



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 29.4.2022
COM(2022) 202 final

2022/0144 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité pour le contrôle par l'État du port créé en vertu du mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port, en ce qui concerne l'adhésion de la Fédération de Russie à l'organisation

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Le régime de l'UE de contrôle par l'État du port (PSC) est établi par la directive 2009/16/CE (telle que modifiée). Ce régime repose sur la structure du mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port (ci-après «mémorandum de Paris»), qui existe depuis 1982. La directive 2009/16/CE (telle que modifiée) intègre les procédures et les instruments du mémorandum de Paris. Tous les États membres de l'UE ayant une façade maritime ainsi que le Canada, la Fédération de Russie, l'Islande et la Norvège sont membres du mémorandum de Paris. L'Union européenne n'est pas membre du mémorandum de Paris.

Pour que le PSC fonctionne dans l'Union, un certain nombre de décisions doivent être prises chaque année dans le cadre du mémorandum de Paris. Ces décisions sont prises par consensus dans le cadre du comité pour le contrôle par l'État du port (PSCC), qui se réunit chaque année au mois de mai. En vertu de la directive 2009/16/CE, les décisions prises par l'organisme compétent du mémorandum de Paris ont force obligatoire pour les États membres de l'UE.

Conformément à l'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, c'est par décision du Conseil, sur proposition de la Commission, que doit être prise la position de l'Union au sein des organisations internationales telles que le mémorandum de Paris, lorsqu'elles sont appelées à adopter des actes ayant des effets juridiques.

À la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, le secrétariat du mémorandum de Paris a reçu, le 14 mars 2022, une lettre du ministre ukrainien des infrastructures, M. Oleksandr Kubrakov. Dans cette lettre, le ministre invite le mémorandum de Paris à i) s'abstenir d'immobiliser sans raison des navires battant pavillon ukrainien à la suite d'inspections dans le cadre du contrôle par l'État du port, ii) exclure la Fédération de Russie du mémorandum de Paris et iii) ne pas reconnaître les certificats délivrés au nom de l'administration maritime de la Fédération de Russie.

En ce qui concerne la première demande de ne pas immobiliser sans raison des navires ukrainiens, le mémorandum de Paris a publié, le 2 mars 2022, le document «PSCircular n° 101» (Orientations sur le rapatriement des gens de mer en raison de la situation en Ukraine, ci-après «circulaire 101»), qui traite cette question. La circulaire 101 informe les autorités concernées que les circonstances actuelles requièrent de faire preuve d'une certaine souplesse, notamment en ce qui concerne le rapatriement des gens de mer, la convention du travail maritime de 2006, les certificats délivrés en vertu de la convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille et les certificats médicaux. Si l'évolution de la situation l'impose, le mémorandum de Paris pourra envisager d'apporter de nouveaux ajustements à la circulaire 101.

En ce qui concerne la demande relative à l'adhésion de la Fédération de Russie au mémorandum de Paris, il convient de noter que l'accès à THETIS PSC (outil de ciblage et base de données des inspections, prévu à l'article 24 de la directive 2009/16/CE) et son utilisation ont été interdits à la Fédération de Russie. Cela signifie que la participation de la Fédération de Russie aux travaux du mémorandum de Paris a déjà été fortement limitée et que, sans accès à cette base de données, la Fédération de Russie ne peut de facto pas s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du mémorandum de Paris ni contribuer à ses travaux.

Bien qu'il existe un consensus entre les États membres de l'UE sur la nécessité de prendre des mesures contre la Fédération de Russie, ni le mémorandum ni aucune des instructions

politiques ne contiennent de procédure ou de mécanisme permettant de révoquer des membres du mémorandum de Paris. Indépendamment de l'exclusion, les membres qui ont exprimé un avis ont fait part de leur préférence pour une suspension de l'adhésion jusqu'à nouvel ordre. L'effet juridique immédiat serait similaire à celui de l'exclusion, mais avec un caractère temporaire. La suspension permettrait d'examiner plus avant la nécessité d'une exclusion totale du mémorandum de Paris et pourrait être annulée si les circonstances venaient à changer. Toutefois, le mémorandum ne prévoit pas non plus de suspension de l'adhésion.

La présidence du mémorandum a proposé de recourir à une procédure écrite pour décider de la suspension de l'adhésion de la Fédération de Russie avant la réunion annuelle du comité pour le contrôle par l'État du port (PSCC55), prévue du 16 au 20 mai 2022. Le but est que cette question sensible ne relègue pas au second plan les autres travaux de la réunion du PSCC55.

2. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Compte tenu de la gravité de la situation, il convient: i) d'approuver l'approche exposée au point 5 du document PSCC55/11.1 consistant à ne pas immobiliser sans raison des navires battant pavillon ukrainien à la suite d'inspections effectuées dans le cadre du contrôle par l'État du port, ii) de suspendre l'adhésion de la Fédération de Russie au mémorandum de Paris en raison de l'invasion non provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie, conformément à l'article 62, paragraphe 3, de la convention de Vienne sur le droit des traités; iii) d'approuver l'approche exposée au point 7 du document PSCC55/11.1 en ce qui concerne l'annulation de la reconnaissance des certificats réglementaires délivrés par la Fédération de Russie.

Le texte joint est une proposition de position coordonnée de l'Union en vertu de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE, qui doit alors être adoptée par le Conseil. Il vise à approuver un plan d'action exposé dans le document PSCC55/11.1 du mémorandum de Paris. Les détails de la position de l'UE sont joints au projet de décision du Conseil en annexe 1.

La directive 2009/16/CE intègre effectivement les procédures, les instruments et les activités du mémorandum dans le champ d'application du droit de l'Union. Le mémorandum de Paris relève donc de la compétence externe exclusive de l'Union en vertu du dernier membre de phrase de l'article 3, paragraphe 2, du TFUE.

3. BASE JURIDIQUE

La décision ci-après repose sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 100, paragraphe 2, en liaison avec son article 218, paragraphe 9, en vertu duquel le Conseil, sur proposition de la Commission, adopte une décision établissant les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques. Cette disposition s'applique à la position à prendre par les États membres, agissant conjointement dans l'intérêt de l'Union, dans le cadre du mémorandum d'entente de Paris.

La directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port (telle que modifiée) constitue la base juridique établissant les principes que les États membres doivent respecter dans le cadre du PSCC du mémorandum de Paris.

Les actes à adopter dans le cadre du mémorandum d'entente de Paris sont des actes ayant des effets juridiques. Les actes envisagés ont des effets juridiques parce qu'ils sont susceptibles d'influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE, à savoir la directive

2009/16/CE. La raison en est que la directive 2009/16/CE intègre effectivement les procédures, les instruments et les activités du mémorandum dans le champ d'application du droit de l'Union. Qui plus est, la suspension de l'adhésion de la Fédération de Russie au mémorandum d'entente de Paris est un acte de nature organisationnelle qui influe sur la manière dont les décisions sont prises dans le cadre du mémorandum de Paris.

Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient le cadre institutionnel de l'accord. En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité pour le contrôle par l'État du port créé en vertu du mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port, en ce qui concerne l'adhésion de la Fédération de Russie à l'organisation

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment son article 100, paragraphe 2, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port («mémorandum de Paris») a été signé à Paris le 26 janvier 1982 et a pris effet le 1^{er} juillet 1982. Vingt-sept administrations maritimes sont membres du mémorandum de Paris (Allemagne, Belgique, Bulgarie, Canada Chypre, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie et Suède). L'Union européenne n'est pas membre du mémorandum de Paris.
- (2) La directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil¹ établit le régime juridique de l'Union en matière de contrôle par l'État du port, en reformulant et en renforçant la législation antérieure de l'Union dans ce domaine, en vigueur depuis 1995. Le régime juridique de l'Union en la matière est fondé sur le mémorandum de Paris.
- (3) En ce qui concerne les États membres de l'Union, la directive 2009/16/CE intègre de fait les procédures, les instruments et les activités du mémorandum d'entente de Paris dans le champ d'application du droit de l'Union. En vertu de cette directive, certaines décisions prises par l'organisme compétent du mémorandum de Paris ont force obligatoire pour les États membres de l'Union.
- (4) Il convient d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du mémorandum de Paris, étant donné que les actes envisagés seront de nature à influencer de manière déterminante le contenu de la législation de l'UE, à savoir la directive 2009/16/CE. Conformément à l'article 218, paragraphe 9, du TFUE, la position à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, doit être prise par décision du Conseil, sur proposition de la Commission.

¹ Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au contrôle par l'État du port (JO L 131 du 28.5.2009, p. 57).

- (5) Dans ses conclusions du 24 février 2022, le Conseil européen a condamné avec la plus grande fermeté l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Lors de sa réunion des 24 et 25 mars 2022, le Conseil européen a indiqué que la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine constitue une violation flagrante du droit international et a de nouveau demandé à la Russie de mettre immédiatement un terme à son agression militaire sur le territoire ukrainien.
- (6) Dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Fédération de Russie, le secrétariat du mémorandum de Paris a reçu, le 14 mars 2022, une lettre du ministre ukrainien des infrastructures, M. Oleksandr Kubrakov. Dans cette lettre, le ministre prie le mémorandum de Paris de s'abstenir d'immobiliser sans raison des navires battant pavillon ukrainien à la suite d'inspections dans le cadre du contrôle par l'État du port, d'exclure la Fédération de Russie du mémorandum de Paris et de ne pas reconnaître les certificats délivrés au nom de l'administration maritime de la Fédération de Russie.
- (7) En ce qui concerne la première demande de ne pas immobiliser sans raison des navires ukrainiens, le mémorandum de Paris a publié, le 2 mars 2022, le document «PSCircular n° 101» (Orientations sur le rapatriement des gens de mer en raison de la situation en Ukraine, ci-après «circulaire 101»), qui examine cette question. La circulaire 101 informe les autorités concernées que les circonstances actuelles requièrent de faire preuve d'une certaine souplesse, notamment en ce qui concerne le rapatriement des gens de mer, la convention du travail maritime de 2006, les certificats délivrés en vertu de la convention internationale de 1978 sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille et les certificats médicaux. Si l'évolution de la situation l'impose, le mémorandum de Paris pourra envisager d'apporter de nouveaux ajustements à la circulaire 101. Cette position devrait être communiquée aux autorités ukrainiennes.
- (8) En ce qui concerne la demande relative à l'adhésion de la Fédération de Russie au mémorandum de Paris, il convient de noter que l'accès à THETIS PSC (outil de ciblage et base de données des inspections, prévu à l'article 24 de la directive 2009/16/CE) et son utilisation ont été interdits à la Fédération de Russie. Cela signifie que la participation de la Fédération de Russie aux travaux du mémorandum de Paris a déjà été fortement limitée et que, sans accès à cette base de données, la Fédération de Russie ne peut de facto pas s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu du mémorandum de Paris.
- (9) Ni le mémorandum ni aucune des instructions politiques ne contiennent de procédure ou de mécanisme permettant de révoquer des membres du mémorandum de Paris. Une solution autre que l'exclusion du mémorandum de Paris est la suspension de l'adhésion jusqu'à nouvel ordre. L'effet immédiat serait similaire à celui de l'exclusion, mais avec un caractère temporaire. Toutefois, le mémorandum ne prévoit pas non plus de suspension de l'adhésion. La suspension permettrait d'examiner plus avant la nécessité d'une exclusion totale du mémorandum de Paris et pourrait être annulée si les circonstances venaient à changer.
- (10) L'Union européenne, en tant qu'acteur mondial, est au cœur des efforts déployés au sein des Nations unies² et d'autres enceintes et processus multilatéraux pour faire en sorte que la Fédération de Russie soit tenue pour responsable de son invasion non

² Voir la résolution ES-11/1 de l'Assemblée générale des Nations unies intitulée «Agression contre l'Ukraine» lors de la 11^e session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale des Nations unies du 2 mars 2022 et la résolution 49/1 du Conseil des droits de l'homme des Nations unies du 4 mars 2022.

provoquée et injustifiée de l'Ukraine, pour mettre un terme à l'invasion et pour garantir le retour au plein respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues. L'agression non provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie constitue une violation grave de l'article 2, paragraphe 4, de la charte des Nations unies, qui interdit la menace ou le recours à la force contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État.

- (11) À la lumière de ce qui précède, compte tenu de la gravité de la situation et aussi longtemps que la Fédération de Russie ne respectera pas les principes de la charte des Nations unies et ne s'acquittera pas de ses obligations internationales, il convient de suspendre l'adhésion de la Fédération de Russie au mémorandum de Paris, conformément à l'article 62, paragraphe 3, de la convention de Vienne sur le droit des traités, en réaction à l'invasion non provoquée et injustifiée de l'Ukraine par la Russie.
- (12) En ce qui concerne la troisième demande concernant la non-reconnaissance des certificats délivrés par l'administration maritime de la Fédération de Russie, il convient de noter que ces certificats sont délivrés conformément aux conventions internationales, que la Fédération de Russie reste membre de l'Organisation maritime internationale et que le mémorandum d'entente de Paris n'est pas compétent pour annuler la reconnaissance de ces certificats. Cette position devrait être communiquée aux autorités ukrainiennes.
- (13) L'Union n'est pas partie contractante au mémorandum d'entente de Paris. La position de l'Union doit donc être exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du mémorandum d'entente de Paris, agissant conjointement.
- (14) Il est dès lors nécessaire d'autoriser les États membres à agir conformément à la position à prendre au nom de l'Union.
- (15) La coopération avec d'autres pays tiers membres du mémorandum d'entente de Paris (Canada, Islande, Norvège et Royaume-Uni) au sein du PSCC est essentielle pour parvenir à une décision visant à suspendre l'adhésion de la Fédération de Russie au mémorandum de Paris,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre, au nom de l'Union, dans le cadre du mémorandum d'entente de Paris sur le contrôle par l'État du port (ci-après «mémorandum de Paris»), en ce qui concerne l'adhésion de la Fédération de Russie au mémorandum de Paris, figure à l'annexe I de la présente décision.

Article 2

La position visée à l'article 1^{er} est exprimée par les États membres de l'Union qui sont membres du mémorandum de Paris, agissant conjointement.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président