



Bruxelles, le 25.4.2019
COM(2019) 191 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Troisième rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la directive relative à
l'amélioration de la sûreté des ports**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Troisième rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la directive relative à l'amélioration de la sûreté des ports

1. INTRODUCTION

La directive 2005/65/CE¹ relative à l'amélioration de la sûreté des ports (ci-après la «directive») a pour objectif principal de compléter les mesures adoptées en 2004 avec le règlement (CE) n° 725/2004² sur l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (ci-après le «règlement»).

Le champ d'application du règlement est limité aux mesures de sûreté à bord des navires et à l'interface immédiate entre le port et le navire. Ce sont à ces obligations relevant essentiellement du code ISPS (International Ship and Port facility Security) que les États membres ont souscrit en priorité, avant d'accepter la mise en œuvre d'obligations supplémentaires dans le cadre de la directive. La directive complète le dispositif en instaurant un système de sûreté dans toute l'enceinte portuaire pour garantir un niveau de sûreté élevé et égal dans tous les ports européens fournissant directement des services maritimes³.

Plus de 1 200 ports maritimes commerciaux sont exploités sur les 70 000 kilomètres de côtes de l'Union européenne, l'une des régions du monde ayant le plus de ports. Parmi ceux-ci près d'un millier (voir point 6.1.) entrent dans le champ d'application de la directive, c'est-à-dire tous les ports qui abritent une ou plusieurs installations portuaires faisant l'objet d'un plan de sûreté approuvé en vertu du règlement.

L'objectif de la directive est d'améliorer la coordination de la sûreté dans les zones portuaires qui ne sont pas couvertes par le règlement et de faire en sorte que le renforcement de la sûreté dans les ports vienne appuyer les mesures de sûreté prises en application du règlement. Alors que la mise en place des mesures de sûreté au niveau de l'installation portuaire pèse essentiellement sur son exploitant⁴, les mesures de sûreté appropriées au niveau du port engageant, de façon prioritaire, l'autorité portuaire⁵ et tous les services chargés des missions de maintien de la paix publique et des mesures de sûreté et de sécurité dans la zone portuaire (tant dans les espaces publics que dans les zones d'exploitation).

¹ Directive 2005/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2005 relative à l'amélioration de la sûreté des ports (JO L 310 du 25.11.2005, p. 2).

² Règlement (CE) n° 725/2004 du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relatif à l'amélioration de la sûreté des navires et des installations portuaires (JO L 129 du 29.4.2004, p. 6).

³ L'Autorité de surveillance de l'AELE veille à ce que l'Islande et la Norvège respectent leurs obligations résultant de l'accord sur l'Espace économique européen.

⁴ Dans la grande majorité des cas, les exploitants des installations portuaires appartiennent au secteur privé.

⁵ L'autorité de sûreté portuaire est désignée par l'État membre conformément aux dispositions de l'article 5 de la directive.

L'article 19 de la directive prévoit que la Commission évalue le respect de la directive et l'efficacité des mesures prises au plus tard le 15 décembre 2008, et ensuite tous les cinq ans.

Le premier rapport a été adopté le 20 janvier 2009 et le deuxième le 18 novembre 2013⁶. Ce troisième rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive expose les mesures engagées pour favoriser la mise en place de mesures de sûreté portuaire homogènes au niveau de l'Union, les progrès accomplis pendant la dernière période de référence de cinq ans et les problèmes encore persistants qui sont apparus au cours de la mise en œuvre.

Le présent rapport est fondé sur:

- les retours d'informations des autorités des États membres chargées de la sûreté maritime et des autres parties prenantes;
- les résultats des nombreuses inspections conduites par la Commission dans le domaine de la sûreté portuaire afin d'assurer le suivi de la directive au cours de la période de référence;
- le dialogue constant entretenu avec les autorités nationales et les différents acteurs du monde maritime et portuaire.

Le rapport attire l'attention sur certaines difficultés rencontrées en vue d'atteindre les effets désirés mais également sur l'impact global que représente la mise en œuvre de la directive.

2. CONCLUSIONS DES PREMIER ET DEUXIÈME RAPPORTS

Le premier rapport soulignait que, si la directive avait été adoptée en première lecture avec un large soutien du Parlement européen et à l'unanimité du Conseil, la plupart des États membres concernés ne l'avaient transposée qu'avec un retard significatif, conduisant à l'ouverture de procédures d'infraction, dont deux se sont achevées par des arrêts en manquement⁷.

À la fin de cette période d'évaluation, les dispositions de la directive avaient finalement été intégrées dans le droit interne de la grande majorité des États membres. Malheureusement, leur mise en application pratique se heurtait encore à des difficultés d'ordre organisationnel et fonctionnel au niveau des ports eux-mêmes, car les administrations locales ne disposaient pas encore de tous les éléments nécessaires pour assurer la mise en œuvre pratique de la directive. La principale difficulté concernait la définition du périmètre du port au regard de la sûreté.

Le deuxième rapport a fait état de progrès significatifs mais a révélé que les mesures nécessaires pour parvenir à une application complète de l'ensemble des dispositions de la directive restaient encore à améliorer dans la majorité des États membres. Le niveau de sûreté avait augmenté dans les ports européens et l'action combinée de la mise en œuvre du règlement et de l'application de la directive avait permis de réaliser un cadre crédible pour prévenir les atteintes à la sûreté des ports et obtenir une protection adéquate des activités

⁶ COM(2009) 2 final et COM(2013) 792 final.

⁷ Arrêts du 3 septembre 2009 dans l'affaire C-464/08, Commission/Estonie, et du 3 septembre 2009 dans l'affaire C-527/08, Commission/Royaume-Uni.

maritimes et portuaires. La mise en place des mesures de sûreté a souvent conduit à revoir l'organisation des ports, par exemple la circulation et le stockage des marchandises, les contrôles d'accès aux différentes parties du port ou la définition de zones d'accès restreint. Ces mesures se sont révélées comme autant d'atouts pour l'amélioration de l'efficacité des activités portuaires, dans un environnement très concurrentiel.

3. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DEPUIS LA PÉRIODE D'ÉVALUATION PRÉCÉDENTE

La directive – conformément au principe de subsidiarité – a prévu que les États membres déterminent eux-mêmes le périmètre de chaque port et leur laisse le soin de décider de l'appliquer aux zones adjacentes. De plus, les États membres devaient veiller à ce que les évaluations et les plans de sûreté portuaire soient correctement élaborés. Or, en 2014, certains ports n'étaient toujours pas en mesure de remplir les obligations de la directive.

Pendant toute la période 2014-2018, la Commission a donc poursuivi son engagement de veiller à une meilleure mise en œuvre de la directive. L'action de ses services s'est concrétisée par des initiatives visant à aider les États membres et par un solide programme d'activités de suivi mises en œuvre dans le cadre de nombreuses inspections.

La mise en œuvre de la directive 2005/65/CE a fait l'objet d'un suivi au cours de la période 2014-2018 au moyen de:

- 17 inspections d'administrations nationales;
- 41 inspections de ports.

L'action s'est centrée sur les axes suivants:

- le maintien d'un système d'information régulière sur la réalisation et le suivi des plans d'action des États membres pour l'achèvement de la mise en œuvre pratique de la directive;
- la réalisation des 58 inspections susmentionnées afin d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la directive conformément au règlement (CE) n° 324/2008⁸, modifié par le règlement d'exécution (UE) 2016/462 de la Commission, ainsi que le recueil et la diffusion de bonnes pratiques dans le cadre du comité MARSEC.

⁸ Règlement (CE) n° 324/2008 de la Commission du 9 avril 2008 établissant les procédures révisées pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté maritime, tel que modifié, JO L 98 du 10.4.2008, p. 5.

4. CONTRÔLE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA DIRECTIVE

4.1. Suivi des plans d'action pour l'achèvement de la mise en œuvre pratique de la directive

Dès 2009, la Commission a mis en place un système lui permettant de recevoir, sur une base régulière, des informations des États membres sur la mise en œuvre de la directive. Un dialogue assidu s'est engagé avec les autorités des États membres en vue d'obtenir, avec régularité, des informations fiables sur le niveau de réalisation des évaluations et l'adoption des plans de sûreté des ports. En outre, les rapports de suivi annuels des États membres transmis à la Commission constituent la base du suivi, par les services de la Commission, de l'état d'avancement des évaluations et des plans de sûreté portuaire.

4.2. Conduite d'inspections effectuées par la Commission pour le suivi de l'application de la directive

Les procédures pour le suivi de l'application de la directive ont été effectuées lors des inspections de la Commission conformément au règlement (CE) n° 324/2008, tel que modifié.

Les inspections menées, tant auprès des administrations nationales que directement sur un échantillon de ports, ont permis de constater que, si le cadre juridique général de la mise en œuvre de la directive est correctement posé, il subsiste une série de difficultés communes récurrentes concernant la mise en œuvre adéquate au niveau des ports des États membres, détaillées ci-après.

Il existe un décalage important entre, d'une part, l'objectif consistant à améliorer la coordination de la sûreté des ports entre les autorités locales, les exploitants portuaires et les services répressifs et, d'autre part, les résultats encore imparfaits constatés sur le terrain, même si de nets progrès ont été réalisés ces dernières années.

La définition du périmètre des ports aux fins de la sûreté demeure un problème pour certains États membres, et ce malgré l'aide de la Commission, dont deux séminaires qui ont eu lieu en septembre 2006 et octobre 2010 et l'étude sur les aspects techniques de la sûreté portuaire (TAPS II) qui avait été confiée au Centre commun de recherche (JRC Ispra). L'étude TAPS II fournit des lignes directrices claires sur les modalités relatives à la définition du périmètre de sûreté portuaire qui est déterminante pour définir la portée des mesures du plan de sûreté portuaire au sens de l'annexe II de la directive.

Une autre difficulté essentielle concerne le réexamen des évaluations de la sûreté portuaire et des plans de sûreté portuaire. Conformément à l'article 10 de la directive, les États membres veillent à ce que les évaluations de la sûreté portuaire et les plans de sûreté portuaire soient réexaminés en tant que de besoin, et au moins une fois tous les cinq ans. Les inspections ont permis de constater que ce réexamen quinquennal régulier n'est pas encore effectué partout. Des transformations ou fermetures d'installations portuaires n'ont pas donné lieu à un réexamen des évaluations de la sûreté portuaire et des plans de sûreté portuaire et, dans plusieurs cas, le délai de cinq ans n'avait pas été respecté.

En outre, les inspections effectuées par la Commission dans les ports des États membres ont révélé les difficultés rencontrées par certains ports pour lancer le processus de réexamen quinquennal des évaluations et des plans de sûreté portuaire. Cela est notamment imputable au grand nombre d'autorités et d'acteurs associés au processus de réexamen et d'approbation qui doit être programmé suffisamment à l'avance avant l'échéance quinquennale.

En outre, certains États membres n'ont toujours pas exercé une surveillance appropriée des plans de sûreté portuaire et de leur mise en œuvre, comme prévu à l'article 13, paragraphe 1, au moyen d'un système régulier de surveillance et d'inspections, conjointement avec les inspections requises dans les installations portuaires de chaque port, conformément à l'article 9, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 725/2004.

D'autres lacunes concernent la prise en compte de toutes les exigences à respecter pour l'établissement de l'évaluation de la sûreté portuaire ou les décalages importants entre les évaluations de la sûreté portuaire et les plans de sûreté portuaire.

4.3. Procédures d'infraction

La diminution du nombre de procédures d'infraction engagées constitue également un indicateur de ce que la mise en œuvre de la directive s'est nettement améliorée.

Comme indiqué dans le deuxième rapport, cinq procédures d'infraction avaient dû être engagées entre 2009 et 2013; trois affaires portaient sur des retards concernant la mise en œuvre de la directive au niveau des États membres et les deux autres concernaient une application non conforme constatée lors des inspections.

Entre 2014 et 2018, une seule procédure d'infraction a été ouverte, et ce en raison d'une mise en œuvre incorrecte de la directive: le 6 avril 2017, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu son arrêt dans l'affaire C-58/16. Pour plusieurs ports, le Land allemand de Rhénanie-du-Nord-Westphalie n'avait ni défini de périmètre, ni approuvé d'évaluations et de plans de sûreté portuaire, ni accrédité d'agent de sûreté portuaire. Début 2018, l'Allemagne a confirmé que tous les ports de Rhénanie-du-Nord-Westphalie respectaient désormais les dispositions de la directive et que l'Allemagne s'était mise en conformité avec l'arrêt de la Cour.

5. POINTS PARTICULIERS RÉSULTANT DES TRAVAUX D'ÉVALUATION

5.1. Taille critique des ports soumis aux exigences de la mise en œuvre pratique de la directive

Lors des entretiens avec les diverses parties prenantes, celles-ci considéraient souvent que la directive est généralement bien conçue pour les grands ports avec une forte activité commerciale mais que son application pose plus de difficultés aux petits ports.

Il convient de rappeler que la directive s'applique à tous les ports des États membres qui abritent une ou plusieurs installations portuaires faisant l'objet d'un plan de sûreté de l'installation portuaire approuvé en vertu du règlement (CE) n° 725/2004 (article 2, paragraphe 2) et que les États membres sont tenus de veiller à ce que les mesures de sûreté portuaire soient étroitement coordonnées avec les mesures prises en application du règlement (articles 4 et 7). La directive prévoit qu'il appartient aux États membres eux-mêmes de définir le périmètre de chaque port et leur laisse le soin de décider de l'appliquer aux zones adjacentes, si celles-ci ont une incidence sur la sûreté dudit port.

Ainsi, afin de veiller à l'instauration équilibrée de mesures utiles conformément au principe de proportionnalité, les colégislateurs ont choisi de prévoir, à l'article 2, paragraphe 4, que, si le périmètre de l'installation portuaire au sens du règlement (CE) n° 725/2004 a été défini comme englobant effectivement le port, les dispositions pertinentes du règlement priment celles de la directive.

Cette disposition a été largement utilisée par les États membres dans les ports ne disposant que d'une seule installation portuaire au titre du règlement. Sur la base de l'évaluation de sûreté du port, le périmètre du port a très souvent (mais pas toujours) été défini comme coïncidant avec celui de l'installation portuaire. Ainsi, sur les 1 087 ports abritant une ou plusieurs installations portuaires faisant l'objet d'un plan de sûreté approuvé en vertu du règlement, 405 ports ont été considérés comme relevant des dispositions de l'article 2, paragraphe 4, de la directive, soit 37,2 % des ports de l'Union européenne. Cette situation s'est notamment produite dans les États membres disposant de petits ports disséminés le long des côtes ou sur des îles⁹.

5.2. Connaissance de la menace et sensibilisation des acteurs

Le travail réalisé lors des évaluations de sûreté permet de recenser les biens et les infrastructures à protéger au regard des menaces et des risques qui pèsent sur les activités portuaires. La phase suivante consiste à concevoir et à mettre en place les mesures adéquates susceptibles de contrer les menaces, à chacun des trois niveaux de risque définis (normal, croissant, élevé), par des procédures spécifiques et par l'utilisation d'équipements techniques répondant aux spécificités des ports et permettant d'apporter la réponse appropriée à la vulnérabilité potentielle des infrastructures.

La directive a ouvert la possibilité de créer des comités de sûreté portuaire chargés de fournir des conseils pratiques (neuvième considérant). Dans les États membres ayant mis en place ce type de structure, celle-ci est généralement composée des représentants locaux des administrations chargées de missions de sûreté (services de police, garde-côtes, affaires maritimes, douanes, gendarmerie, etc.) et aussi, dans la plupart des cas, des exploitants privés opérant dans le port. Les indispensables échanges d'informations trouvent ainsi un forum

⁹ Ces ports disposant d'une installation portuaire unique représentent une part importante des ports de Finlande (65/78, soit 83 %), de Suède (131/162, soit 81 %), de Grèce (82/119, soit 69 %), du Royaume-Uni (119/175, soit 68 %) et du Danemark (51/82, soit 62 %).

adéquat pour assurer la diffusion de la connaissance de la menace et ainsi favoriser la sensibilisation de tous les acteurs concernés.

Le développement de la sensibilisation à la protection des ports s'inscrit dans le cadre de la politique générale de sûreté, qu'il est important de faire connaître à l'ensemble des personnels du port (c'est-à-dire le personnel des entreprises portuaires mais aussi celui des entreprises extérieures participant à l'activité portuaire) et aux différents usagers du port. Les actions de sensibilisation sont des atouts pour assurer une diffusion efficace et une pédagogie appropriée du respect des mesures de sûreté. Il est important que les mesures de sûreté soient perçues comme des moyens favorisant la réalisation et le développement des activités économiques du port.

5.3. Contrôle et surveillance des plans de sûreté portuaire

Conformément à l'article 13 de la directive, les États membres doivent assurer un contrôle leur permettant d'exercer une surveillance appropriée et régulière des plans de sûreté portuaire et de leur mise en œuvre. Il s'agit là d'un point crucial qui n'a toujours pas atteint son rythme de croisière dans tous les États membres, principalement en raison de l'inadéquation entre les objectifs fixés et les ressources nécessaires à la conduite de ces contrôles.

Chaque État membre a développé son propre système de surveillance selon son organisation interne et les moyens humains disponibles. Ce rôle de contrôle a été confié soit aux administrations centrales, soit aux administrations locales, soit encore à des équipes polyvalentes regroupant plusieurs corps administratifs (autorités de transport, police, services des douanes, capitaineries, etc.). Les audits ont pour but de vérifier que les plans sont conformes à la réglementation et aux dispositions prévues à l'annexe II de la directive, que la réalité des mesures de sûreté mises en œuvre dans les ports correspond bien aux exigences du plan et que ces mesures sont correctement appliquées.

Ces tâches sont effectuées selon un programme de travail arrêté périodiquement. Lorsqu'une défaillance est constatée, une proposition est faite en vue d'y remédier. Sur la base du rapport transmis à l'administration compétente, il peut être nécessaire de procéder à une nouvelle évaluation de la sûreté du port ou à son actualisation. Un important sujet de préoccupation pour les services d'inspection est de vérifier la coordination effective entre les mesures prises au niveau des installations portuaires et celles envisagées au niveau du port. Le suivi des mesures correctives s'effectue dans le cadre d'audits réguliers.

Les rapports, qu'il s'agisse de ceux d'auditeurs nationaux ou d'inspecteurs de la Commission, servent de base aux autorités nationales pour fournir conseil et assistance aux autorités compétentes des ports en vue de remédier aux défaillances constatées. Il convient d'encourager et de développer cette pratique. Toutefois, comme il a été indiqué, certains États membres n'assurent pas encore ce contrôle de conformité de façon systématique, régulière et appropriée. Il est important que les moyens humains et financiers indispensables à ces tâches de surveillance soient mis en place dans les meilleurs délais. L'attention sur ce point sera

encore accentuée à l'avenir, les systèmes actuels de surveillance des plans de sûreté portuaire restant globalement à améliorer.

6. CONCLUSION

Le travail d'évaluation de la mise en œuvre de la directive 2005/65/CE révèle que de nouveaux progrès significatifs ont été accomplis mais que les mesures de sûreté nécessaires pour parvenir à une application complète de l'ensemble des dispositions des annexes I et II de la directive restent encore à améliorer dans certains États membres.

Dans les ports européens, le niveau de coordination en matière de sûreté entre les autorités locales, les exploitants portuaires et les services répressifs a encore augmenté. L'action combinée de la mise en œuvre du règlement et de l'application de la directive a permis de réaliser un cadre crédible pour prévenir les atteintes à la sûreté des ports et obtenir une protection adéquate des navires et des activités commerciales dans les ports. Si l'incidence de ces mesures est difficile à évaluer pour ce qui concerne la dissuasion d'actes terroristes, les autorités portuaires s'accordent à dire que les conséquences sont appréciables au regard des actes de contrebande, des vols et des actes de malveillance, qui sont en nette diminution. Par ailleurs, la mise en place des mesures de sûreté a souvent conduit à revoir l'organisation des ports, comme – par exemple - la circulation et le stockage des marchandises, les contrôles d'accès aux différentes parties du port ou la définition de zones d'accès restreint au sein des zones d'exploitation portuaire. Ces mesures se sont révélées très importantes pour l'amélioration de l'efficacité des activités portuaires sur le plan de la sûreté et de la protection des personnes, des marchandises et des navires dans les ports, dans un environnement très concurrentiel.

Le grand nombre d'inspections effectuées en matière de sûreté portuaire a également contribué de manière significative à ce niveau de sûreté élevé; les États membres échangent les résultats de ces inspections par l'intermédiaire du comité MARSEC et l'échange de bonnes pratiques est encouragé.

Comme l'a rappelé la Commission dans sa communication du 23 mai 2013 (*«Les ports: un moteur pour la croissance»*)¹⁰, l'Union européenne est extrêmement dépendante des ports maritimes pour les échanges commerciaux avec le reste du monde et aussi au sein de son marché intérieur. La sûreté des ports et de leurs approches est donc essentielle pour assurer la sûreté globale du transport maritime. Les conditions de la sûreté portuaire nécessitent un haut degré de vigilance des États membres et de préparation de tous les acteurs concernés pour garantir un niveau de sûreté élevé et égal dans tous les ports européens. C'est la raison pour laquelle tous les acteurs concernés doivent continuer à travailler à l'amélioration permanente des dispositifs de prévention, de protection et de réaction à opposer aux nouvelles menaces. À cette fin, les systèmes de sûreté des installations portuaires et ceux du port doivent parfaitement se compléter. Des relations efficaces entre le port, ses installations portuaires et les navires qui les desservent restent un défi majeur pour les exploitants et les administrations.

¹⁰ COM(2013) 295 final.

La combinaison du règlement et de la directive constitue la pierre angulaire de la sûreté de nos ports et contribue par conséquent directement aux objectifs de l'union de la sécurité. La directive est un bon exemple de la manière dont il est possible de sécuriser des infrastructures complexes et hétérogènes en effectuant des évaluations individuelles et en élaborant des plans correspondants fondés sur une approche commune, ainsi qu'en encourageant la coordination et la communication entre les nombreux acteurs concernés. La mise en place de plans prévoyant des mesures pour trois niveaux de sécurité différents permet de répondre aux besoins en matière de sûreté et aux besoins opérationnels en toute flexibilité.

La Commission estime que ce système répond actuellement aux attentes et qu'à ce stade, il n'y a pas lieu de modifier la directive 2005/65/CE relative à l'amélioration de la sûreté des ports.

Dans les mois à venir, les États membres réexamineront à nouveau les évaluations et les plans de sûreté portuaire conformément aux dispositions de l'article 10 de la directive, qui prévoit ce réexamen au moins une fois tous les cinq ans. À cette fin, la Commission considère que la méthodologie développée dans l'étude TAPS II pourrait venir à point, en tant que de besoin, pour redéfinir le périmètre des ports, eu égard notamment à la nécessité de prendre dûment en compte leur plan d'eau.

Par ailleurs, le programme de travail pluriannuel des inspections de la Commission continuera d'inclure des contrôles approfondis des mesures de sûreté portuaire. Les services d'inspection de la Commission poursuivront, par exemple, l'examen et la surveillance de la mise en œuvre et de l'application des procédures prévues par les plans de sûreté portuaire à appliquer aux passagers et aux véhicules devant être embarqués sur des navires rouliers (qui sont par nature particulièrement vulnérables). De même, il s'agira de continuer à vérifier que les États membres concernés coopèrent à l'évaluation de la sûreté portuaire aux deux extrémités de la ligne maritime, dans le cas de services de transport maritime international.

Enfin, la Commission continuera à travailler avec les États membres pour améliorer la mise en œuvre de la directive, avec l'objectif commun de mieux protéger encore les ports de l'Union européenne dans l'intérêt de tous les usagers des ports et des transports, de l'économie du transport maritime et de la société en général. Elle poursuivra l'exercice de sa vigilance sur l'application de la directive et continuera à engager des poursuites lorsqu'elle le jugera nécessaire.