

Mise en place de l'Agence européenne de sécurité maritime

Un groupe d'élèves de la promotion Léopold Sédar Senghor¹
École nationale d'administration

L'Agence européenne de sécurité maritime constitue une agence dite « de deuxième génération », c'est-à-dire un organe communautaire caractérisé par un degré d'indépendance et des moyens, notamment de contrôle, importants. Elle intervient dans un champ sensible marqué par une série de naufrages désastreux pour l'environnement. Cette succession d'accidents graves dans la période récente a constitué le principal ressort politique de sa mise en place rapide dans un contexte caractérisé par la divergence des positions traditionnelles des États membres au regard du commerce maritime.

La proposition française de création d'une agence européenne de sécurité maritime a été reprise par la Commission dans son « paquet Erika II » rendu public en décembre 2000.

Les positions traditionnelles des États membres, marquées par leurs intérêts propres, ne portent guère de ferment de convergence sur la question de la sécurité maritime. Les nations maritimes traditionnelles (le Royaume-Uni, les Pays-Bas, le Danemark, la Finlande, la Suède et la Grèce), attachées à la liberté du commerce, s'opposent aux pays dont les côtes sont les plus exposées (France, Espagne et Portugal) et qui se tournent vers l'Union européenne pour voir imposées des règles de nature à protéger leur environnement. D'autres pays se trouvent dans une situation intermédiaire (Italie, Allemagne, Belgique, Irlande).

La première proposition a été formulée en France après le naufrage de l'*Erika* (12 décembre 1999). **La première formulation, au lendemain du naufrage de l'*Erika* au large de la Bretagne, revient à l'Institut Français de la Mer, qui regroupe des professionnels de la mer.** Elle a été reprise au début de 2000 dans un mémoire diplomatique français. Parmi les raisons du choix de la mise en place d'une agence figurent la visibilité politique et la volonté de limiter la croissance des services de la Commission.

Il a fallu faire accepter aux pays « marchands » d'abord le principe d'une législation communautaire, ensuite la création d'une agence. Une fois franchis ces deux pas, sous la pression médiatique consécutive aux marées noires, l'accord sur le détail du règlement fondateur n'a pas été difficile à trouver.

¹ Compte-rendu d'une enquête réalisée dans le cadre de l'enseignement de questions européennes.

Les « paquet » Erika I et Erika II de la Commission : guérir et prévenir

Les deux « paquets » ont pour objectif l'amélioration de la sécurité du transport maritime des produits pétroliers. Le paquet *Erika I* (début 2000) comprenait trois séries de mesures législatives immédiates (renforcement du contrôle des navires dans les ports et mise en place d'une « liste noire » de navires jugés non conformes aux normes de sécurité communautaires et, à ce titre, interdits d'accès aux ports de l'Union européenne ; contrôle plus étroit des sociétés de classification ; accélération du remplacement des pétroliers à simple coque par des pétroliers à double coque). Au titre des propositions d'actions futures figurait entre autres éléments l'éventuelle mise en place d'une structure européenne de la sécurité maritime

Le paquet *Erika II* (présenté en décembre 2000 à la fin de la présidence française) comprend la création d'un système communautaire de suivi, de contrôle et d'information sur le trafic maritime, celle d'un fonds d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures dans les eaux européennes et la mise en place d'une agence européenne de sécurité maritime.

À l'issue de travaux législatifs relativement rapides et consensuels, l'agence a été créée par le règlement (CE) n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002.

L'agence a été créée sur la base juridique de l'article 80 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne : « *Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourra décider si, dans quelle mesure et par quelles procédures des dispositions appropriées pourront être prises pour la navigation maritime et aérienne.* »

Les missions de l'agence : assistance technique à la Commission et coordination des États membres

Dans sa mission d'assistance technique, elle se substitue aux cabinets privés au service desquels la Commission faisait parfois appel jusqu'à présent. L'agence assiste notamment la Commission au sein des organes techniques du mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle des navires par l'État du port, domaine dans lequel le faible taux des contrôles effectués par la France a donné lieu à un contentieux avec la Commission. Elle assure la collation de l'information et le développement et l'intégration de bases de données (il lui appartiendra d'articuler son action dans ce domaine avec le travail réalisé par l'Agence méditerranéenne de sécurité maritime² établie à Malte dans le cadre du programme multilatéral MEDA de protection du bassin méditerranéen et avec l'Agence européenne de l'environnement) et elle soutient les États membres dans les activités relatives aux enquêtes portant sur les accidents maritimes graves (élaboration d'une méthodologie commune).

La coordination des États membres se justifie par la multiplication en cours des textes communautaires dans la matière. Elle vise aussi, par le mécanisme classique des solidarités de fait, à l'intégration progressive des politiques nationales. L'harmonisation concerne les règles, leur application, le contrôle de leur application et leur sanction.

² Confusion probable avec le mémorandum régional de Malte de 1997 sur le contrôle par l'État du port réunissant les pays méditerranéens n'appartenant pas au mémorandum de Paris. Ndlr

L'agence est placée sous le contrôle d'un conseil d'administration composé d'un représentant de chaque État membre, de quatre représentants de la Commission et de quatre représentants des secteurs professionnels les plus concernés, nommés par la Commission mais ne disposant pas du droit de vote. Le Parlement européen, s'estimant incompétent, n'a pas souhaité être représenté dans ce conseil.

Dépourvue de pouvoir réglementaire propre, l'agence a néanmoins une mission étendue de contrôle et d'expertise.

La nature des pouvoirs de l'agence reflète les conditions du compromis entre les sensibilités des États membres : des prérogatives *a priori* limitées mais susceptibles d'une interprétation plus large soumise toutefois au contrôle de la Commission et des États membres. À titre d'exemple de ce que le règlement prévoit lui-même : la possibilité pour le conseil d'administration de créer, à la demande de la Commission et avec l'accord des États membres concernés, des centres régionaux pour effectuer des tâches liées à la surveillance de la navigation et du trafic maritime.

Il est à noter que la Norvège et l'Islande sont associées au fonctionnement de l'agence : elles contribuent au budget et sont représentées au conseil d'administration sans droit de vote.

Des capacités opérationnelles et une indépendance en chantier : 2003 est l'année charnière.

Les crises, moteurs de la construction institutionnelle : de l'Erika au Prestige, du projet à sa mise en œuvre effective.

Le règlement du 27 juin 2002 fixe à douze mois après l'entrée en vigueur du règlement (qui est intervenue le 25 août 2002) le délai de mise en œuvre opérationnelle de l'agence.

Le naufrage du pétrolier *Prestige*, le 13 novembre 2002 au large des côtes de la Galice, est venu accélérer ce calendrier (forte pression des autorités françaises et espagnoles). Le conseil d'administration s'est réuni pour la première fois le 4 décembre et a adopté ses règles de procédures, la veille de la séance du conseil des ministres qui en a recommandé l'adoption...

Le directeur exécutif, désigné en janvier 2003, va engager le recrutement d'une équipe d'une cinquantaine de personnes avec le budget d'ores et déjà ouvert.

Le conseil d'administration, présidé par le délégué britannique, M. Wadworth (auquel succédera, aux deux tiers de son mandat de trois ans, le vice-président français, M. Francis-André Vallat, président de l'Institut Français de la Mer) a désigné le directeur exécutif à sa deuxième réunion le 29 janvier 2003. Ce dernier prendra effectivement ses fonctions en mars. Le profil de la personnalité retenue, M. Willem de Ruitter, chef néerlandais de l'unité « sécurité maritime » à la Commission, est gage de professionnalisme et aussi de continuité avec le travail engagé par la Commission, avec toutefois la perspective éventuelle d'une faible marge de manœuvre par rapport aux autorités de la Commission.

La question de l'indépendance de l'agence, qui est une de ses raisons d'être (échapper aux influences politiques de la Commission et des États membres), sera l'une des plus

délicates. Le programme de travail doit être soumis à la Commission et, en cas de désaccord de celle-ci, il ne peut être adopté en deuxième lecture par le conseil d'administration qu'à la majorité des deux tiers, y compris les représentants de la Commission, ou à l'unanimité des représentants des États membres... La création de l'agence a coïncidé avec celle, par un règlement du 5 novembre 2002, d'un comité pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution par les navires (COSS) cantonné toutefois à la transcription en droit communautaire des normes adoptées dans le cadre de l'OMI.

Le premier budget (2003) est de 4,5 millions d'euros et devrait passer à 7,6 millions les années suivantes, permettant d'employer environ 55 personnes, dans un contexte où des recrutements massifs d'agents à la Commission seraient mal perçus. Le budget est appelé à doubler après l'élargissement. L'agence est soumise au contrôle de la Cour des comptes.

La question du siège définitif de l'agence reste pendante et devrait se régler au niveau politique dans le contexte de la répartition des sièges des autres agences en cours de mise en place.

Une compétition entre plusieurs villes candidates.

L'implantation d'une agence communautaire est recherchée en termes d'image (caractère européen) et pour ses retombées économiques et sociales (présence de fonctionnaires communautaires, recrutements, représentation induite des groupes de pression).

Parmi les candidats figurent Lisbonne, Glasgow, Le Pirée, Gênes et Nantes. Les critères suivants ont été mis en avant par le nouveau directeur exécutif : aéroport international, écoles internationales et centres de recherche actifs.

Le siège provisoire établi à Bruxelles semble l'être pour au moins deux ou trois ans.

Après l'échec de l'initiative belge en vue d'un accord d'ensemble sur la répartition des sièges des agences au sommet de Laeken, les présidences espagnole et danoise ont renoncé à reprendre le sujet qui n'a pas été abordé pour l'heure par la présidence grecque. Le choix, qui relève du Conseil européen, ne devrait pas intervenir avant 2004.

À l'initiative de la Commission, l'agence a provisoirement été installée à Bruxelles : cette solution, acceptable pour la plupart des États membres, pourrait bien devenir définitive. L'installation dans des locaux mis à disposition par la Commission est en cours.

Les perspectives d'évolution sont ouvertes, notamment sur le champ de compétence de l'agence.

Dans l'édification normative internationale : une complémentarité entre l'agence européenne et l'Organisation maritime internationale (OMI).

La dimension mondiale des enjeux de sécurité maritime continuera d'impliquer l'adoption de normes internationales que l'OMI a vocation à définir. L'agence peut contribuer à accroître la solidarité entre États membres au sein de l'OMI (pression accrue sur les autres pays pour le durcissement des règles) et elle devrait contribuer à une application plus uniformément rigoureuse de ces règles dans l'espace. Dans cet esprit, l'Union européenne soutient une proposition du Japon visant à doter l'OMI d'un pouvoir d'audit des politiques nationales, à l'instar de la mission de l'agence à l'égard des États membres. Une conférence

diplomatique aura lieu au siège de l'OMI à Londres en mai 2003 au cours de laquelle les pays de l'Union devraient plaider avec force pour le relèvement à un milliard d'euros du plafond des compensations du fonds d'indemnisation des pollutions (FIPOL).

Par ailleurs, l'élargissement de l'Union européenne est lourd de défis, avec la perspective de faire disparaître, par la reprise de l'acquis communautaire dans les pays concernés, deux pavillons de complaisance (Chypre et Malte, avec lesquels le chapitre « Transports » des accords d'adhésion était clos avant le naufrage du Prestige, ce qui n'empêche pas les progrès de tarder à se réaliser). À terme, l'intégration de la Bulgarie et de la Turquie verrait arriver dans l'Union deux des flottes contenant le plus de navires à hauts risques (26 sur les 66 de la « liste noire » pour la seule Turquie à l'heure actuelle).

Quels moyens pour quels contrôles ?

Le règlement fondateur prévoit, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en fonction de l'agence, une évaluation indépendante des incidences que ce règlement, l'agence et ses méthodes de travail auront eues sur la mise en place d'un niveau élevé de sécurité maritime et de prévention de la pollution causée par les navires. La volonté de pouvoir afficher des résultats concrets, et, même si cela demeure encore parfois implicite, la plupart des mesures avancées par la Commission au titre du « paquet Prestige », pourraient conduire à une extension progressive des missions de l'agence.

Le domaine de la formation minimale des équipages est essentiel, une proportion non négligeable des accidents étant liée à des erreurs humaines et le niveau d'entretien des navires reposant sur la qualité professionnelle des hommes qui les font naviguer. La mise en place d'un agrément communautaire des certificats de compétence des marins délivrés hors de l'Union est à l'ordre du jour. Compte tenu de la plus grande sensibilité à la corrosion des navires à double coque, l'audit des systèmes de management de la maintenance et de la compétence du personnel devient un complément indispensable aux contrôles physiques plus difficiles à mettre en œuvre sans immobilisation prolongée des navires.

Le régime de responsabilité civile, actuellement dérogatoire, plafonnée et limitée à l'armateur, est en cours de révision pour prendre en compte l'ensemble de la chaîne des responsabilités (armateur, affrèteur, société de classification, constructeurs mais aussi États du pavillon et du port), sans nécessairement adopter un principe de responsabilité illimitée qui méconnaîtrait la nature particulière des risques inhérents à la navigation maritime (fortune de mer) et rendrait excessivement aléatoire tout investissement dans ce champ d'activité, mais en visant avec une sévérité particulière les actes de négligence caractérisée ou de violation des règles relatives à l'interdiction du dégazage en mer. La possibilité de sanctions communautaires (à caractère pénal) contre le contrevenant/pollueur a été évoquée notamment par la France et l'Espagne.

L'idée de constituer une flotte de garde-côtes européenne, qui revient à un député européen, n'est pas à l'ordre du jour. Cependant, la Commission a proposé en février 2003, en vue de faire profiter les États membres d'économies d'échelle, l'affrètement par l'agence de navires dépollueurs, ce qui supposerait un amendement du règlement du 27 juin 2002.

Un volet environnemental à développer moyennant probablement des amendements du règlement.

La coordination des moyens de lutte contre les conséquences des accidents, actuellement très insuffisante, devrait s'affirmer comme un secteur porteur pour l'agence. Un premier chantier à l'ordre du jour de l'agence concerne la question des ports ou des zones refuges. Des travaux sur les techniques de dépollution figurent également parmi les priorités

de l'agence pour 2003 telles qu'elles ont été arrêtées par le conseil d'administration à sa séance inaugurale.

Au sein de la Commission, la direction générale « environnement » s'est sentie marginalisée lors de la création de l'agence (la direction générale « transports » détient en effet l'exclusivité de la représentation de la Commission au conseil d'administration). Elle espère voir l'agence travailler en étroite collaboration avec l'Agence européenne de l'environnement et reprendre elle-même pied sur le sujet de la sécurité maritime. Les orientations des propositions de la Commission au titre du « paquet *Prestige* » laissent penser que la mise en place de l'Agence européenne de sécurité maritime devrait continuer d'être portée par la volonté de la Commission dans son ensemble de mettre en place une politique intégrée et globale de l'Union en matière de sécurité maritime et de lutte contre les pollutions causées par les navires, dont un nombre désormais croissant d'États membres ont fait de leur côté une priorité nationale.

Les conditions de mise en place de l'Agence européenne de sécurité maritime illustrent l'importance des crises comme moteur de l'élargissement des compétences communautaires (ESB³ et agence de sécurité sanitaire et alimentaire, 11 septembre et sécurité aérienne, naufrages et sécurité maritime). Les étapes les plus importantes de cette mise en place, sur le plan institutionnel, sont désormais franchies. Il reste à cette structure à faire les preuves de son indépendance, de son utilité et de son efficacité opérationnelle. Initiatrice principale de ce projet, il est certain que la France est très attendue sur l'application effective, en ce qui la concerne, des règles communautaires définies en matière de sécurité maritime.



³ Épidémie spongiforme bovine dite de la vache folle. Ndlr