



Le bien commun, nouveau paradigme de la gouvernance des mers : le contrôle par l'État du port

Philippe Boisson

Président de l'Association Française du Droit Maritime

La navigation en haute mer est régie par le principe fondamental de la liberté. Pour éviter le développement d'un régime anarchique, l'ordre juridique est organisé autour de la notion de nationalité du navire : le pavillon, marque de la souveraineté étatique sur le navire, astreint ce dernier à être rattaché, en tant que collectivité, à l'ordre juridique de l'État du pavillon, seule autorité compétente pour le faire respecter. C'est ce qu'affirme l'article 92 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) : « les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis... à sa juridiction exclusive en haute mer ». Il en résulte toute une série de droits mais également d'obligations, notamment celles d'exercer un contrôle à la fois sur les navires battant son pavillon ainsi que sur le capitaine, les officiers et l'équipage dans le domaine administratif, technique et social.

Dans la pratique, l'efficacité de la juridiction de l'État du pavillon a fait parfois défaut. Le contrôle des navires est devenu de plus en plus complexe tant et si bien que certains États du pavillon ont du mal à s'acquitter de leurs obligations. Pour d'autres, ce sont les moyens administratifs mis en œuvre qui ne sont pas à la hauteur de l'importance de la flotte immatriculée à leur registre. La liberté laissée par le droit de la mer, en matière d'attribution de la nationalité au navire, est venue finalement accentuer le phénomène : certains États ont été peu enclins à exercer effectivement leur juridiction et leur contrôle sur des navires,

Le bien commun, nouveau paradigme de la gouvernance des mers

auxquelles ne s'attachaient ni la nationalité de leurs propriétaires, ni celle de leur équipage, ni leur présence dans les ports des dits navires. Cette défaillance de l'autorité du pavillon a engendré une certaine complaisance, dans l'application effective des règles de sécurité et la multiplication des navires sous-normes, à l'origine de nombreux accidents et de pollutions maritimes.

Le souci de préserver, au nom de l'intérêt commun, la sécurité de la navigation et la protection de l'environnement marin, a favorisé l'apparition d'un nouvel acteur pour pallier les défaillances éventuelles de l'État du pavillon, dans la vérification de la mise en œuvre des normes : l'État du port.

Le contrôle par l'État du port est apparu bien avant la signature de la CNUDM, qui constitue la forme la plus aboutie de cette notion. Elle apparaît pour la première fois dans les conventions sur la sauvegarde de la vie en mer, qui permettent le contrôle du navire par une autorité autre que celles du pavillon. Elle s'étoffe considérablement dans les conventions récentes de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) sur la sécurité du navire et de l'OIT¹ sur le droit du travail maritime. Elle s'institutionnalise enfin au niveau planétaire avec la signature d'accords régionaux, qui mettent en œuvre une coopération internationale en ce domaine.

Faut-il voir dans cette évolution les signes avant-coureurs d'une nouvelle gouvernance des mers, perçues comme un bien commun qu'il faut protéger, préserver de toute pollution, un domaine public où s'exerce une navigation polie ?

C'est à cette question, que cette étude est consacrée, à travers les différentes manifestations du contrôle des navires par l'État du port.

La naissance du concept de contrôle par l'État du port

Le contrôle par l'État du port s'est développé au début du XX^e siècle avec l'adoption des grandes conventions : sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) et sur le chargement des navires.

La convention SOLAS 1929 fut le premier instrument à introduire dans son article 54 un dispositif, permettant de vérifier la validité des certificats internationaux de sécurité ; aussi, de s'assurer que le navire étranger était dans un état de navigabilité correspondant en substance aux indications des certificats. Ces contrôles devaient être effectués par des fonctionnaires dûment autorisés, qui avaient obligation d'informer le consul de l'État d'immatriculation du navire des circonstances, ayant rendu nécessaire une intervention à bord

Les versions ultérieures de la SOLAS vont améliorer progressivement les contrôles.

La convention de 1948 (règle 18) mentionne, pour la première fois, la possibilité de « *prendre des mesures, pour empêcher le navire d'appareiller jusqu'à ce qu'il puisse prendre la mer sans danger, pour les passagers et l'équipage* ». Obligation est faite d'informer, non seulement le consul mais également de faire un rapport

1. NDLR : OIT = Organisation internationale du travail



des faits, sur l'intervention à bord du navire, à l'Organisation Maritime Internationale- à l'époque OMCI. La convention de 1974 (règle 19) précise que le certificat de sécurité délivré par l'État du pavillon « doit être accepté, à moins qu'il n'existe de bonnes raisons de penser que l'état du navire ou de son armement ne correspond pas en substance aux indications de ce certificat ».



Autre domaine d'intervention : le chargement des navires. Les conventions sur les lignes de charge de 1930 (article 16) et de 1966 (article 21) prévoient un contrôle du franc-bord des navires par l'État du port. Les inspections portent sur le chargement du navire, qui ne doit pas être au-delà des limites permises par le certificat, la position des lignes de charge correspondant aux indications du certificat. Les inspecteurs doivent également

vérifier « que le navire n'a pas subi des modifications d'une importance telle, qu'il est manifestement hors d'état de prendre la mer, sans danger pour la vie humaine ».

D'autres instruments vont élargir le domaine d'intervention de l'État du port.

L'article 10 de la convention STCW² de 1978, révisée en 1995, permet d'exercer un contrôle sur les normes de qualification des gens de mer. L'inspection à bord se borne à vérifier la validité des certificats et des documents. Tout brevet doit être accepté, « à moins qu'il n'y ait de bonnes raisons de penser, qu'il a été obtenu de façon frauduleuse ou que le détenteur du brevet n'est pas la personne à qui ce dernier a été initialement délivré ».

Le contrôle des normes d'exploitation est rendu possible grâce à la modification de la convention SOLAS, qui consacre une nouvelle règle XI-4 à ce type d'intervention. L'application du code ISM est également visée dans les nouvelles règles IX/6.2 et IX/14.2, des versions récentes de la convention SOLAS.

L'application du code ISM³ est également visée dans les nouvelles règles IX/6.2 et IX/14.2, des versions récentes de la convention SOLAS.

Par ailleurs, l'OMI a adopté de nombreuses recommandations, pour encadrer les interventions de l'État du port. Exerçant un pouvoir de coercition à l'égard des navires étrangers en escale, les représentants de cet État peuvent monter à bord, procéder à des inspections détaillées pour identifier les éventuelles déficiences des équipements. Il peut aussi, immobiliser le navire (droit de rete-

2. NDLR : STCW = STCW (en langue anglaise) *Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*. La première Convention a été adoptée le 7 juillet 1978 (STCW 78) dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI). Elle est entrée en vigueur six ans plus tard, en 1984.

3. NDLR : ISM pour *International Safety Management*, en français Code international de gestion de la sécurité¹ est un code de sécurité applicable aux compagnies maritimes et entré en vigueur au 1^{er} juillet 2002 pour tous les navires d'un tonnage supérieur à 500 (UMS).

Le bien commun, nouveau paradigme de la gouvernance des mers

nue), dans les cas les plus graves et veiller à ce que des mesures soient prises pour remédier à la situation. L'exercice de ces prérogatives est strictement réglementé, en raison des atteintes portées au principe de l'exclusivité du pavillon. Ces conditions ont été fixées par toute une série de recommandations, dont les plus importantes sont les résolutions A.321 du 12 novembre 1975 et A.787 du 23 novembre 1995.

Dans l'exercice de ses compétences de contrôle, l'État du port n'agit pas pour la défense d'un bien commun mais dans le cadre d'une police internationale de la navigation, pour protéger la vie des marins et des passagers à bord des navires. Il a le devoir de veiller à l'application des conventions internationales sur la sécurité et d'empêcher qu'un navire en mauvais état ne quitte son territoire. Il intervient ici comme le relais, le complément de l'État du pavillon ; son rôle est :

- d'identifier les défaillances des acteurs du système de sécurité maritime,
- d'influencer le comportement de ceux, qui ont pour obligation de mettre les navires en conformité avec la réglementation internationale.

En aucun cas l'État du port ne peut se substituer à leurs obligations. Il demeure l'ultime filet de sécurité, permettant une application effective des normes de sécurité.

L'extension du concept au droit social maritime

Les conventions anciennes de l'OIT ne prévoyaient pas un mécanisme de contrôle par l'État du port. Seule exception, la convention n°53 de 1936 sur les brevets de capacité des officiers, qui stipulait que, lorsque les autorités d'un Membre constataient une infraction à bord d'un navire étranger en escale, ceux-ci devaient en référer au consul de l'État d'immatriculation, à condition que cet État ait ratifié ladite convention.



D.R.

La Revue Maritime 504 ■ Décembre 2015

L'océan, bien commun de l'humanité



La convention n°147 du 29 octobre 1976 sur les normes minima à observer à bord des navires marchands va bouleverser la donne. L'article 4 de la convention, introduit à la demande de la France, instaure un véritable contrôle par l'État du port lui permettant de « *prendre les mesures nécessaires pour redresser une situation à bord d'un navire qui constitue un danger pour la sécurité ou la santé* » et ce quel que soit son pavillon, à la suite d'une plainte ou sur preuve établissant clairement que le navire n'est pas conforme aux normes de la convention.

L'adoption de cet article suscita une vive opposition de la part de certaines délégations estimant que le contrôle des navires immatriculés dans les États n'ayant pas ratifié la convention constituait une immixtion dans les affaires intérieures de cet État, ce qui était contraire au droit international. C'est la raison pour laquelle des restrictions furent apportées aux pouvoirs de l'État du port : le navire ne devait pas être retenu ou retardé indûment, les autorités du port devaient informer de ces mesures le plus proche représentant maritime, consulaire ou diplomatique de l'État du pavillon et lui demander d'être présent, un rapport devait être adressé au gouvernement concerné ainsi qu'au Directeur du BIT⁴.

Les mêmes dispositions ont été reprises et amplifiées par la convention du travail maritime de 2006 (MLC 2006) qui s'inspire des mécanismes mis en place par les conventions et recommandations de l'OMI en ce domaine: inspection par des fonctionnaires dûment autorisés, vérification de la validité des documents, possibilité d'une inspection plus approfondie, interdiction pour le navire d'appareiller si les conditions à bord présentent un danger pour la sécurité, la santé ou la sûreté des gens de mer ou si la non-conformité constitue une infraction grave ou répétée aux prescriptions de la convention.

Les compétences de l'État du port sont essentiellement justifiées ici par la nécessité de lutter contre « *les navires où prévalent des conditions inférieures aux normes (sociales), en particulier ceux immatriculés sous des pavillons de complaisance* » (cas de la convention 147 de l'OIT) et par celle d'instaurer une coopération internationale pour assurer la mise en œuvre et le respect du droit du travail maritime à bord des navires étrangers (cas de la convention MLC 2006). Il ne s'agit pas de défendre un bien commun, mais plutôt de protéger d'une exploitation forcée les gens de mer en violation de toute norme sociale ou humanitaire.

L'aboutissement du concept en droit de l'environnement.

C'est dans le droit de l'environnement que la notion de contrôle par l'État du port va prendre toute sa dimension. Trois étapes marquent cette évolution. La convention du 12 mai 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par hydrocarbures a conféré pour la première fois à l'État dans le territoire duquel se trouve le navire un droit d'examen des registres et des documents officiels afin de s'assurer du respect, par le navire, des règles énoncées par la convention. À l'époque, on ne parlait pas d'État du port, mais de l'État

4. NDLR : BIT = Bureau international du Travail, qui est le secrétariat permanent de l'Organisation internationale du Travail.



D.R.

Le *Torrey Canyon*

recevant un navire dans ses ports ou ses installations terminales au large de ses côtes.

La catastrophe du *Torrey Canyon*, survenue en 1967, va inciter les rédacteurs de la convention MARPOL à revoir un certain nombre de questions juridiques, concernant les droits d'un État dont les rivages sont menacés par une pollution.

La notion de juridiction par l'État du port fut introduite, pour la première fois, lors la conférence de l'OMI de 1973 sur la pollution marine. Cette notion va bien au-delà des pouvoirs de police que l'État peut exercer, en matière de sécurité maritime, à l'égard des navires étrangers fréquentant ses ports. Elle sous-tend les compétences de contrôle et de sanction reconnus à l'État du port, lorsque des navires étrangers commettent des infractions dans les zones maritimes au-delà de sa juridiction territoriale. La conférence s'est bien gardée de définir la nature et l'étendue de ces pouvoirs, en cas de pollution par les navires, mais s'est contentée de renvoyer la question aux promoteurs de la conférence des Nations-Unies sur le droit de la mer (résolution 23).

La convention MARPOL, qui fut finalement adoptée le 2 novembre 1973, consacre une conception classique de l'État du port, telle que définie dans les autres instruments de l'OMI :

- L'article 6.2 stipule que les fonctionnaires du port ou du terminal au large d'un État partie peuvent procéder à une inspection du navire, en vue de

5. NDLR: MARPOL (acronyme de l'anglais *Marine pollution*) désigne la Convention internationale pour la prévention de la pollution marine par les navires.



vérifier s'il a rejeté des substances nuisibles en infraction aux dispositions des règles annexées à la convention.

- Selon l'article 6.5, ce droit d'inspection peut être exercé lorsqu'une autre Partie lui demande de procéder à une enquête, « *en fournissant suffisamment de preuves que le navire a rejeté dans un lieu quelconque des substances nuisibles* ». Ces dispositions ne modifient pas le traditionnel partage des compétences entre État du pavillon/État côtier en matière de poursuite et de sanction. Même si l'inspection fournit des preuves suffisantes, l'État du port n'est pas en droit d'engager des poursuites et de prononcer des sanctions, qui sont du ressort de l'État du pavillon.

En revanche, la convention MARPOL⁵ est le premier instrument de l'OMI à introduire à l'article 5.4 une clause dite du traitement pas plus favorable selon laquelle : « *les Parties appliquent aux navires des États, qui ne sont pas parties à la convention, les prescriptions de la présente convention, dans la mesure où cela est nécessaire pour ne pas faire bénéficier ces navires de conditions plus favorables* ». Cette disposition, en rupture avec le principe de l'effet relatif des traités, a été justifiée par la nécessité de protéger plus efficacement la mer contre la pollution par les navires.

La catastrophe de l'*Amoco Cadiz* en mars 1978 va inciter les rédacteurs de la future convention, sur le droit de la mer, à renforcer considérablement les compétences de l'État du port. Celles-ci s'exercent désormais dans trois domaines.

En matière de réglementation tout d'abord. L'article 211.3 de la CNUDM lui permet d'imposer aux navires étrangers des conditions particulières, pour l'entrée dans ses ports et ses eaux intérieures.

En matière de police ensuite. En vertu de l'article 218.1, il peut ouvrir une enquête et intenter une action à l'égard d'un navire, ayant effectué un rejet en mer en infraction « *aux règles et normes internationalement applicables* » et au-delà des zones sous sa juridiction, même s'il n'a subi directement aucun dommage, ni même été l'objet de menaces graves, portées à l'encontre de son environnement. L'État du port est ainsi amené à jouer le rôle d'auxiliaire dans la lutte internationale contre la pollution des mers. L'article 219 lui donne en outre la possibilité de prendre des mesures administratives pour empêcher le navire « *qui a enfreint les règles et normes applicables concernant la navigabilité et risque de ce fait de causer des dommages au milieu marin* » d'appareiller. Il est fondé, au nom de l'intérêt commun, à interrompre cette navigation et à retenir le navire en cas d'infraction aux règles internationales.

En matière d'action judiciaire enfin. L'article 220 donne à l'État du port des pouvoirs de poursuite pénale à l'égard d'infractions commises, non seulement dans sa mer territoriale, mais également dans sa ZEE. Ces actions sont possibles dans deux hypothèses :

- tout d'abord, lorsque le navire entré dans la ZEE, en infraction avec la législation en vigueur, séjourne volontairement dans un port de l'État côtier ;
- ensuite, lorsqu'il y a une preuve manifeste que, en raison de l'infraction commise par le navire étranger dans la ZEE, les rejets entraînés « *ont causé, ou risquent de causer des dommages importants au littoral ou aux intérêts connexes de l'État côtier* », dans ses diverses zones de juridiction.

Le bien commun, nouveau paradigme de la gouvernance des mers

La convention sur le droit de la mer consacre la forme la plus aboutie du contrôle par l'État du port dans la mesure où elle procure une extension importante de ses compétences de contrôle à l'égard des navires étrangers, à la différence de l'État côtier qui n'a de pouvoir qu'à l'égard des infractions, commises dans ses zones sous sa juridiction.

L'institutionnalisation du contrôle par l'État du port

On ne peut parler de bien commun sans évoquer la notion de gouvernance communautaire. Un bien commun nécessite une gestion et des institutions. Ceci semble être le cas du contrôle par l'État du port qui, à la fin des années 1970, a fait progressivement l'objet d'une coopération entre les États, d'une gestion collective de la sécurité et de la protection de l'environnement au sein d'une même région.

Une série d'accidents maritimes, survenus en Manche et mer du Nord va accélérer cette concertation. Confrontés à l'augmentation du nombre de navires sous-normes et à la démission des pavillons complaisants en matière de sécurité, certains États européens vont mettre en œuvre un contrôle coordonné des navires étrangers dans leurs ports. Cette entente régionale va se traduire par la signature de deux accords, l'un signé à La Haye en 1978 et l'autre à Paris en 1980. Sous l'impulsion de l'OMI, ces accords seront par la suite généralisés à d'autres parties du monde. Aujourd'hui la coopération a été complètement intégrée dans le droit communautaire, avec la constitution d'un espace maritime de sécurité par l'Union européenne.

Ces initiatives s'inscrivent dans les dispositions de la convention de Montego bay, qui prévoit la mise en place des procédures permettant de faciliter la coopération régionale contre les atteintes à l'environnement. L'article 211.3 donne, en effet, la possibilité à deux ou plusieurs États du port d'harmoniser les conditions qu'ils imposeront les uns les autres pour l'entrée dans leurs ports, en liaison avec l'organisation internationale compétente. Sont ainsi octroyés les moyens d'instaurer virtuellement une sorte d'ordre public régional, voire international, en facilitant une coopération internationale aux fins de réalisation d'un « *intérêt commun* », non seulement à ces États eux-mêmes, mais à la communauté internationale dans son ensemble, celui de la préservation du milieu marin dans les zones relevant de leurs compétences.

Le Mémoire de La Haye

Dans l'attente de l'entrée en vigueur de la convention 144 de l'OIT, huit États riverains de la mer du Nord (Pays-Bas, RFA, Royaume-Uni, Danemark, Suède, Norvège, Belgique et France) signèrent le 2 mars 1978 un mémorandum d'entente sur le maintien des normes à bord des navires de commerce. Entré en vigueur le 1^{er} juillet 1978, cet accord entre autorités maritimes fixait des règles minimales exigées à bord de tout navire, quelque que soit sa nationalité, faisant escale dans les ports des pays riverains. Il prévoyait des procédures d'inspection et



d'information des autorités signataires et les autorisait à prendre des mesures pour rectifier « *tout manquement constaté, comme dangereux pour la sécurité ou la santé* » et si besoin est, retenir le navire dans ce but.

Le Mémorandum de La Haye a été le premier instrument à organiser une surveillance collective des navires de commerce, partant de l'idée que l'amélioration de la sécurité maritime impliquait une action coordonnée au niveau régional des États du port.

Le Mémorandum de Paris

Victime des marées noires de l'*Amoco Cadiz* en 1978 et du *Tanio* en 1980, la France a joué un rôle moteur dans l'amélioration du Mémorandum de La Haye. En décembre 1980, elle organisa à Paris la première conférence régionale européenne sur la sécurité maritime, réunissant 14 pays européens, qui décida entre autre de renforcer et de rendre plus homogène le contrôle des navires dans les ports européens. Treize mois plus tard se tint, toujours à Paris, une seconde conférence régionale qui s'acheva, le 26 janvier 1982, par l'adoption du Mémorandum de Paris.

Comme son prédécesseur, ce Mémorandum établissait une collaboration entre les huit signataires du Mémorandum de 1978, plus la Finlande, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, le Portugal et l'Espagne. L'objectif était de mettre en place un contrôle harmonisé des navires étrangers dans les ports, en évitant tout détournement de trafic et toute distorsion de concurrence. En clair : éviter le développement de ports de complaisance en matière de sécurité dans la zone européenne.

Plusieurs améliorations furent apportées au Mémorandum de La Haye :

- les engagements des autorités maritimes ont été précisés, avec l'obligation pour elles d'inspecter 25% des navires étrangers entrés dans leurs ports au cours d'une période de 12 mois,
- la portée des inspections, à bord des navires, a été étendue couvrant à la fois l'application de la convention 147 de l'OIT mais aussi, les principaux instruments de l'OMI,
- les procédures de contrôle ont été perfectionnées avec l'introduction de méthodes de ciblage, basées sur le risque que représente certains navires (pétroliers, chimiquiers, transporteurs de gaz) et sur l'historique des inspections,
- enfin, ont été mises en place : une véritable structure institutionnelle chargée de suivre l'application du Mémorandum, ainsi qu'une base de données sur les navires et leurs inspections.

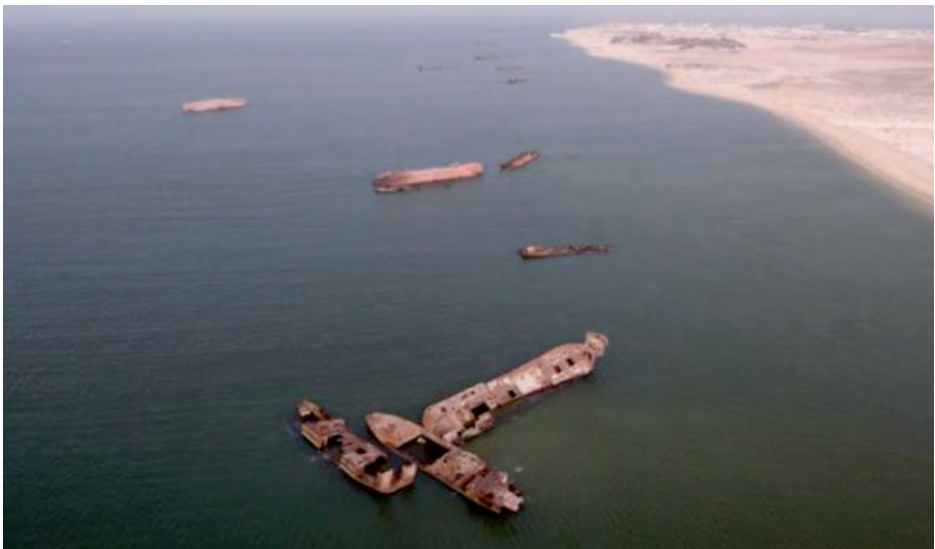
La généralisation des approches régionales

Lors de sa création, le Mémorandum de Paris fut diversement apprécié. Certains États du pavillon, la Communauté européenne et l'OMI émirent plusieurs réserves. On craignait, en particulier, que l'établissement d'un nouvel organisme de régulation ne viennent dupliquer les règles de sécurité au niveau régional ou n'accroissent les normes internationalement acceptées.

Le bien commun, nouveau paradigme de la gouvernance des mers

L'OMI changea d'attitude après avoir constaté que, le Mémorandum ne cherchait pas à élaborer de nouvelles règles, mais désirait seulement faire respecter les instruments internationaux existants. Plusieurs éléments militaient en faveur d'une coopération régionale dans l'application des normes :

- la région apparaissait comme le cadre le mieux adapté pour le développement d'une volonté politique commune en matière de sécurité maritime et de protection de l'environnement ;
- la coopération entre États rendait plus difficile l'exploitation de navires sous-normes au sein d'une même région ;
- l'échange d'information se trouvait facilité entre un petit nombre d'États ;
- enfin, une coordination régionale des procédures de contrôle réduisait le risque de contrainte excessive sur la navigation maritime, tout en facilitant la mise en œuvre de ressources suffisantes par les États participants.



D.R.

Baie de Nouadhibou : 32 épaves de navires

Consciente que l'Europe ne pouvait à elle seule éliminer les navires poubelles, l'OMI adopta en novembre 1991 la résolution A.682 invitant les États d'une même région à se regrouper, pour adopter des accords similaires au Mémorandum de Paris. Ont ainsi été signés à ce jour huit autres ententes régionales :

- le Mémorandum de Tokyo couvrant la zone Asie Pacifique,
- l'accord de Viña del Mar pour l'Amérique latine,
- le Mémorandum des Caraïbes,
- de la Méditerranée
- de l'Océan Indien,
- du Golfe Persique (Riyadh MoU),
- de l'Afrique Occidentale et Centrale (Abuja MoU),
- de la Mer Noire (Black Sea MoU).

L'OMI a par ailleurs développé une coopération entre les différents Mémorandums, en organisant des séminaires, réservés aux responsables des



secrétariats de ces organisations ainsi qu'aux gestionnaires des bases de données. Ces réunions destinées à favoriser les échanges d'idées et d'expérience encouragent aussi bien l'harmonisation et la coordination entre les différents ententes régionales (MoU) que l'élaboration de projets de recommandations, destinés aux diverses instances de l'OMI.

Le contrôle par l'État du port dans le droit communautaire

Dès 1980, la Commission européenne voulut développer la juridiction de l'État du port, en proposant une directive concernant l'application des normes internationales, relatives à la sécurité maritimes et la prévention de la pollution aux navires utilisant les ports de la Communauté. L'objectif de cette première directive était de procéder, par le biais de mesures de contrôle, à l'identification des navires sous-normes. Malgré un accord de principe des États membres sur les objectifs poursuivis, la proposition de la Commission ne fut pas retenue, en raison de l'hostilité des britanniques et des danois à un éventuel transfert de compétence en matière de sécurité maritime à la Communauté, ainsi que des grecs formellement opposés à la création d'un fichier des pétroliers en infraction. Le Conseil choisit donc d'adopter le 15 décembre 1981 une simple résolution sur le contrôle de l'État du port invitant les États membres et la Commission à participer activement aux travaux de la seconde conférence régionale européenne sur la sécurité maritime, qui donna naissance au Mémorandum de Paris.

Malgré ce premier échec, la Commission décida de garder en réserve sa proposition de directive. A la suite de plusieurs accidents de pétroliers, survenus en Europe au début des années 1990 (*Haven*, *Agean Sea* et *Braer*), elle publia le 25 janvier 1993 une communication intitulée « *Pour une politique commune de la sécurité maritime* ». Cette dernière dénonçait les points faibles du Mémorandum de Paris, principalement l'absence de caractère juridique obligatoire de l'accord (*soft law*) ; mais également, le manque d'uniformité et de cohérence des inspections et immobilisations des navires dans la Communauté, favorisant une situation de forum shopping portuaire inacceptable à ses yeux.

Utilisant les nouvelles compétences données à l'Union européenne dans le domaine de la sécurité maritime par le Traité de Maastricht, la Commission proposa une harmonisation communautaire revue et corrigée du contrôle par l'État du port, en d'autres termes une « *communautarisation* » du Mémorandum de Paris. Une première directive fut adoptée par le Conseil en juin 1995, directive dont les dispositions furent renforcées en 2001, à la suite du naufrage de l'*Erika* et en 2009 dans le cadre du troisième paquet de sécurité maritime.

La Directive 91/21 du 19 juin 1995

Cette première directive entrée en application en 1996 avait pour but d'améliorer les mécanismes du Mémorandum au sein de la Communauté, en les rendant uniformes et obligatoires pour les quinze États membres. De nombreuses améliorations étaient apportées par rapport au texte de 1982 :

Le bien commun, nouveau paradigme de la gouvernance des mers

- possibilité de visites renforcées pour certains types de navires, considérés comme à risques,
- renforcement du ciblage pour déterminer la priorité des inspections,
- refus d'accès, dans les ports de la Communauté, aux navires présentant des risques très élevés,
- publication trimestrielle par les autorités des navires immobilisées, et surtout condamnation des États membres par la Cour de Justice des Communautés Européennes pour transposition tardive de la directive en droit interne (cas de l'Italie en 1999 et de la France en 2004).

La Directive 2001/106/CE du 19 décembre 2001

Le naufrage de l'*Erika* en décembre 1999 révéla de graves insuffisances dans les mécanismes de contrôle des navires dans les ports européens. Une nouvelle directive, du 19 décembre 2001 entrée en vigueur le 22 juillet 2003, vint corriger ces imperfections.

Elle améliorait la technique de ciblage, en introduisant le concept d'inspections obligatoires pour certaines catégories de navires dit « à risque » ; elle comprenait notamment les pétroliers de plus de 15 ans d'âge, en établissant une liste d'éléments à contrôler obligatoirement lors des inspections. Elle renforçait aussi l'utilisation du bannissement : les navires de plus de 15 ans d'âge, se voyaient refuser l'accès aux ports de la Communauté dès lors qu'ils avaient été immobilisés plus de deux fois au cours des deux années précédentes et qu'ils figuraient sur la « liste noire » des pavillons comptant un nombre d'immobilisations supérieure à la moyenne. On cherchait ici à sanctionner, non seulement le mauvais état du navire concerné, mais aussi l'armateur qui n'avait pas pris les mesures adéquates pour se conformer aux règles internationales en vigueur ainsi que le laxisme de l'État du pavillon. Cette directive améliorait en outre l'efficacité des procédures d'inspection, en accroissant notablement la synergie entre les inspecteurs du port et les sociétés de classification. Elle permettait enfin de mieux lutter contre l'opacité des pratiques entourant le transport maritime, en renforçant les obligations de publication d'informations, relatives aux inspections et immobilisations, telles que par exemple l'identité de l'affréteur du navire.

La Directive 2009/16/CE du 23 avril 2009

Partie intégrante du 3^e paquet de sécurité maritime, la directive de 2009 propose une refonte complète du régime de contrôle par l'État du port. Il s'agit de remplacer l'obligation actuelle pour chaque État membre d'inspecter 25 % des navires, qui font escale dans ses ports, par un objectif collectif, à l'échelle de l'ensemble de l'Europe, visant à contrôler la totalité des navires par une inspection plus fréquente des navires à risques.

La directive définit un profil de risque des navires, qui détermine la fréquence des inspections. Entrent dans les critères de sélection (Annexe I) : le type et l'âge du navire, son pavillon, sa société de classification, la performance de la



compagnie et le nombre de détentions subies dans le passé. Les navires à risque élevé sont soumis à des inspections tous les 6 mois, les navires à risque moyen à des visites tous les 12 mois et les navires à faible risque à des contrôles tous les trois ans.

Une autre disposition vient renforcer l'arme du bannissement des navires sous-normes. Celui-ci étendu à toutes les catégories de navires, est rendu plus strict par une période minimale d'exclusion et devient définitif pour les navires multi-récidivistes, à partir de la quatrième détention.

La Commission a désormais pour obligation de publier régulièrement, sur un site internet public, des informations concernant les compagnies, dont le respect des normes a été jugé faible ou très faible pendant une période de trois mois ou plus. Cette liste noire des armateurs sous-normes s'ajoute à celle des pavillons, déjà publiée par les autorités du Mémorandum de Paris et à celle des navires bannis.

Enfin, la qualité des administrations en charge du contrôle par l'État du port est améliorée, par des exigences renforcées, en matière de qualification et de formation des inspecteurs.

L'Agence Européenne pour la Sécurité Maritime (EMSA), créée en 2002 reçoit pour mission de fournir l'appui nécessaire, afin d'assurer une application convergente et effective du système de contrôle par l'État du port. Elle contribue en particulier à l'élaboration et à la mise en œuvre :

- de la base de données des inspections créée par la directive,
- d'un système communautaire harmonisé pour la formation et l'évaluation des compétences des inspecteurs chargés du contrôle.

Le contrôle par l'État du port en droit européen repose sur les mêmes fondements :

- la nécessité de réduire, de manière draconienne, le nombre de navires poubelles navigant dans les eaux communautaires, grâce à une application stricte des réglementations internationales sur la sécurité maritime, la protection de l'environnement et les conditions de vie et de travail des marins ;
- l'établissement par les États du port d'une deuxième ligne de défense contre les transports maritimes inférieurs aux normes, en raison de la défaillance de certains États du pavillon en matière de contrôle des navires ;
- l'uniformisation des mécanismes d'application des normes de sécurité, afin d'éviter les distorsions de concurrence entre les ports européens.

Conclusion

Les grandes catastrophes maritimes et notamment, la persistance des marées noires dans la seconde moitié du XX^e siècle (*Torrey Canyon*, *Amoco Cadiz*, *Tanio*) ont favorisé la prise de conscience : que la mer était un bien à protéger, un patrimoine pour l'humanité. Révélateur des lacunes, des insuffisances et de l'inadaptation de la réglementation de la sécurité maritime, ces sinistres amplifiés par les médias, ont été des coups de tonnerre qui ont réveillé l'opinion publique, les États

Le bien commun, nouveau paradigme de la gouvernance des mers

Dossier

concernés et la communauté internationale dans son ensemble.

En réaction à ces événements majeurs, le droit international de l'environnement a mis en place des mécanismes de protection, inspirés du « *droit commun de la navigation* » et des conventions spécialisées de l'OMI sur la sauvegarde de la vie humaine en mer. La défense de ce droit commun a conduit le droit de la mer à pallier les défaillances éventuelles de l'État du pavillon dans l'application des normes à bord des navires, par les compétences reconnues à l'État du port.

Ces nouveaux droits, complémentaires, plutôt que concurrents de ceux traditionnels, de ceux de l'État du pavillon, pourraient être justifiés par la préservation du bien commun que représente les océans. Les conventions de l'OMI et de l'OIT ne mentionnent pas cette notion, mais il semble bien que c'est la défense et la protection de ce bien commun, de ce patrimoine pour l'humanité, qui légitime les pouvoirs de l'État du port. Ce dernier se voit confier une mission d'intérêt général, la sécurité de la navigation qu'il exerce dans l'intérêt de tous, par le jeu d'un dédoublement fonctionnel.

Les mémorandums sur le contrôle par l'État du port et les mécanismes mis en place au niveau européen ne constituent pas une nouvelle forme de gouvernance des mers ; ils répondent aux attentes de la convention de Montego bay, qui appelle les États à coopérer pour assumer les grandes fonctions maritimes. La sauvegarde de la vie humaine en mer, la protection des marins et la prévention des pollutions par les navires font partie de cette fonction sécuritaire.

L'océan, bien commun de l'humanité