



SOLAS a cent ans Convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer

Françoise Odier
Institut français de la mer

La convention SOLAS¹ a 100 ans.

Elle continue à être au centre de toute la réglementation maritime et conserve grâce à des dispositions toujours actualisées une parfaite jeunesse.

Un tel succès n'est pas dû au hasard. Si la convention a survécu à tous les bouleversements du transport maritime technologique ou économique, c'est grâce à une conception ouverte et souple qui s'est prêtée à toutes les évolutions. C'est aussi grâce à l'intelligence de ceux qui ont négocié le texte de base.

Après le choc suscité par le naufrage du *Titanic* et la perte de très nombreuses vies humaines en mer, il a été audacieux de se lancer dans l'adoption d'une convention internationale.

Ce fut la première convention maritime en matière de sécurité et pourtant de nombreux naufragés avaient précédé le *Titanic* et chaque État concerné avait adopté ses textes.

La volonté d'uniformiser les normes a donné à la sécurité maritime toute son originalité et continue à en faire un secteur original n'obéissant pas au même type de lois que la sécurité aérienne par exemple, et qui pourtant réglemente un secteur affrontant également des risques

1. SOLAS : acronyme de « *Save Our Life At Sea* » (Ndlr)

D.R.



Il n'y a pas une mais des conventions SOLAS

Il n'y a pas une convention SOLAS mais des conventions SOLAS ; d'ailleurs SOLAS est toujours présentée assortie d'une date. Certes la dernière version est toujours celle à laquelle il convient de s'attacher en priorité, celle qui reflète l'état des tendances dominantes en matière de sécurité maritime.

Chaque version adoptée par l'OMI fait l'objet de ratification indépendante, ce qui signifie que tous les États ayant ratifié SOLAS n'appliquent pas la même convention. Seuls ceux qui ont approuvé les derniers amendements sont tenus par le texte le plus récent ; d'autres peuvent, sans inconvénient, appliquer la convention SOLAS 1974 ou celle de 1954, même si cette situation est exceptionnelle.

La convention n'a pas été construite en fonction d'une vision *a priori* de la sécurité maritime ; elle a toujours été conçue pour répondre aux besoins, aux lacunes mises en évidence par les grands accidents.

Son texte est donc le reflet d'une histoire, l'histoire des grands événements maritimes.

Le caractère dramatique de la perte du *Titanic* a profondément marqué les esprits et poussé les gouvernements à agir vite, en réponse à des besoins précis.

C'est dans ce contexte que la première convention internationale sur la sécurité maritime est née.

Il n'était pas évident de prendre l'option conduisant à rédiger une convention internationale.

A l'époque il n'existait aucune convention internationale maritime.

Seules des règles (telles les règles d'Oléron) régissaient la vie en mer et pourtant de graves accidents avaient jalonné le XIX^e siècle.

Le choix qui a été fait de mettre en place une convention internationale reflétait la naissance d'une communauté maritime constituée grâce à l'expansion



économique de ce secteur durant la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle. Ce choix s'est révélé très important pour tout le développement du transport maritime qui ne s'est pas opéré de façon anarchique mais autour de normes qui ont soudé les puissances maritimes entre elles autour d'une idée commune de la sécurité. La démarche a également été essentielle pour l'organisation du transport maritime et représente un modèle, une référence pour l'adoption d'un corpus de textes qui deviendra très important après la création de l'Organisation maritime internationale (OMI).

La convention elle-même s'est transformée pour tenir compte des enseignements tirés de l'analyse des différentes catastrophes. Les textes ainsi produits comportent des strates qu'il est possible de dater en fonction des événements. Il en résulte un texte parfois difficile à lire mais très commode à utiliser pour les praticiens susceptibles d'identifier et d'isoler la réglementation correspondant précisément à leur situation.

SOLAS a même donné naissance à de véritables codes, le code ISM (*International Safety Management*) ou le code ISPS (*International Ship and Port Security*), qui, tout en étant le chapitre IX ou le chapitre XI de la convention, ont une vie autonome et font l'objet d'un régime de mise en œuvre spécifique, autant que d'organes de contrôle affectés.

Il en résulte une liberté dans la forme qui engendre une souplesse expliquant en grande partie la durée d'application du texte autant que sa modernité.

Le souci d'efficacité, dans le domaine de la sécurité, qui ne permet pas d'approximation politique mais exige de la précision, a fait une place de choix aux techniciens dans la discussion du texte.

Dans le même esprit la recherche impérieuse d'une réponse concrète aux besoins a placé les auteurs successifs face à des innovations dont ils n'ont pas toujours mesuré le caractère révolutionnaire au moment où ils les adoptaient. Ainsi en est-il du contrôle par l'État du port. Cette mesure qui va ensuite être introduite dans la convention de Montego bay et joue un rôle essentiel dans le développement de la sécurité maritime au sein de l'Union européenne a été introduite pour la première fois dans la convention SOLAS. Lorsqu'il s'agit de faire ce choix, on ne s'est pas interrogé sur la portée juridique du texte, sur son antagonisme avec la loi du pavillon ; c'est de façon purement pragmatique que la mesure a été prise. Les négociateurs du texte savaient d'expérience que plusieurs pavillons étaient dans l'incapacité totale de contrôler la sécurité de leurs navires ; ils ont donc décidé que le port d'accueil opérerait ce contrôle qui devait, en tout état de cause, être effectué, pour que SOLAS joue son rôle. D'ailleurs, après l'adoption de SOLAS 1974, très peu d'auteurs ont mis la mesure en exergue ; il a fallu attendre le mémorandum de Paris et les commentateurs de la convention sur le droit de la mer pour mesurer l'importance de la disposition prise.

SOLAS était dans son rôle de discrétion et d'efficacité tout autant que d'audace et d'innovation.

Pour bien mesurer l'importance et le rôle que jouera la convention, il faut rester fidèle à l'esprit de ses rédacteurs successifs et reprendre son histoire.

Convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer

La convention SOLAS a été mise en chantier, comme nous l'avons déjà souligné, après l'accident du *Titanic* mais elle s'inscrit dans une série de textes adoptés État par État à la suite des accidents qui ont endeuillé le monde maritime tout au cours du XIX^e siècle.

La Convention SOLAS 1914

En 1914 SOLAS est conçue pour les navires à passagers, car les pertes de vies humaines suscitent toujours beaucoup d'émotion et que le millier de morts causé par le désastre du *Titanic* a paru inacceptable à tous, mais le risque de mer concerne tous les navires et la convention SOLAS élargira progressivement son champ d'application pour s'appliquer partout où il faut combattre les dangers

de la navigation.

Il ne faut pas sous-estimer, même encore aujourd'hui où les progrès de la construction navale permettent aux navires d'affronter les situations extrêmes, le caractère dangereux de la mer. En mer toutes les situations peuvent brutalement se transformer en catastrophe, d'où la nécessité d'appliquer des mesures très précises de prévention.

La convention les a initiées, les a développées, les a systématisées.

La principale nouveauté de la convention signée le 20 janvier 1914, consistait dans l'adoption de règles de compartimentage dont l'absence avait accentué les conséquences dramatiques du naufrage du *Titanic*.

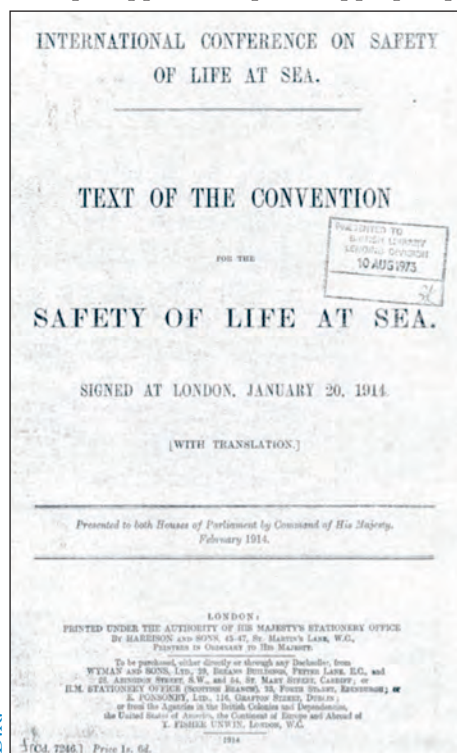
L'obligation pour chaque navire d'avoir des compartiments étanches et un franc-bord, symbolisé par une ligne de surimmersion, allait modifier la concep-

tion des navires et devait éviter de nombreux accidents.

Cette mesure combinée avec l'obligation de disposer de moyens de sauvetage collectifs et individuels, rendait impossible un nouveau *Titanic* mais ne devait pas supprimer tous les accidents en mer, les naufrages qui ont suivi l'ont prouvé.

Pourtant le développement des procédures s'est interrompu avec la guerre de 1914 et les années difficiles qui l'ont suivie. Il faut attendre 1929 pour qu'une nouvelle version de la convention SOLAS soit discutée et qu'une amélioration des procédures résultant de l'enseignement tiré des faits entre en vigueur.

La convention SOLAS de 1929 s'est préoccupée de la protection incendie et a prévu l'installation de cloisons coupe-feu mais ces mesures ne furent pas suffi-



D.R.



santes pour éviter les accidents graves survenus à des paquebots au cours des années 1930.

Il fallait donc encore améliorer la sécurité. Les experts anglais, français et américains s'y attachèrent avec d'autant plus de moyens que la guerre est toujours une occasion pour modifier la conception des navires.

Les conventions suivantes

La convention SOLAS de 1948 a incorporé toutes les améliorations. C'est le premier texte comportant des règles spécifiques de stabilité concernant les navires à passagers qui a été appliqué à tous les types de navires. Les moyens de lutte contre l'incendie ont été renforcés pour faciliter la détection et essayer de prévenir son développement.

Le matériel de sauvetage a été perfectionné.

Pourtant les négociations ont été trop brèves pour permettre de résoudre toutes les difficultés soulevées par les experts. Aussi, très rapidement, une nouvelle conférence s'est réunie pour adopter une version plus complète. C'est la convention SOLAS de 1960.

Ce nouveau texte conserve la structure et l'essentiel des dispositions contenues dans la version de 1948 mais renforce les normes en matière de cloisonnement et de stabilité.

Malgré cet arsenal les règles de SOLAS ne furent pas suffisantes pour éviter des accidents plus graves encore.

Un autre texte s'avéra donc nécessaire, ce fut la convention SOLAS de 1974 qui est la base de la réglementation actuelle, celle à laquelle tout le monde se réfère aujourd'hui même si elle a été régulièrement amendée pour tenir compte de l'expérience acquise à l'occasion de chaque événement.



Canot conforme aux normes édictées par la *Marine Equipment Directive* (MED) 96/98/EC. Chapitre III de la Convention SOLAS. 1974

Convention sur la sauvegarde de la vie humaine en mer

Cette nouvelle convention SOLAS adoptée le 1^{er} novembre 1974 est entrée en vigueur le 25 mai 1980 après que le nombre suffisant de ratifications ait été atteint. Il s'agit d'un nouveau texte bien qu'il soit la continuation des versions précédentes.

La convention de 1974 tient compte de tout ce qui a été acquis avant elle et qui est contenu dans les différents textes qui l'ont précédée. Les négociations de 1974 ont néanmoins eu une vision plus vaste de la sécurité maritime, en tenant compte au cours des discussions et dans les propositions des conséquences de la réglementation technique sur l'exploitation des navires, tout en donnant une place aux hommes dans la prévention des accidents. Cette approche nouvelle correspond au chapitre IX dit code ISM qui organise navire par navire, toutes les procédures que les équipages doivent observer pour être conformes aux normes de sécurité.

Ce code suivi peu de temps après, par le code ISPS, relatif à la sûreté des navires (chap. XI de SOLAS), marque une nouvelle étape dans la lutte en faveur de la réduction du nombre des accidents.

Cette étape est essentielle car elle élargit le champ d'application de la convention. En effet, les règles de compartimentage et de stabilité qui impliquent des normes de construction particulières seront utilisées bien au-delà des navires à passagers et entreront dans le code rédigé pour la sécurité des navires de charge.

Ainsi la convention SOLAS 1974 développe sa portée ; non seulement elle incorpore toutes les évolutions récentes en matière de compartimentage, de stabilité, ou de développement des matériels de sauvetage, mais elle devient une convention générale sur la sécurité maritime concernant tous les navires.

Ce changement de nature n'est pas le fruit d'une vision a priori, mais résulte de la prise en compte des besoins constatés sur le terrain, il s'est opéré à travers la rédaction des mesures incorporées dans les codes ISM et ISPS et la place que ces codes occupent désormais dans la gestion des Compagnies de navigation.

Les codes ISM et ISPS associent dans une approche systémique la sécurité du navire à celle de l'armateur, c'est-à-dire de l'entreprise gérant les navires, et même à celle des ports où ils font escale. Ainsi les chapitres de SOLAS deviennent des éléments incontournables de l'exploitation maritime et garantissent dans tous les grands pays maritimes du monde une même vision de la sécurité.

Cette unité qui rassemble des pavillons ayant des conceptions différentes du navire ne s'est pas réalisée de façon autoritaire par un diktat supranational ; elle s'est progressivement développée sur la base de l'expérience acquise et des leçons tirées des accidents.

Ce pragmatisme a été facilité par les institutions et le rôle joué par l'OMI qui a beaucoup contribué à faire adopter par les États un mécanisme d'amendement tacite facilitant une adaptation rapide aux besoins.

Cette procédure signifie que si 1/3 des États ne s'est pas formellement opposé à la modification d'un texte, celui-ci devient opposable à tous dans les 18 mois suivant son vote.

Ce mécanisme, correspondant aux besoins de réactivité et d'efficacité qui se manifestent en matière de sécurité a considérablement favorisé l'évolution de la



convention qui a été régulièrement modifiée (1990-1992-1994-1995-1997 ...) pour intégrer les améliorations techniques apportées à la sécurité maritime.

Les mises en œuvre

Cette histoire a donné à la sécurité maritime son originalité et lui a permis d'affirmer son rôle tant pour l'économie du secteur que pour la politique maritime.

La convention SOLAS a bâti en 100 ans une organisation de la sécurité maritime profondément différente de celle qui s'est implantée en matière aérienne alors que les deux domaines sont proches et dominés l'un et l'autre par la présence constante du risque.

L'originalité du régime maritime s'explique sans aucun doute par la diversité du monde de la mer, elle s'est construite autour du navire et en termes de réglementation, autour du pavillon du navire. Chaque pavillon a ses besoins particuliers et surtout des moyens très différents.

C'est donc toujours par compromis que les décisions ont dû être prises et ces compromis se sont mis en place pour répondre à des cas précis.

Ces solutions ne se sont pas généralisées de façon systématique et immédiate elles se sont développées progressivement à travers la croissance de l'activité maritime et l'extension des trafics.

La généralisation de la sécurité des navires n'est donc pas un phénomène imposé par une autorité supérieure, c'est le résultat de ralliements successifs.

Un tel mécanisme crée néanmoins une faiblesse que reflète la convention SOLAS, pas au niveau de sa conception, mais au niveau de sa mise en œuvre, c'est l'insuffisance des contrôles.

SOLAS, même si le contrôle par l'état du port a été imaginé, reste avant tout tributaire de la bonne volonté de l'état du pavillon. La convention ne comporte pas de règles s'imposant aux états du pavillon qui ont souvent interprété les mécanismes en fonction de leur orientation.

De fait, il est facile de constater que la rigueur des contrôles varie d'un État à un autre et suscite des différences de traitement influençant la fréquentation de telle zone de plutôt que telle autre et créant à l'occasion des distorsions de concurrence.

La sécurité vue sous cet angle n'est plus la bannière rassemblant tous les navires mais introduit des divisions dans un monde maritime soumis à des antagonistes très forts.

La convention SOLAS ne doit donc pas être appréhendée en tant que telle, c'est insuffisant. Pour déterminer sa portée, il ne faut pas seulement savoir ce qu'elle est, mais également ce que les États en font. A cet égard les divergences sont profondes elles permettent de distinguer ce qu'on appelle les pavillons de complaisance, des pavillons dits sérieux, mais ce n'est pas l'aspect le plus difficile à appréhender puisque les pavillons de complaisance ne ratifient pas les conventions pas plus SOLAS que les autres, il n'y a donc pas à s'inquiéter de la façon dont

ils les appliquent. Il est beaucoup plus délicat d'évaluer les effets des différences de comportement entre États ayant ratifiés la convention et appliquant un même texte, mais dont les contrôles sont différents, donc la mise en œuvre différente.

C'est à travers ces notions que se dégage une autre approche de la convention, qui devient un instrument de politique maritime. En fonction de la rigueur voulue par l'État du pavillon, le coût du navire pourra varier dans des proportions telles que certains pavillons s'imposent au détriment de telle autre.

En effet SOLAS, par sa souplesse, se prête à ses interprétations, donnant à la convention une portée qui varie d'un État à un autre. Les États ayant ratifié le texte ne se sont pas privés d'utiliser toutes ces possibilités, ce qui implique que d'un État à un autre ce n'est pas tout à fait la même convention qui est en œuvre.

Le bloc de sécurité qu'offre le texte dans sa lecture initiale subit ainsi des fissures qui sont autant de moyens utilisés par les États pour défendre leur pavillon tout en appliquant une politique maritime à première vue tout à fait orthodoxe.

SOLAS, un véritable pouvoir ?

SOLAS peut donc être un instrument au service de chaque pavillon national. Plus largement les conventions maritimes et, SOLAS n'échappe pas à cette règle, sont l'instrument idéal à travers des choix touchant le navire et la structure du navire pour modifier la composition de la flotte mondiale. Or modifier la composition de celle-ci, c'est diriger l'offre de navires et commander tout le fonctionnement de l'économie maritime.

Ainsi en adoptant une norme obligeant la plupart des navires en service à se restructurer, les négociateurs savent parfaitement qu'ils vont éliminer un certain nombre de navires n'ayant pas les moyens de supporter le coût des transformations demandées. Ils vont donc jouer un rôle dans la composition de la flotte mondiale. La tentation est alors très grande pour les représentants nationaux de prendre en considération les exigences de sécurité, en les utilisant pour aller plus loin, en limitant le nombre des concurrents sur le marché.

Plusieurs des négociations engagées autour de la convention SOLAS offrent des exemples de cette politique. La sécurité et sa réglementation n'est donc pas seulement un moyen au service des politiques maritimes nationales, c'est également un moyen au service d'une politique maritime internationale

La convention SOLAS a donc une portée qui va au-delà des seuls aspects techniques, c'est un instrument de pouvoir que les États et les organisations internationales ont progressivement appris à utiliser.

*

100 ans après son adoption, SOLAS est plus que jamais nécessaire au monde maritime et à l'ensemble de l'environnement marin et dont elle a largement contribué à assurer la sécurité.