



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.11.2005
COM(2005) 585 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Troisième Paquet de mesures législatives en faveur de la sécurité maritime dans
l'Union européenne**

{SEC(2005) 1496}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Troisième Paquet de mesures législatives en faveur de la sécurité maritime dans l'Union européenne

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

La vive émotion suscitée par l'accident du PRESTIGE, en novembre 2002, a débouché sur une vague de solidarité dans toute l'Europe et la volonté fermement exprimée par les institutions et les plus hautes autorités de l'Union européenne pour que la politique de renforcement de la sécurité maritime engagée après l'accident de l'ERIKA en décembre 1999 soit poursuivie et renforcée.

Ainsi, lors de sa réunion de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002, peu de temps après l'accident du PRESTIGE, le Conseil européen avait salué « les efforts résolus réalisés au sein de la Communauté européenne et de l'Organisation maritime internationale (OMI), depuis l'accident de l'ERIKA pour renforcer la sécurité maritime et les mesures de prévention de la pollution » et rappelé la détermination de l'Union à « adopter toutes les mesures nécessaires pour éviter que de telles catastrophes ne se reproduisent ».

Cette détermination est aussi celle du Parlement européen qui, dans sa Résolution sur le renforcement de la sécurité maritime adoptée le 27 avril 2004 suite aux travaux de la Commission temporaire sur le renforcement de la sécurité maritime (MARE)¹, a confirmé la nécessité de poursuivre les efforts entrepris.

Cette résolution met en particulier l'accent sur un certain nombre de mesures concrètes, demandées par le Parlement européen, visant au renforcement de la sécurité maritime au niveau international et au niveau européen, au travers notamment:

- de la création d'un « espace européen de sécurité maritime », comportant notamment l'interdiction des navires sous-normes et la mise en place d'un régime de responsabilité étendu à l'ensemble de la chaîne de transport maritime ainsi qu'aux autorités publiques responsables de la sécurité maritime;
- de la mise en place d'un cadre opérationnel permettant d'intervenir plus efficacement en cas d'accident et d'en limiter les conséquences potentielles, en particulier pour une meilleure utilisation des lieux de refuge;
- de l'amélioration de la couverture des dommages accidentels, au travers d'exigences renforcées en matière d'assurance obligatoire et d'indemnisation;
- du renforcement de la coopération et de l'affirmation du principe d'indépendance en matière d'enquêtes suite à des accidents maritimes;
- d'un contrôle accru des navires, au travers d'une application rigoureuse du contrôle par l'Etat du port et d'un suivi renforcé des activités des sociétés de classification.

¹ http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/mare/default_en.htm

Les accidents de l'ERIKA et du PRESTIGE ont effectivement conduit à un renforcement significatif des règles de sécurité à l'échelle européenne, et, dans certains cas, à une réduction drastique de certains risques spécifiques, comme ceux posés par le transport de fioul lourd dans des pétroliers à simple coque.

Cet effort doit être poursuivi et intensifié. La manière de répondre à ces exigences doit prendre en compte l'importance de l'industrie maritime pour la compétitivité européenne.

C'est dans ce contexte que la Commission propose, suite aux paquets « ERIKA-I » et « ERIKA-II »², un troisième paquet de mesures législatives destinées à garantir la sécurité maritime, tout en renforçant la compétitivité de nos pavillons. Ce paquet s'inscrit pleinement dans les objectifs stratégiques de la Commission pour la période 2005-2009³, puisque, en définissant sa vision de « l'Europe 2010: un partenariat pour le renouveau européen - Prospérité, solidarité et sécurité », la Commission a souligné qu'un aspect essentiel de la qualité de vie consiste en une politique qui gère et réduit les risques auxquels les citoyens sont confrontés, tels que les risques d'accidents maritimes. Les mesures que la Commission propose aujourd'hui répondent à cet impératif.

Enfin, à un niveau plus général, le troisième paquet contribuera à renforcer le volet sécurité d'une politique maritime européenne intégrée en cours de développement et dont les perspectives seront soulignées dans le futur Livre Vert sur la « politique maritime de l'Union: une vision européenne des océans et des mers » qui sera publié au cours du premier semestre 2006. Cette politique intégrée visera à réaliser un juste équilibre entre les dimensions économique, sociale, environnementale, de sûreté et de sécurité du développement des activités marines et océaniques, permettant ainsi à la fois la préservation des ressources et l'amélioration de la compétitivité, de la croissance à long terme et de l'emploi dans le secteur maritime.

I L'UNION EUROPEENNE EN FAVEUR D'UN TRANSPORT MARITIME COMPETITIF, SUR ET DE QUALITE

De par sa géographie, son histoire et la mondialisation croissante du commerce, le développement économique de l'Union européenne est encore étroitement dépendant du transport maritime. Il suffit, en effet, de rappeler que:

- Près de 90% de son commerce extérieur en volume de marchandises et plus de 40% de ses échanges internes se font par la mer;
- De l'ordre de 1 milliard de tonnes de pétrole entrent chaque année dans les ports de l'Union européenne ou transitent par les eaux qui entourent son territoire;

² COM(2000) 142 et COM(2000) 802. Les paquets ERIKA-I et ERIKA-II visent à renforcer la législation existante, en matière de contrôle par l'Etat du port notamment, mais comportent également de nouvelles mesures concernant par exemple le retrait accéléré des navires à simple coque, le suivi du trafic, la réparation des dommages de pollution et la création d'une Agence européenne de la sécurité maritime chargée d'assister la Commission et les Etats membres dans la mise en œuvre de la législation communautaire.

³ COM(2005) 12 du 26.1.2005.

- Les compagnies maritimes appartenant à des ressortissants de l'Union européenne contrôlent près de 40% de la flotte mondiale et l'essentiel du commerce extérieur de l'Union européenne, première puissance commerciale au monde, passe par des navires contrôlés par des opérateurs économiques originaires de l'Union européenne;
- Le secteur maritime au sens large, incluant notamment la construction navale, les ports, la pêche et les industries et services qui lui sont liés (assurance, banques, etc.), emploie quelque 3 millions de personnes dans l'Union européenne.

Il est donc vital pour l'Union européenne de disposer d'une flotte et d'un secteur maritime compétitifs qui puissent assurer son avenir économique et conforter sa capacité d'action sur la scène internationale. Depuis de nombreuses années l'Union européenne mène une politique active de soutien à la compétitivité de sa flotte, qui prend des formes diverses :

- de nature réglementaire, avec l'encadrement des aides d'Etat au secteur maritime par les « Lignes directrices communautaires » révisées en 2004 et destinées à promouvoir notamment le « repavillonnement européen », gage de plus de qualité et de sécurité,
- de type contractuel tels que les accords maritimes bilatéraux et internationaux favorisant l'accès libre et non discriminatoire au marché international des services de transport maritime pour les opérateurs de l'Union européenne,
- d'aides, notamment dans le cadre du réseau trans-européen de transport, apportées à la création d'infrastructures pour les ports et leurs accès, à la promotion de services innovants via le programme Marco Polo et au développement de la recherche dans le domaine maritime.

La qualité du service maritime offerte par les opérateurs eux-mêmes constitue aussi un des éléments majeurs de la compétitivité du secteur. Les mesures proposées par la Commission à la lumière des tragiques accidents pétroliers de ces dernières années, doivent donc être vues comme s'inscrivant dans la perspective d'un renforcement d'un secteur maritime de qualité et saisies comme une opportunité par les meilleurs opérateurs pour asseoir davantage leur compétitivité sur le marché international.

Au travers du troisième paquet maritime, la Commission contribue au fonctionnement d'un secteur maritime transparent conduisant aux niveaux communautaire et international à la création progressive d'un marché équitable (« level playing field ») du transport maritime pour le bénéfice des opérateurs européens. Elle veillera à l'application rigoureuse des règles existantes et continuera à promouvoir le processus de fertilisation croisée engagé entre les cadre réglementaire international et la législation communautaire qui contribue également à la mise en place au plan mondial d'une concurrence équitable, élément fondamental du maintien de la qualité actuelle du pavillon européen au travers des actions suivantes:

- Le contrôle rigoureux de la transposition et de l'application de la législation communautaire en matière de sécurité maritime. Pour contraindre les Etats membres à se conformer à leurs obligations, la Commission utilise les moyens qui lui ont été donnés par le Traité et a lancé des procédures d'infraction à l'encontre des Etats membres défaillants. Ces procédures ont d'ailleurs déjà conduit à des condamnations devant la Cour de justice.

- Le renforcement de la présence et de la participation active de la Communauté dans les enceintes internationales.

La Commission entend notamment poursuivre et renforcer l'application uniforme et rigoureuse des règles internationales adoptées sous l'égide de l'OMI. Une démarche analogue sera menée avec les règles adoptées par l'Organisation internationale du travail (OIT), dans le cadre de la refonte en cours des conventions adoptées sous l'égide de cette organisation. Dans ce processus, l'excellente coopération avec les partenaires sociaux a permis des avancées majeures sur la nouvelle convention que la Commission a l'intention de transposer en droit communautaire.

Par ailleurs, lors de l'élaboration du troisième paquet législatif sur la sécurité maritime, la Commission a voulu contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne par l'amélioration et la simplification des textes législatifs existants tels que la directive sur le contrôle par l'Etat du port et la directive sur les sociétés de classification, maintes fois modifiées. L'objectif recherché est en particulier d'accroître la lisibilité et l'efficacité de l'environnement réglementaire communautaire, ce dont les citoyens européens et les opérateurs du transport maritime bénéficieront en premier lieu.

La mise en œuvre des mesures contenues dans ce paquet impliquera, lorsque cela sera approprié, l'Agence européenne de sécurité maritime créée par le règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil⁴. Certaines de ces mesures sont d'ailleurs déjà prévues dans ce règlement. D'autres feront l'objet d'une proposition de modification du règlement instituant l'Agence que la Commission envisage de présenter dans les prochains mois.

En conclusion, la consolidation des règles, l'amélioration de l'efficacité des administrations maritimes, le ciblage des contrôles sur les navires présentant un profil de risque important, l'allègement des contrôles pour les navires présentant un bon profil de risque contribueront d'une manière importante à améliorer la compétitivité de notre industrie. Sécurité rime avec compétitivité.

II. DES EFFORTS SONT NECESSAIRES POUR APPLIQUER LES REGLES QUI EXISTENT DEJA

Les Etats membres sont responsables de la mise en œuvre des directives et des règlements communautaires.

Ainsi que l'a souligné le Parlement européen dans sa Résolution du 27 avril 2004, « la législation mise en place après les catastrophes de l'ERIKA et du PRESTIGE a permis de prendre des mesures renforçant la sécurité de la navigation maritime dans les eaux européennes et il convient par conséquent d'accorder la priorité à l'introduction immédiate et intégrale et à l'application rigoureuse des dispositions européennes par les États membres. ».

⁴ JO L 208 du 5.8.2002, p. 1.

La Commission est déterminée à accorder la priorité à la mise en œuvre correcte par les Etats membres de la législation communautaire sur la sécurité maritime. Elle a engagé, avec l'assistance de l'Agence européenne de sécurité maritime, un programme spécifique de contrôle de la conformité et de l'application sur le terrain de l'acquis « sécurité maritime » (2005-2007). La mise en œuvre de ce programme a d'ores et déjà conduit à une augmentation du nombre de procédures d'infraction ouvertes à l'encontre des Etats membres défaillants. Au 30 septembre 2005, 68 procédures « sécurité maritime », y compris les cas de non communication et les plaintes, sont en cours d'instruction.

La situation concernant la communication des mesures nationales de transposition des directives adoptées dans le cadre des paquets « ERIKA » s'est considérablement améliorée (seulement 3 cas actuellement devant la Cour de Justice). En revanche, pour les textes les plus récents, la situation n'est pas encore satisfaisante (31 procédures ouvertes). En outre, la Commission reste préoccupée quant à la qualité de certains textes nationaux, notamment de ceux transposant les directives « contrôle par l'Etat du port » et « installations de réception des déchets », pour lesquelles 12 procédures sont en cours. Pour ces mêmes directives, 19 cas concernant la mauvaise application des textes nationaux dans plusieurs Etats membres sont actuellement à différents stades d'instruction.

III NECESSITE DE RENFORCER LA SECURITE MARITIME ET LA PREVENTION DES POLLUTIONS PAR LES NAVIRES.

Après les accidents de l'ERIKA et du PRESTIGE, l'Union européenne a agi dans l'urgence en vue de mettre en place un dispositif « défensif » visant à protéger l'Europe contre les risques d'accidents et de pollution. Il a parfois été reproché à l'Union européenne une attitude plus frileuse que celle des Etats-Unis qui, au travers notamment de l'OPA 90 (Oil Pollution Act) ont réagi de manière unilatérale à l'accident de l'Exxon Valdez⁵. Cet argument méconnaît le fait que la situation de l'Europe n'est pas comparable avec celle des Etats-Unis. Le problème fondamental de l'Europe est le passage en transit, hors de la juridiction des Etats membres, de navires à risque battant pavillon de pays tiers: de l'ordre de 200 millions de tonnes de pétrole brut et de produits pétroliers⁶ transitent chaque année au large de nos côtes sans qu'aucun contrôle puisse être effectué dans un port de l'Union européenne.

Toutefois, l'insécurité maritime a des origines profondes et tient aux caractéristiques propres du transport maritime et à ses modes de fonctionnement. Seule une politique plus offensive permettra réellement de modifier la donne et de rétablir de façon durable les conditions d'une concurrence saine pour les opérateurs qui se conforment aux règles internationales.

Le renforcement, au niveau international et régional, des règles ayant trait à la sécurité maritime reste d'une importance majeure pour plusieurs raisons.

⁵ L'échouage du pétrolier américain "Exxon-Valdez", le 24 mars 1989, a provoqué le déversement de 40 000 t de pétrole brut sur les côtes de l'Alaska.

⁶ Soit l'équivalent d'1/4 des importations européennes par voie maritime. Ces dernières s'élèvent à 800 millions de tonnes et représentent à elles seules 90% des importations totales.

- Toutes les données existantes montrent en effet que les navires sous-normes et les pavillons de complaisance continuent à prospérer. Selon des données récentes de l'OCDE, 10 à 15% de la flotte mondiale, soit 5 000 à 7 500 navires, ne répondent pas aux normes internationales de sécurité.
- Par ailleurs, les statistiques du mémorandum de Paris⁷ montrent une augmentation du nombre de déficiences constatées lors des inspections de navires⁸, touchant particulièrement l'aspect humain et à la gestion des navires⁹. Ces chiffres soulignent que les préoccupations légitimes envers les risques pour l'environnement ne doivent pas faire oublier le lourd tribut payé par les marins à cause de l'insécurité maritime.
- Des raisons objectives touchent à l'importance et au développement du trafic maritime dans les eaux de l'Union européenne. Les échanges de biens extra-Union européenne par transport maritime ont augmenté durant les cinq dernières années, à la fois en termes de volume et de valeur des biens échangés. L'Europe continue à voir passer les densités les plus importantes de navires, même si la proportion de navires en transit pur a diminué avec l'élargissement. Surtout, de nouvelles voies de trafic se sont créées: ainsi la Russie a construit de grands terminaux pétroliers qui conduisent à une augmentation spectaculaire et rapide du trafic maritime dans le Golfe de Finlande. En 2000, environ 40 millions de tonnes de pétrole brut et de produits pétroliers étaient transportées dans le golfe de Finlande. D'après les estimations, ce chiffre pourrait atteindre 100 à 120 millions de tonnes d'ici 2010.
- De même, la protection de la Méditerranée contre les risques de pollution par les navires en provenance de la Mer Noire demeure une source de préoccupation. En 2002, 122 millions de tonnes de pétrole ont franchi le détroit du Bosphore, à bord de 7 400 pétroliers. Le risque de pollution devrait s'aggraver avec l'accroissement de la production pétrolière dans la région de la mer Caspienne: dans l'hypothèse où tous les projets d'agrandissement ou de construction d'oléoducs sont réalisés, la capacité moyenne d'exportation du pétrole de la Caspienne jusqu'aux terminaux de la mer Noire serait de 2,4 millions de barils/jour en 2015. Ces évolutions qui préoccupent les pays du nord de l'Europe et de la méditerranée, démontrent la nécessité de développer et d'intensifier le volet « sécurité maritime » du dialogue entre la Communauté et ses voisins, tout particulièrement dans le cadre de la mise en place de l'Espace Economique Commun entre l'Union européenne et la Russie, ainsi qu'au travers du dialogue instauré par la Politique européenne de voisinage¹⁰ qui fixe un cadre pour les relations entre l'Europe élargie et ses voisins. En application de cette stratégie, des plans d'action ont été conclus avec les pays partenaires de la Mer Noire et de la Méditerranée et comportent plusieurs mesures destinées à renforcer la coopération en matière de politiques de sécurité maritime et à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des normes concernant les Etats du port et du pavillon.
- Les audits des sociétés de classification agréées au plan de l'Union européenne menés par la Commission ont montré que l'approche suivie doit être renforcée pour garantir que la sécurité des navires est vérifiée en permanence sur la base des normes les plus élevées.

⁷ <http://www.parismou.org>

⁸ Près de 72 000 en 2003 contre moins de 58 000 en 1998.

⁹ Entre 2001 et 2003, ont été relevées des augmentations de 152% du nombre de déficiences en matière de formation et certification des marins et 186% pour les systèmes de gestion de sécurité (ISM).

¹⁰ COM(2004) 373 du 12.5.2004.

- Enfin, les conventions internationales offrent aux opérateurs maritimes une responsabilité limitée. Un tel privilège qui est d'ailleurs rare pour d'autres secteurs industriels, peut contribuer à déresponsabiliser les acteurs de la chaîne de transport. Les efforts qui ont déjà été faits par ailleurs pour relever les plafonds d'indemnisation des victimes ne suffisent pas, même si le relèvement à l'initiative de la Commission du plafond FIPOL¹¹ d'environ 240 millions à 900 millions d'euros constitue une amélioration très importante.

IV. UNE BONNE COOPERATION ENTRE LA COMMUNAUTE ET LES INSTANCES INTERNATIONALES

La Commission reconnaît pleinement la valeur ajoutée d'une action niveau international en matière de sécurité maritime, action internationale qui reste généralement préférable à l'action régionale lorsqu'elle permet d'atteindre des niveaux de protection élevés. Malheureusement, malgré l'élargissement, l'Union européenne ne jouit pas au plan international d'une influence correspondant à l'importance de sa flotte et de ses intérêts maritimes. Cette situation est due à l'absence de statut juridique de l'Union européenne au sein de l'OMI. En conséquence, la Commission partage entièrement le souhait exprimé par le Parlement européen dans sa résolution MARE de voir le Conseil solliciter, pour la Communauté, l'adhésion à l'OMI comme elle l'avait proposé en 2002.

Conclusion

Le troisième paquet sécurité maritime repose sur un ensemble cohérent de mesures dont de nombreux éléments sont interdépendants. Il met en pratique les demandes du Parlement européen, du Conseil européen et des ministres réunis au sein du Conseil Transport ou au sein de la conférence interministérielle de Vancouver de novembre 2004 sur le contrôle des navires par l'Etat du port.

Ces demandes vont au-delà de la simple réaction à un accident déterminé. Elles visent à réformer en profondeur les pratiques actuelles du transport maritime et mettent en évidence, selon les termes utilisés par le Parlement européen dans sa résolution du 27 avril 2004 le besoin d'une « politique européenne de la mer, globale et cohérente, destinée à la création d'un espace européen de sécurité maritime ». En outre, ce nouveau paquet législatif, à l'instar des paquets précédents, contribuera à la réalisation des objectifs de la Stratégie Thématique pour la protection de l'environnement marin requise par le sixième Programme d'Action pour l'Environnement.

Les mesures contenues dans le troisième paquet contribuent à cet objectif, en s'intégrant dans une politique globale destinée à valoriser un transport maritime performant et de qualité, respectueux de l'environnement et des hommes. Les efforts consentis par l'Union européenne, les pouvoirs publics nationaux et l'industrie pour promouvoir un transport maritime durable et économiquement viable bénéficieront aux opérateurs qui respectent les normes de sécurité. Le troisième paquet crée le « level playing field » dont notre industrie maritime, qui contribue à la croissance et à la prospérité européenne, peut bénéficier pleinement.

¹¹ Convention internationale de 1992 portant création du Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (<http://en.iopcfund.org/>).

Au moment où l'Union européenne se dote d'une politique ambitieuse pour le développement des « autoroutes de la mer »¹², il convient d'établir un cadre juridique clair et prévisible qui permette les investissements nécessaires à leur développement.

¹² Le Livre Blanc de la Commission « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix » - COM(2001) 370 - propose de développer des « autoroutes de la mer » reliant les ports européens comme une véritable alternative compétitive au transport terrestre.