'atteinte à l'environnement : Resp. civ. et assur. 2008, alerte 6, p. 3*) et la cour d'appel de Paris ensuite (*CA Paris, 30 mars 2010 : comm. K. Le Couviour : JCP G 2010, p. 804*) relativement à l'affaire de l'Erika.

Au plan international et en l'état actuel des conventions (notamment CLC), les chances d'une consécration du dommage écologique sont cependant nulles (*J.-P. Beurier et M. Ndendé, art. cité n° 51, n° 94*).

### **57. - Réflexion sur l'indemnisation des marées noires**

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'en doctrine, certaines voix se fassent entendre pour défendre, soit l'idée d'une remise à plat complète du système CLC-FIPOL (*V. K. Le Couviour, Après l'Erika : réformer d'urgence le régime international de responsabilité et d'indemnisation des dommages de pollution par les hydrocarbures : JCP G 2008, I, doctr. 126. – A. Vialard, Responsabilité limitée et indemnisation illimitée en cas de pollution par les hydrocarbures : L'Europe des transports (ss dir. L. Grard) : La Documentation française, 2005, p. 749*), soit la recherche de nouvelles voies susceptibles de permettre une réparation civile

complémentaire des dommages consécutifs à une marée noire (V. E. Terzic, *Les alternatives à l'exclusivité du système CLC-FIPOL : RED env. 2009*, p. 5).

Quant aux institutions européennes, elles ont un temps envisagé un dispositif spécifique à l'appui du système de l'OMI.

## **2) Tentative de l'Union européenne**

### **58. - Projet de fonds européen**

Dès décembre 2000, une proposition de règlement « relatif à la constitution d'un fonds d'indemnisation de dommages provoqués par la pollution d'hydrocarbures dans des eaux européennes et mesures complémentaires » a été présentée par la Commission européenne au titre du paquet « Erika 2 » (*Doc. COM (2000) 802 : JOCE n° C 120, 24 avr. 2001*). Dans l'exposé de ses motifs, l'exécutif bruxellois indiquait qu'il entendait soumettre à l'OMI une demande tendant à modifier le dispositif CLC-FIPOL afin : d'instaurer une responsabilité illimitée du propriétaire s'il est établi que les dommages causés par la pollution résultent d'une « négligence grave » de sa part ; d'élargir le cercle des responsables à l'affrètement, au gérant et à l'exploitant du navire ; et de réexaminer le champ de l'indemnisation afin d'y inclure le dommage écologique.

Mais le texte lui-même comportait surtout des mesures concrètes, dont la principale était la mise en place d'un fonds européen d'indemnisation (fonds COPE pour *Compensation for Oil Pollution in European waters fund*) doté d'un montant maximum d'indemnisation d'un milliard d'euros par catastrophe ; ce fonds aurait eu vocation à indemniser les victimes des marées noires survenues dans les eaux européennes dont les demandes auraient été recevables au titre du système CLC-FIPOL mais auraient dépassé son plafond. L'indemnisation au titre du fonds COPE reposait sur les mêmes principes et règles que le FIPOL.

### **59. - Abandon du projet de fonds européen**

Adopté en première lecture par le Parlement européen le 14 juin 2001, le projet de règlement n'a pas été adopté par le Conseil de l'Union, un certain nombre d'États estimant préférable d'attendre l'issue des discussions engagées à la même période à l'OMI au sujet du relèvement du plafond CLC-FIPOL.

La conférence diplomatique de l'OMI ayant finalement abouti (V. n° 55), le projet de règlement a été abandonné. Pourtant, il conservait son utilité dans la mesure où le fonds COPE aurait pu accélérer l'indemnisation des victimes (il était même prévu un système d'avances de paiement) ; par ailleurs, il comportait un volet relatif aux pénalités financières ou aux sanctions susceptibles de s'appliquer dès lors que toute personne (y compris morale) participant au transport d'hydrocarbures par mer se serait rendue coupable d'une négligence grave.

L'objectif du texte était donc non seulement d'indemniser mais surtout de responsabiliser tous les acteurs du transport maritime de pétrole en instaurant un système véritablement dissuasif avec la possibilité d'appliquer des sanctions de nature pénale : cette logique de sanction devait trouver des prolongements peu après dans plusieurs textes appréhendant les nouvelles préoccupations liées au transport maritime.

## **B. - Nouvelles préoccupations**

---

### **60. - Identification des nouvelles préoccupations liées au transport maritime**

Après s'être concentrée sur la prévention des accidents et l'indemnisation en cas de marée noire, l'Europe a donc souhaité compléter son arsenal juridique en instaurant un dispositif de sanction vis-à-vis des pollueurs en général et des pollueurs des mers en particulier ; l'abandon du projet de fonds COPE l'a contrainte à envisager un texte s'y rapportant spécifiquement. Plus précisément, elle s'est engagée dans la « pénalisation » du droit de l'environnement puisque les sanctions dorénavant envisagées ne sont plus seulement administratives mais peuvent revêtir un caractère pénal dès lors qu'une conduite affectant l'environnement aurait été menée de manière délibérée ou résulterait d'une négligence grave. L'élaboration de ce dispositif a donné lieu à bien des péripéties juridico-politiques qui confirment clairement la sensibilité de la question pénale pour les États.

Toute différente, dans sa nature, est la seconde préoccupation récente liée au transport maritime : il s'agit de la piraterie maritime. Si le phénomène n'est pas nouveau, il a connu une recrudescence importante ces dernières années, tout spécialement au large de la Somalie (A. Lelarge, *La Somalie entre anarchie et piraterie* :

*JDI 2010, var. 2, p. 449*). À partir de 2008, l'Europe s'est trouvée dans l'obligation d'agir, notamment au titre de l'ancien deuxième pilier de l'Union relatif à la politique étrangère et de défense (PESD) au sein de la PESC.

Face à ces deux menaces récentes, atteinte à l'environnement en tant que tel pour la première et atteinte aux biens et aux personnes pour la seconde, l'Europe a fait délibérément le choix de la répression.

## **1° Atteintes à l'environnement**

### **61. - Législation européenne de nature pénale applicable à l'environnement**

L'approche pénale de la protection de l'environnement commence à se concrétiser à l'échelon européen au début des années 2000, avec, dans l'ordre chronologique d'adoption des textes s'y rapportant, une décision-cadre du 27 janvier 2003 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal qui sera finalement annulée par la Cour de justice en 2005 et dont le contenu sera repris dans la directive du 19 novembre 2008, une directive sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux dont le régime repose sur le principe « pollueur-payeur » (*PE et Cons. UE, dir. 2004/35/CE, 21 avr. 2004 : JOUE n° L 143, 30 avr. 2004, p. 56. – V. C. Cans (ss dir.), La responsabilité environnementale : prévention, imputation, réparation : Dalloz, 2009*), une décision-cadre du 12 juillet 2005 visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de la pollution causée par les navires qui sera, elle aussi, annulée par la Cour de justice – en 2007 cette fois –, et dont le contenu sera intégré à la directive 2005/35/CE qui deviendra dès lors la directive 2009/123/CE relative à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions pénales en cas d'infractions.

Parmi ces divers textes, deux retiendront notre attention : le premier permet de présenter brièvement l'enjeu de la protection pénale de l'environnement en général alors que le second prend la forme d'un dispositif spécifique à la pollution causée par les navires.

#### **a) Protection de l'environnement par le droit pénal**

### **62. - Vicissitudes du texte sur la protection de l'environnement par le droit pénal**

C'est, une fois de plus, l'épisode du Prestige (novembre 2002), qui a conduit la Commission européenne à transmettre au Conseil de l'Union et au Parlement européen une proposition de texte qui devait aboutir, dès le 27 janvier 2003, à la décision-cadre relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (*Cons. UE, déc.-cadre 2003/80/JAI, 27 janv. 2003 : JOUE n° L 29, 5 févr. 2003, p. 55*).

Sur la forme, ce texte a donné lieu à des divergences entre la Commission (soutenue par le Parlement européen) et le Conseil quant à la base juridique retenue : la Commission européenne soutenait que le texte proposé devait être une directive (acte du premier pilier) – fondée sur l'article 175 du traité CE (aujourd'hui *art. 191 du traité FUE*) relatif à la politique de l'environnement – dans la mesure où ses dispositions étaient certes de nature pénale mais s'avéraient indispensables pour assurer l'efficacité de la législation européenne de protection de l'environnement et ne pouvaient donc être disjointes de cette dernière ; le Conseil, pour sa part, affirmait à l'inverse que le texte devait être une décision-cadre (acte du troisième pilier) fondée sur le titre VI du traité UE (aujourd'hui *chapitre 4 du titre V de la troisième partie du traité FUE*) puisque son contenu était de nature pénale. Saisie par la Commission d'un recours en annulation de la décision-cadre adoptée par le Conseil, la Cour de justice a donné raison à la Commission en se fondant, classiquement, sur le but et le contenu de l'acte attaqué et en utilisant le raisonnement suivant : s'il est vrai que le droit pénal ne relève pas de la compétence de la Communauté (et continue, *a contrario*, d'appartenir aux États), il n'en demeure pas moins que le législateur communautaire peut, lorsque l'application de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives par les autorités nationales compétentes constitue une mesure indispensable pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement, prendre des mesures en relation avec le droit pénal des États et qu'il estime nécessaires pour garantir la pleine effectivité des normes qu'il édicte en matière de protection de l'environnement (*CJCE, 13 sept. 2005, aff. C-176/03, Comm. c/ Cons. : Rec. CJCE 2005, I, p. 7879 ; RDUE 2006, p. 131, comm. F. Comte ; RTDE 2006, p. 369, C. Haguenaud-Moizard ; RAE 2005, p. 689, L. Rinuy ; Europe 2005, comm. 11, note D. Simon*). Or, en adoptant cette décision-cadre, le Conseil a empiété sur le premier pilier protégé par l'ancien article 47 TUE qui assurait la protection du pilier communautaire vis-à-vis des deux autres piliers, intergouvernementaux ; en raison de son indivisibilité, la décision-cadre a été annulée dans son ensemble.

### **63. - Contenu de la directive 2008/99/CE sur la protection de l'environnement par le droit pénal**

Tirant les conséquences du vide juridique ainsi créé, la Commission présentait début 2007 une proposition de directive sur la protection de l'environnement par le droit pénal définitivement adoptée le 19 novembre 2008, laquelle devait être transposée avant le 26 décembre 2010 (*PE et Cons. UE, dir. 2008/99/CE, 19 nov. 2008 : JOUE n° L 328, 6 déc. 2008, p. 28*).

Sur le fond, ce texte impose aux États de définir, dans leur législation nationale, des sanctions pénales pour un ensemble minimal d'infractions graves à l'environnement (celles qui entraînent ou sont susceptibles d'entraîner non seulement une atteinte à l'intégrité ou à la vie des personnes, mais surtout une dégradation substantielle de la qualité de l'air, du sol, et de l'eau, ainsi que de la faune et de la flore, notamment en termes de conservation des espèces : ainsi, le rejet, l'émission ou l'introduction de substances ionisantes dans l'atmosphère, le sol ou les eaux, la production, le traitement et le stockage de matières nucléaires et substances radioactives...) et d'imposer des sanctions pénales « (...) effectives, proportionnées et dissuasives » lorsque ces infractions sont commises intentionnellement ou par négligence. Une liste des infractions à la législation européenne pouvant donner lieu à sanctions est annexée à la directive.

Sont également sanctionnées, la complicité ou l'incitation à la commission d'une telle infraction, alors que la responsabilité des personnes morales est prévue (exception faite de l'État et des organismes dotés de prérogatives de puissance publique) ; enfin, les États peuvent prévoir des mesures pénales plus strictes, compatibles avec le traité.

S'agissant cette fois de l'enjeu particulier des atteintes à l'environnement maritime, le régime répressif européen est précisé par la directive 2009/123/CE renforçant le cadre pénal pour la prévention de la pollution par les navires.

### **b) Répression de la pollution maritime**

#### **64. - Complexité du dispositif de répression pénale de la pollution maritime**

Le processus conduisant à l'actuelle directive 2009/123/CE du 21 octobre 2009 s'est révélé tout aussi tortueux que celui emprunté par le texte précédent (*V. A. Cudennec, Le droit pénal et la mer (ss dir. A. Cudennec) : Presses universitaires de Rennes, 2006, p. 43. – M. Gautier, Quelles sanctions pénales pour les pollueurs des mers ?, L'Europe des transports (ss dir. L. Grard) : La Documentation française, 2005, p. 767*).

En effet, deux propositions de textes, en 2003, l'une de directive et l'autre de décision-cadre, devaient aboutir en 2005 avec pour objectif commun de lutter contre la pollution causée par les navires, y compris par des sanctions de nature pénale, respectivement, directive 2005/35/CE du 7 septembre 2005 (*PE et Cons. UE, dir. 2005/35/CE, 7 sept. 2005 : JOUE n° L 255, 30 sept. 2005, p. 11*) et décision-cadre 2005/667/JAI du 12 juillet 2005 (*Cons. UE, déc.-cadre modifiée 2005/667/JAI, 12 juill. 2005 : JOUE n° L 255, 30 sept. 2005, p. 164*) : le premier texte contenait une définition précise des infractions et énonçait qu'elles donneraient lieu à des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives de nature pénale ou administrative, alors que le second précisait le type et le niveau des sanctions pénales. Tous deux ont fait l'objet d'un recours devant la Cour de justice avec une issue contrastée : dans le cadre d'une question préjudicielle, la directive 2005/35/CE a été considérée comme valide, notamment au regard des conventions de 1982 sur le droit de la mer et MARPOL73/78 de l'OMI (*CJCE, 3 juin 2008, aff. C-308/06, Intertanko : Rec. CJCE 2008, I, p. 4057 ; Environnement 2008, comm. 127, note C. Vial*) ; en revanche, la décision-cadre 2005/667/JAI a été annulée par le juge à l'issue d'un raisonnement très proche de celui suivi en 2005 pour la décision-cadre 2003/80/JAI précédemment mentionnée (*V. n° 62. – CJCE, 23 oct. 2007, aff. C-440/05, Comm. c/ Cons. : Rec. CJCE 2007, I, p. 9097 ; Environnement 2008, comm. 39, note C. Vial*).

Deux ans après cette invalidation, le législateur européen est intervenu pour insérer le contenu de cette défunte décision-cadre dans la directive 2005/35/CE, laquelle est désormais relative « à la pollution causée par les navires et à l'introduction de sanctions, notamment pénales, en cas d'infraction de pollution » (*PE et Cons. UE, dir. 2009/123/CE, 21 oct. 2009 : JOUE n° L 280, 27 oct. 2009, p. 52*). Le contenu de cette directive 2009/123/CE mérite naturellement des précisions.



## **65. - Contenu de la directive 2009/123/CE sur les sanctions pénales en matière de pollution maritime**

S'inscrivant dans la logique générale définie par la directive 2008/99/CE, la directive 2009/123/CE pose le principe selon lequel les États doivent prendre des sanctions, y compris pénales, à l'encontre des responsables de pollution maritime, sanctions qui devront être en toute hypothèse « (...) *effectives, proportionnées et dissuasives* ».

Les rejets de substances polluantes (déversement d'hydrocarbures, mais également de substances liquides nocives, en provenance des navires) constituent en principe des infractions de nature pénale ; seuls les rejets de moindre importance ne seront pas constitutifs d'une infraction sauf si, par leur répétition, ils contribuent à la détérioration des eaux.

Les rejets visés sont non seulement ceux d'origine accidentelle (marée noire), mais également ceux d'origine volontaire (opérations de nettoyage des citernes et d'élimination des huiles usagées) qui sont fréquents malgré leur illégalité au regard des règles internationales existantes ; l'enjeu se rapportant à ces derniers est important car les rejets volontaires provoquent chaque année une pollution supérieure à celle causée par les marées noires.

La directive s'applique à tout navire, quel que soit son pavillon, et dans les zones suivantes : eaux intérieures (y compris les ports), mer territoriale et zone économique exclusive des États de l'Union ainsi qu'en haute mer.

S'agissant des personnes physiques responsables des rejets, la sanction pénale s'impose en cas de pollution commise témérement, intentionnellement ou à la suite d'une négligence grave ; pour les personnes morales en revanche, les États continuent d'avoir le choix entre sanction pénale et sanction administrative mais ils devront faire en sorte qu'elles puissent être tenues pour responsables des infractions pénales commises à leur profit. De plus, en cas d'infraction intentionnelle, sont prises en compte l'incitation et la complicité, ce qui élargit significativement les hypothèses d'engagement de responsabilité du pollueur.

## **66. - Perspectives de complément en matière de sanctions pénales**

En revanche, la directive 2009/123/CE, dont l'objectif clairement affiché est de sanctionner lourdement les « pollueurs des mers », ne fixe pas le type ou le niveau des sanctions pénales applicables (peines de prison par exemple) puisque la Cour de justice avait précisé dans son arrêt du 23 octobre 2007 (V. n° 64) que le législateur européen ne disposait pas de compétence sur ce point. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, de nouvelles perspectives s'ouvrent cependant en cette matière puisque l'article 83, paragraphe 2, TFUE dispose : « *Lorsque le rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des États membres en matière pénale s'avère indispensable pour assurer la mise en œuvre efficace d'une politique interne de l'Union dans un domaine ayant fait l'objet de mesures d'harmonisation, des directives peuvent établir des règles minimales relatives à la définition des infractions pénales et des sanctions dans le domaine concerné. Ces directives sont adoptées selon une procédure législative ordinaire ou spéciale identique à celle utilisée pour l'adoption des mesures d'harmonisation en question (...)* ». Cette disposition correspond parfaitement aux enjeux du droit pénal matériel de l'environnement et devrait permettre son enrichissement (V. F.-X. Priollaud et D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)* : La Documentation française, 2008, p. 222).

La législation européenne s'intéresse également à la répression des atteintes aux biens et aux personnes dans le cadre du transport maritime.

## **2° Atteintes aux navires et aux personnes : la lutte contre la piraterie maritime**

### **67. - Importance de la piraterie maritime**

Chacun sait que la piraterie est aussi ancienne que la navigation maritime ; selon certains écrits, elle serait apparue vers 5 000 ans avant J.-C. en Arabie. Au cours du temps son importance a fluctué selon la capacité des puissances maritimes à protéger leurs côtes puis les routes maritimes empruntées par les navires battant leur pavillon (V. C. Menard, *La piraterie maritime : Rapp. AN n° 1670, 13 mai 2009*). Aujourd'hui, si les techniques d'attaque ont évolué, la piraterie représente une menace incontestable pour l'activité maritime et constitue corollairement un enjeu de sûreté relevant de la sécurité maritime conçue largement : en effet, les attaques se sont multipliées à partir du milieu des années 2000 pour atteindre un pic en 2010 (avec 445 attaques officiellement recensées), et décroître régulièrement depuis pour se stabiliser quand même autour de 200 attaques par an (selon les statistiques du Bureau maritime international). Justement, d'un point de vue géographique, ces incidents se concentrent dans trois zones : l'Asie du Sud-Est avec le détroit de Malacca, en mer de Chine, et enfin – et surtout – au large de la Corne de l'Afrique et dans la Mer Rouge avec la présence



des pirates somaliens. Le golfe d'Aden est ainsi devenu en quelques années une zone particulièrement vulnérable où la Communauté internationale a finalement décidé d'agir du fait de l'incapacité de l'État somalien à assurer l'ordre sur son espace maritime (V. A. Lelarge, *La Somalie entre anarchie et piraterie : JDI 2010, var. 2, p. 449*).

## **68. - Action de la Communauté internationale et de l'Union au large de la Somalie**

À partir du mois de mai 2008, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté plusieurs résolutions (*Rés. n° 1814, 1816 et 1838*) se rapportant à la situation en Somalie, demandant notamment aux États et aux organisations internationales de prendre toutes les mesures utiles pour protéger l'acheminement maritime de l'aide humanitaire du Programme alimentaire mondial (PAM) destinée à ce pays. Trois forces navales stationnent actuellement dans cette zone : la Task Force 151 anti-terroriste américaine présente dans la région depuis les attentats sur son sol de septembre 2001, l'Alliance Atlantique qui aborde également ce problème sous l'angle de la lutte anti-terrorisme et enfin, l'opération Atalanta menée par l'Union européenne (V. R. Yakemtchouk, *Les États de l'Union européenne face à la piraterie maritime somalienne : RMCUE 2009, p. 441*).

Afin de mettre en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité, l'Europe a en effet décidé d'adopter, dès septembre 2008, une action militaire de coordination afin de faciliter les actions de surveillance et de protection menées par certains États membres au large des côtes somaliennes, et de préparer une éventuelle future opération navale militaire (*Cons. UE, action commune 2008/749/PESC, 19 sept. 2008 relative à l'action de coordination militaire de l'Union européenne à l'appui de la résolution 1816 (2008) du Conseil de sécurité des Nations unies (EU-NAVCO) : JOUE n° L 20, 20 sept. 2008, p. 252*). Cette intervention militaire, baptisée Atalanta, devait se concrétiser quelques semaines plus tard sur le fondement d'une nouvelle action commune (*Cons. UE, position commune 2008/85/PESC, 10 nov. 2008 concernant l'opération militaire de l'Union européenne en vue d'une contribution à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie et de vols à main armée au large des côtes de la Somalie : JOUE n° L 301, 12 nov. 2008, p. 33*).

## **69. - Mise en place et missions de l'opération « Atalanta »**

Atalanta constitue la première opération navale de l'Union européenne au titre de la Politique étrangère de sécurité et de défense (PESD) ; elle a pour objectifs : de protéger les navires du PAM qui acheminent l'aide alimentaire en Somalie ; de protéger les navires vulnérables (navires marchands, de pêche et de plaisance) croisant au large des côtes somaliennes ; de surveiller les zones au large de la Somalie, y compris la mer territoriale, présentant un danger pour les activités maritimes ; enfin, de prendre toute mesure nécessaire, y compris le recours à la force, afin de dissuader, prévenir et intervenir pour mettre fin aux actes de piraterie et de vols à main armée qui pourraient être commis dans les zones où elle est présente. Ainsi, en vue d'éventuelles poursuites, elle peut appréhender, retenir et transférer des personnes ayant commis ou suspectées d'avoir commis des actes de piraterie.

Le commandement de l'opération est assuré par le Royaume-Uni au sein d'un État-major multinational et sa base logistique est située à Djibouti ; le Comité politique et de sécurité (COPS) assure le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération sous la responsabilité du Conseil de l'Union.

Enfin, l'action commune prévoit que des États tiers puissent participer à cette opération sur la base d'un accord conclu entre l'Union et ces États ; la Norvège est ainsi partie prenante depuis avril 2009 alors que des pays comme la Croatie, l'Ukraine ou encore le Monténégro ont rejoint l'opération plus récemment.

## **70. - Efficacité de l'opération « Atalanta »**

Afin d'assurer l'efficacité de l'opération, des accords bilatéraux ont été signés avec plusieurs pays de la zone : la Somalie, Djibouti et le Kenya pour l'accès à leurs eaux territoriales et l'Éthiopie pour le survol de son territoire. Par ailleurs, l'Union européenne a conclu des accords avec le Kenya d'abord et avec les Seychelles ensuite afin de pouvoir y transférer et/ou y traduire les pirates appréhendés dans le cadre de l'opération Atalanta.

Incontestablement, l'opération menée par l'Union européenne est un succès : la zone couverte a été très largement sécurisée (le nombre d'attaques de pirates ayant drastiquement chuté depuis son déploiement), la coopération entre pays participants s'est révélée efficace (notamment entre la France et la Grande-Bretagne) et les moyens utilisés (1 200 militaires, 13 bâtiments et 3 avions de patrouille maritime) ont permis à l'Union de déployer une force d'intervention globale crédible.

Prévue pour une année, cette opération a été prorogée à plusieurs reprises, dernièrement fin 2018 (*déc. PESC 2018/2007, 17 déc. 2018, préc. n° 7*), et se poursuit encore aujourd'hui. Par cette opération, l'Union a clairement affirmé son statut de puissance maritime internationale (*A. Cudennec, Terrorisme et piraterie maritimes : l'UE affirme son statut d'acteur maritime international : RMCUE 2009, p. 599. – J.-C. Martin, L'Union européenne et la lutte contre la piraterie, contre tout trafic illicite et contre le terrorisme : Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : Cohabitation, Confrontation, Coopération ? : Pedone, 2014, p. 147*).

Malgré tout, l'opération militaire ne saurait suffire à éradiquer définitivement la piraterie maritime ; l'Union européenne l'a bien compris puisqu'elle agit également sur le plan politique afin d'apporter sa contribution à la stabilisation de la région en général et de la Somalie en particulier (*A. Cudennec, art. préc., spécialement p. 605*). C'est donc une véritable stratégie pour la Corne de l'Afrique qui a été progressivement élaborée par l'Union, laquelle représente assurément l'aspect le plus saillant de la dimension maritime de la politique de sécurité et de défense commune (*V. A. Gomes, Rapport du Parlement européen, doc. A-7/0220/2013, 12 juin 2013*).

## Conclusion

---

### 71. - Bilan de la législation européenne en matière de sécurité maritime

En définitive, les règles de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité maritime, bien que perfectibles, apparaissent aujourd'hui relativement complètes.

Plus précisément, il est intéressant de constater que le droit de l'Union en matière de sécurité maritime ne s'est pas arrêté au paquet « Erika 3 » – lequel constituait pourtant un apport décisif en ce qu'il procédait à une rénovation de textes existants (contrôle par l'État du port et du pavillon, surveillance des activités des sociétés de classification notamment) tout en ouvrant la législation européenne à des questions véritablement nouvelles (comme la responsabilité des transporteurs et propriétaires des navires, ainsi que les enquêtes après accidents) –, puisque les années suivantes ont vu l'adoption de textes complémentaires importants, parmi lesquels la directive pour la prévention et la répression de la pollution par les navires, celle sur la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer, ou encore le règlement relatif au recyclage des navires permettant d'anticiper la mise en œuvre de la convention de Hong Kong de 2009 dont l'entrée en vigueur se fait toujours attendre (*PE et Cons. UE, règl. (UE) n° 1257/2013, 20 nov. 2013 : JOUE n° L 330, 10 déc. 2013, p. 1 ; L. Grard : Rev. dr. transp. 2014, chron. 1. – F. Chevillard, Le statut du navire en fin de vie : Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : Cohabitation, Confrontation, Coopération ? : Pedone, 2014, p. 275*).

Enfin, lors de la dernière législature (2014-2019), c'est d'une part l'impact du transport maritime sur le climat qui a retenu l'attention - avec un règlement sur les émissions de dioxyde de soufre : le règlement (UE) 2015/757 du 29 avril 2015 (*JOUE n° L 123, 19 mai 2015, p. 55*) et la directive (UE) 2016/802 du 11 mai 2016 (*JOUE n° L 132, 21 mai 2016, p. 58*) qui prévoit une teneur maximale autorisée en soufre de certains combustibles liquides (fiouls lourds, gasoil, gasoil marin et diesel marin) - et d'autre part l'enjeu « zéro déchet » avec la directive (UE) 2019/883 du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires (*JOUE n° L 151, 7 juin 2019, p. 116*) qui impose aux ports européens de mettre à disposition des navires des installations de réception des déchets dits « opérationnels » - « eaux résiduelles » qui comprennent les « eaux noires » (déchets organiques des navires) et les « eaux grises » (eaux de nettoyage et vaisselle) - particulièrement nocifs.

L'efficacité de toute cette législation est cependant largement dépendante de la bonne volonté des États, au niveau interne lors de la transposition des directives, et au niveau externe à l'occasion des travaux menés au sein de l'Organisation maritime internationale.

### 72. - Perspectives pour la législation européenne en matière de sécurité maritime

Malgré tout, il reste des questions sur lesquelles l'Union devra se pencher à plus ou moins longue échéance, notamment la consécration du dommage écologique ou encore la ratification des conventions internationales par les États membres (notamment celle de 2001 sur les hydrocarbures de soute).

Terminons en soulignant plus largement l'existence, depuis quelques années, d'une stratégie globale que l'Union européenne et ses États membres s'efforcent de développer au plan multilatéral : qu'il s'agisse de commerce international (au sein de l'OMC), de rejets de gaz à effet de serre (dans le cadre de l'Accord de

Paris) ou de transport maritime (avec l'OMI), l'objectif est en effet d'assurer au mieux la conciliation entre enjeux économiques d'un côté et enjeux sociaux et environnementaux de l'autre afin de contribuer plus largement à la régulation de la mondialisation...

## BIBLIOGRAPHIE -----

### Ouvrages, rapports et thèses

- J. Beall ✕ La politique européenne de transport maritime au regard du développement durable et des engagements climat ✕ Rapp. Conseil économique, social et environnemental, CESE 11, 11 mai 2017
- A. Bellayer-Roille ✕ Le transport maritime et les politiques de sécurité de l'Union européenne ✕ Rennes, Apogée, 2000
- P. Boisson ✕ La sécurité maritime ✕ Thèse, Lille 2, 1979
- J. Beurier ✕ Droits maritimes ✕ Paris, Dalloz, 3<sup>e</sup> ed., 2014 ~~2e éd. 2008~~
- P. Bonassies, C. Scapel ✕ Droit maritime ✕ Paris, LGDJ, 2e éd. 2010
- P. Chaumette ✕ Richesses et misères des océans : conservation, ressources et frontières ✕ GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8 hal-01983976
- A. Cudennec ✕ Le droit pénal et la mer ✕ Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006 ✕ Ordre public et mer ✕ Paris, Pedone, 2012
- A. Cudennec, C. de Cet Bertin ✕ Mer et responsabilité ✕ Paris, Pedone, 2009
- A. Cudennec, G. Gueguen-Hallouet ✕ L'Union européenne et la mer. Soixante ans après le traité de Rome ✕ Paris, Pedone, 2019
- A. Cudennec, G. Gueguen-Hallouet ✕ L'Union européenne et la mer. Vers une politique maritime de l'Union européenne ? ✕ Paris, Pedone, 2007
- Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : Cohabitation, Confrontation, Coopération ? (Coll.) ✕ Paris, Pedone, 2014
- M. Farre-Malaval ✕ Les rapports juridiques entre sécurité maritime et protection du milieu marin. Essai sur l'émergence d'une sécurité maritime environnementale en droit international et en droit de l'Union européenne ✕ Thèse, Lyon 3, 2011
- H. Gasmi ✕ L'action normative de l'Organisation maritime internationale (OMI) ✕ Villeneuve-d'Ascq, Presse universitaire du septentrion, 1997
- L. Grard ✕ La mer-Droit de l'Union européenne-Droit international ✕ Paris, Pedone, 2018
- A.-B. Heinis, H. de Richemont ✕ Erika : indemniser et prévenir ✕ Rapp. Sénat n° 441, 27 juin 2000
- E. Landrain, C. Priou ✕ L'application des mesures préconisées en matière de sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants et l'évaluation de leur efficacité ✕ Rapp. AN n° 1018, 10 juill. 2003
- P. Langlais ✕ Sécurité maritime et intégration européenne ✕ Bruxelles, Larcier, 2018
- G. Lengagne, D. Quentin ✕ Le paquet « Erika 3 » ✕ Rapp. AN n° 3594, 17 janv. 2007 ✕ La sécurité maritime en Europe ✕ Rapp. AN n° 644, 4 mars 2003 ✕ Le transport maritime face aux changements climatique ✕ Le droit maritime français 2019, n° 815
- Mél. en l'honneur de L. Lucchini et J.-P. Queneudec ✕ La Mer et son droit ✕ Paris, Pedone, 2003 ✕ Mél. de droit de la mer offerts à D. Vignes ✕ L'évolution et l'état actuel du droit international de la Mer ✕ Bruxelles, Pedone, 2010
- C. Menard ✕ La piraterie maritime ✕ Rapp. AN n° 1670, 13 mai 2009
- K. Neri ✕ L'emploi de la force en mer ✕ Bruxelles, Bruylant, 2013
- C. Orenge ✕ La réparation du dommage écologique en matière maritime ✕ Thèse, Nice, 2007
- G. Piette ✕ Droit maritime ✕ Paris, Pedone, 2017

R.-C. Raigon ✕ L'Europe et la mer ✕ Bruxelles, Bruylant, 2005

S. Robert ✕ L'Erika : responsabilité pour un désastre écologique ✕ Paris, Pedone, 2003

A.-M. Smolinska ✕ Le droit de la mer entre universalisme et régionalisme ✕ Bruxelles, Bruylant, 2014

J.-M. Sobrino Heredia (ss dir.) ✕ Sûreté maritime et violence en mer ✕ Bruxelles, Bruylant, 2011

Ph. Vincent ✕ Droit de la mer ✕ Bruxelles, Bruylant, 2020

## Articles

S. Beslier ✕ La gouvernance des océans et la contribution de l'Union européenne à la structuration de l'ordre juridique international, in P. Chaumette (ss dir.), Richesses et misères des océans : conservation, ressources et frontières ✕ GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8 hal-01983930

S. Billet ✕ Quelle(s) responsabilités(s) pour l'agence Frontex ?, in P. Chaumette (ss dir.), Richesses et misères des océans : conservation, ressources et frontières ✕ GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8 hal-01984811

A. Blanco-Bazan ✕ Pollution par les navires : harmonisation des règles relatives aux infractions et sanctions pénales (UE et OMI) in Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : Cohabitation, Confrontation, Coopération ? ✕ Pedone, 2014, p. 225

J. Bouquet-Elkaïm ✕ L'affaire de l'Erika : l'illustration jurisprudentielle d'une complémentarité entre la convention CLC et le droit commun de la responsabilité ✕ RED env. 2008, p. 267

C. Boutayeb ✕ L'irrésistible ascension d'un espace de sécurité maritime, in P. Chaumette (ss dir.), Richesses et misères des océans : conservation, ressources et frontières ✕ GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8 hal-01983976

A. Charbonneau ✕ La nouvelle convention OIT sur les gens de mer : un exemple réussi de synergie internationale et européenne, in La mer. Droit de l'Union européenne, droit international (ss dir.) L. Grard ✕ Paris, Pedone, 2018, p. 171-186

T. Christakis ✕ L'exemple du contrôle exercé par l'OMI dans le domaine de la pollution marine : L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales ✕ Economica, 1998, p. 147

A. Cudennec ✕ Des espaces maritimes européens à la politique maritime intégrée, in La mer. Droit de l'Union européenne, droit international (ss dir.) L. Grard, Paris, Pedone, 2018, p. 27-41

A. Cudennec ✕ Terrorisme et piraterie maritimes : l'affirmation du statut de l'Union sur la scène internationale. Sûreté maritime et violence en mer (ss dir. J.-M. Sobrino Heredia) ✕ Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 191

P. Daillier ✕ L'Union européenne peut-elle avoir une « stratégie maritime » ? La Mer et son droit (Mél. L. Lucchini et J.-P. Queneudec) ✕ Pedone, 2003, p. 149

T. Fajardo del Castillo ✕ La catastrophe du Prestige : quelques leçons pour la Communauté européenne et l'OMI. L'Europe et la mer (ss dir. R.-C. Raigon) ✕ Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 455

M. Farre-Malaval ✕ Les nouvelles exigences communautaires relatives à la conception des pétroliers : la « double coque » imposée. L'Europe des transports (ss dir. L. Grard) ✕ La Documentation française, 2005, p. 775

P. Gautier ✕ Le rôle du Tribunal international du droit de la mer face à la violence en mer. Sûreté maritime et violence en mer (ss dir. J.-M. Sobrino Heredia) ✕ Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 483 ✕ Juridictions internationales et conformité d droit européen au droit international in Droit international de la mer et droit de l'Union européenne : Cohabitation, Confrontation, Coopération ? ✕ Pedone, 2014, p. 355

L. Grard ✕ Panorama des apports du paquet « Erika III » à la sécurité maritime européenne ✕ Rev. dr. transp. 2009, étude 13

P. Langlais ✕ L'Agence européenne de sécurité maritime : entre diversification des missions et renforcement des moyens : les limites de l'intégration européenne, in P. Chaumette (ss dir.), Richesses et misères des océans : conservation, ressources et frontières ✕ GOMILEX, 2018, 978-84-17279-02-8 hal-01983991



- T. Leclercq ✕ Emissions de gaz à effet de serre et transport maritime international : vers un accord correctif global ?, in La mer. Droit de l'Union européenne, droit international (ss dir.)-L. Grard ) ✕ Paris, Pedone, 2018, p. 187-200
- H. Lefebvre Chalain ✕ L'Organisation maritime internationale (OMI) : soixante ans d'évolution ✕ Rev. dr. transp. 2009, étude 13
- A. Lelarge ✕ La Somalie entre anarchie et piraterie ✕ JDI 2010, var. 2, p. 449
- A. Montas ✕ L'ordre public en mer à l'épreuve de la piraterie maritime. Ordre public et mer (ss dir. A. Cudennec) ✕ Paris, Pedone, 2012, p. 235
- F. Odier ✕ Réflexions sur le paquet Erika III. Statut du pavillon et assurance du propriétaire du navire ✕ Annuaire du droit de la mer 2008, p. 279 ✕ La sûreté maritime ou les lacunes du droit international. La Mer et son droit (Mél. L. Lucchini et J.-P. Queneudec) ✕ Pedone, 2003, p. 455 ✕ Après l'accident du Costa Concordia, quelques réflexions sur la sécurité maritime ✕ Annuaire du droit de la mer 2011, p. 261
- G. Piette ✕ Le démantèlement des navires : droit international versus droit européen, in La mer. Droit de l'Union européenne, droit international (ss dir.) L. Grard) ✕ Paris, Pedone, 2018, p. 201-209
- B. Rajot ✕ Erika ou l'indemnisation des préjudices résultant du délit de pollution : l'innovation de la réparation du préjudice résultant de l'atteinte à l'environnement ✕ Resp. civ. et assur. 2008, alerte 6
- A. Rey Aneiros ✕ Démarches effectives et de prévention dans l'offensive juridique internationale et communautaire pour une plus grande sécurité maritime : une croisade contre les pétroliers à simple coque. L'Europe et la mer (ss dir. R.-C. Raigon) ✕ Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 497
- D. Stefaniuk ✕ La prévention des marées noires et leur indemnisation. Aspects de droit international et européen ✕ JDI 2003, p. 1013
- A. Van Lang ✕ L'émergence d'un ordre public écologique en mer. Ordre public et mer (ss dir. A. Cudennec) ✕ Paris, Pedone, 2012, p. 314