

20 ans de réglementation maritime: Quel chemin parcouru?

Fort de ses 20 ans d'expérience, l'ISEMAR se propose de faire une rétrospective des évolutions juridiques du secteur maritime. La réglementation maritime n'a eu de cesse d'évoluer au gré des catastrophes maritimes, des intérêts économiques en présence, des évolutions technologiques et du consensus social qu'elle suscite. Cette Note de Synthèse évoquera quatre aspects de cette réglementation : les normes relatives à la sécurité, à la sûreté¹, aux mesures de protection de l'environnement marin et enfin au droit des gens de mer.

Le socle juridique international

L'instrument international qui définit juridiquement les espaces maritimes et encadre les relations entre Etats dans leurs usages des océans est la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (**CMB**) de 1982. De cette "constitution" internationale du droit de la mer, découlent d'autres normes internationales déterminées notamment au sein de l'OMI (l'Organisation Maritime Internationale), ainsi que de l'OIT (Organisation Internationale du Travail). L'OMI est l'organisation spécialisée des questions maritimes techniques au sein des Nations Unies. La prise de décision se fait en principe au prorata du tonnage cumulé des navires qui battent le pavillon de chaque Etat-membre. Pour qu'une norme internationale entre en vigueur, cela suppose qu'un nombre significatif d'Etats, représentant une importante partie de la flotte mondiale l'ait ratifiée. Les mesures prises sont échelonnées dans le temps. Cette universalité serait l'assurance d'une concurrence saine et d'une meilleure sécurité et sûreté des mers, pour autant qu'un système de contrôle puisse en garantir l'application réelle. On constate une perte de confiance internationale en la capacité d'une grande partie des Etats du pavillon à assurer les contrôles qui leur incombent en matière sociale ou de sécurité. Certains auteurs dénoncent le mode décisionnel de l'OMI jugé trop lent, pas assez ambitieux et parfois trop dépendant d'obstructions d'Etats majoritaires, c'est-à-dire des Etats de libre immatriculation qui couvrent actuellement 3/4 de la flotte mondiale.

¹ La sûreté désigne les mesures de protection des personnes et des biens face à tout acte de malveillance, de la délinquance au terrorisme. La sécurité est, quant à elle, relative aux dysfonctionnements techniques sans causes volontaires.

Pour être effectives ces normes internationales doivent faire l'objet d'un contrôle harmonisé de l'Etat du pavillon. C'est à l'Etat du pavillon de veiller au respect des conventions internationales, sous réserve qu'il les ait lui-même ratifiées. Selon la CMB, le pavillon établit en principe un lien substantiel entre le navire et l'Etat. Par crainte d'être victime d'une potentielle pollution maritime, **l'Etat côtier** et **l'Etat du port** ont amplifié leurs moyens de contrôle sur les navires tiers. L'Etat côtier a des prérogatives envers les navires traversant ses eaux territoriales et sa ZEE (régulation du trafic maritime, lutte contre le déversement illicite d'hydrocarbures). Il peut intervenir en haute mer en cas d'accident pouvant entraîner une pollution par hydrocarbure. La convention OPRC de 1990 quant à elle renforce ses moyens d'intervention dans des situations d'urgence. Les *Memorandum of Understanding on Port State Control (MOU)*, permettent aux Etats côtiers de contrôler les navires en escales, afin de vérifier qu'ils soient en règle avec les normes internationales. Le premier de ces *memorandum* fut celui de Paris signé en 1982, suivront par la suite d'autres accords régionaux. L'ensemble des navires se voit donc contraint de respecter les normes internationales de l'OMI.

D'indéniables progrès mais une fragilité subsistante

Les années 1950-70 ont appréhendé les enjeux de la sécurité et de la sûreté maritime par des normes à caractère technique, les années 70 ont impulsé une prise en compte du facteur humain. En 1990, c'est le facteur organisationnel qui est au cœur de la réflexion. De portée quasiment universelle la *Convention Safety Of Life At Sea (Solas)*, adoptée suite au naufrage du Titanic en 1912 pose les premiers jalons de la sécurité des navires. Elle n'a cessé depuis sa mise en œuvre d'évoluer et de se perfectionner face à l'évolution des risques. Elle prévoit l'obligation de moyens de lutte anti-incendie, la présence d'engins de sauvetage, l'usage de la radiocommunication...²

² Preuve de la vivacité de cette Convention, son dernier amendement entré en vigueur en juillet 2016, relatif au poids des conteneurs. Désormais les chargeurs doivent déclarer au transporteur maritime la masse brute vérifiée (VGM) de chaque conteneur avant l'embarquement. Cette nouvelle norme fait écho au risque de perte de conteneurs par les navires actuels, risque amplifié pour les porte-conteneurs géants.

Des Conventions plus techniques relatives à la stabilité, à l'intégrité, à la navigabilité viennent étoffer la convention Solas; La Convention sur le Règlement International pour Prévenir les Abordages en Mer (RIPAM) de 1972 impose la mise en place obligatoire de dispositifs de séparation du trafic (DST), des règles de barre, de routes, une signalétique harmonisée, des règles de passages... Ces règles de navigation peuvent s'adapter en fonction de la zone géographique concernée. L'ouverture de nouvelles routes maritimes en Arctique pour les navires de commerce fait naître de nouveaux risques. L'Arctique, en effet est une zone inhospitalière pour la navigation et à hauts risques pour l'environnement. Au regard, de l'extrême fragilité des eaux polaires et du nombre croissant de navires les parcourant, l'OMI a adopté en 2014 le **Code polaire**. Ce Code entré en vigueur en janvier prescrit des règles de sécurité (normes de conception, de construction, d'équipement, de formation...) et des mesures visant à prévenir d'éventuelles pollutions à l'environnement.

Ce corpus technique et quelque peu tentaculaire s'imbrique dans une réflexion plus globale avec une prise en compte du facteur humain. Suite à plusieurs naufrages³ dus à des erreurs humaines, le code **ISM** (*International Safety management*) de 1992 impose aux compagnies maritimes de se munir d'un plan de gestion de la sécurité du navire. Cependant, ce Code se borne à des principes et des objectifs généraux. D'où l'apparition de normes privées, telles que le *vetting* pour les pétroliers⁴.

La montée en puissance de la menace terroriste et des actes de piraterie ces dernières années, a incité la communauté internationale à prendre des mesures en matière de sûreté maritime. Suite aux attentats du 11 septembre 2001 et à l'attaque-suicide du *Limburg* en 2002, les Etats-Unis ont adopté unilatéralement des normes veillant à la sécurité et à la sûreté de la chaîne logistique via le C-TPAT (partenariat douanier et commercial contre le terrorisme) et le *Container Security Initiative* (CSI). Le conteneur apparaissant comme une menace potentielle à des fins terroristes pour transporter ou actionner une arme.

³ Le *Herald of Free Enterprise* 1987, le *Scandinavian Star* en 1990 et l'*Estonia* en 1994 (les règles de Stockholm).

⁴ Le *vetting* ("revue de management") pour les navires pétroliers, consiste à transférer sur un tiers les défaillances des contrôles de l'Etat du pavillon et des sociétés de classification. Il se base sur des normes privées internationales et sur des règles techniques spécifiques aux navires, permettant une meilleure traçabilité des armateurs et des opérateurs de navires. Dans le même esprit, le secteur de la croisière avec l'Association Internationale des Compagnies de Croisière (CLIA) et suite au naufrage du *Costa Concordia* en 2012, a édité des lignes directrices renforçant la sécurité.

Navire de croisière de la compagnie Quark, Antarctique



Photo Clara Tchoubé

Les conteneurs à destination des Etats-Unis font l'objet d'un contrôle avant embarquement. À terme c'est la règle du 100% scanning qui devrait être appliquée aux Etats-Unis. La communauté maritime a suivi le mouvement avec l'adoption en 2002 du **Code ISPS** (*International Ship and Port Security*) qui tend à prévenir et à dissuader les actes terroristes visant des navires, leur équipage et les installations portuaires. Depuis quelques années la sûreté maritime est menacée par des pirates informatiques. Comme en témoigne le piratage en 2011, du système informatique du port d'Anvers, pour permettre la sortie en toute discrétion d'un conteneur contenant de la drogue. Le code ISPS mentionne "les systèmes et réseaux informatiques" comme étant un point vulnérable de la sûreté portuaire et dans ce cadre "devraient" faire l'objet d'une évaluation de sûreté du navire et des installations portuaires. En 2016, le Comité pour la sécurité maritime de l'OMI a publié une circulaire faisant mention de recommandations aux Etats en matière⁵ de cyber sécurité. En l'absence de textes internationaux dissuasifs, des agences nationales de sécurité informatique (ANSSI en France), ainsi que des représentants d'armateurs (CLIA, Intertanko, Intercargo, Bimco), des sociétés de classification (DNV, Lloyd's Register) et des assureurs ont édité leurs propres guides d'hygiène informatique. Sans parler des normes ISO 28 000 relatives au système de management de la sûreté de la chaîne d'approvisionnement qui intègre des mesures de sûreté en lien avec le service d'information portuaire. La directive européenne 2016/1148 *Network Information Security* (NIS) destinée à assurer un niveau "élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'UE" pour tous les modes de transports motorisés, viendra renforcer la sécurité informatique au sein des Etats membres. Cette stratégie nationale concernera aussi bien les opérateurs publics que privés.

⁵ MSC Circ 1526 du 1^{er} juin 2016 *Interim Guidelines on maritime cyber risk management*.

La mer en péril : La préservation de l'environnement marin

Environ 50 000 navires marchands sillonnent aujourd'hui les mers afin de répondre à une demande en croissance constante⁶. Le transport maritime assure plus de 90% des échanges mondiaux. Selon des prévisions réalisées par le Forum International des Transports (FIT), *think tank* de l'OCDE spécialisé dans les transports, les volumes de fret international vont être multipliés par plus de quatre d'ici 2050. Or, ces navires marchands, du fait même de leur fonctionnement causent des pollutions, c'est ce que l'on appelle les **pollutions opérationnelles** (émissions de dioxyde de carbone (CO₂), de soufre (SO_x), d'oxyde d'azote (NO_x), de particules fines, eaux huileuses, vidange eaux de cale, *sludges*, eaux de ballast...) par opposition aux **pollutions accidentelles**. Bien que le principe de liberté des mers prévale en droit de la mer, il a néanmoins fallu édicter des normes afin d'encadrer les usages, toujours plus croissants des océans et leurs conséquences, parfois désastreuses pour l'environnement marin.

On constate qu'à l'instar des normes de sécurité maritime, la réglementation environnementale fonctionne par réaction. Que ce soit le naufrage du *Torrey Canyon* en 1967, de l'*Exxon Valdes* en 1989, de l'*Erika* en 1999, ou du *Prestige* en 2002, tous ces événements ont permis de faire avancer la législation en matière de prévention, de protection, de responsabilité et d'indemnisation lors d'accident en mer. Le naufrage de l'*Exxon Valdes* permit l'adoption en 1990 de l'*Oil Pollution Act* qui bannit les pétroliers à simple coque des eaux territoriales des Etats-Unis. L'UE, devra attendre 2000 avec le naufrage de l'*Erika*, puis du *Prestige* en 2003 pour adopter une telle réglementation. L'exaspération de la société civile européenne face au naufrage du *Prestige* va accélérer la mise en œuvre des "Paquets Erika". Cette réglementation prévoit des normes plus strictes afin d'harmoniser les pratiques entre Etats de l'UE avec des contrôles renforcés des navires (MOU de Paris) et des sociétés de classification, un meilleur suivi des navires via l'AIS, la création de l'Agence Européenne de la Sécurité Maritime (AESM)...

Evolution du nombre de marées noires majeures (<700 t)

Périodes	1970<79	80<89	90<99	00<09	10<16
Nbre	245	94	77	32	12

Source : ITOF 2016

Faisant écho au naufrage du *Torrey Canyon*, la Convention Marpol de 1973, a pour objectif de limiter toutes les pollutions en mer, à terre ou dans l'atmosphère provenant des navires, qu'elles soient accidentelles, ou opérationnelles. Marpol fonde le caractère licite du rejet.

Un régime international de responsabilité et d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures a été créé en 1992, via la Convention sur la responsabilité civile et la Convention portant création d'un Fonds international d'indemnisation (FIPOL)⁷. Ce régime de responsabilité et d'indemnisation a deux vertus principales; celle de réparer dans la mesure du possible les dommages subis, et celle qui pousse les propriétaires de navires à investir dans la sécurité, sous peine de devoir payer de fortes indemnités. La responsabilité du propriétaire du navire est canalisée, c'est-à-dire que le propriétaire est désigné responsable exclusif. Elle est objective, le propriétaire sera responsable même en l'absence de faute; limitée et assurée. Le FIPOL est un complément d'indemnisation qui vise à pallier d'éventuelles défaillances de paiement du propriétaire du navire pollueur (insolvabilité du propriétaire du navire, cause d'exemption, montant d'indemnisation supérieur au plafond de responsabilité du propriétaire). D'autres fonds complémentaires internationaux existent. On peut regretter que le FIPOL ne s'applique pas à tous les navires.

L'OMI dans son rôle de régulateur des activités maritimes poursuit son processus législatif, avec la promotion d'écotechnologies dans les domaines du traitement des déchets, des eaux de ballast ou encore des émissions. La réglementation a des répercussions économiques fortes sur les armateurs, les équipementiers, les autorités portuaires... la réglementation est le fruit d'un arbitrage entre préservation des intérêts économiques des armateurs et préservation de la santé publique et de l'environnement.

Le nouveau cheval de bataille du XXI^e siècle est celui de la lutte contre le réchauffement climatique avec dans le viseur; des pollutions que l'on pourrait qualifier d'insidieuses, où tout du moins, des externalités négatives du shipping, comme les émissions atmosphériques. Le transport maritime contribue à hauteur de 2,2% des émissions globales selon la dernière étude de l'OMI (2012). Cette dernière a fixé pour objectif, le seuil mondial maximal d'émission de soufre des navires à 0.5% masse pour masse au 1^{er} janvier 2020. Cette nouvelle mesure

⁷ Au 2 février 2017, 137 Etats avaient ratifié et/ou adhéré la Convention 1992 sur la responsabilité civile, tandis que 114 Etats avaient ratifié celle portant création du FIPOL. Le FIPOL comprend les pollutions subies sur le territoire, en mer territoriale, en ZEE, et ce pour des hydrocarbures lourds de cargaison ou de soute des navires citernes pétroliers.

⁶ 9,84 Mds de t de marchandises ont été transportés par navire en 2015.

incite les armateurs à recourir au *slow steaming* (réduction de la vitesse maximale), à des moyens de propulsion alternatifs moins polluants (gazole marin, GNL...) ou bien à l'usage de *scrubbers* (dispositif d'épuration des gaz d'échappement). Les ports pourraient quant à eux s'équiper d'un système d'alimentation électrique à quai (*cold ironing*) afin de réduire la pollution atmosphérique des navires en escale. Cet équipement est un investissement lourd pour les ports et les navires (poste d'alimentation principal, câblage électrique, transformateur-poste à quai, système de manipulation des câbles à quai et à bord...). La répartition de la facture entre pouvoirs publics, opérateur de port ou de terminal et armateur n'est pas encore bien établie. Les ports de Long Beach et de Los Angeles en Californie font figure de proue en la matière. Les Conventions internationales de l'OMI sont souvent décrites comme trop lentes dans leur mise en application, trop peu ambitieuses ainsi qu'à la solde des Etats complaisants, d'où des prises de décisions unilatérales d'Etats ou d'organisations internationales. Dernière initiative en date, celle du Parlement européen avec le projet d'une nouvelle directive incluant le transport maritime dans le marché européen du carbone, afin de diminuer les émissions de CO₂ dans l'atmosphère. La vente de ces quotas serait allouée à la R&D des énergies propres. En effet, l'OMI ne fixe aucun seuil d'émission de CO₂⁸, la Cop 21 de 2015 avait exclu le transport maritime des objectifs de réduction des émissions. L'UE subit des pressions plus fortes de la part des organisations non gouvernementales, que l'OMI d'où une plus grande célérité dans la prise de décision.

La consécration du droit social international des marins

"Selon les estimations de l'OIT, il y a plus de 1,5 million de marins dans le monde dont l'immense majorité vient des pays en développement". En 2016, le rapport annuel des accidents maritimes de l'AESM estime que 62% des accidents recensés sur cette période sont dus à des erreurs humaines. On entend par "facteur humain", à la fois les marins présents à bord du navire et les managers à terre. Le stress et la fatigue augmentent le risque d'erreur. L'élément humain est le parent pauvre des mesures règlementaires du *shipping*. Jugé par certains comme trop timoré et manquant d'effet obligatoire, le corpus règlementaire dédié au facteur humain est limité comparé à l'arsenal technique de la Solas. Mais ses

apports sont tout aussi fondamentaux. La **Convention STCW** (*Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers*) de 1978, menée par l'OMI établit des normes internationales de formation, de délivrance des brevets et de veille des gens de mer. Une résolution sur les principes du *safe manning* a été adoptée, ainsi que des lignes directrices sur la gestion et l'atténuation de la fatigue et enfin le **Code ISM**.

Véritable avancée sociale et créateur d'un droit nouveau de la mondialisation; la Convention MLC (Maritime Labour Convention) 2006 adoptée par l'OIT est le fruit d'un consensus entre représentants des armateurs et représentants des gens de mer. Cette Convention s'intéresse pour la première fois aux conditions de travail des gens de mer ainsi qu'à leurs conditions de vie à bord, et ce, qu'importe leur nationalité (contrat d'engagement, durée du travail, temps de repos, rapatriement, logement, alimentation, soins médicaux à bord...). Malgré l'obligation du paiement mensuel des salaires, des lacunes persistent comme l'absence d'un salaire minimum. L'International Transport Workers Federation dans son bulletin annuel 2016 constate que 68% des navires inspectés présentaient des déficiences. 38% des déficiences sont dus au retard ou au non-paiement des salaires et 31% à une violation du contrat de travail.

La MLC 2006 s'applique aux navires d'un Etat partie à la Convention, ainsi qu'aux navires faisant escale dans un port d'un pays signataire. Ce principe de non octroi de traitement de faveur, incite à une ratification universelle et lutte contre le dumping social qui fausse les conditions de concurrence, et par la même occasion menace la sécurité de la navigation. La culture de la sécurité doit être distillée à tous les niveaux organisationnels. La prise en compte des risques psycho-sociaux au travail est une nécessité.

D'autres sujets relatifs au droit maritime international restent en jachère comme celui d'un statut juridique contraignant pour la conservation et l'usage durable de la Haute mer avec notamment l'encadrement des activités d'exploration et d'exploitation pétrolières au large. Il n'existe actuellement aucun instrument juridique international régissant la responsabilité et les indemnités liées aux dommages dus à une pollution causée par une activité en Haute mer, faudra-t-il attendre un désastre écologique majeur pour légiférer?

Camille VALERO, ISEMAR

⁸ Adoption d'un amendement à l'annexe VI de Marpol qui impose aux armateurs de recueillir les données relatives à la consommation des combustibles utilisés à bord et de communiquer ces données à l'Etat du pavillon qui les transmettra à l'OMI. C'est le système de MRV (*Monitoring, Reporting, Verification*), il entrera en vigueur en 2019.