



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

Bruxelles, le 26 janvier 2006

**5632/06
ADD 1**

**MAR 9
ENV 40
CODEC 64**

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur J. Ayet
Puigarnau, Directeur

Date de réception: 25 janvier 2006

Destinataire: Monsieur Javier SOLANA, Secrétaire général/Haut représentant

Objet: Document de travail des services de la Commission
Annexe à la : Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur
le contrôle par l'Etat du Port
Evaluation d'impact étendue

Les délégations trouveront ci-joint le document de la Commission SEC(2005) 1499.

p.j. : SEC(2005) 1499



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 23.11.2005
SEC(2005) 1499

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Annexe à la :

**Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le contrôle par l'Etat
du Port**

Evaluation d'impact étendue

{COM(2005) 588 final}

Ce document a été préparé par les services de la Commission pour commentaire et ne préjuge pas de la décision finale à prendre par la Commission. Il n'engage que les services de la Commission impliqués dans sa préparation.

SOMMAIRE

- **Introduction**
- **Section 1:** Position du problème
- **Section 2:** Consultation des parties intéressées
- **Section 3:** Objectifs
- **Section 4:** Principales options considérées
- **Section 5:** Analyse des impacts
- **Section 6:** Comparaison des options
- **Section 7:** Suivi de la mesure

SOMMAIRE EXECUTIF

La modification de la directive 95/21/CE sur le contrôle par l'Etat du port proposée par la Commission s'articule autour des éléments suivants :

- une refonte de la directive 95/21/CE et de ses nombreux amendements en un seul texte consolidé;
- la mise en œuvre des demandes politiques effectuées par le Conseil et par la Commission après l'accident du PRESTIGE pour renforcer la sécurité maritime;
- la mise à jour de plusieurs dispositions de la directive, à la lumière des évolutions des conventions et accords internationaux et de la législation communautaire;
- la mise en place de mesures destinées à améliorer l'application de la directive et le suivi de son application, notamment par une coopération et un échange d'informations accrus;
- le renforcement de certaines dispositions existantes, visant en particulier à sanctionner plus sévèrement les navires sous-normes: il s'agit en particulier de l'extension et du renforcement du refus d'accès pour immobilisation multiple;
- des dispositions visant à alléger les inspections pour les navires de qualité ;
- l'introduction de dispositions visant à faciliter le remplacement ultérieur du système existant par un nouveau régime d'inspection.

La proposition comporte les impacts positifs suivants:

- Le renforcement des contrôles de navires aura un impact environnemental direct par la réduction des risques d'accident et par conséquent des pollutions que ces accidents sont susceptibles d'engendrer, contribuant ainsi 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 (PAE).
- Par ailleurs, la mesure aura des retombées économiques positives du fait de cette réduction des risques d'accidents et de pollution. Ces modifications visent également à placer les opérateurs de transport maritime dans un environnement compétitif plus équitable en réduisant la concurrence déloyale des navires sous-normes, qui feront l'objet de sanctions plus sévères, et en faisant bénéficier les opérateurs de navires de qualité de contrôles allégés.
- La mesure contribue enfin à la politique sociale de l'Union européenne au travers du contrôle des conditions de vie et de travail à bord du navire et de la mise en place de règles plus strictes quant à la prise en compte et au suivi des plaintes émises par les marins.

1. Position du problème

L'objectif du contrôle par l'Etat du port est de vérifier, au travers d'inspections effectuées dans les ports d'un Etat par des autorités compétentes, que les navires tiers y faisant escale se conforment aux conventions internationales applicables, et, le cas échéant aux dispositions pertinentes de la législation communautaire et ne posent pas de risques à la sécurité maritime, à l'environnement marin et aux conditions de vie et de travail à bord.

Dans l'Union européenne, la base juridique pertinente est la directive 95/21/CE sur le contrôle des navires par l'Etat du port. Le mémorandum de Paris n'est qu'un accord administratif entre autorités maritimes, dépourvu de portée contraignante, conclu entre des Etats membres de l'Union et des Etats tiers. La directive 95/21/CE a été amendée à plusieurs reprises, et en particulier après l'accident de l'ERIKA dans le cadre du « premier paquet ERIKA » proposé par la Commission.

Il est impératif aujourd'hui de clarifier, de simplifier et d'améliorer le corpus législatif communautaire en matière de contrôle par l'Etat du port. Cet objectif est à la fois une nécessité juridique, pour tenir compte des évolutions en droit international, communautaire et au sein du mémorandum de Paris, ainsi que des conséquences de l'extension des règles du contrôle par l'Etat du port à de nouveaux Etats membres, et un impératif politique pour tenir compte des nouvelles orientations de la politique de l'Union européenne résultant de la stratégie de Lisbonne et de l'amélioration de l'environnement réglementaire de l'Union européenne.

Les principaux problèmes rencontrés qui justifient la mesure proposée sont en particulier :

- L'opacité du régime actuel du contrôle par l'Etat du port dans l'UE, qui résulte des nombreuses modifications apportées à la directive 95/21/CE depuis son adoption en juin 1995. Ces modifications successives en ont rendu la lecture particulièrement complexe et accroissent le risque de divergences d'application entre Etats membres.
- La confusion juridique liée à la non-concordance entre le champ d'application géographique du mémorandum de Paris et la Directive 95/21/CE. L'élargissement de l'Union européenne a en effet renforcé l'écart entre les deux instruments. Désormais plusieurs catégories d'Etats coexistent : les Etats membres de l'Union européenne parties au mémorandum de Paris, les Etats membres de l'Union européenne non parties au mémorandum de Paris, les Etats candidats à l'adhésion à l'Union européenne (qui sont soit membres du mémorandum de Paris soit non membres) et enfin les Etats tiers (Canada, Russie). La principale conséquence juridique négative de cette situation est, outre le manque de clarté juridique sur un plan général, l'impossibilité d'appliquer de manière satisfaisante certaines dispositions spécifiques de la directive 95/21/CE¹.
- Le caractère dépassé de certaines dispositions de la directive existante qui ne prennent pas en compte des développements récents survenus au plan international ou au sein du mémorandum de Paris.

¹ Ainsi, les dispositions concernant le refus d'accès de certains navires au titre de la directive sont prises notamment sur la base de décisions d'immobilisations prises par les Etats parties au mémorandum de Paris, ce qui exclut les Etats ayant rejoint l'UE qui ne sont pas partie au mémorandum

- Le système actuel ne récompense pas suffisamment les opérateurs de navires de qualité, qui se plaignent parfois d’être soumis à de trop nombreuses inspections. Cette situation contribue également à rendre plus défavorable le rapport coût-efficacité du contrôle par l’Etat du port en utilisant les ressources nationales à des inspections parfois injustifiées au regard de la condition des navires concernés.
- Enfin, un certain nombre de facteurs amènent à se pose la question d’un changement d’approche plus fondamental. En effet, les modifications successives apportées à la directive 95/21/CE et au mémorandum de Paris ont abouti à un renforcement des contrôles, tant sur le plan quantitatif que vis-à-vis de l’étendue des contrôles effectués. Or malgré ces renforcements successifs, un certain nombre de navires potentiellement dangereux sont susceptibles de faire escale dans un port de l’UE sans être inspectés, compte tenu de l’approche actuelle basée sur un objectif individuel d’inspection pour chaque Etat membre de 25% des navires faisant escale dans ses ports. Une amélioration significative du régime serait apportée par la généralisation de l’obligation d’inspection à tous les navires faisant escale dans un port de l’UE (et non plus par Etat membre), tout en prenant en compte la nécessité de ne pas alourdir le coût global du système et en ne pénalisant pas les opérateurs de navires de qualité.

2. Consultation des parties intéressées

Méthodes de consultation, principaux secteurs ciblés et profil général.

La Commission a procédé en mai 2004 puis en février 2005 à une double série de réunions de consultations des représentants des Etats membres et de l’industrie maritime, sur la base de documents de travail de ses services comportant une liste détaillée de questions sur les modifications envisagées. La Commission a par ailleurs demandé aux participants consultés de lui faire parvenir leurs commentaires détaillés par écrit.

Du côté de l’industrie maritime, les secteurs consultés représentent les intérêts des armateurs, des chargeurs, des compagnies pétrolières, des autorités portuaires, des sociétés de classifications, des assureurs, des constructeurs de navires, des pilotes et des représentants des gens de mer. Il s’agit généralement d’associations professionnelles au niveau européen, et parfois international.

Résumé des réponses et leur prise en compte dans la proposition

D’une manière générale, les réactions tant des Etats membres que de l’industrie ont été globalement favorables aux mesures proposées. La perspective d’une refonte du texte a été tout particulièrement appréciée. Les modifications de fond ont également été reçues de manière positive, ce qui n’est pas surprenant compte tenu du fait qu’elles font pour une large part suite à des conclusions adoptées par les Etats membres eux-mêmes lors du Conseil Transport du 6 décembre 2002. Quelques questions ont toutefois soulevé des réticences, telles que le renforcement du rôle des pilotes (particulièrement par l’industrie) et l’idée d’une redevance générale d’inspection. Enfin, la suggestion de la Commission d’une implication accrue des sociétés de classification dans la préparation, la conduite et le suivi des inspections, notamment au travers d’une planification combinée des inspections renforcées au titre du contrôle par l’Etat du port et des visites menées par les sociétés de classification n’a pas été suivie, par crainte d’une confusion entre les rôles et responsabilités de ces deux acteurs. Ces deux derniers éléments n’ont pas été repris dans la proposition de la Commission.

Enfin, l'une des questions principales posées par la Commission portait sur la possibilité d'une réforme plus ambitieuse du régime du contrôle par l'Etat du port, visant en particulier à inspecter annuellement l'ensemble des navires faisant escale dans les ports de l'Union européenne. La Commission a demandé en mai 2004 aux experts du mémorandum de Paris sur le contrôle par l'Etat du port² d'étudier les modalités d'un tel nouveau régime d'inspection. Quelques Etats membres et représentants de l'industrie ont regretté, pendant la réunion de consultation de février 2005, que la Commission n'attende pas les résultats des travaux menés au sein du mémorandum de Paris avant de procéder à la refonte de la directive sur le contrôle par l'Etat du port. La Commission a tenu compte de ces préoccupations en inscrivant dans la directive les principes généraux du nouveau régime d'inspection afin de faciliter sa mise en place ultérieure. Cette introduction est toutefois conditionnelle aux résultats des études de faisabilité en cours, à l'établissement des modalités techniques d'application du nouveau régime et à la démonstration, sur la base des travaux du mémorandum de Paris, que le régime ainsi défini ne conduira pas à un affaiblissement du régime actuel, mais au contraire à un ciblage amélioré des navires sous-normes et à une efficacité accrue au travers d'une meilleure utilisation des ressources actuellement disponibles.

3. Objectifs

La proposition vise deux objectifs principaux :

3.1. à une refonte de la directive 95/21/CE.

La refonte permettra de clarifier et de rendre plus lisible les dispositions de la directive, dans le droit fil de la politique « mieux légiférer » promue par la Commission. Dans le même contexte, la Commission s'est efforcée dans la proposition de recentrer le dispositif de la directive sur les composantes essentielles du régime du contrôle par l'Etat du port et de renvoyer les procédures d'application de ces principes dans les annexes de la directive. La mise à jour et l'adaptation technique ultérieures de la directive en seront ainsi facilitées. Enfin, afin de rendre plus lisible le texte de la directive, la Commission a éliminé dans la mesure du possible le recours aux sigles pour les remplacer par des définitions plus génériques (par exemple « base de données d'inspections » au lieu de « Sirenac »).

3.2. Renforcer et améliorer l'efficacité du régime du contrôle par l'Etat du port.

Ce dernier objectif découle d'un certain nombre d'engagements pris par la Commission et de demandes formulées par les autres institutions, en particulier suite à l'accident du PRESTIGE en novembre 2002. En effet, dès le 3 décembre 2002, la Commission adoptait une Communication³ sur le renforcement de la sécurité maritime suite au naufrage du pétrolier PRESTIGE, suivie le 6 décembre 2002 de conclusions du Conseil concernant la sécurité des navires et la prévention de la pollution, dans lesquelles le Conseil « invite la Commission à présenter dès que possible une proposition visant à renforcer les procédures de contrôle par l'Etat du

² Le mémorandum de Paris (Paris MOU) est un accord administratif conclu entre les autorités maritimes de vingt Etats membres et de plusieurs Etats tiers relatif au contrôle par l'Etat du port. Cet accord incorpore la plupart des dispositions de la directive 95/21/CE.

³ COM(2002) 681.final du 3.12.

port ». Enfin, il convient de souligner que dans sa résolution adoptée le 27 avril 2004 suite aux travaux de la commission temporaire sur le renforcement de la sécurité maritime (commission MARE), le Parlement européen s'est également prononcé pour une amélioration et une intensification des inspections de navires dans les ports de l'Union européenne.

Les objectifs détaillés de la proposition sont les suivants :

1. Renforcement des obligations de notification des déficiences pour les pilotes de haute mer.
2. Extension et renforcement des règles applicables au refus d'accès des navires dans les ports de l'UE.
3. Amélioration de la qualification et la formation des inspecteurs communautaires.
4. Amélioration et allègement des procédures d'inspection.
5. Simplification du régime des inspections renforcées.
6. Amélioration des dispositions relatives aux inspections dans les mouillages.
7. Harmonisation avec le régime des visites de navires ro-ro à passagers conduites dans le cadre de la directive 1999/35/CE.
8. Amélioration du traitement des plaintes de marins et du contrôle de la présence de certificats de qualification frauduleux.
9. Vérifier la présence à bord des garanties financières exigées au titre de la proposition de directive relative à la responsabilité civile et aux garanties financières des propriétaires de navires.
10. Etablissement d'une liste noire des opérateurs et compagnies.
11. Introduction de procédures d'inspection et de suivi en matière de sûreté des navires.
12. Amélioration des dispositions existantes concernant la publication des informations et la communication d'informations à la Commission.
13. Suivi renforcé de la mise en œuvre de la directive.
14. Introduction des principes d'un nouveau régime d'inspection communautaire.

4. Principales options considérées

Option 1 : statu quo ante

La première option consiste à ne pas modifier la directive 95/21/CE. Cette option est envisagée comme un point de référence à partir duquel les autres actions sont évaluées dans la

section 5. L'objectif est de décrire l'impact de chaque option et, par complémentarité, de mettre en évidence les coûts et les bénéfices de l'absence d'action.

Option 2 : régler le problème par un accroissement de la coopération entre Etats membres .

En matière de contrôle par l'Etat du port, le cadre juridique de coopération est fourni par le mémorandum de Paris sur le contrôle par l'Etat du port. Le mémorandum de Paris fixe les objectifs à atteindre par ses membres et élabore les procédures harmonisées d'inspection des navires, au vu notamment des exigences découlant des conventions internationales en matière de sécurité maritime et de prévention des pollutions adoptées par l'OMI.

Un certain degré de coopération interétatique existe donc d'ores et déjà au travers du mémorandum de Paris, mais il doit aujourd'hui s'exercer dans les limites fixées par la directive 95/21/CE et avec pour objectif la mise en œuvre des exigences contenues dans cette directive. L'accroissement de la coopération interétatique ne concerne donc en principe que les matières gérées par le mémorandum de Paris qui ne tombent pas dans le champ d'application de la directive 95/21/CE. Il s'agit essentiellement de la formation des inspecteurs, laquelle est assurée par les Etats membres directement et par des séminaires spécifiques organisés par le secrétariat du mémorandum de Paris.

Les mesures proposées concernent toutes des sujets couverts par la directive existante, à l'exception des actions proposées en vue de renforcer la formation des inspecteurs communautaires. Dans ce contexte, l'accroissement de la coopération se traduirait essentiellement par le renforcement des actions existantes de formation au sein du mémorandum de Paris.

Au-delà de ces limites, l'accroissement de la coopération entre Etats supposerait la « décommunautarisation » du régime du contrôle par l'Etat du port dans les domaines d'action proposés.

Option 3 : simplification et amélioration de la législation existante

Cette option consiste à analyser les éléments de la directive en vigueur et à proposer les mises à jour, améliorations et les simplifications qui s'imposent. Les modifications envisagées seraient effectuées sous la forme d'une nouvelle proposition de directive modifiant la directive 95/21/CE, l'objectif d'une refonte étant remis à une étape ultérieure.

Option 4 : modification du régime existant sous forme d'une refonte de la directive 95/21/CE

La refonte de la directive 95/21/CE vise aux mêmes objectifs que l'option précédente, à savoir à modifier la directive existante en vue de répondre aux demandes exprimées par le Conseil ou le parlement européen après l'accident du PRESTIGE (par exemple sur l'extension des obligations de notification des déficiences constatées à bord des navires par les pilotes), à renforcer le régime existant (par exemple en matière de refus d'accès), à mettre à jour la directive au vu de développements survenus au plan international ou au sein du mémorandum de Paris et à contribuer à l'application de législations communautaires existantes (par exemple en matière de sûreté) ou d'autres propositions du troisième paquet (par exemple, le contrôle des certificats de garantie financière).

Toutefois, la refonte vise à atteindre d'autres buts. Elle permet en particulier de consolider tous les amendements successifs de la directive en un texte consolidé. Elle vise à

l'amélioration de la présentation générale du texte, à la clarification de certaines dispositions existantes, à la suppression de dispositions devenues obsolètes et parfois à la simplification des procédures estimées excessivement complexes.

Conclusion:

La proposition combine les options 3 et 4.

Elle répond à plusieurs besoins:

- la mise en œuvre des principes adoptés par l'Union en matière de meilleure réglementation ;
- le besoin de renforcer et d'améliorer le régime du contrôle par l'Etat du port réclamé par le Parlement européen et le Conseil après l'accident du PRESTIGE,
- la nécessité de mettre à jour la directive au vu de l'évolution de la législation internationale et des procédures développées par le mémorandum de Paris,
- la mise en place d'une nouvelle approche en matière d'inspections, à la lumière notamment des limites rencontrées par le régime actuel.

5. Analyse des impacts

Cette section fournit un certain nombre d'informations en termes qualitatifs et quantitatifs qui illustrent les incidences qui peuvent être attendues de l'action envisagée.

Toutefois, il convient de souligner que la réduction des risques d'accidents maritimes est le résultat de tout un ensemble de mesures, y compris le cadre normatif communautaire et sa mise en œuvre effective par tous les acteurs concernés. Par ailleurs, nombre de facteurs influent sur ces risques, tels que l'évolution des flux commerciaux maritimes, la croissance de la flotte, les progrès de la technologie navale ou encore le facteur humain.

Ainsi, il serait erroné de chercher à attribuer à cette action particulière tel ou tel bénéfice précisément quantifié en termes de réduction du nombre d'accidents, de diminution de dommages environnementaux ou de sauvegarde de vies humaines. Cela est l'objet de la politique de la sécurité maritime dans son ensemble, politique qui de plus est fondée sur le principe de précaution et pas uniquement sur des considérations purement économiques.

Néanmoins il peut être utile, pour mettre cette action en perspective, de rassembler quelques éléments chiffrés mettant en évidence l'importance des dommages causés par des accidents maritimes majeurs.

Ainsi, le montant total des réclamations individuelles présentées au FIPOL (<http://www.iopcfund-docs.org/ds/engframeset.html>) suite au naufrage de l'Erika, en 1999, s'est élevé à 208 millions d'euros tandis que le montant des réclamations soumises après l'accident du Prestige, en 2002, s'est élevé à 926 millions d'euros.

En réalité, le montant des dommages causés par ces catastrophes est beaucoup plus élevé. Le Conseil Economique et Social de la Région Pays de la Loire a en effet estimé que les pertes

économiques réelles occasionnées par le naufrage de l'Erika s'élevaient à 840 millions d'euros. Le WWF estime (étude réalisée en 2003) à plus de 5 milliards d'euros les dommages réellement occasionnés par le naufrage du Prestige (http://www.wwf.fr/oceans_et_cotes/index.php).

Quant au budget communautaire il a par exemple été mobilisé via les Fonds structurels pour compenser une partie du préjudice subi par l'Espagne lors de l'accident du Prestige. Les montants mobilisés se déclinent de la façon suivante :

Fonds de Solidarité	8,6 millions d'euros
FEDER	48,2 millions d'euros (programme opérationnel GALICIA)
Fonds de Cohésion	83,9 millions d'euros (pompage du fuel et neutralisation de la carcasse du navire)
Fonds Social européen	10,1 millions d'euros
IFOP	30 millions d'euros (compensations aux pêcheurs et industries d'aquaculture)
TOTAL	180, 8 millions d'euros

D'autre part, les dommages liés aux écosystèmes peuvent être considérables. Dans le cas de l'Exxon Valdez, on a déploré la perte de 35 000 oiseaux terrestres, 250 000 oiseaux marins, 22 baleines, 1000 loutres marines ou encore de milliards d'œufs de saumons et de hareng (données du CEDRE - Centre de Documentation, de Recherche et d'Expérimentation sur les pollutions – <http://www.le-cedre.fr/>). Quant aux coûts de nettoyage des côtes de l'Alaska, ils se sont élevés à 2,1 milliards de dollars.

Il faut toutefois souligner que des organismes comme le CEDRE, en Europe, et l'Exxon Valdez Oil Spill Trustee Council, aux Etats-Unis, (<http://www.evostc.state.ak.us/facts/economic.html>) dont l'expertise scientifique est internationalement reconnue se déclarent eux-mêmes dans l'impossibilité de quantifier la durée nécessaire à la restauration des écosystèmes pollués suite aux marées noires ou les coûts totaux de cette restauration.

Enfin, il y aura toujours, en mer, des risques d'accident. Mais la préparation à cette éventualité peut sauver des vies humaines. A titre de rappel, plus de 2140 vies humaines ont été perdues suite à des accidents maritimes dans le monde pendant la période 2000-2003. A titre d'exemple, il convient de rappeler les accidents suivants survenus dans les eaux européennes :

Navire	Année et lieu	Perte de vie humaine
"Herald of Free Enterprise"	1987, Zeebrugge	93
"Scandinavian Star"	1990, Baltic Sea	158
"Estonia"	1994, Baltic Sea	852

“Express Samina”	2000, Paros Island	82
------------------	--------------------	----

5.1. Description des options retenues et de leur impact

Option : Accroissement de la coopération interétatique

Hypothèse n° 1 : coopération renforcée en vue de la formation des inspecteurs

L’avantage de cette option consisterait à rapprocher les pratiques d’inspection à une échelle géographique plus large que l’UE puisqu’elle engloberait les inspecteurs des Etats tiers tels que la Russie et le Canada.

L’inconvénient majeur de cette option est de ne s’adresser qu’aux inspecteurs des Etats membres du mémorandum de Paris, les inspecteurs des Etats membres de l’UE non parties au mémorandum de Paris ne pouvant en bénéficier.

Par ailleurs, la modification proposée de la directive vise à faire de la formation, et notamment la formation continue des inspecteurs, un objectif contraignant pour les Etats membres, partie intégrante d’une amélioration de la qualité des administrations d’inspection des Etats membres, objectif par ailleurs réclamé par de nombreux acteurs du transport maritime.

Hypothèse n°2 : modification ou substitution de la législation communautaire par les règles non contraignantes du mémorandum de Paris

Le choix de recourir à la coopération intergouvernementale pour procéder aux modifications envisagées du régime du contrôle par l’Etat du port présente plusieurs inconvénients majeurs:

- après l’adoption de la directive 95/21/CE et ses amendements successifs, la matière du contrôle par l’Etat du port est devenue compétence communautaire. Les modifications aux règles existantes ne peuvent en conséquence intervenir que dans le cadre institutionnel communautaire, et non dans celui d’un accord administratif échappant aux mécanismes de décision communautaire.
- Dans le cas où continuerait à coexister des règles communautaires et des procédures volontaires au titre du mémorandum, il en résulterait une confusion juridique considérable et des risques accrus de divergence entre les règles applicables au plan communautaire et les règles élaborées au travers de la coopération interétatique.
- le mémorandum de Paris est dépourvu de toute valeur juridique contraignante pour ses signataires. Or la mise en œuvre harmonisée et efficace du contrôle par l’Etat du port dans l’Union européenne suppose que tous les Etats membres effectuent le nombre d’inspections requises en suivant des procédures uniformes. Seule le cadre communautaire permet de vérifier et d’exiger des Etats membres l’application des règles communes.

Le mémorandum de Paris constitue toutefois une enceinte particulièrement adaptée à la mise au point de procédures techniques détaillées, telles qu’elles sont requises pour l’application effective des exigences contenues dans la directive sur le contrôle par l’Etat du port. La

Commission en a tenu compte en demandant aux experts du mémorandum de Paris d'étudier les modalités techniques du nouveau régime d'inspection.

Option : Simplification et amélioration de la législation existante

L'avantage de cette option est de laisser en place le cadre existant, et de ne proposer que des modifications ciblées qui correspondent à des besoins identifiés par la Commission. L'application par les Etats membres en sera facilitée, d'autant plus que ces améliorations résultent en partie d'évolutions entérinées ou en cours dans les organisations internationales (OMI et OIT) concernées et au niveau du mémorandum de Paris.

L'inconvénient principal de cette approche est de ne pas répondre à l'objectif de « mieux légiférer » qui constitue l'une des raisons principales de l'initiative proposée par la Commission. En effet, la directive actuelle a été modifiée de nombreuses fois, et introduire une modification supplémentaire ne ferait qu'ajouter de la confusion au cadre juridique existant.

Option : Refonte de la directive 95/21/CE

L'avantage de cette option est de répondre à des attentes qui ont été fréquemment exprimées tant par les Etats membres que par l'industrie maritime d'une plus grande clarté et d'une transparence accrue du régime du contrôle par l'Etat du port, préoccupations exprimées notamment lors des réunions de consultation préparatoires organisées par la Commission (voir section 2)

En outre, l'option d'une refonte s'intègre dans les objectifs de la stratégie de Lisbonne dont la mise en œuvre inclut l'amélioration et la simplification de la législation existante.

L'un des éléments de la proposition, le développement d'un nouveau régime d'inspection, répond tout particulièrement à l'un des principes clefs de la stratégie de Lisbonne, à savoir qu'une meilleure réglementation est cruciale pour promouvoir la compétitivité. En effet, la mise en ce place de nouveau régime, qui vise à mieux cibler les navires sous-normes tout en allégeant le fardeau des inspections sur les opérateurs de qualité conduira à produire les effets positifs suivants sur les principaux acteurs concernés:

- le recentrage des tâches des administrations de l'Etat du port vers le contrôle des navires dont le profil de risque est le plus élevé ; les ressources rendues disponibles par l'allègement des contrôles sur les navires de qualité pourront être dirigées vers les navires qui posent de réels problèmes de sécurité, qui pourront ainsi être éliminés définitivement des eaux communautaires ;
- à l'inverse des « pavillons de complaisance », les Etats du pavillon soucieux de respecter les conventions internationales deviendront plus attractifs, du fait de la prise en compte de la qualité du pavillon.
- un accroissement de la compétitivité des opérateurs de navires de qualité qui ne seront plus soumis à la concurrence déloyale des navires sous-normes et risqueront moins d'être victimes de contrôles intempestifs. La réduction de la durée des escales de ces navires contribuera également à améliorer la logistique des escales portuaires

Le nouveau régime d'inspection communautaire

Partant du double constat des limites dans l'efficacité du régime actuel et du poids de plus en plus lourd du contrôle par l'Etat du port pour les administrations nationales, un certain nombre de considérations militent en faveur d'un changement d'approche radical en matière de contrôle par l'Etat du port (voir section 5.2.5). Les changements essentiels par rapport au régime en place consisteraient à adopter un objectif global d'inspection de 100% des navires au niveau de l'UE, au lieu d'un objectif individuel de 25% par Etat membre, et de mettre en œuvre une politique d'inspection tenant plus réalistement compte des profils de risque des navires, ce qui permettra notamment de réduire les inspections sur les navires de qualité tout en identifiant et sanctionnant de manière plus efficace les navires sous-normes.

La mise en place d'un tel « nouveau régime d'inspection » présenterait de nombreux avantages : ciblage renforcé des navires à risque, allègement des contrôles pour les navires de qualité, évitement des « ports de complaisance », etc.

A l'initiative de la Commission, les Etats membres, l'industrie et le mémorandum de Paris ont été consultés sur la mise en place du nouveau régime. Les avis recueillis sont généralement favorables quant aux objectifs de cette réforme. Des travaux ont été engagés, notamment au sein du mémorandum de Paris, en vue de définir l'impact et le contenu du nouveau régime.

Toutefois, il est actuellement prématuré de rendre obligatoire le nouveau régime d'inspection dans la directive compte tenu des facteurs suivants:

- si les principes du nouveau régime ont été établis, ses modalités d'application n'ont pas toutes encore été définies avec précision ;
- les différents scénarios possibles relatifs à l'impact quantitatif du nouveau régime n'ont pas été finalisés.

La mise en œuvre de cette option ne pourrait donc s'effectuer que de manière conditionnelle dans la directive : les principes du nouveau régime sont formulés, avec un certain degré de précision correspondant à l'état actuel des travaux mais les procédures d'application seront intégrées ultérieurement qu'une fois finalisées et leur entrée en vigueur sera en tout état de cause conditionnée aux résultats positifs de l'étude d'impact en cours.

Le régime actuel resterait donc en place jusqu'à ce que les modalités d'application du nouveau régime soient élaborées. Il pourrait même rester inchangé si les résultats de l'étude d'impact sont négatifs ou la faisabilité du nouveau régime non démontrée.

5.2. Quelles sont les parties concernées?

Les parties potentiellement affectées sont :

- (a) les organes de l'UE.

La proposition attribue de nouvelles tâches à la Commission en matière de publication, destinées à accroître la transparence et à renforcer l'effet dissuasif sur les opérateurs sous-

normes et leurs pavillons (publication d'une liste noire d'opérateurs de navires sous-normes, publication de la liste des navires visés par une mesure de refus d'accès au sein de l'UE).

Par ailleurs, afin d'améliorer le suivi de la mise en œuvre de la directive, les dispositions concernant la transmission à la Commission par les Etats membres d'informations concernant l'application de la directive ont été améliorées. Les dispositions concernant le suivi de la mise en œuvre de la directive et des performances des Etats membres ont également été renforcées.

Enfin, la mise en place d'un régime harmonisé de formation des inspecteurs au sein de l'UE nécessitera la mise en place des ressources et financements appropriés au plan communautaire (voir paragraphe 5.3.1.b).

Dans la pratique, la mise en œuvre des tâches décrites ci-dessus, particulièrement en matière de collecte et d'analyses de données, ainsi que de formation, incombera dans une large mesure à l'Agence européenne de sécurité maritime. Comme indiqué dans le paragraphe 5.3.1, le coût de la formation est estimé à environ 750 000 euros pour la mise au point d'un programme d'enseignement à distance et à environ 195 000 euros par an pour la formation des inspecteurs. Les autres tâches de collecte et d'analyse des données mentionnées dans la mesure correspondent à l'exécution de tâches ordinaires de l'EMSA.

(b) les administrations maritimes en charge du contrôle par l'Etat du port

Dans l'attente de l'éventuelle mise en place du nouveau régime d'inspection, la présente proposition n'apporte pas de bouleversement notable aux activités des administrations en charge du contrôle par l'Etat du port. En particulier, le régime actuel, basé sur un objectif de 25% d'inspection des navires individuels faisant escale dans les ports des Etats membres, demeure en vigueur.

Certaines dispositions nouvelles, concernant par exemple les inspections dans les mouillages ou la nécessité d'assurer des ressources pour la conduite des inspections obligatoires, ne font que rappeler et préciser des dispositions déjà existantes dans la directive.

Par ailleurs, un certain nombre d'améliorations sont apportées aux procédures administratives, par exemple en matière de traitement des plaintes de membres d'équipage ou de droit d'appel des opérateurs contre des décisions d'immobilisation ou de refus d'accès jugées abusives. Ces mesures n'entraînent pas de coût spécifique mais devraient contribuer à accroître l'efficacité du contrôle par l'Etat du port.

Enfin, plusieurs dispositions sont de nature à affecter le nombre des navires concernés par les mesures proposées, et se traduiront par conséquent un niveau du volume des ressources humaines et matérielles affectées au contrôle par l'Etat du port dans chaque Etat membre.

L'un des objectifs de la refonte étant de concentrer les sanctions sur les navires à risque et de soulager les inspections sur les navires de qualité, les mesures proposées aboutiront d'une manière générale à diminuer le nombre des inspections à effectuer par les administrations, ainsi que le contenu des inspections, sauf sur les navires les plus à risque.

Ainsi, les navires présentant un moindre risque seront inspectés moins fréquemment. De même, un navire qui a été autorisé par un inspecteur à quitter un port moyennant rectification au port suivant des anomalies constatées ne portera que sur la rectification de ces anomalies,

ce qui allègera l'inspection de contrôles répétitifs et inutiles, notamment sur les certificats à bord (sauf bien sûr si l'inspecteur constate d'autres anomalies).

Le renforcement du régime du refus d'accès conduira à une augmentation significative du nombre de navires bannis des ports européens (voir paragraphe 5.3.2 pour l'impact spécifique). Ces navires ne feront plus l'objet d'inspections (en dehors des réinspections pour levée du refus d'accès), allégeant d'autant la charge des autorités compétentes. Enfin, l'équivalence des inspections renforcées avec les visites effectuées au titre de la directive 1999/35/CE (voir paragraphe 5.3.3 pour l'impact spécifique) vont également conduire à diminuer le nombre des inspections renforcées, qui sont celles qui consomment le plus de ressources en inspection.

Une augmentation légère du nombre d'inspections renforcées résultera de l'harmonisation du critère d'âge pour les navires soumis à inspections renforcées (voir paragraphe 5.3.3 pour l'impact spécifique). Toutefois, rapportée à l'ensemble des pays maritimes de l'Union européenne, cette augmentation représente moins d'un navire par Etat membre, ce qui est insignifiant.

(c) les autorités portuaires.

La contribution des autorités portuaires au meilleur fonctionnement du contrôle par l'Etat du port sera accrue par la présente proposition. Il s'agit en particulier de remédier aux lacunes actuellement constatées qui résultent fréquemment d'une coordination insuffisante entre les autorités portuaires et celles chargées des inspections de navire.

Seront ainsi améliorées l'échange d'informations entre les ports et les centres d'inspection, notamment vis-à-vis des pré-notifications transmises par les navires aux autorités portuaires mais pas toujours répercutées aux inspecteurs, ainsi que la facilitation des inspections et des mesures de suivi, en exigeant notamment des ports qu'ils prévoient des capacités d'accueil pour les navires concernés (en particulier en cas d'immobilisation). Une coopération accrue entre autorités portuaires et centres d'inspection des navires améliorera la planification et la gestion des escales des navires.

Ces mesures d'ordre administratif et logistique pourront induire localement des coûts supplémentaires pour les autorités portuaires. Il convient toutefois de signaler que ces mesures sont nécessaires pour assurer la pleine et efficace application des objectifs de la directive existante. En outre, la mise en place des systèmes d'information requis par la directive 2002/59/CE sur le suivi du trafic maritime et le développement progressif du réseau communautaire SafeSeaNet permettront d'améliorer l'échange d'informations électroniques entre ports et centres d'inspections des navires. Enfin, il convient de souligner que la future mise en œuvre éventuelle du nouveau régime d'inspection nécessitera une connaissance parfaite des mouvements de navires dans les ports et mouillages et une collaboration renforcée entre autorités portuaires et administrations chargées de l'inspection des navires.

(d) les services de pilotage

Au titre de la directive en vigueur, les pilotes (tout comme les autorités portuaires) sont tenus de communiquer aux autorités compétentes. Cette mesure concerne les opérations de pilotage menées par les pilotes à bord de tous les navires à destination d'un port d'un Etat membre, qu'il s'agisse de pilotage portuaire ou de pilotage hauturier.

Il n'existe pas de données précises sur l'application des dispositions existantes, mais en général les autorités en charge du contrôle par l'Etat du port sont rarement informées par les pilotes des problèmes constatés à bord.

La mesure proposée, répondant à une demande formulée par le Conseil des ministres après l'accident du PRESTIGE, vise d'une part à améliorer les dispositions existantes (notamment en proposant un modèle harmonisé de constat d'anomalie, plus facile à utiliser pour des besoins statistiques ultérieurs, et d'autre part à étendre explicitement l'obligation de signalement au pilotage effectué à bord des navires en transit devant les côtes européennes.

Il est difficile d'évaluer l'impact de la mesure en termes de nombre éventuels de signalements supplémentaires résultant des mesures décrites ci-dessus. Toutefois, il convient de signaler que l'extension de l'obligation de signalement des déficiences au pilotage en haute mer sur des navires en transit, pratiqué sur une base commerciale volontaire, contrairement au pilotage portuaire, pourrait avoir un impact négatif sur l'activité des services de pilotage en haute mer et par conséquent sur le niveau de sécurité maritime.

Pour limiter cet inconvénient, la Commission a étudié les options possibles, consistant soit à rendre le pilotage hauturier obligatoire dans les zones maritimes les plus fréquentées, soit à encourager de manière plus volontariste le recours au pilotage hauturier dans ces zones. La première option n'a pas été retenue, compte tenu des incertitudes juridiques sur sa compatibilité avec le droit international et le régime des détroits concernés (essentiellement les détroits entre la Suède et le Danemark). Par contre, au regard de l'importance de cette question pour la sécurité maritime et la protection de l'environnement, la Commission a introduit des mesures pour renforcer l'incitation pour les navires à avoir recours à un pilote hauturier dans les zones les plus vulnérables. Ainsi, les navires qui ne se conforment pas à la résolution MSC. 138(76) de l'OMI concernant le pilotage aux approches de la Mer Baltique seront considérés comme priorité prépondérante pour l'inspection en cas d'escale dans un port de l'UE.

(e) les Etats du pavillon et les opérateurs de navires

La proposition de directive entraîne des impacts considérablement différents pour les opérateurs de qualité par rapport aux opérateurs de navires sous-normes et pour les Etats dont la flotte est de qualité par rapport à ceux dont les performances sont mauvaises.

Les conséquences négatives pour les navires sous-normes seront renforcées par la publicité négative (principe du « name and shame ») liée à la publication par la Commission d'une liste des opérateurs dont les navires ont été le plus souvent immobilisés ou bannis des ports européens. De même, ces opérateurs sont les premiers visés par le renforcement des dispositions concernant le refus d'accès.

Parallèlement, la prise en compte des navires battant pavillon d'un Etat figurant sur la liste noire et grise du mémorandum de Paris constituera un signal clair pour l'amélioration des contrôles effectués par les administrations du pavillon sur leur flotte. La sévérité des conséquences commerciales d'un refus d'accès rendra les « pavillons de complaisance » moins attractifs et devrait conduire à un enregistrement plus important des navires sous les pavillons des Etats membres de l'Union dont les flottes sont de qualité.

A l'inverse, la proposition comporte des mesures qui auront un impact positif sur l'activité économique des opérateurs de navires de qualité, telles que les allègements des contrôles sur

les navires mentionnés au paragraphe b). Il convient de souligner que la mise en place d'incitants pour le transport maritime de qualité constitue également l'un des objectifs du nouveau régime d'inspection en cours d'élaboration.

Enfin, l'amélioration de la compétence professionnelle des inspecteurs au travers d'un régime communautaire harmonisé d'inspection ne peut que bénéficier aux opérateurs de navire qui seront ainsi assurés d'un traitement plus uniforme et plus équitable lors des inspections conduites dans différents ports européens.

(f) les gens de mer.

La proposition comporte des dispositions visant à garantir une prise en compte systématique et un meilleur suivi des plaintes relatives aux conditions de vie et de travail à bord. Ces dispositions bénéficieront aux gens de mer concernés et renforceront la prise en compte de l'élément humain dans l'attente de propositions législatives spécifiques visant à l'incorporation en droit communautaire des résultats de l'exercice en cours de refonte des conventions sociales maritimes de l'Organisation internationale du travail (OIT).

Les principaux impacts économiques, environnementaux et sociaux de la proposition sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Impacts économiques, environnementaux et sociaux de la proposition de refonte de la directive sur le contrôle par l'Etat du port

Impacts économiques

Industrie maritime:

Négatifs:

- *Seuls les opérateurs de navires non conformes aux normes internationales de sécurité seront en principe touchés par la proposition.*

- *Des coûts supplémentaires seront probablement supportés par certains ports pour contribuer à la mise en œuvre des mesures prévues par la directive, mais il s'agit essentiellement de préciser des obligations déjà contenues dans la directive.*

Positifs:

- *Amélioration de la qualité d'ensemble de la flotte européenne et mondiale résultant de l'élimination des navires sous-normes résultant des mesures de bannissement renforcées.*

- *Economies réalisées du fait de l'impact positif de la mesure sur la réduction des accidents et des incidents et de la pollution.*

- *Des coûts significatifs seront également évités aux opérateurs de navires de qualité grâce à la réduction des contrôles et des durées d'escale qui en sont la conséquence.*

- *Amélioration de l'image de marque de l'industrie maritime grâce à l'efficacité accrue des contrôles*

Administrations Maritimes:

Négatifs:

- Coûts supplémentaires éventuels pour les administrations qui ne sont pas aujourd'hui en mesure d'effectuer les inspections obligatoires requises par la directive.

Positifs:

- Allègement des inspections pour les navires de qualité et réduction du nombre d'inspections au travers de lu renforcement du refus d'accès.

- Diminution des coûts de formation des inspecteurs au travers de la mise en place d'un programme communautaire de formation.

- Meilleur impact en matière de prévention des accidents et des incidents.

Autres impacts économiques

- *En général: amélioration des conditions d'exploitation des flottes opérant dans le transport maritime intra-communautaire, et par ricochet de la flotte mondiale.*
- *Meilleure protection des intérêts commerciaux (chargeurs, assureurs, etc.)*
- *Réduction des montants d'indemnisation pour dommages aux biens et aux personnes liée à la diminution des risques.*

Impacts environnementaux

- *Réduction des risques de pollutions*

Impacts sociaux

- *Protection accrue des gens de mer au travers d'un traitement amélioré des plaintes liées aux conditions de vie et de travail à bord*

5.3. Quantification des principaux impacts

La Commission a concentré l'analyse d'impact sur les principales mesures introduites dans la directive qui sont susceptibles d'avoir un impact sur les opérateurs et les administrations maritimes, afin d'évaluer plus particulièrement si les mesures introduites conduiront à accroître le nombre de navires affectés par lesdites mesures.

Il s'agit en particulier :

- du renforcement des exigences concernant les administrations des Etats membres, en particulier en matière de qualification et formation des inspecteurs ;
- de la simplification et du renforcement du régime de refus d'accès dans les ports des Etats membres ;
- de l'uniformisation du critère d'âge à prendre en compte pour la conduite des inspections renforcées ;

- de l’harmonisation du régime des inspections renforcées avec les visites prévues par la directive 1999/35/CE.
- de l’intégration future possible d’un « nouveau régime d’inspection » en droit communautaire.

La proposition comporte par ailleurs d’autres catégories de mesures qui n’entraînent pas d’obligations nouvelles ou qui n’ont qu’un impact minime, le plus souvent purement administratif. Il s’agit en particulier:

- des dispositions consistant en une mise à jour de la directive au vu d’obligations découlant des engagements internationaux liant les Etats membres ou des procédures ayant déjà fait l’objet d’un accord au sein du mémorandum de Paris (par exemple les procédures applicables en matière de contrôles de sûreté)
- des dispositions visant à garantir l’application de la directive à tous les Etats membres, et en particulier aux Etats membres qui ne font pas partie du mémorandum de Paris.
- des mesures de gestion administrative qui n’ont pas d’impact mesurable ou significatif, en particulier sur le plan économique.
- des dispositions qui se contentent de clarifier ou de préciser des obligations déjà contenues dans la directive. Dans le même ordre d’idées, ne font pas l’objet d’étude d’impact les mesures qui ont pour objet de faciliter la mise en œuvre de dispositions existantes, comme c’est le cas des dispositions introduites pour faciliter et clarifier l’application de la directive aux mouillages, ou la transmission d’informations sur les mouvements de navires par voie électronique afin de faciliter le suivi et la production de statistiques sur l’application de la directive.

a) Renforcement de la qualification professionnelles des inspecteurs (articles 4 et 16)

Les principales dispositions concernées visent à assurer que les inspections soient conduites par un personnel qualifié et régulièrement formé.

Il est généralement reconnu que dans le cadre d’un cadre régional de contrôle par l’Etat du port l’harmonisation des règles et procédures d’inspection constitue un objectif fondamental afin d’assurer un traitement cohérent, uniforme et équitable des navires qui fréquentent les ports de la région considérée. Toutefois, l’existence d’un socle commun de procédures ne suffit pas à lui seul à garantir un tel objectif : il convient en outre que la qualification et la formation des inspecteurs soit développée et maintenue au plus haut niveau.

Depuis l’entrée en vigueur de la directive, l’industrie maritime intervient régulièrement pour réclamer que plus d’attention soit portée à cette question, en raison des variations importantes constatées selon les ports d’inspection ans les pratiques et la qualité des inspections, selon le pont de vue de l’industrie.

Les déclarations suivantes, recueillies dans le cadre du processus de consultation, témoignent du soutien apporté par l’industrie à l’amélioration de la qualification et de la formation des inspecteurs :

« The competence of inspectors is crucial to efficient and effective Port State Control, therefore this Commission initiative is welcomed. A harmonized training scheme used throughout the Union would be a great stride towards achieving high standards. » (BIMCO)

“ECSA supports the proposals to ensure that the PSC has a correct understanding of the international regulations and relevant guidance notes, this being particularly important when issuing a notice of detention. To ensure consistent and high standards, ECSA would support the development of a harmonised scheme within the EU for the training of inspectors.”

“Any regional PSC regime must have common standards if it is to be respected by the industry and by flag states. The qualification and training of PSC inspectors is central to that objective” (ICS).

OCIMF “fully agree that PSC inspectors should undergo routine refresher training and have their competence verified”...OCIMF fully agrees to the development of a harmonised scheme within the EU for the training of inspectors “and believes industry can provide some assistance in this respect, in particular in specialist trades”.

Les dispositions que la Commission prévoit d'introduire dans la directive visent à renforcer le profil professionnel des inspecteurs au regard de l'évolution de la législation communautaire et internationale. La Commission mettra également sur pied, avec l'assistance de l'Agence européenne de sécurité maritime, un schéma harmonisé de qualification et de formation des inspecteurs.

La proposition ne vise pas à supplanter les programmes de formation nationaux mais à les compléter par un schéma communautaire visant spécifiquement à une amélioration et à une uniformisation accrue des inspections au plan communautaire. Ce schéma devra être développé en étroite collaboration entre les Etats membres, la Commission et l'Agence européenne de sécurité maritime.

Le schéma de formation sera basé sur:

- un programme général de formation ;
- des modules spécialisés ;
- la mise en place d'outils permettant d'évaluer les compétences acquises et de la revalider après un certain nombre d'années.

Le schéma de formation comportera le développement d'outils informatisés de formation à distance et de modules de formations théoriques et pratiques traditionnels, ainsi que des échanges entre inspecteurs de nationalités différentes. Les outils de formation à mettre en place tiendront compte Prenant des outils et les programmes déjà développés au niveau de l'Union européenne comme au niveau du mémorandum de Paris,

La mise en place d'un programme de formation devrait affecter essentiellement le budget communautaire, les Etats membres étant sollicités pour leur coopération, la participation de leurs inspecteurs aux formations et la fourniture d'expertise spécifique selon les sujets traités.

Le programme d'enseignement à distance comporte 16 modules dont 4 ont été développés par la Commission pour un coût de 250 000 Euros. La finalisation du programme est estimée à environ 750 000 Euros.

La formation continue des inspecteurs du mémorandum est évaluée, sur la base de 3 sessions par an pour environ 22 inspecteurs à environ 120 000 Euros par an (y inclus les frais de voyage et d'hébergement des participants). La mise sur pied d'un programme d'échange impliquant le même nombre de participants et selon les mêmes modalités, pour une période de 2 semaines, coûterait environ 75 000 euros par an au budget communautaire.

Il est prévu que la coordination de la mise en place et du suivi du programme communautaire de formation incombe à l'Agence européenne de sécurité maritime.

b) Etendre et simplifier le régime du refus d'accès (article 10)

- Propositions d'amélioration et de renforcement du régime de refus d'accès

L'amélioration des règles concernant le refus d'accès pour détentions multiples constitue l'un des éléments majeurs de la modification proposée.

Suite à l'accident de l'ERIKA, la directive 95/21/CE a été modifiée afin d'introduire des mesures de refus d'accès visant les navires ayant fait l'objet d'immobilisations successives et battant pavillon d'un Etat figurant sur la liste noire du mémorandum de Paris. L'objectif de cette mesure était de sanctionner plus particulièrement les comportements « récidivistes » de certains opérateurs de navires ainsi que le suivi insatisfaisant par certaines administrations du pavillon des navires immobilisés au titre du contrôle par l'Etat du port.

Afin d'évaluer les conditions de la mise en œuvre de cette mesure, en vigueur depuis le 22 juillet 2003, la Commission a demandé à l'EMSA une étude sur l'application du refus d'accès pour immobilisations multiples dans les ports de l'UE. Cette étude a permis de dégager un certain nombre d'améliorations à apporter au régime du refus d'accès pour immobilisations multiples.

Par ailleurs, la Commission a procédé à une analyse des données disponibles auprès du mémorandum de Paris en vue d'examiner l'impact respectif des différentes options envisagées pour modifier les règles actuelles du refus d'accès.

La Commission propose de faire porter la modification du régime du refus d'accès sur les éléments suivants:

- l'extension des catégories de navires concernées;
- la simplification des critères servant de base à la décision de refus d'accès, et en particulier le critère du pavillon et au nombre d'immobilisations;
- l'allongement de la durée de la mesure de refus d'accès et son aggravation en fonction du nombre de récidives.

i) Catégories de navires visées

Le régime actuel du refus d'accès comporte un paradoxe majeur: il exclut de son champ d'application les navires autres que ceux énumérés dans l'annexe XI de la directive 95/21/CE

modifiée (c'est-à-dire les navires-citernes pour gaz et produits chimiques, les vraquiers, les pétroliers et les navires à passagers). Or ces navires non visés par la directive, et particulièrement les navires de charge sont ceux qui posent précisément le plus grand risque pour la sécurité et pour l'environnement comme le démontrent les statistiques disponibles:

- les navires de charge ont le taux d'anomalies (64,03% en 2002) et le taux d'immobilisation (près de 11%) le plus élevé parmi toutes les catégories de navires inspectés dans la région du mémorandum de Paris ;
- 42, 21% des navires de charge inspectés en 2002 dans la région du mémorandum de Paris battaient pavillon d'un Etat figurant sur la liste noire du mémorandum de Paris ;
- les navires de charge représentent 20% de la flotte mondiale mais plus de 40% des pertes totales de navires, plus qu'aucune autre catégorie de navire et les accidents impliquant ces navires provoquent la mort d'environ 170 marins chaque année.

La Commission propose l'extension du régime de bannissement non seulement aux navires de charge mais aux autres catégories de navires non couvertes, tels que les navires citernes transportant des huiles végétales ou du vin ou les porte-conteneurs. Outre le fait qu'il n'y a pas de raisons justifiant l'exclusion de ces catégories de navires pour des motifs de sécurité maritime, il semble plus simple d'étendre la mesure à tous les types de navires. En outre, cette extension n'augmente pas le nombre de navires concernés de manière significative (voir paragraphe 5.3.2.2.).

La Commission a examiné les deux options en incluant dans la première hypothèse tous les navires autres que ceux visés à l'annexe XI de la directive 95/21/CE et dans la seconde la seule catégorie des navires de charge.

ii) Critère du pavillon.

La directive combine, de manière excessivement complexe selon la Commission, un critère de nombre d'immobilisations pendant une période donnée et le critère de la présence du pavillon sur la liste noire du mémorandum de Paris⁴. La Commission a évalué l'impact d'une simplification de ces critères.

Pour ce qui concerne le nombre d'immobilisations à prendre en compte pour l'application du refus d'accès, la Commission considère que le critère existant rendant susceptible d'être banni un navire battant pavillon d'un Etat à risque élevé ou très élevé immobilisé plus d'une fois sur une période de 36 mois n'est pas suffisamment représentatif d'une mauvaise gestion persistante d'un navire. Par contre, trois immobilisations successives sur une telle période

⁴ Selon l'article 7 ter, le refus d'accès est prononcé lorsqu'un navire : soit:- bat le pavillon d'un État figurant sur la liste noire publiée dans le rapport annuel du mémorandum d'entente de Paris, et - a été immobilisé plus de deux fois au cours des vingt-quatre mois précédents dans un port d'un État signataire du mémorandum d'entente de Paris; - soit: - bat le pavillon d'un État décrit comme présentant un «risque très élevé» ou un «risque élevé» dans la liste noire publiée dans le rapport annuel du mémorandum d'entente de Paris, et - a été immobilisé plus d'une fois au cours des trente-six mois précédents dans un port d'un État signataire du mémorandum d'entente de Paris.

sont indubitablement le signe d'un grave problème de gestion du navire et de suivi des anomalies détectées.

En outre, la prise en compte de seulement deux immobilisations dans la période concernée à une véritable explosion du nombre de navires bannis des ports de l'UE, risquant d'entraîner de graves perturbations dans le trafic maritime dans la région européenne. Ainsi, dans l'hypothèse où la mesure de refus d'accès serait applicable à tous les navires, quel que soit le pavillon, le nombre de navires bannis passerait de 247 (avec 3 immobilisations) à 776.

Pour ce qui concerne le critère du pavillon, la Commission a examiné les options suivantes:

- uniquement les navires battant pavillon d'un Etat considéré comme présentant un risque très élevé d'après la liste noire du mémorandum de Paris,
- les navires battant pavillon d'un Etat figurant sur la liste noire du mémorandum de Paris
- les navires battant pavillon d'un Etat figurant sur les listes noires et grises du mémorandum de Paris
- les navires sans considération du pavillon. Cette dernière option revient à supprimer le critère du pavillon dans le régime du refus d'accès.

iii) Allongement de la durée du refus d'accès, y inclus en cas de récidives.

La Commission propose d'établir une durée minimale de bannissement de 3 mois, étendue à 1 an dans le cas d'un second bannissement et rendue définitive à la suite de la première immobilisation survenue après ces deux premiers bannissements. Il s'agit de lutter contre les abus mis en évidence dans l'étude menée par l'Agence européenne de sécurité maritime sur la mise en œuvre des dispositions de la directive sur le refus d'accès, en particulier le problème des refus d'accès levés trop rapidement, sans vérification sérieuse de l'état du navire.

• Impact des options étudiées

Le tableau ci-dessous présente les résultats de l'étude d'impact menée par la Commission sur la base des différentes hypothèses mentionnées ci-dessus (combinaison catégories de navires/pavillon/durée du refus d'accès). Les données utilisées sont celles du mémorandum de Paris pour la période 2002-2004. Les navires concernés sont ceux qui ont été immobilisés plus de deux fois dans une période de trois années (de 2002 à 2004). Le tableau fait apparaître pour chaque cas de figure le nombre total maximum de navires qui pourraient être bannis en application des mesures proposées.

Pavillon\Type de navire	Catégories de l'annexe XI	Catégories de l'annexe XI + navires de charge	Tous types de navires
Pavillon présentant un «risque très élevé» d'après la liste noire	9	125	132
Pavillon sur la liste noire	23	198	212

Pavillon sur la liste grise et noire	26	218	233
Tous pavillons	29	234	247

Commentaires:

- L'impact quantitatif majeur de la proposition concerne l'extension du refus d'accès aux navires de charge. Les navires actuellement couverts par la directive (catégories de l'annexe XI) ne représentent que d'environ 7% à 12% des navires visés alors que les navires de charge représentent de 83% à 88% des navires affectés et les « autres navires » de 5% à 7%. L'extension aux autres navires n'aura qu'un impact marginal.
- Quelle que soit l'option retenue, environ 80% à 85% des navires figurent sur la liste noire. La prise en compte des navires figurant sur la liste grise augmenterait ce pourcentage d'environ 10% mais l'inclusion des pavillons de la liste blanche, ne conduirait qu'à prendre en compte environ 5 à 9% de navires supplémentaires selon la catégorie de navire considérée.

L'impact du critère du pavillon se révèle donc relativement mineur. Dans ce contexte, l'exclusion de ce critère ne modifierait pas de manière significative l'impact quantitatif de la mesure tout en appauvrissant l'impact politique de la mesure, à savoir la pression sur les Etats qui ont de faibles performances. La Commission considère que la mesure devrait viser non seulement les navires battant pavillon d'un Etat figurant sur la liste noire, mais également les navires battant pavillon d'un Etat figurant sur la liste grise, afin d'encourager ces derniers à améliorer leurs performances.

L'impact quantitatif de l'inclusion des navires de charge est important. Toutefois, en raison des risques élevés posés par ces navires et démontré par toutes les statistiques disponibles, il est essentiel de les inclure dans l'amendement proposé. Au-delà, l'extension à tous les navires se justifie d'une part en raison de la difficulté à définir avec précision la catégorie des « navires de charge », mais également par le faible impact différentiel de leur inclusion par rapport aux seuls navires charge.

Enfin, il convient de signaler que la modification de la directive prévoit le durcissement progressif du bannissement en cas de récidive. Ainsi, le refus d'accès serait définitif après la première immobilisation consécutive à un second bannissement. Il s'agit d'une mesure drastique quant à ses conséquences pour l'opérateur concerné, mais également en termes quantitatifs puisque selon les données analysées environ 20% à 25% des navires concernés (soit jusqu'à une cinquantaine de navires) pourraient ainsi être définitivement bannis des eaux communautaires.

c) Equivalence entre les visites au titre de la directive 1999/35/CE et les inspections renforcées au titre de la directive 95/21CE sur le contrôle par l'Etat du port.

La directive 95/21/CE et la directive 1999/35/CE mettent en place des systèmes de contrôles approfondis dont le contenu et les procédures sont sensiblement équivalents. Les résultats des contrôles effectués au titre des deux régimes sont intégrés dans deux bases de données différentes. Les inspections effectuées selon le régime du contrôle par l'Etat du port sont encodées dans la base de données Sirenac, gérée à St-Malo par l'administration française pour

le compte du mémorandum de Paris. Les résultats des visites menées en application de la directive 1999/35/CE sont traités par une base de données spécifique actuellement exploitée par l'Agence européenne de sécurité maritime. Aucune disposition ne prévoit une prise en compte mutuelle des contrôles effectués. Les inconvénients qui en résultent peuvent être par exemple l'obligation d'effectuer une inspection renforcée sur un navire qui vient juste de passer une visite approfondie au titre de la directive 1999/35/CE.

La Commission propose donc d'établir le principe de l'équivalence entre les inspections renforcées et les visites menées à bord d'un transbordeur roulier ou d'un engin à passagers à grande vitesse. Les objectifs essentiels de l'établissement d'une équivalence entre les visites au titre de la directive 1999/35/CE et les inspections renforcées au titre de la directive 95/21/CE sur le contrôle par l'Etat du port sont d'harmoniser la conduite des deux types d'inspection, dont le contenu est similaire, et de réduire le nombre de doubles inspections, pour le bénéfice de l'industrie comme des administrations maritimes.

Les rapports de visites contenus dans la base de données de la directive 1999/35/CE⁵ ont été analysés. Il en résulte que 350 navires pour qui des rapports de visites ont été établis au titre de cette directive sont en même temps susceptibles d'être inspectés au titre de la directive 95/21/CE. Parmi eux, 231 navires sont éligibles pour une inspection renforcée.

La proposition présente donc un impact positif significatif pour l'industrie et les administrations maritimes en « économisant » 350 inspections potentielles redondantes, y inclus une majorité d'inspections renforcées, qui représentent le fardeau le plus important.

d) Améliorer et uniformiser le régime des inspections renforcées (annexe VI)

La directive en vigueur applique un régime d'inspections renforcées à des catégories de navires « à risque » en fonction de critères combinant le type, l'âge et/ou le tonnage. L'âge à partir duquel les navires sont soumis à inspection renforcée est de 10 ans pour les transporteurs de produits chimiques et de gaz, 12 ans pour les vraquiers et 15 ans pour les pétroliers et les navires à passagers.

Les âges limites ont été ainsi fixés en fonction de la perception d'un risque nécessitant par exemple un suivi beaucoup plus fréquent de navires qui en cas d'accident poseraient des risques particulièrement élevés, tels que les transporteurs de gaz. Les conséquences potentielles pour la sécurité des vies humaines ou l'environnement ne sont cependant pas représentatives du risque d'accident qui dépend beaucoup plus de l'état du navire et de la manière dont il est géré. Ainsi les transporteurs de gaz, particulièrement ciblés puisque l'âge à partir duquel ils sont éligibles pour une inspection renforcée a été fixé à 10 ans, sont des navires généralement très bien entretenus, comme le démontrent d'ailleurs les statistiques du mémorandum de Paris⁶. En outre, l'utilisation de plusieurs limites d'âge rend le système complexe à utiliser puisque l'inspection dépend à chaque fois d'une âge limite différent. La mesure proposée consiste à prendre pour base un âge minimum de 12 ans à partir duquel on peut considérer qu'un suivi insuffisant de l'état du navire accroît les risques pour la sécurité et l'environnement.

⁵ Données extraites au 17 mars 2005 sur la base de 1199 rapports.

⁶ Les statistiques du mémorandum de Paris font apparaître un taux d'immobilisation des transporteurs de gaz très faible (pour l'année 2003, 2,3% des navires inspectés contre par exemple 6,47% pour les vraquiers) et, aucun navire de cette catégorie n'a été banni des ports communautaires depuis l'entrée en vigueur en juillet 2003 du refus d'accès pour immobilisations multiples.

Le tableau ci-dessous récapitule l'impact quantitatif du changement proposé par rapport au régime existant. Les données sont basées sur le nombre de navires faisant escale dans les ports de l'UE (source: LMIS).

Type de navire (*)	Directive existante		Modification proposée		Différence
	Age (ans)	Nb de navires individuels	Age (ans)	Nb de navires individuels	
Gaziers	> 10	234	> 12	188	- 46
Chimiquiers	> 10	513	> 12	441	- 72
Pétroliers > 3000 gt	> 15	518	> 12	633	+ 115
Navires à passagers	> 15	114	> 12	132	+18
TOTAL		1379		1394	+ 15

(*) Les vraquiers ne sont pas pris en considération puisque leur âge limite reste inchangé.

Ce tableau démontre que l'impact global en termes d'accroissement du nombre d'inspections renforcées est marginal. La pression sur des catégories de navires statistiquement en meilleur état, comme les transporteurs de gaz, va diminuer. L'augmentation du nombre d'inspections portera surtout sur les navires pétroliers, ce qui est en ligne avec l'importance accordée après les accidents de l'ERIKA et du PRESTIGE au suivi renforcé de cette catégorie de navires.

e) Mise en place d'un nouveau régime d'inspection (article 5)

Le travail effectué au sein du mémorandum de Paris a d'ores et déjà permis de définir les mécanismes et les principes d'un nouveau régime d'inspection, qui serait basé sur deux éléments principaux :

- (a) un Profil de Risque de Navire en vue de la sélection et de l'inspection des navires, assurant des inspections plus fréquentes et plus approfondies sur les navires à risque élevé et des inspections plus espacées sur les navire à faible profil de risque ;
- (b) un mécanisme d'ajustement équitable du fardeau des inspections entre les Etats membres destiné à tenir compte d'une situation fondamentalement différente entre le nord de l'Europe qui reçoit la visite de navires généralement en bon état alors que les ports du sud de l'Europe accueillent un plus grand nombre de navires sous-normes.

La définition d'un nouveau régime sur la base de ces principes permettrait d'atteindre un objectif général d'inspection de 100% des navires faisant escale dans les ports de l'Union avec une fréquence d'inspections variable selon le profil de risque. Il convient de souligner que cet objectif n'a pas pour objectif une augmentation du nombre d'inspections à effectuer par tous les Etats membres mais essentiellement à une meilleure utilisation des ressources disponibles.

Le nouveau régime représente un glissement d'un concept quantitatif vers un concept qualitatif.

Les études d'impact sur la mise en place du nouveau régime sont en cours. Toutefois, la Commission considère d'ores et déjà que les éléments du nouveau régime, en particulier le calcul du profil de risque des navires, devraient aboutir à considérer comme navires à risque élevé environ 10% à 15% des navires fréquentant les ports de l'Union européenne, ce qui correspond au pourcentage de la flotte mondiale composée de navires sous-normes selon l'OCDE.

A titre d'indication, en moyenne environ 16 000 navires font escale annuellement dans les ports de l'Union, de la Norvège et de l'Islande⁷. En 2004, plus de 20 000 inspections ont été effectuées sur plus de 12 000 navires et environ 1200 navires ont été immobilisés suite à ces inspections.

Une fois le nouveau régime d'inspection entièrement développé - et à la condition que les résultats des études d'impact en cours soient positifs - la Commission proposera l'adaptation de la directive à ce nouveau régime. Plusieurs articles de la directive et ses annexes devraient être modifiés en conséquence. Cette proposition éventuelle sera accompagnée d'une présentation des résultats de l'étude d'impact.

Dans l'attente, les dispositions existantes de la directive en matière d'objectifs à atteindre par les Etats membres - et en particulier le nombre minimal d'inspections correspondant à 25% des navires individuels entrant dans les ports - sont maintenues.

La seule modification apportée à l'occasion de l'exercice de refonte de la directive consiste à prendre comme base statistique pour le calcul des 25% le nombre moyen de navires annuels d'après la moyenne des 3 dernières années pour lesquelles des statistiques sont disponibles, en précisant la fin de la période utilisée ne pouvant être de plus d'un an avant le début de l'année d'inspection afin de garantir que les objectifs coïncident au plus près avec l'évolution du trafic dans l'Etat membre considéré.

En effet, les dispositions actuelles, basées sur les 3 années les plus récentes pour lesquelles des statistiques sont disponibles, ont conduit certains Etats membres à baser leur objectifs d'inspection sur les statistiques « représentatives » d'une année donnée et à ne pas ajuster ces chiffres quelle que soit l'évolution ultérieure du trafic. Ainsi, un examen des données publiées par le mémorandum de Paris depuis 1999 fait apparaître que 3 Etats membres ont présenté les mêmes chiffres d'escales de navires individuels pendant 5 années consécutives et 6 autres Etats membres ont fourni les mêmes données pendant 4 années consécutives.

La mesure proposée aura pour effet de rendre plus équitable et plus réaliste l'établissement de l'effort d'inspection à fournir par chaque Etat membre.

6. Comparaison des options

Le tableau ci-dessous résume les principaux impact positifs et négatifs de chacune des options politiques décrites au paragraphe 4.

⁷ Données antérieures à l'élargissement de l'UE à 25 Etats membres.

Options	Avantages	Inconvénients
Option 1 : Statu quo ante	Maintient l'application du régime du contrôle par l'Etat du port aux coûts et avantages actuels.	<ul style="list-style-type: none"> • Ne répond pas aux demandes effectuées par le Parlement européen et le Conseil ainsi qu'aux engagements pris par la Commission suite à l'accident du PRESTIGE. • Oblige les Etats membres à appliquer des dispositions dépassées au vu de l'évolution du droit international ou de l'évolution de la situation au sein de l'UE.
Option 2 : Coopération interétatique	Permet le développement flexible de règles et procédures en matière de contrôle par l'Etat du port	<ul style="list-style-type: none"> • Risques de divergence et d'incompatibilité avec les dispositions en vigueur de la législation communautaire existante en matière de contrôle par l'Etat du port. • Risques d'application divergente entre Etats membres et de distorsions de concurrence liée à l'absence de caractère contraignant des actions décidées à un niveau intergouvernemental
Option 3 : Simple mise à jour et amélioration	<ul style="list-style-type: none"> • Facilité de mise en œuvre par les Etats membres et les opérateurs concernés • N'augmente pas les coûts tout en apportant les actualisations et améliorations nécessaires au système • Répond aux demandes politiques effectuées par le Parlement et le Conseil après l'accident du Prestige 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne répond que de manière limitée au souci de promouvoir un transport maritime de qualité dans un environnement concurrentiel sain. • Les limites de l'approche actuelle basée sur un objectif de 25% d'inspections par Etat membre sont maintenues.
Option 4 : Modification en profondeur	<ul style="list-style-type: none"> • Garantit l'inspection de tous les navires faisant escale dans les ports de l'UE • Rapport coût/efficacité favorable : met en place 	Approche en cours de développement dont les modalités précises d'application et les impacts ne sont pas encore complètement élaborés.

	<p>une approche modulée, concentrant les inspections sur les navires les plus à risque et récompensant les opérateurs de navires de qualité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Limite le risque de voir se développer des ports de complaisance 	
--	--	--

Comme indiqué au paragraphe 4, l'option finalement retenue combine les options 3 et 4 qui présentent le maximum d'avantages et le minimum d'inconvénients.

7. Suivi de la mesure

La Commission effectuera un suivi de la mise en œuvre effective par les Etats membres des dispositions de la directive. Les Etats membres communiqueront les mesures d'application ainsi qu'un tableau de correspondance entre les mesures nationales et les dispositions pertinentes de la directive.

En outre, l'exercice de refonte est l'occasion pour la Commission d'améliorer et de renforcer les dispositions prévoyant la communication d'informations par les Etats membres à la Commission, et l'accès au système d'information du contrôle par l'Etat du port. Il sera fait en particulier plus ample recours à la transmission électronique de données afin de permettre une connaissance précise de la situation du trafic et des efforts d'inspections dans les ports communautaires.

Sur un plan opérationnel, l'Agence européenne de sécurité maritime sera chargée de collecter et d'analyser les informations transmises par les Etats membres. En outre, les tâches spécifiques confiées à l'Agence en matière notamment d'établissement de programmes de formation des inspecteurs et de suivi de la mise en œuvre de la directive constituent un outil précieux pour l'analyse fine de l'application de la directive et l'identification des mesures nécessaires pour améliorer la performance et la qualité du régime communautaire de contrôle par l'Etat du port.

CONCLUSION

Selon la Commission, la présente proposition est pleinement justifiée par la nécessité d'améliorer la directive en vigueur et de mettre en œuvre les principes de la politique de l'Union européenne en matière de « meilleure législation ».

La proposition permettra également de renforcer le dispositif existant par des mesures plus sévères à l'égard des opérateurs de navires sous-normes, tout en allégeant la pression sur les administrations de l'Etat du port et les opérateurs de navires de qualité.