



L'Union européenne : un acteur majeur de la sécurité maritime

Barbara Sellier, Gilles Bergot

Commission européenne (DG MOVE)

Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas la position officielle de la Commission européenne

En cette date anniversaire du naufrage de l'*Amoco Cadiz* et ses terribles conséquences économiques et environnementales, force est de constater qu'en 40 ans, le paysage de la sécurité maritime s'est totalement transformé. La Communauté puis l'Union européenne (UE) a joué un rôle essentiel dans l'évolution de la protection et des politiques de prévention et de réponse.

Compte tenu de l'état peu avancé de la politique commune des transports, la réponse de l'Europe à l'accident de l'*Amoco Cadiz* ne s'est traduite au départ que par l'adoption d'un nombre limité d'initiatives, le plus souvent sous forme de recommandations ou de résolutions sans portée contraignante. Ce n'est véritablement qu'à partir des années 1990, avec la mise en œuvre du marché unique, que le droit européen de la sécurité maritime s'est institutionnalisé, en réaction à une série d'accidents maritimes : l'*Aegean Sea* en décembre 1992, le *Braer* en janvier 1993, l'*Erika* en décembre 1999 et le *Prestige* en novembre 2002¹, qui ont mis en lumière d'importantes lacunes touchant toute la chaîne de responsabilité.

En l'espace de deux décennies, un cadre législatif a été mis en place qui régit désormais les responsabilités de l'État du pavillon y compris :

1. *Un autre accident déterminant a été le naufrage de l'Estonia, en septembre 1994, qui a été à l'origine de la mise en place de règles européennes rigoureuses en matière de sécurité des navires à passagers.*

- les enquêtes après accidents,
- les contrôles par l'État du port,
- les obligations de l'État côtier, notamment pour le suivi du trafic maritime et l'accueil des navires ayant besoin d'assistance,
- les standards de qualité des sociétés de classification,
- la qualité des systèmes de formation,
- les conditions de travail des marins,
- le régime d'indemnisation des dommages de pollution, etc.

Le développement de cet « acquis communautaire » s'est accompagné d'une action volontariste au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI) afin de renforcer les règles internationales.

Ce tableau ne serait pas complet sans évoquer l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM), véritable bras opérationnel de l'UE, pour la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité maritime. Initialement créée en 2002 avec des tâches circonscrites, son mandat s'est considérablement étendu en 15 ans d'existence. L'Agence apporte aujourd'hui son expertise et son assistance technique et opérationnelle à la Commission européenne et aux États de l'UE dans un nombre croissant de domaines.

Citons comme cœur de son activité les visites et les inspections qu'elle réalise auprès des administrations nationales, des sociétés de classification et des systèmes de formation des marins des pays tiers, pour aider la Commission eu-

D.R.





ropéenne à vérifier la bonne mise en œuvre des règles et le respect des standards communs. L'Agence met également à disposition des États une capacité opérationnelle de réponse aux risques de pollution maritime, à travers un réseau de navires commerciaux spécialement équipés et son système d'observation satellitaire, pour la détection des rejets illicites. Enfin, l'AESM est devenue un centre d'expertise unique : elle abrite un nombre croissant de bases de données, de services et d'outils numériques, en soutien des missions de sécurité maritime des États de l'Union.

Aujourd'hui, l'UE est bien établie comme un acteur majeur de la sécurité maritime, non seulement, en termes législatifs mais, de plus en plus, sur un plan directement opérationnel. L'absence d'accidents majeurs le long des côtes européennes, depuis la fin des années 2000, est en partie le fruit de cette action volontariste, dont l'impact a largement débordé le cadre européen et a conduit à des avancées significatives au niveau mondial.

La valeur ajoutée du cadre législatif européen

Si le cadre législatif européen reprend très largement les règles internationales, il présente l'avantage de les rendre juridiquement contraignantes et exécutoires. Par le biais des visites et des inspections de l'AESM, représentant une source d'information et d'observation fiable et précise, et grâce à la puissance de l'ordre institutionnel communautaire, ce cadre législatif très complet permet une surveillance collective de l'application des règles internationales. Celle-ci contribue sans nul doute à garantir un niveau élevé de respect des règles et donc de sécurité dans les eaux européennes. Cette surveillance peut, en outre, s'adosser aux bases de données et outils numériques de plus en plus sophistiqués de l'AESM tels que THETIS, pour les contrôles par l'État du port.

En outre, le droit européen maritime apporte une valeur ajoutée unique et essentielle en termes de partage d'expériences et de bonnes pratiques conduisant à une uniformisation, plus d'efficacité et une meilleure utilisation des ressources des États et des opérateurs. En s'appuyant sur ce droit, la Commission européenne et l'AESM favorisent la coopération technique et réglementaire, voire opérationnelle, au bénéfice de tous les États de l'Union, dans un domaine par essence transfrontalier.

Citons ici le cas exemplaire des lieux de refuge, mis en place par la législation européenne, qui oblige les États à prévoir de tels lieux (en général au sein des ports), destinés à accueillir les navires ayant besoin d'assistance. L'accident du *MSC Flaminia* à l'été 2012 et l'errance de ce navire durant des semaines, au large des côtes européennes de l'Atlantique nord, avec sa cargaison de solvants inflammables et des produits toxiques, a mis en lumière les insuffisances dans l'application de cette disposition. Sous l'impulsion de la Commission européenne, tous les acteurs concernés, autorités compétentes et parties prenantes privées, se sont mis

autour de la table pour réfléchir aux modalités d'une meilleure prise en charge. Avec l'assistance technique de l'AESM, ce travail s'est traduit par l'élaboration de lignes directrices opérationnelles centrées sur l'échange d'information et la coordination des autorités compétentes.

Au-delà de favoriser cette coopération et coordination entre les États membres, la politique européenne de sécurité maritime permet enfin une véritable mutualisation des capacités opérationnelles et techniques au travers de l'AESM. Pour ce qui est de la surveillance maritime, la législation européenne a permis de bâtir en commun le réseau *SafeSeaNet* d'échanges d'informations sur le trafic maritime, puis le service d'imagerie satellitaire *CleanSeaNet*, tous deux en partie hébergés et gérés par l'Agence. Non seulement, de tels systèmes ont permis de réaliser des économies d'échelle dont les bénéfices ne sont plus à prouver mais, pour certains, leur développement n'était pertinent qu'à un niveau européen.

Les avancées des technologies spatiales (programme satellitaires Copernicus pour l'observation et Galileo pour le positionnement), les progrès des systèmes d'information et des réseaux informatiques ou les potentialités offertes par les drones ont ouvert tout un champ d'activités qui nécessitent d'être portées au niveau européen et devraient encore renforcer la mise en commun des capacités.

Enfin, comme évoqué ci-dessus, et à l'instar de beaucoup de domaines, le droit européen est un moteur pour la gouvernance mondiale. Ainsi, en fut-il de l'interdiction au niveau international des navires à simple coque dont le calendrier d'entrée en vigueur a été avancé par l'OMI, sous l'instance des européens. Plus récemment, et sur la base de travaux de recherche approfondis financés par l'Union européenne, les exigences en matière de stabilité des navires à passagers après avarie ont été renforcées au niveau international, facteur essentiel pour la protection des personnes en mer.

Les défis pour l'avenir et les premières réponses

Si le droit européen, en matière de sécurité maritime, s'est principalement développé en réactions aux catastrophes, il évolue aujourd'hui, tout comme le droit maritime international, vers une approche davantage préventive. Celle-ci vise à anticiper les nouveaux risques et à accompagner les évolutions du transport maritime pour maintenir un niveau élevé de sécurité.

C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle a abouti la Commission européenne dans son récent bilan de qualité² de la législation européenne, dans le domaine maritime relatif aux obligations des États du pavillon, aux enquêtes après accidents, au contrôle par l'État du port et au système de suivi du trafic des navires et d'information. Les directives concernées atteignent largement leurs

2. SWD(2018) 228 final, 16.5.2018

<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/3rd-mobility-pack/swd20180228-fitness-check.pdf>



objectifs, mais, reflètent une approche visant très largement à surveiller et à corriger les éventuels manquements. Il ne s'agit pas d'y mettre un terme, tant les risques demeurent et se transforment, tandis que l'impératif de sécurité est plus que jamais au cœur des préoccupations des citoyens et des opérateurs européens.

Ceci étant, la Commission européenne souhaite développer le volet préventif de la législation communautaire. Ainsi, des responsabilités de l'État du pavillon, telles que décrites dans les codes pertinents de l'OMI qui, aujourd'hui, ne se traduisent pas par des obligations européennes juridiquement contraignantes. L'intérêt et la valeur ajoutée du droit européen est ici à rechercher non seulement en termes de sécurité et de conditions équitables, mais aussi, et surtout, en termes de rationalisation des efforts et des politiques des administrations maritimes nationales, dans un contexte de restrictions budgétaires, de pénurie de ressources et de perte croissante d'expertise et de capacité opérationnelle.

En s'adossant aux outils et aux services de l'AESM, et en exploitant les nouvelles potentialités des moyens numériques et des bases de données, des pistes sont ouvertes pour faciliter ou alléger le travail d'inspections et de surveillance des États et poursuivre la mutualisation des capacités et des ressources.

Pour ce qui est du contenu des règles, les développements en cours à l'OMI en vue d'établir des normes de construction des nouveaux navires, fondées sur des objectifs (*goal-based standards*), et les travaux qui y ont démarré sur les navires autonomes témoignent d'une même tendance à définir en amont le cadre de sécurité qui soutiendra le transport maritime de demain.

Au rang des défis déjà actuels, on peut citer le trafic croissant, le gigantisme des navires, la transition numérique ou encore la multiplication et la diversification des menaces en mer. À plus long terme, la transformation de la flotte vers des modes de propulsion propre et des carburants alternatifs et des navires autonomes ou télépilotes (à distance) implique de revoir en profondeur le cadre réglementaire existant.

La Commission européenne est déjà active sur tous ces fronts de concert avec les États membres, l'industrie et les partenaires sociaux. Avec l'assistance technique de l'AESM, la Commission coordonne la contribution de l'Union européenne aux travaux connexes menés à l'OMI. Un groupe d'experts se penchera dès l'automne sur les questions de suivi et de gestion du trafic maritime induites par l'automatisation.

Pour ce qui est des aspects sociaux, les efforts se poursuivent visant à renforcer l'attractivité du métier de marin et la formation. Le nouveau projet pluriannuel *Blueprint*, impliquant les partenaires sociaux, s'attache à développer une stratégie permettant de maintenir une masse critique de marins en Europe, en assurant une meilleure articulation entre l'industrie et les systèmes de formation, et en préparant les métiers maritimes de demain.



Conclusion

Les eaux européennes n'ont plus connu de marée noire de l'ampleur de l'*Amoco Cadiz* depuis plusieurs années. On peut raisonnablement se réjouir que l'Europe soit aujourd'hui la région du monde qui s'est dotée d'une législation et d'une politique parmi les plus avancées et les plus efficaces, pour prévenir et répondre aux conséquences potentiellement désastreuses des accidents maritimes. Les efforts conjoints de tous les acteurs concernés, privés et publics, garantissent un niveau élevé de sécurité en mer sans nuire à la compétitivité du secteur et en accompagnant les développements technologiques.

Les évolutions en cours des risques encourus, la grande transformation numérique, l'impératif de lutte contre le changement climatique présentent de nouveaux défis pour le transport maritime, qui exigent de renouveler les politiques et de conserver la capacité d'adapter le droit européen.

Au cœur de la stratégie européenne pour les années à venir : le renforcement d'une approche juridique davantage préventive, le souci permanent d'une utilisation optimale des ressources administratives, la coordination opérationnelle renforcée et le rapprochement de tous les acteurs publics de la sécurité maritime. Avec l'AESM, l'Union européenne dispose d'un outil essentiel pour donner corps à ses politiques, et faciliter l'application du droit européen dans l'intérêt des administrations nationales et du secteur maritime européen.